Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-1851/2012

Urteil vom 8. Juli 2013

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

Ruedi **Müller,**
vertreten durch Ruedi Streit, SBV Treuhand und Schätzungen,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA, 3003 Bern,

und

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

Gegenstand

Plangenehmigung N03/N13 Verzweigung Sarganserland, SABA Reschubach.

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 N03/N13, Verzweigung Sarganserland, SABA Reschubach" zur Genehmigung. Das Projekt sieht vor, das bestehende Entwässerungssystem der Nationalstrasse N03 im Gebiet Neugut/Unter-Heiligkreuz der Gemeinde Mels mit einer Strassenabwasserbehandlungsanlage (SABA) zu erweitern, damit das gereinigte Strassenabwasser bei der Einleitung in den Vorfluter Reschubach den aktuellen Gewässerschutzvorschriften entspricht. Neben dem Bau der SABA (inkl. einem Absetz- und zwei Retentionsfilterbecken) sollen das bestehende Ölrückhaltebecken (OERB) Reschubach angepasst und die dazugehörigen Zu-, Ab- und Überleitungen sowie Zufahrten erstellt werden. Das OERB befindet sich unmittelbar östlich des Reschubachs zwischen der Eisenbahnlinie und der Nationalstrasse, während die neue SABA unmittelbar westlich des Damms der Überführung Plonserstrasse und nördlich der Nationalstrasse in der Landwirtschaftszone auf der Parzelle GB-Nr. 1720 errichtet werden soll.

B.
Im Rahmen der öffentlichen Auflage vom 8. April bis 7. Mai 2010 erhob unter anderem Ruedi Müller Einsprache gegen das Ausführungsprojekt. Er verlangte im Wesentlichen, es sei auf den geplanten Bau der SABA Reschubach auf seinem landwirtschaftlich genutzten Grundstück GB-Nr. 1720 zu verzichten. Eventualiter beantragte er eine räumliche Anpassung des Projektes am vorgesehenen Standort, Realersatz für den Verlust seines Landes sowie eine volle Entschädigung für den Ertragsausfall und den Mehraufwand im Zusammenhang mit dem geplanten Projekt und eine Parteientschädigung für seine Aufwendungen im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens.

C.
Das UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) genehmigte am 7. März 2012 das Ausführungsprojekt "N03/N13 Verzweigung Sarganserland, SABA Reschubach" am vom ASTRA vorgesehenen Standort auf der Parzelle GB-Nr. 1720 unter Vorbehalt verschiedener Auflagen. Festgehalten wurde unter anderem, dass im Projektperimeter bzw. – falls nicht möglich – auf dem übrigen Gebiet des Kantons St. Gallen eine vollständige Kompensation der beanspruchten Fruchtfolgeflächen zu erfolgen habe. Der Beitrag

des ASTRA an die Kosten solcher Kompensationsmassnahmen (bspw. für Bodenverbesserungen) wurde auf Fr. 40'000.- für die beanspruchten 0.4 Hektaren Fruchtfolgeflächen veranschlagt. Die Einsprache von Ruedi Müller hiess es gut, indem es einer Anpassung des Ausführungsprojektes (Anordnung der Anlageteile neu längs der Nationalstrasse, Verzicht auf einen Weg auf dem Damm der SABA, Rückbau der Notzufahrt, Einbezug des Grundeigentümers bei der Umgebungsgestaltung) am genehmigten Standort zustimmte. Ansonsten wies es seine Einsprache ab, soweit es darauf eintrat. Für die ihm entstandenen Umtriebe sprach es Ruedi Müller eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 5'000.- zu.

D.
Gegen die Plangenehmigung lässt Ruedi Müller (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 5. April 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Er beantragt, den Entscheid der Vorinstanz vom 7. März 2012 aufzuheben und das ASTRA anzuweisen, die SABA Reschubach auf dem Grundstück der armasuisse zu planen. Eventualiter sei die Angelegenheit mit der Anweisung an die Vorinstanz zurückzuweisen, diese habe für die SABA Reschubach weitere Standorte in der näheren Umgebung und unter Berücksichtigung der Ziele "haushälterischer Verbrauch von Boden" und "Schutz von Kulturland, insbesondere von Fruchtfolgeflächen" zu prüfen bzw. am geplanten Standort die SABA mit dem geringsten Landverbrauch vorzusehen.

Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, es sei für ihn nicht nachvollziehbar, weshalb das UVEK die SABA als Nebenanlage einer Nationalstrasse bezeichnet habe. Das ASTRA habe bei seiner Variantenwahl eine unvollständige Interessenabwägung vorgenommen und diese sei von der Vorinstanz – wider besseres Wissen – nicht berichtigt worden. Bei der Abwägung sei dem Verlust von rund 4501 m^2 Fruchtfolgefläche ab der Hofparzelle seines Landwirtschaftsbetriebes und dem damit verbundenen Eingriff in sein Privateigentum nicht oder nur ungenügend Rechnung getragen worden und es sei beim Vergleich der verschiedenen Varianten kein Standort auf landwirtschaftlich weniger gut geeigneten Böden einbezogen worden. Zudem seien beim Vergleich der beiden Standorte GB-Nr. 1720 (eigenes Grundstück) und GB-Nr. 1730 (armasuisse) die Baukosten und insbesondere der Bodenpreis zu stark und die übrigen öffentlichen Anliegen zu gering gewichtet bzw. weitere wichtige Kriterien überhaupt nicht oder falsch berücksichtigt worden. Sogar das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) habe im Plangenehmigungsverfahren um eine neue Variantenbeurteilung unter besserer Berücksichtigung der nega-

tiven Auswirkungen des Verlustes an Fruchtfolgeflächen ersucht. Mit einem Kompensationsbetrag von (bloss) Fr. 40'000.- werde dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung nicht Genüge getan. Der Standort auf dem Grundstück GB-Nr. 1730 sei insgesamt besser geeignet als der Standort auf dem Grundstück GB-Nr. 1720. Allenfalls komme ein weiterer Standort weiter westlich auf dem Boden der Ortsgemeinde Mels in Frage. Die von der Vorinstanz vorgenommene Reduktion der Parteientschädigung sei zu Unrecht erfolgt.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 4. Juni 2012 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zwar habe sie in der Plangenehmigungsverfügung die SABA fälschlicherweise als Nebenanlage bezeichnet; dies ändere jedoch nichts daran, dass das Projekt weder eine Umweltverträglichkeitsprüfung noch kantonale Bewilligungen und Pläne erforderlich mache. Das ARE habe sich zuerst kritisch zum Projekt geäussert, sich aber nach einer Differenzbereinigungssitzung der verschiedenen Bundesämtern mit dem geplanten Standort einverstanden erklärt. Die vom ASTRA vorgenommene Variantenbeurteilung sei nachvollziehbar und habe alle relevanten Faktoren berücksichtigt. Zudem sei das Projekt optimiert und an die örtlichen Begebenheiten angepasst worden, so dass ein geringerer Landverbrauch resultiert habe. Solange von den verschiedenen Arbeitsgruppen des Bundes keine einheitlichen neuen Beurteilungskriterien erarbeitet worden seien, werde der Landerwerbspreis wie bis anhin in die Interessenabwägung einbezogen. Die Parzelle GB-Nr. 1730 werde von der armasuisse als Baulandreserve benötigt. Mit der Kompensationszahlung und der damit verbundenen Aufwertung einer entsprechenden Fläche zu Fruchtfolgeflächen werde der haushälterischen Bodennutzung genügend Rechnung getragen. Eine SABA sei an gewisse Standortvoraussetzungen (bspw. Nähe zur Nationalstrasse) gebunden und könne nicht ausschliesslich nach Kriterien, welche eine grösstmögliche Schonung der Land- und Bodenressourcen zum Ziel haben, gebaut werden. Die vom Beschwerdeführer angeführte brachliegende landwirtschaftliche Fläche befinde sich erst rund 1.5 km westlich des Standortes GB-Nr. 1720 und hätte wegen der längeren Pumpleitung zur SABA sowie der längeren Ableitung in den Reschubach Mehrkosten von ca. 0.75 Mio. Franken sowie höhere Betriebs- und Energiekosten zur Folge. Varianten an solchen weit entfernten Standorten seien deshalb mit Recht bereits in der Grobbeurteilung als unzweckmässig aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden worden. Die dem Beschwerdeführer zugesprochene Parteientschädigung erachte sie als angemessen.

F.
Das ASTRA beantragt in seiner Stellungnahme vom 7. Juni 2012 die Abweisung der Beschwerde. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung seien bei der Interessenabwägung finanzielle Gründe wie die Landerwerbskosten klarerweise zu berücksichtigen und eine Gewichtung derselben im Umfang von 50 % erscheine nicht als unverhältnismässig. Es halte beim Vergleich der beiden Standorte GB-Nr. 1720 und GB-Nr. 1730 an den von ihm gewählten Beurteilungskriterien und deren Gewichtung und Bewertung grundsätzlich fest. Bei der Auswahl des Standortes könne nicht einfach auf die bestehende Nutzung der betreffenden Parzelle abgestellt werden, sei doch die SABA als neuer Bestandteil der Nationalstrasse grundsätzlich ohnehin nicht zonenkonform. Der Frage der Vereinbarkeit mit der Nutzungsplanung habe sie bei den Kriterien "Auswirkungen auf Dritte" und "Auswirkungen auf die Umwelt" Rechnung getragen. In die Kompensationszahlungen dürften keine Kosten für die Rückzonung von Bauland mit eingerechnet werden. Weit entfernte Standorte wie die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene rund 1.5 km westlich des Standortes GB-Nr. 1720 gelegene "brachliegende" landwirtschaftliche Fläche seien aufgrund erheblicher Mehrkosten bereits in der Grobbeurteilung als unzweckmässig aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden worden.

G.
In seinem Fachbericht vom 10. Juli 2012 bezeichnet das Bundesamt für Umwelt (BAFU) den Plangenehmigungsentscheid vom 7. März 2012 als mit der Umweltschutzgesetzgebung vereinbar.

H.
Das ARE verzichtet mit Eingabe vom 10. Juli 2012 auf eine Stellungnahme.

I.
Die Vorinstanz verzichtet mit Eingabe vom 20. Juli 2012 auf die Einreichung von Bemerkungen zum Fachbericht des BAFU.

J.
Das ASTRA nimmt mit Schreiben vom 7. August 2012 Stellung zum Fachbericht des BAFU.

K.
Der Beschwerdeführer hält in seinen Schlussbemerkungen vom 23. August 2012 an seinen Anträgen fest. Der Fachbericht des BAFU

schliesse die Realisierung einer SABA an einem der von ihm bevorzugten Alternativstandorten nicht aus. Aufgrund der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen sowie der Einstufung der SABA als Bestandteil der Nationalstrasse hätte eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden müssen. Auch wenn mittels den Kompensationszahlungen landwirtschaftlich genutzte Böden zu Fruchtfolgeflächen aufgewertet würden, gehe insgesamt landwirtschaftliches Kulturland verloren. Der von ihm angeführte Alternativstandort befinde sich auf der Parzelle GB-Nr. 1963 der Ortsgemeinde Mels und sei nur rund 950 m vom geplanten Standort entfernt; die vom ASTRA behaupteten Mehrkosten seien daher entsprechend zu reduzieren.

L.
Eine Vertretung des Bundesverwaltungsgerichtes führt am 24. Oktober 2012 in Anwesenheit des Beschwerdeführers, der Vorinstanz, des ASTRA, des BAFU und der Ortsgemeinde Mels eine Begehung der Parzellen GB-Nr. 1720 (Beschwerdeführer), GB-Nr. 1730 (armasuisse) und GB-Nr. 1963 (Ortsgemeinde Mels) sowie von vier zusätzlichen vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Alternativstandorten durch. Die armasuisse und das ARE haben auf eine Teilnahme verzichtet.

M.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidwesentlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Die hier im Streite stehende 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. Das UVEK gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichtes. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet

angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist als formeller Adressat des angefochtenen Entscheides durch diesen auch materiell beschwert und zur Beschwerdeführung ohne weiteres legitimiert.

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

2.

2.1 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. 40*a* 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. 62*a* 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 eingeleitet worden ist, ist das ASTRA für die Ausarbeitung des Ausführungsprojektes und dessen Einreichung bei der Vorinstanz zuständig und mit dem Enteignungsrecht nach Art. 39 Abs. 1 NSG ausgestattet.

2.2 Die Vorinstanz hat dem Plangenehmigungsgesuch des ASTRA mit Entscheid vom 7. März 2012 grundsätzlich entsprochen. Das Bundesamt hat damit als Gesuchsteller ein Interesse daran, sich auch am vorliegenden Beschwerdeverfahren, in welchem die Aufhebung des angefochtenen Entscheides beantragt wird, als Partei zu beteiligen.

3.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhaltes und Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

4.
Ausführungsprojekte für Nationalstrassen geben Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien (Art. 21 Abs. 1 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 sowie zum Schutz der Umwelt (Art. 6 NSG sowie Art. 2 Bst. g und Bst. l NSV). Unter den Parteien mit Recht nicht mehr umstritten ist, dass es sich bei der geplanten SABA Reschubach nicht um eine Nebenanlage gemäss Art. 7 NSG bzw. Art. 6 NSV, sondern um einen Bestandteil der Nationalstrasse N03 im Sinne von Art. 2 Bst. g bzw. Bst. l NSV handelt. Strittig ist allerdings nach wie vor, ob für die SABA am vorgesehenen Standort eine Umweltverträglichkeitsprüfung hätte durchgeführt werden müssen.

4.1 Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, welche die Umwelt erheblich belasten können, prüft sie möglichst frühzeitig deren Umweltverträglichkeit (Art. 10*a* des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [USG, SR 814.01]). Nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) unterliegen Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang der UVPV aufgeführt sind, der Umweltverträglichkeitsprüfung, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft. Wer eine solche Anlage ändern will, muss bei der Projektierung einen Umweltverträglichkeitsbericht über die Auswirkungen der Anlage auf die Umwelt erstellen (Art. 7 UVPV). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UVPV dann wesent-

lich, wenn die der Anlage zuzurechnenden Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Änderung erfahren können, d.h. wenn diese dazu führt, dass entweder bestehende Umweltbelastungen verstärkt werden oder gewichtige Umweltbelastungen neu oder an neuer Stelle auftreten können (BGE 133 II 181 E. 6.2 mit Hinweisen).

4.2 Die geplante SABA Reschubach ist Bestandteil einer Nationalstrasse, welche in Ziff. 11.1 des Anhangs zur UVPV als UVP-Anlage aufgeführt ist. Zwar wird durch sie der Gewässerschutz erheblich verbessert, gleichzeitig werden aber am vorgesehenen Standort auf der Parzelle GB-Nr. 1720 des Beschwerdeführers unter anderem auch Fruchtfolgeflächen im Umfang von rund 2'665 m^2 vorübergehend sowie von rund 3'830 m^2 dauerhaft beansprucht. Ob unter diesen Vorzeichen nicht doch von einer wesentlichen Änderung einer bestehenden Anlage auszugehen ist und – falls ja – ob (wie geschehen) die Überprüfung der Umweltauswirkungen anhand einer vom ASTRA in Auftrag gegebenen und vom BAFU als Umweltschutzfachstelle beurteilten (detaillierten) Umweltnotiz eine formelle Umweltverträglichkeitsprüfung zu ersetzen vermag (so etwa: BGE 124 II 460 E. 3a), erschiene zwar durchaus prüfenswert. Da diese Standortvariante jedoch ohnehin aus dem Auswahlverfahren ausscheidet (vgl. E. 9 ff.), muss darauf nicht weiter eingegangen werden.

5.

5.1 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 betroffenen 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]; Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-8233/2010 vom 27. Dezember 2011 E. 4.1 sowie A-2086/2006 vom 8. Mai 2007 E. 6 je mit Hinweisen).

5.2 Das ASTRA hat im technischen Bericht vom 8. Januar 2010 ursprünglich insgesamt vier Standorte für die geplante SABA Reschubach untersuchen lassen. Zwei (im Beschwerdeverfahren von den Parteien nicht

mehr geltend gemachte) Standorte (schmaler Streifen zwischen Nationalstrasse und Eisenbahnlinie unmittelbar östlich des bestehenden OERB einerseits sowie Parkfläche unmittelbar östlich des Damms der Überführung Plonserstrasse und nördlich der Nationalstrasse andererseits) wurden wegen fehlender technischer Machbarkeit ohne weitergehende Prüfung verworfen; die verbleibenden beiden Standorte auf den Grundstücken GB-Nr. 1720 (Parzelle des Beschwerdeführers nördlich der Nationalstrasse) und GB-Nr. 1730 (Parzelle der armasuisse südlich der Eisenbahnlinie) wurden anschliessend aufgrund der Kriterien "Kosten-Nutzen", "Betrieb-Unterhalt", "Auswirkungen auf Umwelt" und "Auswirkungen auf Dritte" einander gegenübergestellt. Der Standort auf der Parzelle GB-Nr. 1720 wurde dabei wegen den tieferen Baukosten erheblich und wegen den geringeren Anforderungen an Betrieb und Unterhalt leicht besser beurteilt, während der Standort auf der Parzelle GB-Nr. 1730 bei den Auswirkungen auf die Umwelt (darunter auch der Wegfall von Fruchtfolgeflächen bzw. von Wiesland) als leicht besser und bei den Auswirkungen auf Dritte (darunter der Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche bzw. von Baulandreserven) als gleichwertig eingestuft wurde. Insgesamt erhielt der Standort auf der Parzelle des Beschwerdeführers den Vorzug. Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens nahm das ASTRA in der Folge mit Schreiben vom 28. Februar 2011 einen detaillierten Kostenvergleich der beiden Varianten vor und kam – selbst unter Berücksichtigung allfälliger Inkonvenienzen in der Höhe von Fr. 100'000.- sowie möglicher Kompensationszahlungen für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen in der Höhe von Fr. 40'000.- am projektierten Standort – aufgrund der anspruchsvollen Unterstossung der Eisenbahnlinie und der höheren Lage sowie der massiv höheren Landerwerbskosten auf Mehrausgaben im Umfang von rund Fr. 460'000.- bei einem Bau der SABA am Alternativstandort. Beim quantitativen Vergleich der beiden Standorte vom 7. Februar 2011 gewichtete es die Bau-, Betriebs- und Unterhaltskosten neu insgesamt mit 50 %, die technische Funktionalität mit 20 %, die Auswirkungen auf die Umwelt mit insgesamt 15 % (darunter der Boden- und Landverbrauch, vorab die Verkleinerung der Fruchtfolgefläche bzw. der Wegfall von Wiesland, mit 5 %) und die Auswirkungen auf Dritte ebenfalls mit insgesamt 15 % (darunter die Einschränkung der bestehenden Nutzung der Standortfläche, also der Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche bzw. von Baulandreserve, mit 5 %). Wiederum schnitt der Standort auf der Parzelle des Beschwerdeführers (gewichtetes Punktetotal: 3.50) insgesamt deutlich besser ab als derjenige auf der Parzelle der armasuisse (gewichtetes Punktetotal: 3.05). Dieser Einschätzung schloss sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung an.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, bei der Planung der SABA Reschubach sei weder eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erfolgt, noch sei der Kulturland- und Fruchtfolgeflächenschutz bei der Standortwahl zureichend gewichtet worden. So habe das ASTRA beim Vergleich der beiden Standortvarianten auf den Parzellen GB-Nr. 1720 und GB-Nr. 1730 etwa mit der Gewichtung des Kriteriums "Kosten" mit 50 % gegenüber der Gewichtung des Boden- und Landverbrauchs mit 5 %, der Beeinträchtigung von Landschaft, Schutzgebieten und Wald mit 5 % sowie der bestehenden Nutzung der Standortfläche mit 5 % die Kosten zu stark und die übrigen öffentlichen Anliegen zu wenig berücksichtigt. Die vom ASTRA ausgewiesenen Mehrkosten im Umfang von Fr. 110'000.- für die Unterstossung der Eisenbahnlinie bei der Variante auf der Parzelle der armasuisse würden von ihm in dieser Höhe bestritten. Bei den Unterkriterien "Zugänglichkeit" und "Interventionsmöglichkeit Störfall" des Kriteriums "Technische Funktionalität" sei der Standort auf der Parzelle GB-Nr. 1730 besser zu bewerten wie derjenige auf der Parzelle GB-Nr. 1720. Beim Kriterium "Boden- und Landverbrauch" sei bei einem Wegfall von Fruchtfolgeflächen in der Landwirtschaftszone nur die Wertung 1 (schlecht) einzusetzen; die Einstufung des Standortes auf der Parzelle GB-Nr. 1730 mit dem Wert 3 (genügend) sei zu schlecht ausgefallen, befinde sich dieser doch immerhin in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Oe BA). Die gleiche Bewertung (2 [mittelmässig]) der beiden Standortvarianten beim Kriterium "Bestehende Nutzung der Standortfläche" sei nicht gerechtfertigt, da die zukünftigen Bedürfnisse von Armee und Bundesverwaltung nach Bauland am Standort auf der Parzelle GB-Nr. 1730 nicht genügend ausgewiesen seien. Ein Kriterium "Vereinbarkeit mit der Nutzungsplanung" fehle beim Variantenvergleich gänzlich und eine Kompensationszahlung von Fr. 40'000.- sei für die zur Gewinnung von Fruchtfolgeflächen erforderliche Rückzonung von unbebautem Land von der Bau- in die Landwirtschaftszone nicht ausreichend. Schliesslich sei auch das öffentliche Interesse an der Erhaltung von landwirtschaftlicher Betriebsfläche und somit von Landwirtschaftsbetrieben nicht berücksichtigt worden. Insgesamt sei der Standort auf der Parzelle GB-Nr. 1730 besser geeignet als derjenige auf der Parzelle GB-Nr. 1720.

6.2 Das ASTRA wendet dagegen ein, bei der Interessenabwägung sei zwar zwischen den berührten Interessen ein Ausgleich anzustreben, das Primat des wirtschaftlichen Umgangs mit den öffentlichen Geldmitteln

bleibe jedoch jeweils vorbehalten. Finanzielle Gründe – so auch die Landerwerbskosten – seien somit beim Variantenvergleich klarerweise zu berücksichtigen und ihre Gewichtung im Umfang von 50 % sei verhältnismässig. Selbst bei Nichtberücksichtigung der Landerwerbskosten wäre aufgrund der höheren Baukosten der Standort auf der Parzelle der armasuisse schlechter zu bewerten. Es erachte die bei dieser Variante für die Leitungsarbeiten veranschlagten Mehrkosten von Fr. 110'000.- als korrekt. Es halte auch aufgrund der Einschätzung der für den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen verantwortlichen Gebietseinheit an der Gleichwertigkeit der beiden Standortvarianten hinsichtlich des Kriteriums "Zugänglichkeit" fest. Der Frage der Vereinbarkeit mit der Nutzungsplanung habe es bei den Kriterien "Auswirkungen auf Dritte" und "Auswirkungen auf die Umwelt" bereits Rechnung getragen. Werde ein neuer Bestandteil der Nationalstrasse ausserhalb des bisherigen Nationalstrassenperimeters gebaut, so müsse jedes Mal in eine "nationalstrassenfremde" Nutzungszone (z.B. in eine Bau- oder Landwirtschaftszone, in eine Zone für öffentliche Nutzung oder in ein Waldgebiet) eingegriffen werden. Sei eine SABA somit grundsätzlich ohnehin nicht "zonenkonform", falle es schwer, eine Rangliste mehr oder weniger geeigneter Nutzungszonen zu erstellen. Die (von ihm freiwillig geleisteten) Kompensationszahlungen dienten der Aufwertung von Böden mit kulturtechnischen Massnahmen. Keinesfalls könnten in diese die Kosten für die Rückzonung von Bauland einfliessen.

6.3 Die Vorinstanz hält daran fest, dass das ASTRA eine nachvollziehbare Variantenbeurteilung gemäss den bisher gültigen Kriterien und unter Einbezug aller relevanten Faktoren bei ihr eingereicht habe. Die armasuisse habe in ihrer Stellungnahme vom 23. November 2009 darauf hingewiesen, dass sie die Parzelle GB-Nr. 1730 als Baulandreserve benötige und diese nicht zum Verkauf stehe. Mit der (von allen Bundesämtern akzeptierten) Kompensationszahlung und der damit verbundenen Aufwertung einer entsprechenden Fläche zu einer Fruchtfolgefläche werde im vorliegenden Projekt der haushälterischen Bodennutzung genügend Rechnung getragen. Eine SABA sei an gewisse Standortgegebenheiten gebunden und könne nicht ausschliesslich nach Kriterien, welche eine möglichst grosse Schonung der Ressourcen Land und Boden zum Ziel hätten, gebaut werden.

7.

7.1 Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]). Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG) und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 2 Bst. d RPG). 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). Besonderen Schutz verdienen dabei die Fruchtfolgeflächen (Art. 26 ff. RPV; Art. 3 Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 8. April 1992 betreffend den Sachplan Fruchtfolgeflächen [BBl 1992 II 1649; nachfolgend: Sachplan FFF]). Zwar 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 aber eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich (Art. 3 RPV). Dies setzt gemäss der Vollzugshilfe 2006 des ARE zum Sachplan FFF (Ziff. 4.1; nachfolgend: Vollzugshilfe) grundsätzlich den Nachweis der Prüfung von Alternativen ohne oder mit weniger Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (einschliesslich der Kompensationsmöglichkeiten) voraus. Weiter muss sichergestellt sein, dass der Anteil des Kantons am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV). Schliesslich sind gewisse verfahrensrechtliche Anforderungen zu beachten: Art. 46 RPV verpflichtet die Kantone, dem ARE rechtzeitig die Änderung von Nutzungsplänen mitzuteilen, wenn Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert werden. Stellen Bundesstellen fest, dass bei der Ausübung ihrer raumwirksamen Tätigkeiten Fruchtfolgeflächen beansprucht werden müssen, so holen sie rechtzeitig die Stellungnahme des ARE ein (Art. 3 Abs. 2 Sachplan FFF und Vollzugshilfe Ziff. 4.1). Dies gilt (Art. 3 Abs. 3 Sachplan FFF e contrario) grundsätzlich auch bei der Inanspruchnahme von Flächen von weniger als 3 ha (vgl. zum Ganzen: Urteil des Bundesgerichtes 1C_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4.1).

7.2 Gemäss den Plangenehmigungsunterlagen werden für die geplante SABA Reschubach in ihrer angepassten Form (Anordnung des Absetz-

und der beiden Retentionsfilterbecken in Längsrichtung entlang der Nationalstrasse) auf der Parzelle GB-Nr. 1720 rund 2'665 m^2 Fruchtfolgeflächen vorübergehend und rund 3'830 m^2 Fruchtfolgeflächen dauerhaft beansprucht. Die Vorinstanz hat das ARE – wie in Art. 3 Abs. 2 Sachplan FFF bei der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen gefordert – (wenn auch erst nachträglich) als Fachbehörde angehört. Dieses vertrat in seiner Stellungnahme vom 22. Dezember 2010 zum im Rahmen des technischen Berichtes vorgenommenen Variantenvergleich die Auffassung, dass bei der gewählten Variante auf der Parzelle des Beschwerdeführers den negativen Auswirkungen des Verbrauchs an Fruchtfolgeflächen nicht genügend Rechnung getragen worden sei und die Variante auf der Parzelle der armasuisse insgesamt am meisten Vorteile aufweise. Ergänzend führte es in seiner Eingabe vom 1. April 2011 aus, dass der (im Vergleich zu Bauland immer tiefere) Bodenpreis für Fruchtfolgeflächen bei der Wahl eines SABA-Standortes nicht massgebend sein dürfe, würde doch ansonsten Fruchtfolgeflächen immer den Vorzug gegeben. Die Standortwahl habe vielmehr in erster Linie auf unfruchtbaren Böden, in zweiter Linie in geeigneten Bauzonen und erst in dritter Linie ausnahmsweise auf landwirtschaftlichen Nutzflächen minderer Qualität oder im Wald, grundsätzlich aber nie auf Fruchtfolgeflächen zu erfolgen, es sei denn, es bestehe keine andere Möglichkeit. Anlässlich der von der Vorinstanz nach Art. 27*e* NSG i.V.m. Art. 62*b* Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) einberufenen Differenzbereinigungsverhandlung vom 5. September 2011 mit Beteiligung von ASTRA, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und ARE erklärte Letzteres sich schliesslich – in Übereinstimmung mit den anderen Bundesämtern – mit der Standortwahl der SABA Reschubach auf der Parzelle des Beschwerdeführers einverstanden, wenn die dadurch beanspruchten Fruchtfolgeflächen durch das ASTRA kompensiert und mit der geleisteten Kompensationszahlung auf dem Gebiet des Kantons St. Gallen wieder hergestellt würden. Allerdings wies es (erneut) darauf hin, dass eine SABA grundsätzlich nicht auf Kulturland bzw. Fruchtfolgeflächen gebaut und der Bodenpreis nicht in die raumplanerische Interessenabwägung einbezogen werden dürfe; die Kompensationsfrage stelle sich überdies erst dann, wenn die Interessenabwägung ausnahmsweise zuungunsten der Fruchtfolgeflächen ausfalle und dürfe nicht in diese einbezogen werden (vgl. Schreiben vom 26. Oktober 2011). Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens hat das ARE – was doch eher befremdet (siehe etwa Art. 62*b* Abs. 4 RVOG, wonach eine Fachbehörde auch nach Durchführung eines Bereinigungsverfahrens der Rechtsmittelbehörde über ihre Stellungnahme selbständig Auskunft geben kann) – trotz Ersuchen des

Bundesverwaltungsgerichtes auf die Einreichung eines Fachberichtes sowie auf eine Teilnahme am Augenschein ausdrücklich verzichtet.

8.

8.1 Im Plangenehmigungsverfahren muss nicht jede, möglicherweise ebenfalls bundesrechtskonforme Variante dem vorgelegten Projekt gegenübergestellt werden. Bei jedem Bauprojekt sind regelmässig mehrere bundesrechtskonforme Varianten denkbar. Der Entscheid, welche davon umgesetzt wird, liegt grundsätzlich im Ermessen der Planungsbehörde und wird regelmässig durch die politischen Entscheidungsträger vorgeprägt. Sind keine Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Feststellung des Sachverhaltes erkennbar, wird dieser Ermessensentscheid im gerichtlichen Verfahren mit einer gewissen Zurückhaltung überprüft. Es ist dann 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. In ihrem Entscheid muss die Genehmigungsinstanz schliesslich hinreichend klar darlegen, wie sie die untersuchten Varianten und die auf dem Spiel stehenden Interessen beurteilt und gewichtet (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1E.16/1999 vom 25. April 2001 E. 8; vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-4832/2012 vom 1. Mai 2013 E. 6.3 und A-954/2009 vom 1. Juli 2010 E. 16.4.1 mit Hinweisen).

8.2 Die Vorinstanz hat sich im angefochtenen Entscheid (Ziff. 5.1, S. 24 f.) darauf beschränkt, die von Seiten des ASTRA vorgenommene Variantenbewertung als zutreffend anzuerkennen und die bisher angewandten Beurteilungskriterien und Gewichtungen als massgebend sowie die Leistung einer Kompensationszahlung im Umfang von Fr. 40'000.- (mit Verweis auf die unter entsprechendem Vorbehalt erfolgte Zustimmung des Kantons St. Gallen und sämtlicher betroffener Bundesämter anlässlich der Differenzbereinigungsverhandlung vom 5. September 2011) als mit dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung vereinbar zu erklären. Als Bewilligungsbehörde wäre sie jedoch verpflichtet gewesen, die Variantenbeurteilung und Interessenabwägung des ASTRA anhand der anwendbaren Rechtsnormen selber eingehend zu würdigen, sich mit den Vorbringen des Beschwerdeführers konkret auseinanderzusetzen und auf diese Weise der Plangenehmigung ihre eigenen (rechtlichen) Überlegun-

gen zu Grunde zu legen. Unter diesen Umständen erscheint mehr als fraglich, ob sie ihrer Prüfungs- und Begründungspflicht überhaupt zureichend nachgekommen ist. Da das ASTRA bzw. die Vorinstanz ihre Interessenabwägung aber ohnehin rechtsfehlerhaft vorgenommen haben (vgl. sogleich E. 9 ff.), kann diese Frage letztlich offenbleiben.

9.
Das ASTRA hat im Rahmen des quantitativen Vergleichs vom 7. Februar 2011 der als Fruchtfolgefläche ausgewiesenen Parzelle GB-Nr. 1720 des Beschwerdeführers in der Landwirtschaftszone die nicht als Fruchtfolgefläche ausgewiesene Parzelle GB-Nr. 1730 der armasuisse in der Bauzone (konkret: in der Oe BA-Zone) gegenübergestellt (vgl. E. 5.2). Es hat dabei zwar die einschlägigen Interessen richtig ermittelt, diese aber aus nachfolgenden Gründen fehlerhaft gewichtet und bewertet, was bei deren Gegenüberstellung zu einer nicht sachgerechten Standortwahl geführt hat.

9.1 Wie bereits ausgeführt (vgl. E. 7.1), geniessen die Fruchtfolgeflächen zwar keinen absoluten Schutz, da die raumplanerische Interessenabwägung stets vorbehalten bleibt. Dennoch misst das Bundesgericht bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit von Bauten ausserhalb der Bauzone dem Gesichtspunkt des Kulturlandschutzes und damit auch der Fruchtfolgeflächensicherung grosses Gewicht bei (vgl. PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2008, S. 120; Urteile des Bundesgerichtes 1A.19/2007 vom 2. April 2008 E. 5.2 sowie 1A.271/2005 vom 26. April 2006 E. 3.3.2; BGE 115 Ia 350 E. 3f/bb, BGE 115 Ia 358 E. 3f/bb, BGE 114 Ia 371 E. 5d). Selbst wenn demnach die sparsame Verwendung öffentlicher Geldmittel für den Nationalstrassenbau und – als Folge davon – die Investitions- und Betriebskosten der jeweiligen Standortvariante ebenfalls ein gewichtiger Faktor darstellen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4.4), steht die vom ASTRA vorgenommene Gewichtung der Bau-, Betriebs- und Unterhaltskosten mit insgesamt 50 % und des Boden- und Landverbrauchs (worunter auch der Verlust von Fruchtfolgeflächen fällt) mit bloss 5 % in einem offensichtlichen Missverhältnis zueinander. Ausserdem ist dem Beschwerdeführer beizupflichten, dass ein Wegfall von Fruchtfolgeflächen schlechter zu bewerten ist, als dies das ASTRA mit der Wertung 2 (mittelmässig) getan hat.

9.2 Weiter gilt es dem Umstand verstärkt Rechnung zu tragen, dass der durch den Bau der SABA auf der Parzelle GB-Nr. 1720 beanspruchte Bo-

den der Landwirtschaft nicht mehr zur Verfügung stehen wird; dies hat schwerwiegende wirtschaftliche Konsequenzen für den Landwirtschaftsbetrieb des Beschwerdeführers, da (wie Abklärungen des ASTRA ergeben haben [vgl. Stellungnahmen vom 25. Juni 2010, S. 5, sowie vom 7. Juni 2012, S. 5]) kein gleichwertiger Realersatz in der näheren Umgebung vorhanden ist. Dagegen ist für das Bundesverwaltungsgericht unter anderem gestützt auf die Aussage des Vertreters der politischen Gemeinde Mels anlässlich des Augenscheins vom 24. Oktober 2012 (vgl. Protokoll, S. 6) nicht ohne weiteres einsichtig, weshalb Armee und Bundesverwaltung die bereits seit längerer Zeit brachliegende und momentan als Wiesland verpachtete Parzelle GB-Nr. 1730 – wie die armasuisse in ihrem Schreiben vom 23. November 2009 geltend macht – als Baulandreserve für zukünftige Bedürfnisse unbedingt benötigen sollten. Aber selbst wenn dem so wäre, würde – wie der vom ASTRA mit Schreiben vom 28. Februar 2011 der Vorinstanz eingereichte Situationsplan illustriert und auch die Begehung vor Ort gezeigt hat – der Bau der SABA ohnehin nur einen schmalen Streifen entlang des Damms der Überführung Plonserstrasse beanspruchen und eine zukünftige Erweiterung der bestehenden Anlagen der armasuisse auf der Restparzelle nicht verunmöglichen (zumal auf der anderen Seite des Damms zusätzliches Bauland zur Verfügung steht [vgl. E. 10.2]). Das ASTRA hat daher zu Unrecht bei beiden Parzellen die Auswirkungen auf die bestehende Nutzung der Standortfläche mit dem Wert 2 (mittelmässig) eingestuft.

9.3 Bei einer im Sinne der vorstehenden Erwägungen erfolgten Anpassung des Bewertungsmodells des ASTRA vom 7. Februar 2011 resultiert somit – ohne dass auf die weiteren Beanstandungen des Beschwerdeführers eingegangen werden müsste – bereits bei einer nur moderaten Herabsetzung der Gewichtung des Kriteriums "Kosten" auf 35 % (davon Baukosten mit neu 25 % [statt wie bisher 40 %]) und einer eher zurückhaltenden Gewichtung des Kriteriums "Auswirkungen auf Umwelt" mit 30 % (davon Boden- und Landverbrauch mit neu 20 % [statt der bisherigen 5 %; vgl. etwa auch den Antrag des ARE anlässlich der Differenzbereinigungsverhandlung vom 5. September 2011, die Fruchtfolgeflächen im vorliegenden Fall sogar mit 40 % zu bewerten]) und bei unveränderter Gewichtung des Kriteriums "Technische Funktionalität" mit 20 % und des Kriteriums "Auswirkungen auf Dritte" mit 15 % sowie bei einer gleichzeitigen Wertung der Unterkriterien "Boden und Landverbrauch" und "bestehende Nutzung Standortfläche" bei der Parzelle GB-Nr. 1720 neu mit je 1 (schlecht) ein gewichtetes Punktetotal von 2.95 bei der Parzelle GB-Nr. 1720 und von 3.05 bei der Parzelle GB-Nr. 1730. Der Alternativstand-

ort ist demnach im Verhältnis zum projektierten Standort insgesamt als bessere Variante anzusehen.

9.4 Darüber hinaus gilt es festzuhalten, dass der Bodenpreis – wie das ARE zutreffend ausführt (vgl. E. 7.2) – beim Vergleich zweier Standortvarianten in unterschiedlichen Nutzungszonen nicht ausschlaggebend sein kann, da ansonsten dem (jeweils erheblich kostengünstigeren) Standort in der Landwirtschaftszone gegenüber demjenigen in der Bauzone regelmässig der Vorzug gegeben würde. Gemäss Art. 16 Abs. 1 RPG dienen Landwirtschaftszonen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraumes oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Bei einem Einbezug der Landerwerbskosten in die Interessenabwägung würde aber der Bau von SABAs ausserhalb der Bauzone geradezu gefördert und die Ausnahme zur Regel, ohne dass deren Zweck einen solchen Standort erforderte. Sind in den Variantenvergleich mithin nur die Baukosten im engeren Sinne einzubeziehen, resultiert – wenn die vom ASTRA beim Bau der SABA auf der Parzelle der armasuisse für Leitungs- und Erdbauarbeiten zusätzlich veranschlagten Kosten von 210'000 Franken korrekt berechnet worden sind – ein zumindest in Relation zu den ursprünglich ermittelten Gesamtkosten des Auflageprojektes von rund 2.47 Millionen Franken nur noch geringer Differenzbetrag (vgl. etwa auch Urteil 1C_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4.3 f., in welchem das Bundesgericht die Beschränkung der Suche auf Standorte, die Zusatzkosten von weniger als Fr. 500'000.- verursachen, als grundsätzlich zulässig erklärt hat). Auch aus diesem Grund ist der Alternativstandort in der Bauzone dem geplanten Standort in der Landwirtschaftszone vorzuziehen. Dies gilt vorliegend umso mehr, als bezüglich den Anforderungen an Betrieb und Unterhalt sowie der Erschliessung der beiden Standortvarianten keine wesentlichen Unterschiede auszumachen sind. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass die Parzelle GB-Nr. 1730 bereits im Eigentum des Bundes steht und keine Enteignung erforderlich wäre. Grundsätzlich gebieten es die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), dass zur Bewältigung neuer öffentlicher Aufgaben (wie dem Bau einer SABA) – wenn immer möglich – die sich bereits im Eigentum der öffentlichen Hand befindlichen und gleich geeigneten Flächen beansprucht werden und das Privateigentum geschont wird (vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1C_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4.5.3). Dieser Umstand spricht ebenfalls für den Alternativstandort auf der Parzelle der armasuisse.

9.5 Als Zwischenfazit gilt es demnach festzuhalten, dass der Standort auf der Parzelle GB-Nr. 1730 der armasuisse als besser geeignet einzustufen ist wie der projektierte Standort auf der Parzelle GB-Nr. 1720 des Beschwerdeführers. Ausser Frage steht dabei, dass die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht mittels einer Ausgleichszahlung kompensiert werden kann, wenn sich – wie vorliegend – deren Beeinträchtigung durch das Ausweichen auf einen zweckmässigen Alternativstandort vermeiden lässt. Im Übrigen ist dem ASTRA nahezulegen, sein Bewertungsschema – soweit im Rahmen der neuen Richtlinie Strassenabwasserbehandlung (RiliSAB) nicht ohnehin vorgesehen – im Hinblick auf zukünftige SABA-Projekte unter Mitwirkung von ARE und BAFU zu überarbeiten und dieses jeweils den Rahmenbedingungen des konkreten Einzelfalles anzupassen.

9.6 Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich zu prüfen, ob die Vorinstanz – wie der Beschwerdeführer weiter geltend macht – den Kanton St. Gallen im Rahmen seiner Anhörung nach Art. 27*b* Abs. 1 NSG bzw. Art. 62*a* Abs. 1 RVOG um eine Neubeurteilung seiner Stellungnahme vom 25. Juni 2010 hätte ersuchen müssen, nachdem das kantonale Landwirtschaftsamt mit Schreiben vom 5. August 2010 nachträglich seine Bedenken gegen den projektierten Standort angebracht hatte.

10.

Im Rahmen des Augenscheins vom 24. Oktober 2012 wurden auf Ersuchen des Beschwerdeführers insgesamt fünf weitere Alternativstandorte einer Prüfung unterzogen. Dabei zeigte sich, dass die am Flüsschen Seez in der Landwirtschaftszone gelegene Parzelle der Ortsgemeinde Mels sowie die brachliegende Parzelle im Zugangsbereich zur Stollenanlage Valeiris der armasuisse aufgrund der grossen Entfernung zur Nationalstrasse und der dadurch bedingten langen Zu- und Ableitungen sowie anderweitiger örtlicher Unzulänglichkeiten und das Nachbargrundstück der Parzelle GB-Nr. 1720 des Beschwerdeführers ebenfalls aufgrund seiner Eigenschaft als Fruchtfolgefläche ohne weiteres als unzweckmässige Lösungen aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden werden können (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1A.141/2006 vom 27. September 2006 E. 11.1 und 1A.191/2003 vom 1. Juli 2004 E. 6.1.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-8233/2010 vom 27. Dezember 2011 E. 7.1 und A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 11.2.4). Anders verhält es sich mit den beiden verbleibenden Standorten.

10.1 Die momentan als Reitgelände genutzte (und von der politischen Gemeinde Mels in ihrer Einsprache vom 6. Mai 2010 bzw. ihrer Einspra-

cheergänzung vom 17. Februar 2011 noch nicht hinreichend spezifizierte) Parzelle GB-Nr. 1963 der Ortsgemeinde Mels befindet sich in ca. 950 m zum bestehenden OERB in westlicher Richtung direkt an der Eisenbahnlinie in der Oe BA-Zone. Das ASTRA hat die Mehrkosten gestützt auf eine Grobschätzung aufgrund der zusätzlich erforderlichen Leitungen auf rund Fr. 500'000.- beziffert. Da jedoch bloss eine Pumpleitung vom bestehenden OERB zum Absetz- und den beiden Retentionsfilterbecken gebaut werden muss und das gereinigte Abwasser anschliessend – ebenfalls mit einer Pumpe oder anderen baulichen Massnahmen – direkt vor Ort in den Reschubach rückgeführt werden kann, können diese Kosten allenfalls noch weiter reduziert werden (vgl. Protokoll des Augenscheins vom 24. Oktober 2012, S. 7 f.). Aber selbst wenn dem nicht so wäre, ist nicht ohne weiteres einleuchtend, weshalb die SABA Reschubach nicht an diesem Standort errichtet werden könnte. Dies gilt umso mehr, als die Ortsgemeinde Mels sich grundsätzlich bereit erklärt hat, diese Parzelle bei Bedarf dem ASTRA abzutreten (vgl. Schreiben vom 12. Juli 2012 sowie Protokoll, S. 7).

10.2 Das unmittelbar östlich an den Damm der Überführung Plonserstrasse und südlich an die Eisenbahnlinie angrenzende Grundstück liegt teils in der Industriezone, teils in der Oe BA-Zone, steht im Eigentum der politischen Gemeinde Mels (Böschung), der Sarganserländer Druck AG, der Ackermann Metallbau AG sowie der armasuisse und weist (insbesondere auf der Parzelle der armasuisse) grössere unbebaute Grünflächen sowie einen nicht genutzten Strassenkreisel auf. Angesichts der Nähe zum bestehenden OERB und seiner Lage in der Bauzone kann auch dieser Standort – neben der Parzelle GB-Nr. 1730 der armasuisse – grundsätzlich für den Bau der SABA Reschubach in Betracht gezogen werden.

11.

Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz beim Vergleich der beiden Standorte auf der Parzelle GB-Nr. 1720 des Beschwerdeführers und auf der Parzelle GB-Nr. 1730 der armasuisse eine fehlerhafte Interessenabwägung vorgenommen. Nachdem sich anlässlich des im Beschwerdeverfahren durchgeführten Augenscheins herausgestellt hat, dass neben der Parzelle GB-Nr. 1730 allenfalls zwei weitere, nicht als Fruchtfolgefläche ausgewiesene Standorte in der Bauzone (vgl. E. 10) in Frage kommen, ist die Angelegenheit zur detaillierten Prüfung und Gegenüberstellung der verbleibenden drei Standorte an die Vorinstanz zurückzuweisen. Ein solcher Rückweisungsentscheid ist vorliegend ausnahmsweise angezeigt,

weil die erforderlichen Abklärungen aufwändig sein dürften und zudem technisches Fachwissen voraussetzen, mithin am besten durch die Vorinstanz unter Beizug der entsprechenden Fachbehörden durchzuführen sind (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG; PHILIPPE WEISSENBERGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 61 N. 16; vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-8233/2010 vom 27. Dezember 2011 E. 7.3 und A-6594/2010 vom 29. April 2011 E. 8.2.3).

12.
Der Beschwerdeführer bemängelt zu guter Letzt, dass ihm die Vorinstanz für das Plangenehmigungsverfahren bloss eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.- zugesprochen habe. Diese hat sein Begehren auf Entschädigung des eigenen Zeitaufwandes zum Stundenansatz von Fr. 68.- mit der Begründung abgewiesen, es sei gesetzlich nur eine Parteientschädigung für die Vertretung vorgesehen. Die von der Vertreterin des Beschwerdeführers eingereichte Kostennote im Umfang von Fr. 11'499.- hat sie auf Fr. 5'000.- gekürzt, da die Begehren des Beschwerdeführers zum grösseren Teil abgewiesen worden seien, die Kosten für die Einholung eines privaten Gutachtens (um welches es sich beim Variantenvergleich aus Sicht des Beschwerdeführers handle) nicht zu den notwendigen Aufwendungen im Einspracheverfahren zählten und gemäss Art. 115 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711) ohnehin nur eine angemessene und keine vollständige Entschädigung auszurichten sei.

12.1 Wird wie vorliegend mit der Plangenehmigung zugleich über enteignungsrechtliche Einsprachen entschieden (vgl. Art. 27*d* Abs. 2 sowie Art. 28 Abs. 1 NSG), richtet sich die Kosten- und Entschädigungsregelung gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen eine Enteignung droht, nach den Spezialbestimmungen des EntG (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 6 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes 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, den Auslagenersatz sowie die Mehrwertsteuer) und allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei (beinhaltend die 100 Franken übersteigenden Spesen sowie den Verdienstausfall, soweit er einen Tagesverdienst übersteigt und die Partei in bescheidenen finanziellen Verhältnissen lebt); unnötiger Aufwand wird dagegen nicht entschädigt (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-8233/2010 vom 27. Dezember 2011 E. 8.1 sowie A-2684/2010 vom 19. Januar 2011 E. 27.3).

12.2 Der Beschwerdeführer hat sich im vorinstanzlichen Verfahren durch das Beratungs- und Treuhandbüro "SBV Treuhand und Schätzungen" berufsmässig vertreten lassen. Der von diesem in Rechnung gestellte Stundenansatz von Fr. 144.50 bewegt sich im gesetzlichen Rahmen für nichtanwaltliche berufsmässige Vertreter (vgl. Art. 10 Abs. 2 VGKE) und ist als solcher nicht zu beanstanden. Zwar sind die Aufwendungen für die Einholung eines privaten Gutachtens in der Regel nicht zu vergüten (vgl. HEINZ HESS/HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Band I, Bern 1986, Art. 115 N. 3) und kann die Parteientschädigung bei mehrheitlichem Unterliegen des Enteigneten gekürzt werden (vgl. Art. 115 Abs. 2 EntG). Solche Reduktionsgründe sind jedoch vorliegend nicht gegeben, handelt es sich doch beim von der Vertreterin des Beschwerdeführers im Rahmen ihrer Stellungnahme vom 25. März 2011 selber erstellten Variantenvergleich nicht um ein bei einem externen Sachverständigen eingeholtes Privatgutachten und gilt der Beschwerdeführer mit der Gutheissung seiner Beschwerde auch im Plangenehmigungsverfahren als vollumfänglich obsiegend. Trotzdem ist eine Kürzung des von der Vertreterin des Beschwerdeführers in Rechnung gestellten Betrages von Fr. 11'499.- angebracht. Denn Art. 115 Abs. 1 EntG spricht nicht vom Ersatz der Kosten schlechthin, sondern bloss von einer "angemessenen" Entschädigung für die "notwendigen" Kosten. Die Angemessenheit beurteilt sich dabei nach dem Ausmass der erbrachten Leistung, d.h. nach dem Zeitaufwand und Einsatz sowie nach dem Umfang und der Schwierigkeit des Falles. Als notwendige Kosten gelten die Aufwendungen für Vorkehren des Enteigneten, welche die Enteignung betreffen und sich bei sorgfältiger Interessenwahrung als geboten oder doch in guten Treuen verantwortbar erweisen (vgl. HESS/WEIBEL, a.a.O., Art. 115 N. 3 f.). Ein Aufwand von 72 Stunden (inkl. 1.5 Stunden Sekretariatsarbeiten, exkl. der dem ASTRA bereits direkt in Rechnung gestellten 14 Stunden, welche offenbar im Zusammenhang mit der Beanspruchung der Parzelle des Beschwerdeführers als Notzufahrt für die Sanierung der Nationalstrasse angefallen sind

[vgl. Protokoll des Augenscheins vom 24. Oktober 2012, S. 4] und somit im Plangenehmigungsverfahren nicht geltend gemacht werden können) erscheint angesichts des vom Umfang und Schwierigkeitsgrad her nicht sehr komplexen Falles als zu hoch und ist um einen Drittel zu reduzieren. Dem Beschwerdeführer ist für die Kosten seiner Vertretung im Plangenehmigungsverfahren demnach eine Pauschalentschädigung (inkl. Auslagen und MwSt.) im Umfang von Fr. 8'300.- zuzusprechen.

12.3 Anders verhält es sich mit den vom Beschwerdeführer geltend gemachten weiteren Auslagen: Angesichts der Interessenwahrung durch die SBV Treuhand und Schätzungen ist nicht ersichtlich, inwiefern bei ihm selber durch das Plangenehmigungsverfahren umfangreiche Spesen sowie ein übermässiger Arbeitsaufwand angefallen sein sollten. Dessen ungeachtet hat er die ihm (angeblich) entstandenen Umtriebe – zumindest gemäss den vorinstanzlichen Akten – nie näher substantiiert und nachgewiesen. Die Vorinstanz hat ihm daher mit Recht weder die Spesen noch den Zeitaufwand vergütet.

13.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Plangenehmigungsverfügung vom 7. März 2012 aufzuheben ist. Die Angelegenheit ist zur weiteren Prüfung und neuen Entscheidung im Sinne des Gesagten (vgl. E. 9 ff.) an die Vorinstanz zurückzuweisen. Für das Plangenehmigungsverfahren hat das ASTRA dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 8'300.- (inkl. Auslagen und MwSt.) auszurichten. Soweit weitergehend, ist die Beschwerde abzuweisen (vgl. E. 12).

14.
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 Enteignungsrechtes stehenden Kosten vor dem Bundesverwaltungsgericht, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten (Art. 116 Abs. 1 EntG).

14.1 Das mit dem Enteignungsrecht nach Art. 39 Abs. 1 NSG ausgestattete ASTRA hat somit die auf Fr. 5'000.- festzusetzenden Verfahrenskosten zu tragen. Dem Beschwerdeführer wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 5'000.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

14.2 Dem nichtanwaltlich berufsmässig vertretenen Beschwerdeführer wird auf Grund der Akten (Art. 14 Abs. 2 VGKE) im Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.- (inkl. Auslagen und MwSt.) zugesprochen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird in Aufhebung der Plangenehmigungsverfügung vom 7. März 2012 teilweise gutgeheissen und die Angelegenheit zur weiteren Abklärung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Dem Beschwerdeführer wird für das Plangenehmigungsverfahren zu Lasten des ASTRA eine Parteientschädigung von Fr. 8'300.- (inkl. Auslagen und MwSt.) zugesprochen.

3.
Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.- 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.

4.
Dem Beschwerdeführer wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 5'000.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder seine Kontonummer bekannt zu geben.

5.
Dem Beschwerdeführer wird für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.- (inkl. Auslagen und MwSt.) zugesprochen. Diesen Betrag hat ihm das ASTRA nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auszurichten.

6.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 533-343 ard; Gerichtsurkunde)
– das ASTRA (Gerichtsurkunde)
– das BAFU
– das ARE
– die armasuisse
– die Ortsgemeinde Mels

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Lars Birgelen

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 Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: