

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_391/2014

Urteil vom 3. März 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Merkli, Karlen, Chaix, Kneubühler,  
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte

1. A. \_\_\_\_\_,  
2. B. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt Markus Heer,

gegen

Politische Gemeinde Wattwil,  
vertreten durch den Gemeinderat, 9630 Wattwil,  
Politische Gemeinde Ebnat-Kappel,  
vertreten durch den Gemeinderat,  
Hofstrasse 1, Postfach, 9642 Ebnat-Kappel,  
Regierung des Kantons St. Gallen,  
Regierungsgebäude, Klosterhof 3, 9001 St. Gallen.

Gegenstand

Kantonsstrasse Nr. 13, Wattwil/Ebnat-Kappel: Umfahrung Wattwil (2. Etappe); Einsprache gegen das Projekt und gegen die Zulässigkeit der Enteignung,

Beschwerde gegen das Urteil vom 11. Juni 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen.

Sachverhalt:

A.

Am 1. Dezember 2009 stimmte der Kantonsrat dem Bau der Umfahrungsstrasse Wattwil (2. Etappe) zu. Diese soll über die Anschlüsse Brendi im Norden und Stegrüti im Süden mit dem bestehenden Strassennetz verbunden werden und so die Lücke zwischen den bestehenden Umfahrungsstrassen Wattwil (1. Etappe) und Ebnat-Kappel schliessen. Anlass für die Planung der Umfahrungsstrasse Wattwil (2. Etappe) bildeten das Verkehrsaufkommen, die Verkehrssicherheit im Zentrum von Wattwil, der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer und Umweltschutz-Überlegungen. Der Durchgangsverkehr soll aus dem Dorfkern von Wattwil auf die rund 3.36 km lange Umfahrungsstrasse verlagert werden.

Vom 9. Juni bis 8. Juli 2010 wurden Ausführungsprojekt, Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) und Rodungsgesuch in den politischen Gemeinden Wattwil und Ebnat-Kappel öffentlich aufgelegt. A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ wurden über die Durchführung des Planverfahrens und die sie betreffenden Enteignungsbegehren persönlich informiert.

Innert der Auflagefrist erhoben A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ Einsprache gegen das Projekt und die Enteignung. A. \_\_\_\_\_ ist Eigentümer der in Wattwil gelegenen Grundstücke Nrn. 1210, 1211 und 499 und Mitbewirtschafter in Betriebsgemeinschaft der Grundstücke Nrn. 494-497. B. \_\_\_\_\_ ist Eigentümer der Grundstücke Nrn. 493-496, 498, 1208 und 1212 und Mitbewirtschafter der weiteren genannten Grundstücke. Das kantonale Tiefbauamt führte mit den beiden mehrere Einspracheverhandlungen mit Augenschein durch. Am 14. August 2012 wies die Regierung des Kantons St. Gallen die Einsprachen ab, soweit sie darauf eintrat (Entscheid Nr. 580 betreffend

B. \_\_\_\_\_, Entscheid Nr. 595 betreffend A. \_\_\_\_\_). Gleichentags genehmigte sie mit Entscheid Nr. 579 unter Auflagen und Bedingungen das Ausführungsprojekt mit Projektänderungen. Gegen die sie betreffenden Entscheide Nr. 580 und 595 der Regierung erhoben A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Dieses führte eine mündliche Verhandlung mit Augenschein durch. Mit Urteil vom 11. Juni 2014 vereinigte es die beiden Verfahren, hiess die Beschwerden teilweise gut und wies die Sache zur Durchführung eines Projektänderungsverfahrens an die Regierung zurück. Im Übrigen wies es die Beschwerden ab, soweit es darauf eintrat.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiärer Verfassungsbeschwerde ans Bundesgericht beantragen A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben, soweit darin ihr Rechtsmittel nicht gutgeheissen worden sei. Weiter beantragen sie im Wesentlichen, die Enteignung ihres Landes sei für unzulässig zu erklären bzw. es sei Realersatz zuzusprechen; auf ökologische Massnahmen auf ihrem Land sei zu verzichten; auf die Erstellung eines Ölrückhaltebeckens auf Parzelle Nr. 494 und einen Notweg sei ebenfalls zu verzichten; und es seien ihnen dort, wo die Planungswerte überschritten werden, Lärmschutzmassnahmen zuzugestehen. Eventualiter sei die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht, die Regierung und die Gemeinde Wattwil beantragen die Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Umwelt ist der Auffassung, das materielle Umweltrecht des Bundes sei durch den angefochtenen Entscheid nicht verletzt worden. Die Gemeinde Ebnat-Kappel hat sich nicht vernehmen lassen. Die Beschwerdeführer haben im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels erneut Stellung genommen.

Erwägungen:

1.

1.1. Der angefochtene, kantonal letztinstanzliche Entscheid betrifft die Plangenehmigung für eine Kantonsstrasse und die dafür erforderlichen Enteignungen. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit, wogegen grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht zur Verfügung steht (Art. 82 lit. a BGG).

1.2. Nach Art. 90 BGG steht die Beschwerde an das Bundesgericht offen gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Endentscheide). Angefochten ist hier ein Rückweisungsentscheid. Solche sind grundsätzlich Zwischenentscheide, gegen die nur unter den Voraussetzungen von Art. 92 oder 93 BGG beim Bundesgericht Beschwerde erhoben werden kann, selbst wenn damit über materielle Teilaspekte der Streitsache entschieden wird (BGE 134 II 124 E. 1.3 S. 127 mit Hinweisen). Rückweisungsentscheide stellen nur dann Endentscheide dar, wenn der unteren Instanz, an welche zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (BGE 138 I 143 E. 1.2 S. 148; 135 V 141 E.1.1 S. 143; je mit Hinweisen).

1.3. Das Verwaltungsgericht hiess das Rechtsmittel der Beschwerdeführer teilweise gut und ordnete an, es seien zwei Tunneldurchgänge vorzusehen: Der eine Durchgang im Bereich des Mettlenbachs solle landmaschinentauglich passierbar sein, der zweite Durchgang solle an der Westgrenze von Parzelle Nr. 496 als Viehdurchtrieb dienen. Die Angelegenheit sei dementsprechend zur Durchführung eines Projektänderungsverfahrens im Sinn von Art. 47 Abs. 2 des Strassengesetzes des Kantons St. Gallen vom 12. Juni 1988 (sGS 732.1; im Folgenden: StrG) an die Regierung zurückzuweisen. Diese Bestimmung sieht für nicht wesentliche bzw. unbedeutende Projektänderungen vor, dass nicht ein erneutes Planverfahren durchgeführt wird, sondern die Betroffenen mit persönlicher Anzeige unter Eröffnung einer Einsprachefrist von dreissig Tagen in Kenntnis gesetzt werden.

1.4. Die Regierung geniesst zwar bei der Umsetzung der verwaltungsgerichtlichen Anordnung einen Entscheidungsspielraum. Die genaue Lage, Grösse und bauliche Ausgestaltung der beiden Tunnel stehen noch nicht fest. Die Projektänderung ist jedoch im Verhältnis zum Gesamtprojekt klarerweise von untergeordneter Bedeutung. Die kantonal bereits abschliessend behandelten Aspekte lassen sich zudem unabhängig von der noch offenen Projektierung der beiden Tunnel beurteilen. Die Frage hätte deshalb auch in ein nachgelagertes Detailprojektierungsverfahren (statt in ein Projektänderungsverfahren) verwiesen werden können. Es erscheint insofern gerechtfertigt, von einem Endentscheid auszugehen (vgl. Urteil 1C\_506/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 1.1, in: URP 2009 S. 541, wo die Frage noch offen gelassen wurde, ob von einem Endentscheid gesprochen

werden kann, wenn die ergänzende Beurteilung im Rahmen eines Detailprojektierungsverfahrens erfolgt). Die Qualifikation als Endentscheid entspricht auch der Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Urteil und damit der Auffassung des Verwaltungsgerichts von der Ausgestaltung des kantonalen Verfahrens gemäss kantonalem Recht. Dieses kann eine Strukturierung von komplexen Verfahren in mehrere selbständige

Abschnitte vorsehen (vgl. Urteile 2C\_434/2008 vom 3. März 2009 E. 1.3; 1A.253/1992 vom 4. Oktober 1993 E. 2b, nicht publ. in BGE 119 Ib 229; vgl. zur möglichen verfahrensrechtlichen Ausgestaltung von Strassenbauprojekten Raphael Stoll/Manuel Rebsamen, Die formelle Enteignung nach zürcherischem Strassengesetz - eine verfahrensrechtliche Annäherung, PBG aktuell 1/2012, S. 5 ff.; vgl. auch Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2420 ff.).

1.5. Die geplante Kantonsstrasse beansprucht das Eigentum der Beschwerdeführer. Sie sind deshalb durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt (Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG). Auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sind gegeben. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist grundsätzlich einzutreten. Vorbehalten bleibt eine hinreichende Begründung der einzelnen Rügen (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG).

1.6. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann auch die Verletzung von Verfassungsrecht gerügt werden (Art. 95 BGG). Damit besteht kein Raum für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde (Art. 113 BGG).

2.

2.1. Die Beschwerdeführer beanstanden, das Verwaltungsgericht habe auf den Ermessensspielraum der Regierung hingewiesen, der eine gerichtliche Ermessenskontrolle bei der Prüfung des Projekts als solchem ausschliesse. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit des Eigentumseingriffs setze jedoch voraus, dass eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werde.

2.2. Die Verhältnismässigkeit des mit dem Strassenprojekt einhergehenden Eigentumseingriffs prüfte das Verwaltungsgericht in E. 5 seines Urteils. Ausdrücklich hielt es fest, dass es hinsichtlich der Frage der Enteignung eine umfassende Kognition ausübe und sich nicht auf eine Rechtskontrolle beschränke. Inwiefern es trotzdem seine Kognition in unzulässiger Weise beschränkt haben soll, wird von den Beschwerdeführern nicht weiter konkretisiert (Art. 42 Abs. 2 BGG). Darauf ist nicht einzutreten.

3.

3.1. Hinsichtlich des Prozessgegenstands hielt das Verwaltungsgericht fest, zu beurteilen sei lediglich das Projekt als solches und die Zulässigkeit der Enteignung (Art. 45 Abs. 1 lit. a und b des Strassengesetzes des Kantons St. Gallen vom 12. Juni 1988 [StrG; sGS 732.1]). Soweit die Beschwerdeführer Realersatzforderungen geltend machten, gingen sie über den Prozessgegenstand hinaus. Dasselbe gelte für die Frage, welcher Art die zu erwerbenden Rechte seien (Grundeigentum oder andere dingliche Rechte). Dies sei im anschliessenden Landerwerbsverfahren zu beantworten.

3.2. Die Beschwerdeführer machen geltend, es handle sich bei der Enteignung um einen schweren Grundrechtseingriff, und fordern, es sei ihnen die gemeindeeigene Parzelle Nr. 457 als Realersatz zuzuweisen. Sie sind der Auffassung, dass die Prüfung der Zulässigkeit des Eigentumseingriffs nur dann möglich sei, wenn gleichzeitig über den Realersatz entschieden werde.

3.3. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann die grundsätzliche Zulässigkeit der Enteignung unabhängig davon beurteilt werden, ob die später zu leistende Entschädigung in einer Geld- oder einer Sachleistung besteht. Eine entsprechende Zweiteilung in ein Administrativverfahren und ein nachfolgendes Schätzungsverfahren kennt im Übrigen auch das Enteignungsgesetz des Bundes (vgl. dazu Franz Kessler Coendet, Formelle Enteignung, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 26.71 ff.; vgl. auch Art. 64 Abs. 1 lit. a EntG [SR 711], wonach es die Schätzungskommission ist, welche neben der Höhe auch über die Art der Entschädigung entscheidet). Dies gilt selbst für den Fall, dass die an anderer Stelle vorgebrachte, aber nicht weiter begründete Behauptung zutreffen sollte, der Beschwerdeführer 2 könnte (ohne Realersatz) in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet werden, wenn er in Zukunft aus der Betriebsgemeinschaft mit dem Beschwerdeführer 1 austreten wollte. Dieses Vorbringen wird der Beschwerdeführer 2 auch noch im Landerwerbsverfahren anbringen (und substantiieren) können. Art. 14 Abs. 3 des

Enteignungsgesetzes des Kantons St. Gallen vom 31. Mai 1984 (EntG; sGS 735.1) sieht insofern vor, dass der Enteignete bis zum Ausgleich der Ertragswertminderung Anspruch auf geeigneten Realersatz hat, wenn durch die Enteignung ein landwirtschaftliches Gewerbe in seiner Existenz bedroht wird und soweit der Enteigner den Realersatz ohne unverhältnismässigen Nachteil leisten kann.

4.

4.1. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011). Der Umweltverträglichkeitsbericht äussere sich nicht zum Verlust von bestem Kulturland und geschützten Fruchtfolgefächern.

4.2. Die geplante Umfahrungsstrasse ist eine Anlage, die der Umweltverträglichkeitsprüfung untersteht (Art. 7 Abs. 7, Art. 10a Abs. 2 und 3 USG [SR 814.01], Art. 1 UVPV und Ziff. 11.3 des Anhangs zur UVPV). Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein Umweltverträglichkeitsbericht, der alle Angaben enthält, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt nötig sind (Art. 10b Abs. 1 und 2 USG). Nach Art. 3 Abs. 1 UVPV gehören zu den Vorschriften über den Schutz der Umwelt das Umweltschutzgesetz und die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei und die Gentechnik betreffen.

4.3. Der Schutz vor Verlust von Kulturland bzw. Fruchtfolgefächern betrifft den quantitativen Bodenschutz. Dieser bildet im Gegensatz zum qualitativen Bodenschutz nicht Teil des Umweltrechts. Dies geht zum einen aus dem Zweckartikel des Umweltschutzgesetzes hervor, wonach das Gesetz unter anderem die Fruchtbarkeit des Bodens dauerhaft erhalten soll (Art. 1 Abs. 1 USG). Zum andern ergibt sich dies auch aus Art. 33 Abs. 2 USG, wonach die bauliche Nutzung vom Anwendungsbereich der Massnahmen gegen Bodenbelastungen ausdrücklich ausgeschlossen ist (nach dieser Bestimmung darf der Boden nur so weit physikalisch belastet werden, dass seine Fruchtbarkeit nicht nachhaltig beeinträchtigt wird; dies gilt jedoch nicht für die bauliche Nutzung des Bodens). Der quantitative Bodenschutz ist im Wesentlichen Gegenstand der Raumplanung (Pierre Tschannen, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 2002, N. 2, 15 und 41 f. zu Art. 33 USG; vgl. zu den Fruchtfolgefächern insbesondere Art. 26 ff. RPV). Als solcher gehört er nicht zum notwendigen Inhalt des Umweltverträglichkeitsberichts.

4.4. Im Umweltverträglichkeitsbericht vom 30. April 2010 wird unter dem Titel "Raumplanung" ausgeführt, dass das Projekt 0.8 ha Fruchtfolgefächern definitiv beansprucht und 0.7 ha temporär während der Bauphase. Im Anhang 6-4 wird der Bereich der Beanspruchung kartografisch festgehalten. Solche Angaben können im Einzelfall sinnvoll sein, sie müssen jedoch nach dem Ausgeführten nicht zwingend aufgenommen werden. Der vorliegende Umweltverträglichkeitsbericht ist nicht unvollständig, wenn er sich nicht weiter mit dem Thema befasst.

5.

5.1. Die Beschwerdeführer wehren sich gegen die ökologischen Ersatzmassnahmen, die ihre Grundstücke betreffen und eine Nutzungsbeschränkung zur Folge haben. Die Massnahmen bestehen im Wesentlichen aus der Aufwertung und Erweiterung der Feuchtwiesen im Gebiet Lochweidli/Scheftenau. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, der durch das Strassenprojekt im engeren Sinne verursachte Landbedarf wäre an sich noch vertretbar, doch die vorgesehenen ökologischen Ersatzmassnahmen würden sie unverhältnismässig stark treffen. Eine Interessenabwägung, welche auch das Rechtsgleichheitsgebot berücksichtigt hätte, sei im angefochtenen Entscheid nicht zu finden. Flächenmässig bestehe eine deutliche Überkompensation. Sie hätten im vorinstanzlichen Verfahren Alternativen aufgezeigt, so insbesondere die Aufforstung von Parzelle Nr. 1256. Auch ein Pflegekonzept hätte zu einer Verminderung der Beanspruchung ihres Landes führen können. Hinzu komme, dass Ersatzmassnahmen nicht zwingend ortsgebunden seien. Die im angefochtenen Urteil erwähnte Vernetzung der drei Feuchtwiesen, die angeblich durch die projektintegrierten Ersatzmassnahmen ermöglicht werde, bestehe schon heute. Eine zusätzliche Zu- oder Abfuhr von Wasser in die bestehenden und geschützten Rietflächen sei wegen ihres Wasserhaushalts zu unterlassen. Schliesslich stelle es eine Verletzung von Art. 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) dar, wenn für den gerodeten Wald nicht in erster Priorität eine Wiederaufforstung vorgesehen werde.

5.2. Bei den von den Beschwerdeführern angesprochenen Ersatzmassnahmen geht es um zweierlei:

zum einen um Rodungersatz nach Art. 7 WaG, zum andern um ökologische Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Es ist im Folgenden im Rahmen der in der Beschwerdeschrift vorgetragene Kritik zu untersuchen, ob der damit einhergehende Eigentumseingriff gegenüber den Beschwerdeführern rechtmässig ist.

5.3. Gemäss Art. 7 WaG in der hier anwendbaren, bis zum 30. Juni 2013 gültigen Fassung ist für jede Rodung in derselben Gegend mit vorwiegend standortgerechten Arten Realersatz zu leisten (Abs. 1). Ausnahmsweise kann zur Schonung landwirtschaftlicher Vorrangflächen sowie ökologisch oder landschaftlich wertvoller Gebiete der Realersatz in einer anderen Gegend geleistet werden (Abs. 2). Anstelle von Realersatz können in Ausnahmefällen Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes getroffen werden (Abs. 3).

Den Regelfall bildet nach dieser Vorschrift der Realersatz in derselben Gegend. Realersatz in einer anderen Gegend ist nach Absatz 2 nur ausnahmsweise zulässig. Unter der Geltung der neuen, seit dem 1. Juli 2013 in Kraft stehenden Fassung von Art. 7 WaG ist ein Realersatz in einer anderen Gegend sogar überhaupt nicht mehr vorgesehen. Damit soll vermieden werden, dass in einer Gegend mit zunehmender Waldfläche noch zusätzlich aufgeforstet und die Waldverteilung zulasten jener Gegenden verändert wird, in welchen der Wald ohnehin unter Druck steht (Parlamentarische Initiative Flexibilisierung der Waldflächenpolitik, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 3. Februar 2011, BBI 2011 4416 f. Ziff. 4.1). Aus ähnlichen Überlegungen sind auch Massnahmen gemäss aArt. 7 Abs. 3 WaG in derselben Gegend zu realisieren, auch wenn dies nicht direkt aus dem Gesetzeswortlaut hervorgeht. Auf diese Weise wird eine effektive Kompensation gewährleistet (BBI 2011 4417 Ziff. 4.1).

5.4. Nach Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch Erhaltung genügend grosser Lebensräume und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind gemäss Abs. 1bis 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. Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen (Abs. 1ter). 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. Der Landschaftshaushalt des betreffenden Raums bleibt damit im Gleichgewicht (BRUNO KÄGI/ANDREAS STALDER/MARKUS THOMMEN, Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, in: BUWAL (Hrsg.), Leitfaden Umwelt Nr. 11, 2002, S. 41; siehe auch KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, 1997, N. 37 zu Art. 18 NHG).

5.5. Die Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes im Sinne von aArt. 7 Abs. 3 WaG haben gleichwertig zu sein. Dies geht in der neuen Fassung der Bestimmung (Art. 7 Abs. 2 WaG) nun auch aus dem Gesetzeswortlaut hervor. Gleichwertig können nur Massnahmen sein, die eine dauerhafte Wirkung für die biologische Vielfalt des Waldes beziehungsweise für Natur- und Landschaft haben (BBI 4397 4417 Ziff. 4.1). Ähnlich verhält es sich mit den Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter NHG. Auch hier ist eine Gleichwertigkeit des Zerstörten mit dem neu Geschaffenen anzustreben. Die Gleichwertigkeit beurteilt sich dabei sowohl nach qualitativen als auch nach quantitativen Kriterien (vgl. FAHRLÄNDER, a.a.O., N. 37 zu Art. 18 NHG). Das bedeutet, dass ein rein flächenmässiger Ersatz nicht genügt. Vielmehr muss das Ersatzobjekt auch ähnliche ökologische Funktionen übernehmen können wie das zerstörte (Urteil 1A.82/1999 vom 19. November 1999 E. 4a, in: URP 2000 S. 369).

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.

5.6. Gemäss dem angefochtenen Entscheid werden für den Bau der Strasse 19'073 m<sup>2</sup> Waldfläche definitiv gerodet. Im Umfang von 9'010 m<sup>2</sup> ist ein Realersatz durch Aufforstungen vorgesehen. Dem verbleibenden Ersatzaufforstungsbedarf von 10'063 m<sup>2</sup> soll in der Form von Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes nach aArt. 7 Abs. 3 WaG nachgekommen werden. Zu den nicht den Wald betreffenden Ersatzmassnahmen hielt die kantonale Umweltschutzfachstelle (Amt für Umwelt und Energie, AFU) in ihrem Bericht vom 16. Mai 2012 fest, dass diese den Verlust von insgesamt 6'000 m<sup>2</sup> naturnaher Flächen (exklusive Wald) flächenmässig beinahe sechsfach

kompensieren. Damit seien auch die negativen Auswirkungen des Zerschneidungseffekts abgegolten. Die Regierung verfügte gestützt hierauf im Dispositiv ihres Entscheids Nr. 579 folgende Auflage: "Um den grossräumigen Zerschneidungseffekt der Umfahrungsstrasse und die im unmittelbaren Perimeter des Strassenbauwerkes wegfallenden ökologisch wertvollen Flächen zu kompensieren, sind die Massnahmen, wie sie im Landschaftspflegerischen Begleitplan (Plan Nr. 12) dargestellt sind, zu realisieren." Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hielt in seiner Stellungnahme fest, dass aufgrund der vorgesehenen Ersatzmassnahmen die (ökologische) Bilanz genügend sei.

5.7. Die Beschwerdeführer übersehen mit ihrer Kritik am Umfang der Ersatzmassnahmen, dass eine rein quantitative Betrachtungsweise unzureichend ist. Gerade bei Projekten wie dem Strassenbau, wo der Eingriff nicht nur im flächenmässigen Verlust schutzwürdiger Lebensräume, sondern auch oder sogar vorwiegend im Zerschneidungseffekt besteht, müssen die Ersatzmassnahmen auch diesen ausgleichen. Dies geht aus der Stellungnahme des AFU klar hervor. Die Beschwerdeführer gehen darauf mit keinem Wort ein (Art. 42 Abs. 2 BGG). Ihre pauschal geäusserte Kritik gibt keinen Anlass, in dieser Frage von den Einschätzungen der kantonalen und der eidgenössischen Umweltfachbehörde abzuweichen.

5.8. Im Rodungsgesuch vom 30. April 2010 wird mit Blick auf aArt. 7 Abs. 3 WaG dargelegt, eine weitere Aufforstung von Waldbuchten und Wiesenflächen am Talhang sei ökologisch nicht sinnvoll. Das BAFU unterstützte diese Einschätzung in seiner Stellungnahme vom 26. Juli 2012. In seiner Vernehmlassung im Verfahren vor Bundesgericht führt es ergänzend aus, die Möglichkeit des Rodungersatzes in Form von Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes trage dem Umstand Rechnung, dass es schwierig sein könne, geeignete Flächen für Realersatz zu finden, und dass es aus ökologischer Sicht auch nicht in jedem Fall sinnvoll sei, auf einer Wiederaufforstung zu bestehen. Diese Ausführungen der Fachbehörde des Bundes überzeugen und werden durch den pauschalen Hinweis der Beschwerdeführer auf den Ausnahmecharakter von aArt. 7 Abs. 3 WaG nicht in Frage gestellt. Der Ausnahmecharakter der Bestimmung wurde vorliegend auch insofern respektiert, als der Rodungersatz nur teilweise durch Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes geleistet werden soll.

5.9. Zum Vorschlag der Beschwerdeführer, die Parzelle Nr. 1256 aufzuforsten, ist dem angefochtenen Entscheid zu entnehmen, dass dies deshalb nicht in Frage komme, weil sich dieses Grundstück in einem "Naturschutzgebiet feucht NFA" befinde. Damit setzen sich die Beschwerdeführer nicht auseinander (Art. 42 Abs. 2 BGG). Unklar ist zudem, worum es sich beim von den Beschwerdeführern erwähnten "langfristigen Pflegekonzept" handelt, welches an der Einspracheverhandlung vom 19. Juli 2011 erwähnt wurde. Weder der Beschwerdeschrift noch dem Protokoll der Einspracheverhandlung lässt sich entnehmen, inwiefern dadurch die Ersatzmassnahmen auf den Grundstücken der Beschwerdeführer reduziert werden könnten. Darauf ist nicht weiter einzugehen (Art. 42 Abs. 2 BGG).

5.10. Hinsichtlich der Wahl des Standorts der Ersatzmassnahmen führt die Vorinstanz aus, die Feuchtwiesen im Gebiet Lochweidli/Scheftenau seien nicht durchgehend erschlossen, weshalb hier die Möglichkeit bestehe, auch störungsempfindliche Tierarten anzusiedeln oder ihnen auf dem Durchzug eine Rastmöglichkeit zu bieten. Durch die vorgesehenen Massnahmen werde ein Mosaik von Trockenstandorten und Feuchtwiesen mit Teichen und Muldenlagen angelegt, wodurch eine Vernetzung der bereits rechtskräftig ausgeschiedenen Feuchtwiesen entlang des Hangfusses ermöglicht werde. Diese Argumentation ist inhaltlich überzeugend. Die Kritik der Beschwerdeführer, die Feuchtwiesen seien bereits vernetzt, leuchtet dagegen nicht ein. Aus dem Umweltverträglichkeitsbericht geht diesbezüglich eindeutig hervor, dass es sich um ein Feuchtgebiet handelt, welches gegenwärtig aus drei Teilen besteht. Nicht nachvollziehbar und in der Beschwerde auch nicht weiter erklärt ist zudem die Forderung, eine zusätzliche Zu- oder Abfuhr von Wasser in die bestehenden Rietflächen sei wegen ihres Wasserhaushalts zu unterlassen.

5.11. Soweit die Beschwerdeführer ihre Rüge hinreichend begründeten, vermochten sie nach dem Ausgeführten nicht aufzuzeigen, dass der angefochtene Entscheid hinsichtlich der angeordneten ökologischen Ersatzmassnahmen die dargelegten bundesrechtlichen Vorgaben missachtet. Zwar betreffen die im Bereich der Feuchtwiesen Lochweidli-Scheftenau geplanten Ersatzmassnahmen den Beschwerdeführer 2 erheblich. Die Wahl des Standorts ist indessen nach dem Ausgeführten sachlich gerechtfertigt und beruht auf einem öffentlichen Interesse, das den Eigentumseingriff rechtfertigt. Die Rüge, die angeordneten Massnahmen verletzen das Rechtsgleichheitsgebot und die Eigentumsgarantie, ist somit unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

6.

6.1. Die Beschwerdeführer wenden sich gegen die Beanspruchung von Parzelle Nr. 494 für die Erstellung eines Ölrückhaltebeckens. Die landwirtschaftliche Nutzung besten Kulturlandes werde beeinträchtigt, denn das Becken werde nur knapp unter dem Boden angelegt. Weiter müsse die Wegzufahrt ausgebaut werden und erschwere sich eine künftige Erweiterung des Stalls, der direkt daneben liege. Alternativstandorte seien nicht evaluiert worden, jedenfalls ergebe sich nichts Derartiges aus den Akten. In Frage komme beispielsweise, das Abwasser zur nahe gelegenen Abwasserreinigungsanlage zu pumpen, was mittels Leitungen im Strassentrassee denkbar sei. Das Becken käme dann innerhalb der Bauzone zu liegen. Auch die Parzellen Nrn. 1204 und 490, welche beide dem Kanton gehörten, seien denkbare Standorte.

6.2. Der Eigentumseingriff, der mit der Erstellung des Ölrückhaltebeckens auf Parzelle Nr. 494 einhergeht, wiegt nicht sehr schwer. Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass das Becken mit Erde überdeckt werde und die Bewirtschaftungsmöglichkeit so erhalten bleibe. Auch der Ausbau der Zufahrtsstrasse beeinträchtigt die Nutzung des Grundstücks kaum. Inwiefern das Ölrückhaltebecken einer zukünftigen Erweiterung der Scheune im Weg stehen sollte, ist angesichts der Lage auf dem freien Feld nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern auch nicht näher begründet.

Die Wahl des Standorts für das Ölrückhaltebecken ergibt sich aus der Nähe zum Tiefpunkt im Strassenprofil und dem bereits bestehenden Weg zur erwähnten Scheune, welcher nach einem Ausbau auch als Zufahrt zum geplanten Ölrückhaltebecken genutzt werden kann. Dass die Vorinstanzen Lösungen abgelehnt haben, bei welchen das Wasser stattdessen zu den höhergelegenen Parzellen Nrn. 1204 oder 490 gepumpt werden müsste, ist angesichts der höheren Bau- und Wartungskosten nicht zu beanstanden. Dasselbe gilt für den Vorschlag der Beschwerdeführer, das Wasser zur ARA zu pumpen, welche knapp 1 km entfernt liegt.

Insgesamt erweist sich der Eigentumseingriff nicht als unverhältnismässig: Das öffentliche Interesse an einer Lösung, welche ohne Pumpen und zusätzliche Leitungen auskommt, ist bedeutsamer als die geringfügige Einschränkung, die der Beschwerdeführer 2 in der Bewirtschaftung der Parzelle Nr. 494 erfährt.

7.

7.1. Umstritten ist schliesslich die lärmschutzrechtliche Beurteilung des Projekts hinsichtlich der Wohnhäuser von Beschwerdeführer 1 (Vers.-Nr. 1268/2458 auf Parzelle Nr. 499) und Beschwerdeführer 2 (Vers.-Nr. 1271 auf Parzelle Nr. 494). Die Beschwerdeführer verlangten im Verfahren vor Verwaltungsgericht, Lärmschutzmassnahmen seien uneingeschränkt dort zuzugestehen, wo die Planungswerte überschritten würden. Insbesondere seien ihre Wohnhäuser mit einer Lärmschutzwand und geeigneten Bepflanzungen auf dem Grundstück der Umfahrungsstrasse vor den zu erwartenden Immissionen zu schützen.

7.2. Das Verwaltungsgericht führte unter Hinweis auf die Erwägungen der Regierung aus, für die beiden Wohnhäuser in der Landwirtschaftszone gelte die Empfindlichkeitsstufe III (Art. 43 Abs. 1 lit. c der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]). Die Planungswerte betragen 60 dB (A) am Tag und 50 dB (A) in der Nacht (Art. 40 Abs. 1 und Ziff. 2 von Anhang 3 zur LSV). Abklärungen am Gebäude des Beschwerdeführers 1 hätten ergeben, dass die Immissionen an allen Fenstern bei Räumen mit lärmempfindlicher Nutzung unter dem Planungswert lägen. Mit Bezug auf das Wohnhaus des Beschwerdeführers 2 hielt das Verwaltungsgericht fest, bei minimaler Überschreitung der gesetzlichen Planungswerte müsste eine Lärmschutzwand aufgrund der Topographie in unverhältnismässigen Dimensionen ausgeführt werden und würde überdies das Ortsbild des Weilers Scheftenau massiv beeinträchtigen. Hingegen würden die Kosten von zwei Schallschutzfenstern übernommen.

7.3. Die Beschwerdeführer halten dem entgegen, die Planungswerte seien einzuhalten. Es seien zu Unrecht Erleichterungen gewährt worden. Die Abklärungen seien widersprüchlich, denn einerseits werde im UVB die Einhaltung der Planungswerte beim Wohnhaus des Beschwerdeführers 1 festgestellt, andererseits hätten zusätzliche Abklärungen ergeben, dass zumindest beim Raum an der Nordfassade eine Überschreitung der Planungswerte gegeben sei. Weiter sei zu beachten, dass den im UVB berechneten Immissionswerten viele Annahmen und Unsicherheiten zu Grunde lägen, wie beispielsweise die Beanspruchung der Umfahrungsstrasse. Die Vergangenheit habe gezeigt, dass die Verkehrszunahme weit über den früheren Erwartungen gelegen habe. Eine Lärmschutzwand würde beiden Beschwerdeführern dienen und der Ortsbildschutz könne durch eine Situierung südlich der

Strasse im Hang und durch zu pflanzende Bäume gewährleistet werden. Wenn man berechne, was die Umfahrungsstrasse pro Einwohner koste (rund Fr. 30'000.--), so seien für sechs davon betroffene Personen Aufwendungen zur Lärmreduktion im Umfang von mindestens Fr. 180'000.-- gerechtfertigt. Überhaupt dürften dem Kanton keine Erleichterungen gewährt werden, zumal die geplante Umfahrungsstrasse vor allem wegen des Lärms und der Luftschadstoffe gebaut werden solle. Schliesslich habe die Regierung keine umfassenden Abklärungen getätigt, was dazu geführt habe, dass der angefochtene Entscheid auf einer offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellung beruhe.

7.4. Bei Gebäuden werden die Lärmimmissionen gemäss Art. 39 Abs. 1 Satz 1 LSV in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume ermittelt (vgl. auch Art. 2 Abs. 6 LSV). Es ist deshalb entgegen der Kritik in der Beschwerdeschrift nicht widersprüchlich, wenn beim Raum an der Nordfassade des Wohnhauses des Beschwerdeführers 1 eine Überschreitung der Planungswerte festgestellt, dies aber als unproblematisch angesehen wurde, da es sich dabei nicht um einen lärmempfindlichen Raum handelt. Abgestellt wird auf die tatsächlich bestehenden lärmempfindlichen Räume eines Gebäudes, ohne Rücksicht darauf, ob eine andere Anordnung oder Nutzung der Räume möglich oder eine Erweiterung oder Aufstockung des bestehenden Gebäudes bau- und planungsrechtlich zulässig wäre. Aus- und Umbauprojekte sind nach Art. 36 Abs. 2 LSV nur zu berücksichtigen, wenn entsprechende Projekte bereits bewilligt oder öffentlich aufgelegt worden sind (BGE 131 II 616 E. 3.4.2 S. 621 mit Hinweisen).

7.5. Der pauschale Hinweis, den im UVB berechneten Immissionswerten lägen viele Annahmen und Unsicherheiten zu Grunde, ist nicht geeignet, eine Verletzung von Bundesrecht darzutun (Art. 42 Abs. 2 BGG). Das BAFU hat im Übrigen hierzu in seiner Vernehmlassung dargelegt, es sei nicht zu beanstanden, wenn im UVB von einer jährlichen Verkehrszunahme von 1.4 % ausgegangen werde. Nicht hinreichend substantiiert ist auch die Rüge, die Regierung habe keine umfassenden Abklärungen getätigt und der angefochtene Entscheid beruhe deshalb auf einer offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellung. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, inwiefern die Abklärungen hätten vertieft werden müssen und wie sich dies in entscheidender Weise auf die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz ausgewirkt hätte (Art. 97 Abs. 1 BGG). Auch darauf ist nicht einzutreten (Art. 42 Abs. 2 BGG).

7.6. Die Emissionen einer neuen Anlage sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV). Eine neue Anlage darf nur errichtet werden, wenn die durch sie allein erzeugten Lärmimmissionen in ihrer Umgebung zu keiner Überschreitung der Planungswerte führen (Art. 25 Abs. 1 USG; Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV). Besteht ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an der Errichtung einer Neuanlage und würde die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen, so können gemäss Art. 25 Abs. 2 USG Erleichterungen gewährt werden, wobei die Immissionsgrenzwerte unter Vorbehalt von Abs. 3 derselben Bestimmung nicht überschritten werden dürfen (vgl. auch Art. 7 Abs. 2 LSV). Art. 25 Abs. 3 und Art. 10 LSV lassen schliesslich weitergehende Erleichterungen zu, wenn bei der Errichtung von Strassen, Flughäfen, Eisenbahnanlagen oder anderen öffentlichen oder konzessionierten ortsfesten Anlagen durch Massnahmen bei der Quelle die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden können (vgl. im Einzelnen BGE 131 II 616 E. 4.2 mit Hinweis).

7.7. Zu prüfen ist somit, ob das Verwaltungsgericht die in Bezug auf das Haus des Beschwerdeführers 2 gewährten Erleichterungen nach Art. 25 Abs. 2 USG zu Recht bestätigte. Wie es sich damit verhält, beurteilt sich nach der Verhältnismässigkeit der zur Emissionsbegrenzung erforderlichen Massnahmen, was eine umfassende Interessenabwägung erfordert (Robert Wolf, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 2002, N. 72 zu Art. 25 USG).

Auf der einen Seite ist nur ein kleiner Personenkreis vom Mehrlärm betroffen, nämlich die Bewohner des Hauses auf Parzelle Nr. 494. Zudem tritt die Überschreitung der Planungswerte nur bei einem einzigen Raum des Hauses ein und kann sie auch in ihrer Höhe nicht als gravierend bezeichnet werden. Der für den Tag geltende Wert von 60 dB (A) wird gemäss dem UVB um 1.7 dB (A), jener für die Nacht von 50 dB (A) um 1.4 dB (A) überschritten. Die berechneten Werte liegen somit deutlich unter den Immissionsgrenzwerten von 65 dB (A) für den Tag und 55 dB (A) für die Nacht (vgl. Ziff. 2 von Anhang 3 zur LSV).

Auf der anderen Seite müsste eine das Gebäude auf Parzelle Nr. 494 abschirmende Lärmschutzwand gemäss der Stellungnahme des BAFU vom 26. Juli 2012 50 m lang und 2 m hoch sein. Die Regierung schätzte die Kosten einer 54 m langen Wand auf etwa Fr. 300'000.-- bis 400'000.--, wobei sie von einer Höhe von 3 bis 5 m ausging. Auch bei einer lediglich 2 m hohen Wand wären die

Mehrkosten somit erheblich. Weiter ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz annahm, das Ortsbild des Weilers Schefftau, der sich in einem Ortsbildschutzgebiet befindet, würde durch eine Lärmschutzwand beeinträchtigt. Es ist insofern auch nicht davon auszugehen, dass die Beeinträchtigung des Landschaftsbilds durch eine zusätzliche Bepflanzung mit Bäumen, welche im Übrigen weitere Mehrkosten verursachen würde, verhindert werden könnte.

Das BAFU hielt vor diesem Hintergrund in seiner Stellungnahme im bundesgerichtlichen Verfahren fest, die Erstellung einer Lärmschutzwand zum Schutz eines einzigen von einer Planungswertüberschreitung betroffenen Raumes wäre unverhältnismässig und es sei vertretbar, das Interesse des Ortsbildschutzes höher zu gewichten. Diese Interessenabwägung überzeugt. Das Verwaltungsgericht hat kein Bundesrecht verletzt, wenn es davon ausging, dass Erleichterungen im Sinne von Art. 25 Abs. 2 USG zulässig sind.

7.8. Eine Beurteilung unter dem Gesichtspunkt der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nach Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV (vgl. E. 7.6 hiavor) führt mit Bezug auf den Beschwerdeführer 2 zu keinem anderen Ergebnis, zumal der Massstab von Art. 25 Abs. 2 USG strenger ist. Da vorliegend die Voraussetzungen für Erleichterungen nach Art. 25 Abs. 2 USG zu bejahen sind, entfallen insofern auch lärmbegrenzende Massnahmen unter dem Titel des Vorsorgeprinzips (vgl. Urteil 1A.167/2004 vom 28. Februar 2005 E. 4.4 mit Hinweisen, in: URP 2005 S. 568).

Zwar ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass sich auch der Beschwerdeführer 1 (bei dessen Wohnhaus die Planungswerte eingehalten sind) auf das Vorsorgeprinzip berufen kann und somit die Betrachtungsweise eine etwas andere ist. Am Ergebnis ändert dies freilich nichts. Bereits unter den Planungswerten liegende Emissionen sind nach der Praxis nur dann weiter zu reduzieren, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreicht werden kann (BGE 127 II 306 E. 8 S. 318; 124 II 517 E. 5a S. 523; Urteil 1C\_10/2011 vom 28. September 2011 E. 4.1, in: URP 2012 S. 19; je mit Hinweisen). Davon kann vorliegend nicht die Rede sein, zumal eine Lärmschutzwand, die neben dem Wohnhaus des Beschwerdeführers 2 auch jenes des Beschwerdeführers 1 abschirmt, nochmals deutlich grösser sein müsste. Die Regierung ist in ihrer Vernehmlassung im bundesgerichtlichen Verfahren davon ausgegangen, dass eine solche Wand etwa 100 m lang wäre. Unter diesen Voraussetzungen steht ohne Weiteres fest, dass auch nach dem Massstab von Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV keine Lärmschutzwand erforderlich ist.

8.

Aus den genannten Gründen ist auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nicht einzutreten und ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang tragen die Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten ist.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Politischen Gemeinde Wattwil, der Politischen Gemeinde Ebnat-Kappel, der Regierung und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. März 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Dold