



Urteil vom 27. Dezember 2011

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Toni Steinmann.

Parteien

Ortsgemeinde Wartau, Dornau/Postfach 50, 9478 Azmoos,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA, 3003 Bern,

und

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

Gegenstand

Plangenehmigung (Ausführungsprojekte zu
Nationalstrassen, SABA Schwetti).

Sachverhalt:**A.**

Am 4. März 2010 unterbreitete das Bundesamt für Strassen (ASTRA) dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Ausführungsprojekt "Nationalstrassen N3/N13, Verzweigung Sarganserland, SABA Schwetti" zur Genehmigung. Das Projekt sieht vor, das bestehende Entwässerungssystem der Nationalstrasse N13 nördlich des Anschlusses Trübbach mit einer Strassenabwasserbehandlungsanlage (SABA) zu erweitern, damit das gereinigte Strassenabwasser bei der Einleitung in den Vorfluter Schwettiessen die Anforderungen des Gewässerschutzes erfüllt. Am bestehenden Ölrückhaltebecken (OERB) sollen Zu-, Ab- und Überleitungen sowie Pumpen eingebaut werden. Zudem sind ein Absetz- und Retentionsfilterbecken sowie eine Zufahrtsstrasse geplant.

B.

Im Rahmen der öffentlichen Auflage vom 8. April bis 7. Mai 2010 erhob unter anderem die Ortsgemeinde Wartau Einsprache gegen das Ausführungsprojekt. Sie verlangte im Wesentlichen von der Errichtung der geplanten SABA Schwetti abzusehen, weil das Projekt den Grundsatz des sorgsamem Umgangs mit Nutzland verletze und die Voraussetzungen für eine Enteignung nicht ausgewiesen seien. Eventualiter beantragte sie eine angemessene Entschädigung für das beanspruchte Land.

C.

Das UVEK genehmigte das Ausführungsprojekt am 9. November 2010 unter Vorbehalt verschiedener Auflagen. Die Einsprache der Ortsgemeinde Wartau wies es ab, soweit es darauf eintrat. Bezüglich des Entschädigungsbegehrens hielt das UVEK fest, dieses werde nach Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens an die zuständige Eidgenössische Schätzungskommission (ESchK) überwiesen.

D.

Gegen die Plangenehmigung erhebt die Ortsgemeinde Wartau (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, in Aufhebung der Plangenehmigung vom 9. November 2010 sei auf den Bau der SABA Schwetti zu verzichten und das Enteignungsrecht dafür nicht zu gewähren. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt sie die Durchführung eines Augenscheins.

Die Beschwerdeführerin bringt insbesondere vor, das ASTRA habe den Nachweis nicht erbracht, dass die SABA an der vorgesehenen Stelle errichtet werden müsse. In der Plangenehmigung sei die Notwendigkeit des Standorts nicht ernsthaft überprüft worden. Indem das UVEK ohne eigene Erwägungen die Beurteilung des ASTRA als zutreffend anerkenne, sei ihm eine Verletzung der Begründungspflicht vorzuwerfen. Was gegen den von ihr vorgeschlagenen alternativen Standort Hüttenbrunnen vorgebracht werde, sei wenig überzeugend und teilweise offensichtlich auch falsch. Mit einem Ausbau des nahe gelegenen Retentionsbeckens Hüttenbrunnen könne verhindert werden, dass weiteres Kulturland überbaut werden müsse und somit als landwirtschaftliches Nutzland verloren gehe. Der vom ASTRA in diesem Zusammenhang behauptete unverhältnismässige Mehraufwand sei in keiner Weise spezifiziert worden und deshalb nicht überprüfbar.

Im Weiteren ersucht die Beschwerdeführerin um Zusprechung einer angemessenen Entschädigung. Dass sie keinen Anwalt beigezogen habe, könne eine angemessene Entschädigung nicht ausschliessen. Das mit der Ausarbeitung der Beschwerdeschrift beauftragte Mitglied des Verwaltungsrats sei gezwungen gewesen, relativ viel Zeit in diese Streitigkeit zu investieren und sich auch beraten zu lassen. Weil sie ihren Ratsmitgliedern solche speziellen Aufwendungen entschädigen müsse, seien ihr Kosten entstanden.

E.

Das ASTRA beantragt mit Stellungnahme vom 26. Januar 2011 die Abweisung der Beschwerde.

Zur Begründung führt es im Wesentlichen aus, dass der mittels Variantenbeurteilung gewählte Standort beim bestehenden OERB Schwettiessen am besten zur Erstellung der SABA geeignet sei. Der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Standort Hüttenbrunnen sei insbesondere aufgrund der lagebedingten Mehrkosten von ca. 1 Million Franken als unzweckmässig erachtet und deshalb nicht in die detaillierte Variantenbeurteilung einbezogen worden.

F.

Das UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt mit Vernehmlassung vom 28. Januar 2011 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

In der Begründung führt die Vorinstanz u.a. aus, dass den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und der haushälterischen Nutzung des Bodens beim Bau von Nationalstrassen und ihren Bestandteilen zweifellos eine grosse Bedeutung zukomme. Gleichzeitig habe aber auch immer eine Interessenabwägung zwischen den verschiedenen schutzwürdigen Interessen aller Beteiligten stattzufinden. Im Auflageprojekt seien verschiedene Standorte aufgrund der Kriterien "*Kosten-Nutzen*", "*Betrieb-Unterhalt*", "*Auswirkungen auf Umwelt*" und "*Auswirkungen auf Dritte*" geprüft worden. Mit der Auswertung von drei Standorten sei das ASTRA seiner Verpflichtung, verschiedene zweckmässige Varianten zu prüfen, nachgekommen. Anhand dieser Variantenbeurteilung sei der am besten geeignete Standort für die SABA bestimmt worden. Der von der Beschwerdeführerin vorgebrachte alternative Standort Hüttenbrunnen sei bereits aufgrund einer groben Kostenberechnung als unzweckmässig aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden.

G.

Die Beschwerdeführerin hält in den Schlussbemerkungen vom 24. Februar 2011 an ihren Anträgen fest und betont, dass das Kriterium des sparsamen Umgangs mit Kulturland bei der Standortwahl nicht angemessen berücksichtigt worden sei.

H.

Eine Vertretung des Bundesverwaltungsgerichts führte am 28. Juni 2011 einen Augenschein durch, zu dessen Protokoll die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das ASTRA mit Eingaben vom 5., 6. und 8. Juli 2011 ihre Bemerkungen vorbrachten.

I.

Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidwesentlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen im Sinn von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021; Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Die

hier strittige Plangenehmigung der Vorinstanz stützt sich auf Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) und stellt eine solche Verfügung dar. Die Vorinstanz gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, liegt nicht vor (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerdeführung ist berechtigt, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 VwVG).

Gemeinwesen sind praxisgemäss zur Beschwerde insbesondere dann berechtigt, wenn sie gleich oder ähnlich wie Private berührt sind oder spezifische öffentliche Anliegen verfolgen (BGE 136 I 265 E. 1.4 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-623/2010 vom 14. September 2010 E. 1.1 mit Hinweis; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Zürich/Basel/Genf 2009, N 21 zu Art. 48). Die Beschwerdeführerin ist einerseits als Grundeigentümerin der für die Projektrealisierung beanspruchten Parzelle betroffen und andererseits verfolgt sie das öffentliche Anliegen einer haushälterischen Bodennutzung. Zudem hat sie am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch den Entscheid der Vorinstanz insofern beschwert, als ihre Einsprache abgewiesen wurde. Sie ist somit zur Beschwerdeerhebung legitimiert, was denn auch zu Recht unbestritten blieb.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 50 und 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist damit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn unter anderem technische Probleme zu beurteilen sind und die

Vorinstanz ihren Entscheid gestützt auf die Berichte von Fachbehörden gefällt hat. In diesen Fällen hat das Bundesverwaltungsgericht primär zu klären, ob alle berührten Interessen ermittelt und beurteilt sowie ob die möglichen Auswirkungen des Projekts bei der Entscheidfindung berücksichtigt wurden. Es untersucht daher lediglich, ob sich die Vorinstanz von sachgerechten Erwägungen hat leiten lassen und weicht nicht ohne Not von deren Auffassung ab. Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist allerdings, dass es im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gibt und davon ausgegangen werden kann, dass die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (BGE 133 II 35 E. 3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-438/2009 vom 1. März 2011 E. 19.7 mit Hinweisen; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 446c f.).

3.

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA, BBl 2005 6029) ist die Strassenhoheit und das Eigentum an den Nationalstrassen per 1. Januar 2008 auf den Bund übergegangen (Art. 8 Abs. 1 NSG, AS 2007 5779). Zuständig für die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes und die Ausarbeitung der Ausführungsprojekte sind die Kantone, während diese Zuständigkeit für den Bau neuer und den Ausbau bestehender Nationalstrassen neu dem ASTRA zukommt (Art. 21 Abs. 2 und Art. 40a NSG). In seinem Zuständigkeitsbereich sorgt das ASTRA für den nötigen Landerwerb und ihm steht hierfür das Enteignungsrecht zu (Art. 32 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 1 NSG). Bei Plangenehmigungsgesuchen im Rahmen von Bau- oder Ausbauvorhaben, die am 1. Januar 2008 hängig waren, bleiben die Kantone bis zum Abschluss der Verfahren zuständig (Art. 62a Abs. 7 NSG i.V.m. Art. 56 Abs. 6 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [NSV, SR 725.111]). Das Plangenehmigungsverfahren wird in allen Fällen vom Departement durchgeführt, es ist auch weiterhin für die Genehmigung der Ausführungsprojekte zuständig (Art. 26 Abs. 1 NSG).

Weil es sich vorliegend um ein Plangenehmigungsverfahren handelt, das am 4. März 2010 und somit nach Inkrafttreten der neuen Zuständigkeitsordnung gestellt wurde, ist das ASTRA für die

Projektierung der SABA zuständig und hierfür mit dem Enteignungsrecht nach Art. 39 Abs. 1 NSG ausgestattet.

4.

4.1 Ausführungsprojekte für Nationalstrassen geben Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien (Art. 21 NSG). Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, insbesondere Bauten und Anlagen zur Entwässerung (Art. 6 NSG und Art. 2 Bst. g NSV).

Die 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). Hierzu sind die berührten Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und so abzuwägen, dass sie möglichst umfassend berücksichtigt werden können (Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2086/2006 vom 8. Mai 2007 E. 6 mit Hinweisen; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2008, S. 84 f.).

4.2 Der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung ist in Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) vorgesehen. Konkretisiert wird er in Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700). Danach sorgen Bund, Kantone und Gemeinden für eine haushälterische Bodennutzung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft. Die haushälterische Bodennutzung ist das zentrale Ziel der Raumplanung und umfasst in quantitativer Hinsicht die Pflicht, nach Möglichkeiten einer sparsamen Bodennutzung zu suchen (PIERRE TSCHANNEN, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2010, N 15 zu Art. 1). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden müssen darauf achten, die Landschaft zu schonen;

insbesondere sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dem Kulturlandschutz und der Fruchtfolgeflächensicherung grosses Gewicht beizumessen (BGE 115 Ia 354 E. 3f/bb, Urteil des Bundesgerichts 1A.19/2007 vom 2. April 2008 E. 5.2 mit Hinweisen). Dennoch ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, Fruchtfolgeflächen zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch zu nehmen, wenn dies durch entgegenstehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt erscheint. Hierfür ist eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich (Art. 3 RPV; HÄNNI, a.a.O., S. 84 f.).

5.

Den Projektunterlagen lässt sich entnehmen, dass im Rahmen der Planung drei verschiedene Standorte aufgrund der Kriterien "*Kosten-Nutzen*", "*Betrieb-Unterhalt*", "*Auswirkungen auf Umwelt*" und "*Auswirkungen auf Dritte*" geprüft wurden. Darunter insbesondere der vorliegend umstrittene und von der Vorinstanz unter Vorbehalt verschiedener Auflagen genehmigte Standort auf der Wiese beim bestehenden OERB Schwettiessen. Dieser wurde bezüglich der Kriterien "*Kosten-Nutzen*", "*Betrieb-Unterhalt*" sowie "*Auswirkungen auf Dritte*" als leicht besser als die anderen Standorte beurteilt. Bezüglich des Kriteriums "*Auswirkungen auf Umwelt*" wurde er im Vergleich zu den beiden anderen Standorten als gleichwertig eingestuft, wobei festgehalten wurde, dass eher negative Auswirkungen in den Bereichen Lärm (Bauphase), Boden (Verkleinerung Fruchtfolgeflächen) und Natur (Ufervegetation) entstünden. Insgesamt wurde der Standort auf der Wiese beim bestehenden OERB Schwettiessen als der am besten geeignete beurteilt.

Im Weiteren lässt sich den Projektunterlagen entnehmen, dass für die Erstellung des Absetz- und Retentionsfilterbeckens (inklusive Zufahrt) ein Landerwerb erforderlich ist. Gemäss Landerwerbs- und Enteignungsplan werden dabei vom Grundeigentum der Beschwerdeführerin ca. 3'022 m² dauerhaft und ca. 1'862 m² temporär für das Projekt beansprucht.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin machte in ihren Eingaben ans Bundesverwaltungsgericht sowie anlässlich des Augenscheins im Wesentlichen geltend, dass das Kriterium des sparsamen Umgangs mit

Kulturland bei der Standortwahl nicht angemessen berücksichtigt worden sei. Der von ihr vorgeschlagene Standort Hüttenbrunnen sei zu Unrecht nicht in die Variantenbeurteilung einbezogen worden, obwohl er eine echte Alternative darstelle. Mit einem Ausbau des nahe gelegenen Retentionsbeckens Hüttenbrunnen könne nämlich verhindert werden, dass weiteres Kulturland überbaut werden müsse und somit als landwirtschaftliches Nutzland verloren gehe. Zudem wäre keine Enteignung erforderlich, weil das Land bei Hüttenbrunnen bereits früher an den Bund abgetreten worden sei. Schliesslich weise der Standort Hüttenbrunnen auch aufgrund der besseren Erschliessung Vorteile auf. Der vom ASTRA im Zusammenhang mit dem Standort Hüttenbrunnen behauptete unverhältnismässige Mehraufwand sei in keiner Weise spezifiziert worden und deshalb nicht überprüfbar.

6.2 Das ASTRA wendete dagegen in der Stellungnahme vom 26. Januar 2011 sowie anlässlich des Augenscheins insbesondere ein, dass sich der gewählte Standort auf der Wiese beim bestehenden OERB Schwettiessen aufgrund der durchgeführten Variantenprüfung als am besten geeignet herausgestellt habe. Der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Standort Hüttenbrunnen sei nicht näher geprüft worden, weil er aufgrund einer Grobbeurteilung ohne weiteres als unzweckmässig aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden sei. Der Bau der SABA beim Standort Hüttenbrunnen würde eine Pumpleitung erfordern, weil das Wasser über eine Strecke von ca. 2 km bei einem geringen Gefälle von 1‰ befördert werden müsste. Diese Pumpleitung würde zu Mehrkosten von ca. 1 Million Franken führen. Während sich die Baukosten für die SABA beim Standort auf der Wiese beim bestehenden OERB Schwettiessen auf ca. 2 Millionen Franken belaufen würden, müsste für den Standort Hüttenbrunnen mit solchen von ca. 3 Millionen Franken gerechnet werden. Zusätzlich würden auch noch höhere Betriebskosten anfallen. Aufgrund dieser lagebedingten Mehrkosten sei der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Standort Hüttenbrunnen nicht in die Variantenbeurteilung einbezogen worden.

6.3 Die Vorinstanz machte in der Stellungnahme vom 28. Januar 2011 und am Augenschein im Wesentlichen geltend, der projektierte Standort basiere auf einem vollständig und sauber ausgearbeiteten Ausführungsprojekt mit nachvollziehbarer Variantenbeurteilung und lasse sich somit nicht beanstanden. Der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Standort Hüttenbrunnen sei bereits aufgrund einer Grobbeurteilung als unzweckmässig aus dem Auswahlverfahren

ausgeschieden. Eine detaillierte Darstellung dieser Variante habe sich deshalb erübrigt.

7.

Wie die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zeigen, ist zwischen ihnen streitig, unter welchen Umständen und in welchem Umfang alternative Projektvarianten zu prüfen sind. Die Beschwerdeführerin macht letztlich eine unvollständige Sachverhaltsabklärung sowie eine fehlerhafte Interessenabwägung geltend. Nachfolgend ist somit vorab zu prüfen, ob der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Standort Hüttenbrunnen zu Recht aufgrund einer Grobbeurteilung als unzweckmässig aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden wurde.

7.1 Gemäss Rechtsprechung darf sich bei der Planung von öffentlichen Werken der Aufwand für die Ausarbeitung von Projektvarianten und Alternativen in einem gewissen Rahmen halten. Stellt sich schon aufgrund einer Projektskizze oder grober Kostenberechnungen heraus, dass eine Lösung mit erheblichen Nachteilen belastet ist, darf sie ohne weiteres als unzweckmässig aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden werden. Den Plangenehmigungsbehörden stehen genügend Fachleute zur Verfügung, welche die Kosten zusätzlicher baulicher Massnahmen ohne Ausarbeitung eines detaillierten Projekts der Grössenordnung nach bestimmen können (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1A.141/2006 vom 27. September 2006 E. 11.1 und 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 3.2, je mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 11.2.4 und A-594/2009 vom 10. November 2009 E. 4.2, je mit Hinweisen).

7.2 Bei den drei im Rahmen der Planung näher geprüften Standorten fällt auf, dass diese ausnahmslos auf landwirtschaftlichem Nutzland (Wies- und Ackerland) liegen; eine Projektvariante mit geringer bzw. ohne Beanspruchung von Kulturland – wie beispielsweise die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene – wurde dagegen nicht detailliert ausgearbeitet. Das ASTRA und die Vorinstanz begründen dies einzig mit den aufgrund einer Grobbeurteilung berechneten Mehrkosten für den Bau und Betrieb der Anlage. Hingegen machen sie nicht geltend, die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Variante sei technisch nicht machbar oder es stünden ihr andere Nachteile, wie z.B. solche umweltrechtlicher Art, entgegen. In diesem Sinn hat das ASTRA anlässlich des Augenscheins denn auch bestätigt, dass es letztlich um eine Abwägung zwischen den höheren Betriebs- und Investitionskosten

und dem Interesse am schonenden Umgang mit Nutzland gehe. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz und des ASTRA ist dem finanziellen Interesse für sich alleine jedoch nicht ohne weiteres mehr Gewicht beizumessen, als dem öffentlichen Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung. Die ermittelten Mehrkosten lassen den von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Standort Hüttenbrunnen nicht von vornherein als unverhältnismässig erscheinen. Dies gilt umso mehr, als dieser Standort neben dem Kulturlandschutz auch bezüglich der Erschliessung gewisse Vorteile aufzuweisen scheint. Zudem wäre keine Enteignung erforderlich, weil das Land bei Hüttenbrunnen bereits im Eigentum des Bundes steht. Der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Standort Hüttenbrunnen ist demnach nicht mit derart erheblichen Nachteilen belastet, dass er ohne weiteres als unzweckmässig aus dem Auswahlverfahren hätte ausgeschieden werden können.

Mit der Genehmigung des vom ASTRA unterbreiteten Ausführungsprojekts hat die Vorinstanz das öffentliche Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung, welchem rechtsprechungsgemäss hohes Gewicht beizumessen ist (vgl. hiervor E. 4.2), nicht hinreichend berücksichtigt. In diesem Sinn hatte denn auch das Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen mit Schreiben vom 5. August 2010 darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Projekte – darunter insbesondere das vorliegend in Frage stehende – die Landwirtschaft insgesamt deutlich stärker berühren, als ursprünglich angenommen.

Insgesamt erscheinen im vorliegenden Fall die rein ökonomischen Interessen im Vergleich zu den gewichtigen Interessen am Kulturlandschutz und der Fruchtfolgefächensicherung von untergeordneter Bedeutung zu sein. Deshalb wäre unter Vorbehalt der Ergebnisse einer detaillierten Prüfung einem den Kulturlandschutz hinreichend berücksichtigenden Standort – wie beispielsweise dem von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen – der Vorzug zu geben. Dies gilt umso mehr, als solche alternative Standorte offenbar vorhanden und technisch umsetzbar zu sein scheinen.

7.3 Nach dem Gesagten liegen – wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht – eine unvollständige Sachverhaltsabklärung sowie eine fehlerhafte Interessenabwägung vor. Der Sachverhalt ist deshalb mit einer detaillierten Prüfung des von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen bzw. eines anderen den Kulturlandschutz hinreichend

berücksichtigenden Standorts zu ergänzen. Die erforderlichen Abklärungen dürften sich als aufwändig erweisen und setzen zudem technisches Fachwissen voraus. Da die Sachverhaltsvervollständigung am besten durch die Vorinstanz unter Beizug der entsprechenden Fachbehörden erfolgt, rechtfertigt es sich ausnahmsweise, die Angelegenheit an diese zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG; zu dieser Möglichkeit MADELEINE CAMPRUBI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, N 11 zu Art. 61; PHILIPPE WEISSENBARGER, Praxiskommentar VwVG, N 16 zu Art. 61; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-438/2009 vom 8. März 2011 E. 20 und A-6594/2010 vom 29. April 2011 E. 8.2.3).

7.4 Da die Angelegenheit zur weiteren Prüfung und neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist, erübrigt es sich, auf die von der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Variantenbeurteilung geltend gemachte Verletzung der Begründungspflicht einzugehen.

8.

Die Beschwerdeführerin bemängelt schliesslich, dass ihr im Plangenehmigungsverfahren keine Parteientschädigung zugesprochen worden sei.

8.1 Wird mit der Plangenehmigung zugleich über enteignungsrechtliche Einsprachen entschieden (Art. 27d Abs. 2 NSG), richtet sich die Kosten- und Entschädigungsregelung gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen eine Enteignung droht, nach den Spezialbestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711; vgl. BGE 119 Ib 458 E. 15, Urteile des Bundesgerichts 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 6, je mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2422/2008 vom 18. August 2008 E. 14.1). Gemäss Art. 115 Abs. 1 EntG hat der Enteigner für die notwendigen aussergerichtlichen Kosten des Enteigneten im Einsprache-, Einigungs- und Schätzungsverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen. Die Parteientschädigung umfasst in analoger Anwendung von Art. 8 Abs. 2 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (SR 172.041.0) i.V.m. Art. 8, Art. 9 Abs. 1 sowie Art. 13 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) die Kosten der Vertretung (beinhaltend das Anwaltshonorar oder die Vergütung für eine nichtanwaltliche

berufsmässige Vertretung sowie den Auslagenersatz) und allfällige weitere notwendige Auslagen (beinhaltend die Spesen, soweit sie Fr. 100.-- übersteigen, sowie den Verdienstausschlag, soweit er einen Tagesverdienst übersteigt und die Partei in bescheidenen finanziellen Verhältnissen lebt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2684/2010 vom 19. Januar 2011 E. 27.3).

8.2 Vorliegend richtet sich die Entschädigungsregelung nach den Spezialbestimmungen des EntG, weil in der Plangenehmigung zugleich über enteignungsrechtliche Einwände entschieden wurde. Da seitens der Beschwerdeführerin kein Vertretungsverhältnis vorliegt und zudem nicht anzunehmen ist, dass die Auslagen für Spesen über Fr. 100.-- liegen, lässt sich nicht beanstanden, dass ihr im vorinstanzlichen Verfahren keine Parteientschädigung zugesprochen wurde. Die Beschwerde erweist sich demnach in diesem Punkt als unbegründet.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Plangenehmigungsverfügung vom 9. November 2010 aufzuheben ist. Die Sache ist zur weiteren Prüfung und neuen Entscheidung im Sinn des Gesagten (vgl. hiervor E. 7) an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen (vgl. hiervor E. 8).

10.

10.1 Die Kosten- und Entschädigungsregelung für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich ebenfalls nach den enteignungsrechtlichen Spezialbestimmungen. Danach trägt der Enteigner die im Zusammenhang mit der Geltendmachung des Enteignungsrechts stehenden Kosten vor dem Bundesverwaltungsgericht, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten (Art. 116 Abs. 1 EntG).

10.2 Das mit dem Enteignungsrecht nach Art. 39 Abs. 1 NSG ausgestattete ASTRA hat somit die auf Fr. 3'000.-- zu beziffernden Verfahrenskosten zu tragen. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

10.3 Der weder anwaltlich noch nichtanwaltlich berufsmässig vertretenen Beschwerdeführerin wird auch im Beschwerdeverfahren keine

Parteienschädigung zugesprochen (Art. 9 Abs. 1 VGKE; vgl. auch
hiervor E. 8.1).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird in Aufhebung der Plangenehmigungsverfügung vom 9. November 2010 teilweise gutgeheissen und die Sache zur weiteren Abklärung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.-- werden dem ASTRA auferlegt. Diesen Betrag hat es innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.

Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummer bekannt zu geben.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 533-344; Gerichtsurkunde)
- das ASTRA (Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Markus Metz

Toni Steinmann

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: