



Urteil vom 5. Februar 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Rahel Gresch.

Parteien

Politische Gemeinde Oberengstringen,
Gemeindevorstand,
Zürcherstrasse 125, 8102 Oberengstringen,
vertreten durch
Dr. Thomas Wipf, Meyer & Wipf Rechtsanwälte,
Seehofstrasse 4, 8008 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
3003 Bern,

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

Gegenstand

Ausführungsprojekt N01: Rastplatz Oberengstringen.

Sachverhalt:**A.**

Die Nationalstrasse N01 zwischen dem Limmattaler Kreuz und dem Anschluss Zürich Schlieren ist seit Anfang der 1970er-Jahre in Betrieb. Auf der Höhe von Oberengstringen befindet sich in Fahrtrichtung Zürich ein Rastplatz. Er liegt zwischen der Nationalstrasse und der Limmat und erlaubt das Parkieren von 49 Personen- und 13 Lastwagen. Abgesehen von einer WC- und einer Telefonanlage verfügt der Rastplatz über keine Infrastruktur. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) ersuchte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 12. Mai 2010 um Erteilung der Plangenehmigung für ein Ausführungsprojekt („N01, SABA Rastplatz, Entlastungsbauwerke, Elektro-räume, Rastplatz Oberengstringen, Verlängerung Einfahrt Oberengstringen“).

B.

Die politische Gemeinde Oberengstringen erhob im Rahmen dieses Plangenehmigungsverfahrens Einsprache und bestritt im Wesentlichen, dass am Rastplatz bzw. an dessen Erneuerung sowie an der Umgestaltung ein Bedarf bestehe. Sie verlangte, es sei von der Erneuerung abzusehen, der Rastplatz ersatzlos aufzuheben, zurückzubauen und das Gelände einer Nutzung zuzuführen, welche der Bedeutung des Limmatraumes als Naherholungsgebiet Rechnung trage.

C.

Am 17. März 2014 erteilte das UVEK dem ASTRA die nachgesuchte Plangenehmigung unter Auflagen und entschied gleichzeitig über die Einsprache. Sie wies sie in der Hauptsache ab, soweit darauf habe eingetreten werden können. Gegen die erteilte Plangenehmigung erhob die politische Gemeinde Oberengstringen am 30. April 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (A-2332/2014). Sie verlangte, die Plangenehmigung hinsichtlich der geplanten baulichen Umgestaltung bzw. der Erneuerung des Rastplatzes sei aufzuheben. Der Rastplatz sei aufzuheben, zurückzubauen und das Gelände einer landschaftsverträglichen Nutzung zuzuführen. Eventualiter sei auf die geplanten baulichen Massnahmen zu verzichten oder das Ausführungsprojekt sei zur Überarbeitung und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

D.

Das Bundesverwaltungsgericht hob mit Urteil vom 18. Januar 2016 die Plangenehmigung der Vorinstanz vom 17. März 2014 auf, soweit die

Vorinstanz damit die Erneuerung sowie Umgestaltung des Rastplatzes und die Verlängerung der Einfahrt genehmigte und die Einsprache der Beschwerdeführerin (politische Gemeinde Oberengstringen) abgewiesen hat. Es hielt fest, dass gestützt auf den Verfassungsgrundsatz, wonach staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein müsse, für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen wie der streit betroffenen Erneuerung des Rastplatzes ein Bedarf nachzuweisen sei. Es erscheine vorliegend fraglich, ob der Rastplatz für die kurzzeitige Erholung der Strassenbenützer oder als Abstellplatz für Lastwagen (noch) notwendig sei. Eine abschliessende Beurteilung sei jedoch nicht möglich, da weitere Abklärungen erforderlich seien. Es wies die Angelegenheit daher in Gutheissung der Beschwerde zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurück. Das Urteil blieb unangefochten und erwuchs in Rechtskraft.

E.

Gut zwei Jahre später zog das ASTRA das Plangenehmigungsgesuch für das Ausführungsprojekt mit Schreiben vom 17. April 2018 beim UVEK zurück, soweit dieses noch hängig sei.

F.

Infolgedessen schrieb das UVEK das Plangenehmigungsverfahren mit Verfügung vom 30. April 2018 als gegenstandslos geworden ab. Zur Begründung hielt es fest, dass es in der Kompetenz des ASTRA als Gesuchstellerin liege, welche Projekte realisiert werden sollen. Vorliegend sei das umstrittene Plangenehmigungsgesuch des ASTRA zugunsten einer Überarbeitung zurückgezogen worden. Demzufolge sei das strittige Plangenehmigungsverfahren inklusive der dagegen erhobenen Einsprachen hinfällig. Das ASTRA werde das Gesuch um Genehmigung des überarbeiteten Projekts zu gegebener Zeit beim UVEK einreichen. Gegen das neue Projekt könne im Rahmen der öffentlichen Auflage erneut Einsprache erhoben werden.

G.

Gegen diesen Abschreibungsentscheid des UVEK erhebt die politische Gemeinde Oberengstringen (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 29. Mai 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, dass die Beschwerde gutzuheissen und die angefochtene Verfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) vollumfänglich aufzuheben sei. Zudem sei die streitgegenständliche Angelegenheit an die Vorinstanz

zwecks ordnungsgemässer Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens und zum neuen Entscheid zurückzuweisen, wie dies vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil A-2332/2014 vom 18. Januar 2016 bereits angeordnet worden sei.

Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz, indem diese ihr nach mehr als zwei Jahren jäh eröffnete, dass das streitgegenständliche Plangenehmigungsverfahren als gegenstandlos abgeschrieben werde. Angesichts der Dauer der Prozessgeschichte von acht Jahren hätte der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör eingeräumt werden müssen. Zudem bringt die Beschwerdeführerin vor, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig festgestellt und Bundesrecht verletzt. Im Plangenehmigungsverfahren als auch im nachfolgenden Beschwerdeverfahren sei die Frage der Notwendigkeit des Rastplatzes Oberengstringen immer eines der zentralen Streitthemen gewesen. Das ASTRA habe versucht, sich des ihm missliebigen Streitthemas verfahrensrechtlich zu entledigen, indem es geltend gemacht habe, eine solche Abklärung der Notwendigkeit des Rastplatzes könne im rubrizierten Plangenehmigungsverfahren nicht gefordert werden, was das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 18. Januar 2016 verworfen habe.

H.

Mit Vernehmlassung vom 5. Juli 2018 beantragt die Vorinstanz, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten sei, eventualiter sei sie vollumfänglich abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden könne. Sie legt darin dar, dass die erfolgte Abschreibungsverfügung die logische Konsequenz aus dem Umstand sei, dass das ASTRA als Gesuchstellerin ihr Gesuch zurückgezogen habe. Von der behaupteten Gleichgültigkeit gegenüber dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts könne keine Rede sein. Das Urteil verlange, dass für die Erneuerung und Umgestaltung des Rastplatzes sowie für die Verlängerung der Einfahrt eine Ergänzung der Projektunterlagen vorgenommen werde, bei der ein besonderer Bedarf an der geplanten Erneuerung und Umgestaltung des Rastplatzes (öffentliches Interesse) nachgewiesen werden könne. Danach habe sie als Planungsbehörde darüber zu entscheiden. Das ASTRA habe sich nach reiflicher Überlegung entschieden, vorerst weder eine Erneuerung und Umgestaltung des Rastplatzes noch eine Realisierung weiterer Bestandteile des ursprünglichen Projektes zu tätigen. Zu gegebener Zeit werde es ein neues Projekt ausarbeiten und ihr wiederum vorlegen. Gemäss dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wäre zunächst ein Bedarf an der Erneuerung und Umgestaltung des Rastplatzes nachzuweisen und falls dieser bejaht würde, müsste

in einem zweiten Schritt eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Da das ASTRA nun auf die Erneuerung und Umgestaltung des Rastplatzes (zumindest vorübergehend) verzichte und das Gesuch zurückziehe, entfalle folgerichtig auch die Interessenabwägung.

Das gesamte ursprüngliche Projekt sei mit dessen Rückzug und mit der zwischenzeitlich realisierten Anpassung der Einfahrt Rastplatz Oberengstringen an die heutigen Sicherheitsnormen gegenstandslos geworden, weshalb auch der Zustand hergestellt worden sei, wie er vor der Projekteinreichung im Jahre 2010 war. Die Beschwerdeführerin sei demzufolge nicht mehr beschwert und könne kein rechtlich geschütztes Interesse mehr an einer materiellen Beurteilung eines zurückgezogenen Gesuchs machen.

I.

Das ASTRA nimmt mit Schreiben vom 6. Juli 2018 zum vorliegenden Beschwerdeverfahren Stellung und begründet den Rückzug des Gesuchs damit, dass sämtliche Bestandteile des Ausführungsprojekts zeitgleich mit den Unterhaltsarbeiten hätten ausgeführt werden sollen, was für die im ursprünglichen Beschwerdeverfahren betroffenen Bestandteile infolge der Beschwerde nicht hätte umgesetzt werden können. Als Konsequenz daraus habe das Gesuch zurückgezogen werden müssen. Die Beschwerdeführerin scheine zu verkennen, dass die Planung und Ausführung von Projekten, wie das vorliegende, zeitlich und finanziell terminiert werden müssen. Könne ein solches Projekt nicht planmässig ausgeführt werden, so würden die finanziellen Ressourcen für die Umsetzung verfallen, was vorliegend den Rückzug des Gesuchs zur Folge gehabt habe.

J.

Die Beschwerdeführerin hält in ihren Schlussbemerkungen vom 6. August 2018 an ihren Anträgen fest.

K.

Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 7. August 2018 auf Schlussbemerkungen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen

Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt.

Die Abschreibungsverfügung der Vorinstanz vom 30. April 2018 ist eine Verfügung nach Art. 5 Abs. 1 VwVG und als Vorinstanz hat ein Departement gemäss Art. 33 Bst. d VGG verfügt. Da zudem kein Ausnahmegrund vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktionell zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.

Nachfolgend ist die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin zu prüfen.

2.1 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde 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). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (MARANTELLI/HUBER, in: Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 48 N 8).

Die Beschwerdelegitimation i.S.v. Art. 48 Abs. 1 VwVG ist auf Privatpersonen zugeschnitten. Sie kann indes auch öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie Gemeinden und anderen Verwaltungseinheiten mit Rechtspersönlichkeit zukommen, wenn diese durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind (BGE 138 II 506 E. 2.1.1; Urteil des BVGer A-2332/2014 vom 18. Januar 2016 E. 1.2 m.H.).

2.1.1 Die Voraussetzung der formellen Beschwerde nach Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG erfüllt die Beschwerdeführerin ohne Weiteres, hat sie doch bereits als Beschwerdeführerin am ursprünglichen Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht teilgenommen (BGE 137 II 313 E. 3.3; Urteil des BVGer A-5111/2013 vom 6. August 2014 E. 1.3.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.6.2).

2.1.2 Bezüglich der Beantwortung der Frage, ob die Beschwerdeführerin nach Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG besonders berührt ist, kann vollumfänglich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2332/2014 vom

18. Januar 2016 E. 1.2 verwiesen werden, in dem sowohl die geforderte Nähe zur Streitsache als auch die grundsätzliche Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin als politische Gemeinde bejaht wurde. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren sind diesbezüglich keine Änderungen ersichtlich, weshalb auch diese Voraussetzung erfüllt ist.

2.1.3 Schliesslich verlangt Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG, dass die beschwerdeführende Partei ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung geltend machen kann. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführerin durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 140 II 214 E. 2.1). Das Rechtsschutzinteresse besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn der Beschwerdeführer mit seinem Anliegen obsiegt und dadurch seine tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann. Die Beschwerde dient nicht dazu, abstrakt die objektive Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns zu überprüfen, sondern dem Beschwerdeführer einen praktischen Vorteil zu verschaffen (BGE 141 II 14 E. 4.4, BGE 140 II 214 E. 2.1, BGE 139 II 499 E. 2.2, BGE 139 II 279 E. 2.2; FRANÇOIS BELLANGER, *La qualité pour recourir*, in: Bellanger/Tanquerel [Hrsg.], *Le contentieux administratif*, 2013, S. 119 f.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 944). Darüber hinaus muss der Beschwerdeführer ein aktuelles und praktisches Interesse an der Überprüfung des Entscheides nachweisen. Ersteres bedeutet, dass der durch den Entscheid erlittene Nachteil im Zeitpunkt des Entscheides noch bestehen muss. Praktisch ist das Interesse, wenn dieser Nachteil bei Gutheissung der Beschwerde unmittelbar abgewendet werden kann. Kein ausreichendes Rechtsschutzinteresse besteht auch dann, wenn die Interessen in einem anderen Verfahren gewahrt werden können (BVGE 2013/45 E. 3.3.1; Urteil des BGer 2A.288/2006 vom 28. Juni 2006 E. 1.4; ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), *Kommentar VwVG*, 2. Aufl. 2019, Art. 48 Rz. 22; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 945; MARANTELLI/HUBER, a.a.O., Art. 48 N 15).

2.2

2.2.1 Die Beschwerdeführerin begründet ihre Beschwerdelegitimation mit dem schutzwürdigen Interesse an der Aufhebung der Verfügung. Sie verweist im Allgemeinen auf die Beschwerdeschrift des Verfahrens A-2332/2014, in der sie insbesondere die Beziehungsnähe zur Streitsache

und die spezifischen öffentlichen Interessen darlegte. Sie verlangt unverändert, dass die Vorinstanz im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens und entsprechend den Anordnungen des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Urteil vom 18. Januar 2016 die Notwendigkeit des Rastplatzes endlich fach- und sachkundig kläre.

2.2.2 Die Vorinstanz entgegnet hierzu, dass das ursprüngliche Projekt durch den Rückzug des Gesuchs und mit der zwischenzeitlich realisierten Anpassung der Einfahrt Rastplatz Oberengstringen an die heutigen Sicherheitsnormen gegenstandslos geworden sei. Somit sei wiederum der Zustand hergestellt worden wie vor der Projekteinreichung im Jahr 2010. Die Beschwerdeführerin sei demzufolge nicht mehr beschwert und könne kein rechtlich geschütztes Interesse mehr an einer materiellen Beurteilung geltend machen. Insbesondere könne sie kein Interesse an einem Bedarfsnachweis des bestehenden Rastplatzes geltend machen, da sie durch den Rückzug des Gesuchs nicht schlechter gestellt worden sei. Auf die Beschwerde könne daher nicht eingetreten werden.

2.2.3 Die Abschreibung zufolge Gegenstandslosigkeit erfolgt unter anderem, wenn das Rechtsschutzziel nicht mehr erreicht werden kann. Dies ist der Fall, wenn das Streitobjekt dahinfällt – etwa dann, wenn zum Beispiel auf eine Bewilligung, gegen deren Erteilung Dritte Beschwerde erhoben haben, verzichtet wird (vgl. Entscheid des Bundesrats vom 25. März 1992, in: VPB 1993, Nr. 16 E. 2; Urteil des BGer 1C_180/2012 vom 13. Juni 2012 E. 2.5; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1150). Im vorliegenden Fall verhält es sich nicht anders. Durch den Rückzug des Gesuchs fällt der Streitgegenstand dahin und ein aktuelles Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung ist deshalb nicht mehr ersichtlich. Ebenfalls kann durch die Abschreibung des Verfahrens für die Beschwerdeführerin kein Nachteil eintreten, ist sie doch zum heutigen Zeitpunkt weder schlechter noch besser gestellt als vor der Projekteinreichung. Auch ein unmittelbarer praktischer Vorteil, der eine Gutheissung der Beschwerde ergeben könnte, ist nicht erkennbar. Wegen mangelndem Rechtsschutzinteresse ist auf die Beschwerde deshalb nicht einzutreten. Die vorgebrachten Rügen können somit nicht in diesem Beschwerdeverfahren geltend gemacht werden. Dazu stehen der Beschwerdeführerin andere Rechtsbehelfe zur Verfügung. Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt sich die Prüfung der Verletzung des rechtlichen Gehörs sowie des allenfalls unrichtig festgestellten Sachverhalts.

3.

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

3.1 Dem Verfahrensausgang entsprechend gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG werden anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen nur dann Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht. Vorliegend sind der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen, da sie ohne vermögensrechtliche Interessen Beschwerde führt (vgl. Urteil des BVGer A-3287/2015 vom 2. Juli 2015 E. 4.1; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Kostenverlegung im Beschwerdeverfahren des Bundes, ZBI 106/2005, S. 457 m.H.). Der von ihr geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.– ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Es sind somit keine Verfahrenskosten zu erheben.

3.2 Angesichts ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Dasselbe gilt für die Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 622.2-00091; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Strassen ASTRA (Ref-Nr. R271-1387/Prc; Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Rahel Gresch

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: