



Urteil vom 8. September 2022

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Alexander Mistic,
Gerichtsschreiberin Sibylle Dischler.

Parteien

1. A. _____,
(...),
2. B. _____,
(...),
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Nationalstrassen; Bereinigung Baulinien.

Sachverhalt:**A.**

A.a Der Bundesrat setzte am 1. Januar 2020 den Neuen Netzwerkbeschluss (NEB) vom 14. September 2016 in Kraft. Mit diesem wurden rund 400km Kantonsstrassen ins Nationalstrassennetz aufgenommen («NEB-Strecken»), unter anderem auch Strassenabschnitte im Kanton Zürich und in der Gemeinde Horgen.

A.b Zur Festsetzung der Baulinien der neu im Eigentum des Bundes stehenden Nationalstrassen ersuchte das Bundesamt für Strassen (nachfolgend: ASTRA) am 14. Dezember 2021 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (nachfolgend: UVEK) um Genehmigung des Ausführungsprojekts «N14/72, N15/02, 04, 06, 08: Festsetzung Baulinien Kanton Zürich [NEB]» (nachfolgend: Ausführungsprojekt).

Das Ausführungsprojekt sieht die Bereinigung der kantonalen Baulinien entlang der Nationalstrasse N14 und N15 im Kanton Zürich vor. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, die Nationalstrassen-Baulinien als Eigentumsbeschränkungen im Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) zu publizieren und sie nach den entsprechenden rechtlichen Grundlagen der Allgemeinheit digital zugänglich zu machen.

A.c Am 20. Dezember 2021 leitete das UVEK das ordentliche Plangenehmigungsverfahren ein und beauftragte den Kanton Zürich, die Publikation vorzunehmen.

A.d In einem undatierten Schreiben informierte das ASTRA die vom Ausführungsprojekt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer über die neu festzulegenden Baulinien.

A.e Die öffentliche Planaufgabe des Ausführungsprojekts fand vom 24. Januar bis zum 22. Februar 2022 – unter anderem auch in der Gemeinde Horgen – statt.

B.

Mit Eingabe vom 24. Februar 2022 (Poststempel) gelangten A. _____ und B. _____ – benachbarte Eigentümer der in Horgen entlang der

Nationalstrasse N15 liegenden Grundstücke (...) und (...) – an das UVEK und erhoben Einsprache gegen das Ausführungsprojekt.

C.

Mit Verfügung vom 25. Februar 2022 trat das UVEK auf diese Einsprache nicht ein und stellte fest, dass A._____ und B._____ auch am weiteren Verfahren nicht beteiligt seien. Zur Begründung führte es aus, dass die Eingabe weder innert der gesetzlichen Frist eingegangen noch rechtzeitig der Post übergeben worden sei.

D.

Mit Beschwerde vom 20. März 2022 gelangten A._____ und B._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) an das Bundesverwaltungsgericht und beantragen sinngemäss, die Verfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) vom 25. Februar 2022 sei aufzuheben und auf ihre Einsprache sei einzutreten.

E.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 20. April 2022 die Abweisung der Beschwerde.

F.

Dem Antrag der Vorinstanz schloss sich das ASTRA mit Stellungnahme vom 26. April 2022 an.

G.

Am 25. Mai 2022 reichten die Beschwerdeführer ihre Schlussbemerkungen ein.

H.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Nichteintretensentscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführer sind Eigentümer der vom Ausführungsprojekt betroffenen Grundstücke (...) und (...). Sie haben sich durch eine gemeinsame Einsprache am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt. Mit der angefochtenen Verfügung ist die Vorinstanz auf ihre Einsprache nicht eingetreten. Sie sind grundsätzlich befugt, im Beschwerdeverfahren überprüfen zu lassen, ob der Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist (vgl. Urteile des BVGer A-1053/2020 vom 3. August 2020 E. 1.3; A-4929/2017 vom 31. Januar 2018 E. 1.2.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.77). Demnach haben sie ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Als Verfügungsadressaten sind sie sowohl formell als auch materiell beschwert und damit zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.4 Die Beschwerde wurde im Weiteren frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb darauf einzutreten ist.

2.

2.1 Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig die Frage, ob die Vorinstanz auf die Einsprache der Beschwerdeführer zu Recht nicht eingetreten ist (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-5000/2018 vom 5. Mai 2020 E. 1.5.1; BGE 132 V 74 E. 1.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.8 und 2.164).

2.2 Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen mangels fristgerechter Einspracheerhebung zutreffend verneint

hat, oder ob Gründe vorliegen, weshalb sie die Beschwerdeführer im Plan-genehmigungsverfahren als Verfahrensbeteiligte hätten anerkennen müs-sen.

3.

3.1 Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen geltend, sie seien über das Ausführungsprojekt und die laufende Einsprachefrist nicht hinrei-chend informiert worden. Insbesondere sei aus dem Schreiben des ASTRA, das sie zum Projekt erhalten hätten, nicht hervorgegangen, dass eine Frist laufe. Sie seien im guten Glauben davon ausgegangen, dass es sich bei der Auskunft lediglich um eine Vorinformation handle. Als sie bei der Gemeinde Horgen die Pläne eingesehen hätten, sei ihnen bewusst ge-worden, dass die Auflagefrist bereits abgelaufen sei. Auch der lokalen Ta-geszeitung, in welcher die offiziellen, amtlichen Publikationen regelmässig veröffentlicht würden, hätten sie die entsprechenden Informationen nicht entnommen. Bis heute hätten sie von der Vorinstanz nicht erfahren, wann die Publikation in der Zeitung erfolgt sei. Es sei damit fraglich, ob die amt-liche Anzeige ordentlich publiziert worden sei. Sei dies nicht der Fall, sei die Einsprache als rechtzeitig eingegangen zu erachten.

3.2 Die Vorinstanz weist in ihrer Vernehmlassung darauf hin, dass das ASTRA die Beschwerdeführer über das Ausführungsprojekt vorinformiert und auf die öffentliche Auflage hingewiesen habe, ohne dazu verpflichtet gewesen zu sein. Massgebend für die Einhaltung der Einsprachefrist sei einzig die Publikation in den amtlichen Publikationsorganen der betroffe-nen Kantone und Gemeinden sowie die öffentliche Auflage. Die Art der Publikation (öffentliche Bekanntmachung) und der Auflage unterstehe den kantonalen bzw. kommunalen Regelungen und liege nicht in der Kompe-tenz der Vorinstanz. Gemäss den Regelungen des Kantons Zürich erfolge eine öffentliche Bekanntmachung gleichzeitig im kantonalen Amtsblatt und in den üblichen Publikationsorganen der Gemeinde bzw., wo solche fehl-ten, durch öffentlichen Anschlag. Fest stehe, dass das Ausführungsprojekt am 21. Januar 2022 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert worden und die öffentliche Auflage vom 24. Januar bis 22. Februar 2022 erfolgt sei. Der Poststempel der Einsprache datiere vom 24. Februar 2022, womit diese nicht fristgerecht eingegangen sei.

3.3 Das ASTRA verweist in ihrer Stellungnahme auf die Ausführungen der Vorinstanz und führt ergänzend aus, dass während der Auflagefrist drei

Einsprachen eingegangen seien. Auch daran zeige sich, dass die öffentliche Auflage ordnungsgemäss erfolgt sei.

4.

4.1 Projekte im Zusammenhang mit Nationalstrassen richten sich nach dem Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11) sowie der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV, SR. 725.111). Für das Plangenehmigungsverfahren im Rahmen von Ausführungsprojekten kommt das VwVG zur Anwendung, soweit das NSG nicht davon abweicht (Art. 26a Abs. 1 NSG).

4.2 Zur Freihaltung des Strassenraums sind beidseits einer Nationalstrasse Baulinien in den Ausführungsprojekten festzulegen (Art. 22 NSG). Die Vorinstanz leitete für das Ausführungsprojekt zur Festsetzung der Baulinien im Kanton Zürich ein ordentliches Plangenehmigungsverfahren ein. Dieses ist nach den Bestimmungen von Art. 27 ff. NSG durchzuführen.

Nach Art. 27b Abs. 2 NSG sind Gesuche um Erteilung eines Ausführungsprojekts in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Sinn und Zweck der öffentlichen Auflage ist es, dass Dritte bzw. mögliche zur Einsprache berechnigte Betroffene anhand der Publikation ihre besondere Betroffenheit und Beziehungsnähe zum Vorhaben erkennen und so die zur Wahrung ihrer Interessen notwendigen Schritte einleiten können. Dies setzt voraus, dass die Publikation in hinreichendem Mass Aufschluss über die Tragweite des Vorhabens gibt (vgl. Urteil des BVGer A-3841/2014 vom 1. Juli 2015 E. 1.2.3 m.w.H.).

Während der Auflagefrist kann gegen das betroffene Projekt sowie die darin enthaltenen Baulinien bei der Vorinstanz Einsprache erhoben werden. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen (vgl. Art. 27d Abs. 1 NSG). Eine Frist gilt als eingehalten, wenn die Eingabe spätestens am letzten Tage der Frist der Behörde eingereicht oder zu deren Händen der schweizerischen Post übergeben wird (vgl. Art. 21 Abs. 1 VwVG).

5.

5.1 Das Ausführungsprojekt zur Festsetzung der Baulinien im Kanton Zürich wurde vom 24. Januar bis zum 22. Februar 2022 öffentlich aufgelegt,

unter anderem auch in der Gemeinde Horgen, wo die Grundstücke der Beschwerdeführer liegen. Es ist unbestritten, dass diese ihre Einsprache erst am 24. Februar 2022 der Post übergaben und damit verspätet eingereicht haben. Die gesetzlich vorgesehene Frist zur Einreichung der Einsprache während der öffentlichen Auflage ist eine Verwirkungsfrist (vgl. Urteil des BVGer A-3841/2014 E. 1.2.3). Läuft diese Frist unbenutzt ab, entfällt der Anspruch auf Beteiligung am Verfahren grundsätzlich (vgl. Art. 27d Abs. 1 NSG).

Die Beschwerdeführer machen jedoch geltend, die Publikation des Ausführungsprojekts sei nicht ordnungsgemäss erfolgt und berufen sich zusätzlich auf den Vertrauensschutz.

5.2 Die öffentliche Auflage wurde am 21. Januar 2022 nicht nur im kantonalen Amtsblatt des Kantons Zürich, sondern auch in der Zürichsee-Zeitung bekannt gemacht (vgl. Amtliche Anzeigen – Linkes Seeufer, Gemeindeverwaltung Horgen und Stadt Wädenswil, in: Zürichsee-Zeitung vom 21. Januar 2022). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer erfolgte die Publikation damit auch im öffentlichen Publikationsorgan der Gemeinde Horgen. Dabei wurde nicht nur auf die Auflagefrist, sondern auch auf die mit der öffentlichen Auflage einhergehenden Einsprachemöglichkeiten hingewiesen. Insgesamt gibt die Anzeige hinreichend Aufschluss über das Mass und die Tragweite des geplanten Vorhabens. Die öffentliche Auflage wurde demnach ordnungsgemäss publiziert.

5.3

5.3.1 Das ASTRA informierte die betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner im Auftrag der Vorinstanz darüber hinaus in einem persönlichen Schreiben über das geplante Ausführungsprojekt, wobei nicht bestritten wird, dass dieses den Beschwerdeführern vor der öffentlichen Auflage zugestellt wurde. Aus den veröffentlichten Unterlagen ergibt sich, dass die Vorinstanz eine solche Information für angezeigt hielt, da für die Bereinigung der Baulinien keine Aussteckung nach Art. 27a Abs. 1 NSG erforderlich war und das Projekt für die Anwohnerschaft damit nicht ohne Weiteres sichtbar wurde (vgl. ASTRA, Technischer Bericht vom 25. Mai 2021, S. 5). Die persönliche Information der von einem Baulinienprojekt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wird vom NSG nicht vorausgesetzt. Das Vorgehen der Vorinstanz erscheint jedoch sachgemäss und ist insbe-

sondere mit dem Zweck des Plangenehmigungsverfahrens vereinbar, wonach dieses betroffenen Dritten die gleiche Möglichkeit zur Teilnahme und Wahrung ihrer Rechte gewähren soll.

5.3.2 Das Informationsschreiben ist damit als behördliche Auskunftserteilung zu qualifizieren, zu welcher die Vorinstanz nicht verpflichtet war. Solche Auskünfte können dann eine Berufung auf den in Art. 9 der Schweizerischen Bundesverfassung [BV, SR 101] verankerten Vertrauensschutz rechtfertigen, wenn sich die Äusserungen der Behörde (1) auf eine konkrete Angelegenheit beziehen und vorbehaltlos erfolgen (Vertrauensgrundlage); die Behörde muss (2) für die Äusserung zuständig sein; die Äusserung darf (3) nicht offensichtlich unrichtig sein; der Private muss (4) aufgrund der Auskunft Dispositionen getroffen haben, die er nicht ohne Nachteil rückgängig machen kann (Kausalzusammenhang); und die Rechts- und Sachlage muss (5) unverändert geblieben sein (vgl. insb. BGE 137 II 182 E. 3.6.2, TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 177 ff.). Das Unterlassen einer Auskunft entgegen gesetzlicher Vorschrift oder obwohl sie nach den im Einzelfall gegebenen Umständen geboten war, wird nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung der Erteilung einer unrichtigen Auskunft gleichgestellt und die entsprechenden Grundsätze gelten analog (wobei die dritte Voraussetzung lautet: wenn die Person den Inhalt der unterbliebenen Auskunft nicht kannte oder deren Inhalt so selbstverständlich war, dass sie mit einer anderen Auskunft nicht hätte rechnen müssen [vgl. BGE 131 V 472 E. 5]).

5.3.3 Im Informationsschreiben orientiert das ASTRA allgemein über das Nationalstrassenprojekt, den Aufbau des ÖREB-Katasters sowie unter Hinweis auf die einschlägigen Gesetzesbestimmungen über die geplante Bereinigung der Baulinien. Dabei weist es explizit darauf hin, dass auf den Grundstücken der Beschwerdeführer eine solche Baulinie erlassen wird und sie dadurch im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung betroffen sein werden. Für die Details des Projekts verweist das ASTRA zudem auf das Dossier, welches nächstens in der Gemeinde aufliegen werde.

Aufgrund dieser Informationen hätten die Beschwerdeführer zumindest in Betracht ziehen müssen, dass eine öffentliche Auflage des Ausführungsprojekts bevorsteht und sie erhöhte Aufmerksamkeit auf die kantonalen oder kommunalen Publikationsorgane zu legen haben. Insbesondere hätten sie sich mit minimalem Aufwand, welcher ihnen als betroffene Grund-

stückeigentümer ohne weiteres zumutbar gewesen wäre, über die Rechtslage informieren können, zumal das ASTRA auf das einschlägige Gesetz hinwies. Im Übrigen bot es unter Angabe einer Telefonnummer und einer Email-Adresse an, sie bei Fragen zu kontaktieren, was von den Beschwerdeführern ebenfalls hätte erwartet werden können.

Das ASTRA hat im Schreiben zwar nicht ausdrücklich auf die mit der öffentlichen Auflage einhergehende Frist zur Einspracheerhebung hingewiesen, dazu war es jedoch auch nicht verpflichtet. Die Informationen enthalten sodann keine falschen oder irreführenden Auskünfte, welche als kausal zur verpassten Einsprachefrist einzuschätzen sind. Vielmehr ist die verspätete Einspracheerhebung in erster Linie auf die versäumte Kenntnisnahme der Publikation in der Zürichsee-Zeitung sowie die Rechtsunkenntnis der Beschwerdeführer zurückzuführen, woraus sie jedoch keine Vorteile für sich ableiten können. Insbesondere können sich Rechtsuchende, welchen es möglich ist, die für die Wahrung ihrer Rechte erforderlichen Informationen ohne Weiteres durch die Konsultierung der massgeblichen Gesetzesbestimmungen zu beschaffen, in der Regel nicht auf den Vertrauensschutz berufen (vgl. in diesem Sinne BGE 135 III 489 E. 4.3; zum allgemeinen Grundsatz bei Rechtsunkenntnis vgl. BGE 110 V 334 E. 4). Wie bereits ausgeführt, hätten sich die Beschwerdeführer über die Rechtslage oder den Stand des Projekts ohne grossen Aufwand erkundigen können. Zudem konnte man von ihnen als betroffene Grundstückseigentümer erwarten, dass sie die zur Verhinderung eines allfälligen Schadens notwendigen Vorkehrungen treffen. Sie können sich unter diesen Umständen nicht darauf berufen, dass sie die öffentliche Auflage des Vorhabens sowie die Auflagefrist nicht gekannt haben, zumal diese ordnungsgemäss publiziert wurde.

Für die Anrufung des Vertrauensschutzes fehlt es im Ergebnis nicht nur an der dafür erforderlichen Vertrauensgrundlage, sondern auch an der offensichtlichen Unrichtigkeit der Auskunft sowie dem Kausalzusammenhang. Es erübrigt sich auf die weiteren Voraussetzungen einzugehen, da diese kumulativ erfüllt sein müssen.

5.4 Es liegen demnach keine Gründe vor, die es rechtfertigen würden, die nach der Auflagefrist eingegangene Einsprache der Beschwerdeführer als rechtzeitig und damit als zulässig zu betrachten. Die Vorinstanz ist zu Recht mangels fristgerechter Eingabe nicht auf die Einsprache der Beschwerdeführer gegen das Ausführungsprojekt eingetreten.

6.

Der vorinstanzliche Entscheid ist daher nicht zu beanstanden und die Beschwerde abzuweisen.

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführer als unterliegend, weshalb sie die Verfahrenskosten zu tragen haben (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 1'000.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der von den Beschwerdeführern einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

7.2 Angesichts ihres Unterliegens haben die Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat unabhängig vom Verfahrensausgang keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführer, das ASTRA und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Sibylle Dischler

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift 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:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Strassen ASTRA (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. GS-UVEK-622.2-392/9; Gerichtsurkunde)