



Urteil vom 16. April 2024

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richter Alexander Mistic,
Gerichtsschreiber Tobias Grasdorf.

Parteien

Gemeinde MuttENZ,
Kirchplatz 3, 4132 MuttENZ,
vertreten durch
lic. iur. René Brigger, Advokat, und
Dr. Meret Rehmann, Advokatin,
basleradvokat:innen Advokatur & Notariat,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
Rechtsdienst,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Kostenabwälzung Kunstbaute Fusswegbrücke Rütihard,
MuttENZ.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die Fusswegbrücke "Rütihard" (FWB Rütihard) quert auf dem Gebiet der Gemeinde Muttenz die heutige Nationalstrasse N18. Die Brücke wurde im Zuge des Baus des damaligen Autobahnzubringers N2/N3 vom Kanton Basel-Landschaft auf eigene Kosten erstellt. In einem Vertrag vom 8. Juli 1987 zwischen dem Kanton und der Gemeinde Muttenz wurde unter anderem festgestellt, dass Letztere Eigentümerin der Fusswegbrücke sei und den baulichen Unterhalt sämtlicher Bauteile auf eigene Kosten besorge.

A.b Im Jahr 2017 begann das Bundesamt für Strassen (Astra) die Arbeiten zur Erneuerung der N18 in dem Abschnitt, in dem die FWB Rütihard liegt (Erhaltungsprogramm "Schänzli"). Mit Schreiben vom 9. April 2018 stellte das Astra fest, die Gemeinde Muttenz sei Eigentümerin der FWB Rütihard und bot ihr an, die Brücke im Rahmen des Erhaltungsprogramms auf Kosten der Gemeinde zu sanieren.

A.c Am 18. April 2018 stimmte der Gemeinderat von Muttenz der Sanierung durch das Astra grundsätzlich zu. Die Gemeinde informierte das Astra und führte aus, die Zustimmung zur Sanierung sei vorbehaltlich der Zustimmung der Gemeindeversammlung zu verstehen. Die Brücke wurde anschliessend zwischen Mai 2018 und Januar 2019 saniert.

A.d Am 11. Dezember 2018 lehnte die Gemeindeversammlung von Muttenz die Aufnahme des Investitionsbeitrags über Fr. 760'000.– für die Sanierung der FWB Rütihard in das Budget 2019 ab und beauftragte den Gemeinderat, die Eigentumsverhältnisse der Brücke und die Kostenbeteiligung an der Sanierung zu klären.

A.e 2019 und 2020 kam es zu Gesprächen und zu einem schriftlichen Austausch zwischen den Verfahrensparteien betreffend das Eigentum und der Kostenbeteiligung an der Sanierung der FWB Rütihard. Eine Einigung wurde nicht erzielt. Am 9. Februar 2022 verlangte die Gemeinde Muttenz vom Astra, eine allfällige Rechnung für die Kosten der Sanierung der Brücke mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

B.

Mit Verfügung vom 29. Juni 2022 stellte das Astra fest, die FWB Rütihard stehe im alleinigen Eigentum der Gemeinde Muttenz. Die Beteiligung an den Unterhaltskosten gemäss Art. 8 Abs. 3 der Verordnung über die

Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel vom 7. November 2007 (MinVV, SR 725.116.21) betrage Fr. 0.–. Die Kosten für die im Rahmen des Erhaltungsprojekts "Schänzli" durchgeführte Sanierung der FWG Rütihard von Fr. 727'062.– seien vollumfänglich durch die Gemeinde Muttenz zu tragen.

C.

Am 29. August 2022 erhob die Gemeinde Muttenz (Beschwerdeführerin) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung. Sie beantragt, es sei die Nichtigkeit der Verfügung festzustellen, da die Forderung auf dem Klageweg durchzusetzen sei. Eventualiter sei die Verfügung aufzuheben, weil das Astra (Vorinstanz) ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe respektive weil keine Rechtsgrundlage für die Überwälzung der Kosten bestehe. Subeventualiter sei die Sache unter der Anweisung an die Vorinstanz zurückzuweisen, dass die von ihr zu übernehmenden Kosten für die Sanierung der FWB Rütihard auf die Kosten des Belagsersatzes, der Strassenbeleuchtung und der Entwässerung zu reduzieren seien. Subsubeventualiter sei die Sache unter der Anweisung an die Vorinstanz zurückzuweisen, dass die von ihr zu übernehmenden Kosten für die Sanierung der FWB Rütihard auf die Sanierungskosten zu reduzieren seien, die nicht kausal mit dem Unterhalt und der Sicherung der Nationalstrasse N18 verbunden seien.

D.

Am 15. November 2022 reichte die Vorinstanz eine Vernehmlassung ein, in der sie die Abweisung der Beschwerde beantragt. Am 31. Januar 2023 stellte die Beschwerdeführerin eine Replik zu und am 23. Februar 2023 gab die Vorinstanz eine Duplik ein. Am 30. März 2023 legte die Beschwerdeführerin ihre Schlussbemerkungen vor.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gestützt auf Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Beschwerde ist unter anderem zulässig gegen Verfügungen der Dienststellen der Bundesverwaltung, die den Departementen unterstellt sind (Art. 33 Bst. d VGG). Das

Bundesverwaltungsgericht ist somit grundsätzlich zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen des ASTRA.

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

1.3 Die Beschwerdeführerin bringt vor, es handle sich vorliegend um eine Streitigkeit aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag des Bundes. Sie bezieht sich dabei auf den Vertrag zwischen ihr und dem Kanton Basel-Landschaft "über Eigentum und Unterhalt der Fusswegbrücke Rütihard" vom 8. Juli 1987 (im Folgenden: Vertrag von 1987). Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz hätte deshalb nicht verfügen dürfen, sondern sie hätte nach Art. 35 VGG Klage beim Bundesverwaltungsgericht erheben müssen. Entsprechend sei die angefochtene Verfügung nichtig.

Mit der angefochtenen Verfügung vom 29. Juni 2022 überwältzte die Vorinstanz die Kosten für die Sanierung der FWB Rütihard vollständig auf die Beschwerdeführerin. Sie stützte sich dabei auf das Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11), die Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV, SR 725.111) und Art. 8 Abs. 3 MinVV. Zudem verweist sie auf den Vertrag von 1987, der das Eigentum an der Brücke der Beschwerdeführerin zuweist. Die Vorinstanz führt aus, sie sei in diesen Vertrag an Stelle des Kantons eingetreten.

Wie die folgenden Erwägungen zeigen, wendet die Vorinstanz für die Kostenüberwälzung im Ergebnis zu Recht Art. 8 Abs. 3 MinVV an (E. 6.5.1). Für die Kostenüberwälzung kann sich die Vorinstanz zudem wie die folgenden Erwägungen zeigen, nicht auf den Vertrag von 1987 stützen (E. 6.4). Entsprechend ist für das vorliegende Beschwerdeverfahren von einem zulässigen Anfechtungsobjekt auszugehen und der Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung ist abzuweisen.

1.4 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.5 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im vorliegenden Verfahren mit voller Kognition: Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts – einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens –, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Der in Art. 29 Abs. 2 BV garantierte und in den Art. 26–33 und 35 VwVG konkretisierte Grundsatz des rechtlichen Gehörs umfasst das Recht, mit eigenen Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient der Sachaufklärung; zugleich stellt er ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Er beinhaltet die Pflicht der Behörden, die Vorbringen der vom Entscheid betroffenen Person sorgfältig und ernsthaft zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (Art. 32 Abs. 1 VwVG). Daraus folgt die Pflicht der Behörden, sich mit den wesentlichen Vorbringen der rechtsuchenden Person zu befassen und Entscheide zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Begründung eines Entscheides muss so abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn sachgerecht anfechten kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf die sie ihren Entscheid stützt (BGE 136 V 351 E. 4.2 m.w.H.).

3.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe in mehrfacher Hinsicht gegen ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verstossen. So habe sie sich nicht vorgängig zur Höhe des überwälzten Betrags äussern und somit im Verfahren nicht mitwirken können. Zudem enthalte die Verfügung keine Ausführungen zur Zusammensetzung des auf sie überwälzten Betrags, womit die Vorinstanz ihre Begründungspflicht verletze. Schliesslich habe die Vorinstanz gegen das Recht auf Akteneinsicht verstossen, da die nach Erlass der Verfügung gewährte Einsicht unvollständig gewesen sei.

3.3 Die Vorinstanz entgegnet, die Beschwerdeführerin sei über die Kosten informiert gewesen und habe sich dazu äussern können. Zudem habe sie der Beschwerdeführerin alle Dokumente zukommen lassen, auf die sie sich

für die Berechnung der verfügbaren Kosten gestützt habe. Die Akteneinsicht sei damit vollständig erfolgt.

3.4 Die angefochtene Verfügung ist, wie zu zeigen sein wird, bereits aus materiell-rechtlichen Gründen aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. E. 6.5.2). Entsprechend ist aus prozessökonomischen Gründen darauf zu verzichten, die Verfügung allein aus formell-rechtlichen Gründen aufzuheben. Es kann deshalb offenbleiben, ob die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt hat. Anzuführen ist immerhin, dass die Vorinstanz im Beschwerdeverfahren zusätzliche Ausführungen zur Zusammensetzung der Kosten machte, was die Beschwerdeführerin anerkennt, auch wenn sie daran festhält, dass eine Heilung der Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht möglich sei. Im Rahmen der Neuurteilung durch die Vorinstanz wird die Beschwerdeführerin Gelegenheit haben, sich zu den Kosten der Sanierung der FWB Rütihard zu äussern.

4.

4.1 Streitig ist, ob die Vorinstanz die Kosten für die Sanierung der FWB Rütihard von Fr. 727'062.– zu Recht vollständig auf die Beschwerdeführerin überwälzt hat.

4.2 Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung aus, der Vertrag von 1987 bezeichne die Beschwerdeführerin als Eigentümerin der FWB Rütihard. Am 18. April 2018 habe der Gemeinderat der Beschwerdeführerin die Sanierung des FWB Rütihard durch das Astra unter dem Vorbehalt der Budgetgenehmigung der Gemeindeversammlung zugestimmt. Die Sanierungsarbeiten hätten daraufhin zwischen Ende Mai 2018 und Januar 2019 stattgefunden. Am 11. Dezember 2018 habe die Gemeindeversammlung die Aufnahme des Investitionsbeitrags für die Sanierung abgelehnt.

Der Bund sei mit der Übernahme des Eigentums an den Nationalstrassen als Gesamtrechtsnachfolger in die Vertragsverhältnisse der Kantone mit Dritten eingetreten. Entsprechend habe der Bund auch die Rechte und Pflichten des Kantons Basel-Landschaft im Zusammenhang mit dem Vertrag von 1987 übernommen. Die einschlägige Nationalstrassengesetzgebung gehe im Grundsatz von der Eigentümerschaft des Bundes aus, erlaube jedoch ausdrücklich anderslautende Vereinbarungen.

Im Sinne einer einheitlichen Regelung sei es wünschenswert, die Eigentumsverhältnisse an der FWB Rütihard neu zu regeln. Eine Übernahme ins Eigentum des Bundes ohne vorgängige Sanierung lehne sie jedoch ab.

4.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, Art. 8 Abs. 1 NSG weise dem Bund die Strassenhoheit und das Eigentum an allen Nationalstrassen zu. Zu den Bestandteilen der Nationalstrassen gehörten auch die Kunstbauten, inklusive Überführungen. Die FWB Rütihard sei als Überführung eine Kunstbaute und damit Bestandteil der Nationalstrasse N18. Diese Bestimmungen seien am 1. Januar 2008 mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft getreten. Die Übergangsbestimmungen sähen vor, dass der Eigentumsübergang der Nationalstrassen an den Bund bei Inkrafttreten entschädigungslos erfolge (Art. 62a Abs. 1 NSG). Die Bundesgesetzgebung sehe keinen Raum für Abweichungen von der Eigentümerschaft des Bundes an Nationalstrassen und ihren Bestandteilen vor. Das Eigentum an der FWB Rütihard sei damit kraft Gesetzes respektive durch Universalsukzession am 1. Januar 2008 auf den Bund übergegangen. Die Eigentumszuteilung gemäss Vertrag von 1987 gelte deshalb nicht mehr. Darüber hinaus führe auch eine sachenrechtliche Beurteilung zum Ergebnis, dass die Vorinstanz Eigentümerin der FWB Rütihard sei, da die Parzelle, auf der die Brücke stehe, in ihrem Eigentum sei (Akzessionsprinzip). Der Bund sei verantwortlich für den Bau, Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen. Die Vorinstanz verlange damit die Rückerstattung der Sanierungskosten eines Bauwerks, das in deren Eigentum stehe. Dafür gebe es jedoch keine Rechtsgrundlage.

Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, falls das Gericht zum Schluss komme, das Eigentum an der FWB Rütihard liege bei ihr, habe die Verfügung trotzdem keine Rechtsgrundlage, da sie, die Beschwerdeführerin, die Zustimmung zur Vornahme von Sanierungsarbeiten an ihrem Eigentum nicht erteilt habe. Dazu wäre auch die Zustimmung zur Übernahme der Kosten für die Sanierung notwendig gewesen, dies habe die Gemeindeversammlung aber abgelehnt. Darüber hinaus widerspreche die Auferlegung der Kosten dem aus Art. 9 BV fliessenden Vertrauensschutz: Der Vertrag von 1987 sehe vor, dass er einem neuen Strassengesetz anzupassen sei, das bezüglich Eigentum sowie betrieblichen und baulichen Unterhalt eine andere Regelung festlege. Sie habe deshalb darauf vertrauen dürfen, dass der Vertrag angepasst werde, bevor die Vorinstanz Sanierungsarbeiten vornehme. Zudem liege ein Verstoss gegen das Rechtsmissbrauchsverbot vor.

Zusätzlich rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV, da bei der Sanierung anderer Kunstbauten in ihrer Gemeinde nur die Kosten für den Belagsersatz, die Strassenbeleuchtung und die Entwässerung überwältzt worden seien. Schliesslich sei die Überwälzung eventualiter auf diejenigen Kosten zu beschränken, die nicht kausal mit dem Unterhalt und der Sicherung der Nationalstrasse verbunden seien.

4.4 Im Beschwerdeverfahren wiederholt die Vorinstanz, das Eigentum an der FWB Rütihard liege bei der Beschwerdeführerin. Mit dem Eigentumsübergang an den Nationalstrassen habe der Bund alle mit dem Bau, Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen verbundenen Schuldverhältnisse der Kantone übernommen. Nach Art. 5.2 des Vertrages von 1987 habe die Beschwerdeführerin den baulichen Unterhalt aller Bauteile auf eigene Kosten zu besorgen. Von den 2008 neu in Kraft getretenen Bestimmungen seien nur Kunstbauten im Eigentum des Kantons betroffen; die FWB Rütihard befinde sich aber im Eigentum der Gemeinde (Beschwerdeführerin).

Die Vorinstanz bringt weiter vor, man könne sich fragen, ob die FWB Rütihard mit dem Vertrag von 1987 – und der damit verbundenen Abgabe des Eigentums und der Verantwortung für Betrieb und Unterhalt – ihre Eigenschaft als Bestandteil der Nationalstrasse verloren habe. Dann käme Art. 8 Abs.1 NSG nicht zur Anwendung. Selbst wenn man davon ausgehe, dass es sich bei der FWB Rütihard um einen Bestandteil der Nationalstrasse handle, sei es nicht ausgeschlossen, dass insbesondere bei Anlagen, die für den Betrieb der Nationalstrasse nicht zwingend erforderlich seien, im Einzelfall die Eigentumsverhältnisse anders geregelt werden könnten. Deshalb sei es nicht ungewöhnlich, dass sich Kunstbauten, welche die Nationalstrasse nur queren würden, im Eigentum von Dritten befänden. Deshalb müsse ein Eigentumsübergang von der Beschwerdeführerin auf den Bund und eine Übernahme der FWB Rütihard in den Unterhaltssperimeter der Nationalstrasse vertraglich neu geregelt werden.

Die Überwälzung der Kosten widerspreche nicht Art. 9 BV. Sie habe die Beschwerdeführerin bereits Mitte Januar 2018 auf den Vertrag und die daraus folgenden Rechte und Pflichten aufmerksam gemacht. Die Überwälzung verletze auch nicht Art. 8 Abs. 1 BV, da die Eigentumsverhältnisse an den verschiedenen Inventarobjekten auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin unterschiedlich geregelt seien. Schliesslich fügt die Vorinstanz an, die angefochtene Verfügung beschränke sich bereits auf die Kosten, die direkt von der Sanierung der FWB Rütihard ausgelöst worden seien.

5.

5.1 Die Nationalstrassen stehen unter der Strassenhoheit und im Eigentum des Bundes (Art. 8 Abs. 1 NSG). Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, insbesondere Kunstbauten, Anschlüsse, Rastplätze, Signale, Einrichtungen für den Betrieb und Unterhalt der Strassen, Bepflanzungen sowie Böschungen, deren Bewirtschaftung dem Anstösser nicht zugemutet werden kann (Art. 6 NSG). Art. 2 NSV enthält zur Konkretisierung dieser Bestimmung eine Liste von Bauten und Anlagen, die je nach ihrer Ausbauf orm und den von der technischen Funktion her bedingten Erfordernissen Bestandteil der Nationalstrasse bilden; dazu gehören gemäss Bst. b die Kunstbauten, einschliesslich Über- und Unterführungsbauwerke, die beim Bau erforderlich werden. Die Nebenanlagen im Sinne von Art. 7 NSG stehen demgegenüber im Eigentum der Kantone (Art. 8 Abs. 2 NSG).

Die geltende Fassung von Art. 8 Abs. 1 NSG beruht auf dem Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 6. Oktober 2006 (AS 2007 5779; im Folgenden: Bundesgesetz zum NFA); das Gesetz trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Die Übergangsbestimmungen in Art. 62a NSG sehen vor, dass das Eigentum an den Nationalstrassen bei Inkrafttreten des Gesetzes entschädigungslos auf den Bund übergeht. Der Bundesrat bezeichnet darüber hinaus die Grundstücke und benennt die beschränkten dinglichen Rechte, die öffentlich-rechtlichen und obligatorischen Vereinbarungen sowie die Verfügungen, die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung auf den Bund übertragen werden. Nach Art. 56 NSV übernimmt der Bund als Gesamtrechtsnachfolger zusammen mit dem Eigentum sämtliche mit dem Bau, Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen verbundenen Schuldverhältnisse der Kantone und ist namentlich zur Geltendmachung von Ansprüchen aus Werkverträgen und aus Auftragsverhältnissen mit Unternehmen, Ingenieuren und Ingenieurinnen sowie Architekten und Architektinnen berechtigt.

5.2 Der Bund ist zuständig für Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen (Art. 49a Abs. 1 NSG). Soweit es sich dabei um die Ausführung des betrieblichen und des projektfreien baulichen Unterhalts handelt, schliesst er mit den Kantonen oder von diesen gebildeten Trägerschaften Leistungsvereinbarungen ab (Art. 49a Abs. 2 NSG).

Als Unterhaltskosten gelten die Aufwendungen für die Bestandteile der Nationalstrasse nach Art. 2 NSV, ausgenommen Nebenanlagen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a MinVV) und die der Nationalstrasse dienenden weiteren Anlagen ungeachtet der Eigentumsverhältnisse, wie Geländeverbauungen, Böschungen, Querungen von anderen Verkehrswegen und Leitungen, Unterhaltswege und Zufahrten für Unterhaltsarbeiten, Vorfluter, Entwässerungen, Bach- und Flussverbauungen (Art. 8 Abs. 1 Bst. b MinVV). Bei gemeinsam mit Dritten genutzten Anlagen setzt die Vorinstanz die Beteiligung des Bundes an den Kosten nach Massgabe des Interesses der Nationalstrasse fest (Art. 8 Abs. 3 MinVV).

5.3 Zusammenfassend sieht das einschlägige Recht soweit hier relevant vor, dass alle Bauten und Anlagen, die zur Nationalstrasse gehören, im Eigentum des Bundes stehen (mit Ausnahme der Nebenanlagen). Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper unter anderem die Kunstbauten, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strasse erforderlich sind. Dies beinhaltet Überführungsbauwerke, die beim Bau erforderlich werden respektive wurden (vgl. Urteil des BVGer A-3242/2020 vom 5. August 2021 E. 3.4.5, bezüglich Wildtierüberführungen). Für den baulichen Unterhalt der Bestandteile der Nationalstrasse ist der Bund zuständig. Nutzt er Anlagen, die zur Nationalstrasse gehören, gemeinsam mit Dritten, setzt er nach Massgabe des Interesses der Nationalstrasse an der betreffenden Anlage fest, welchen Anteil an den Unterhaltskosten er übernimmt.

Diese Konzeption entspricht den vom Gesetzgeber mit dem NFA verfolgten Zielen. Bis zum Inkrafttreten des NFA waren Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBI 2005 6029, 6140; im Folgenden: Botschaft NFA). Ziel des NFA war es, die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen so weit wie möglich zu entflechten (Botschaft NFA, BBI 2005 6055). Mit dem NFA sollten der Ausbau am beschlossenen Nationalstrassennetz sowie die Erweiterung des Netzes durch Aufnahme neuer Strecken, der Unterhalt sowie der Betrieb der Nationalstrassen vollständig auf den Bund übergehen. Dies galt sowohl für die Finanzierung als auch für die Aufgabenerfüllung (Botschaft NFA, BBI 2005 6140). Mit dem Übergang der Verantwortung für die Aufgaben Bau, Ausbau, Unterhalt und Betrieb auf den Bund sollte auch das Eigentum an den Nationalstrassen auf den Bund übergehen; dies aufgrund der Überlegung,

dass mit dem Eigentum vielfältige Rechte und Pflichten verbunden sind, die sinnvollerweise vom Eigentümer selber wahrgenommen werden (Botschaft NFA, BBl 2005 6148).

6.

6.1 Es ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die Kosten für die Sanierung der FWB Rütihard zu Recht vollständig auf die Beschwerdeführerin überwält hat. Dazu ist zu beurteilen, ob die FWB Rütihard ein Bestandteil der Nationalstrasse ist (E. 6.2), ob sie damit zusammenhängend im Eigentum des Bundes oder der Beschwerdeführerin steht (E. 6.3) und wer die Kosten für die Sanierung 2018/2019 zu tragen hat (E. 6.4).

6.2 Die FWB Rütihard ist eine Brücke für Fussgänger- und Veloverkehr über die Nationalstrasse N18. Sie ist mithin eine Überführung und damit eine Kunstbaute im Sinne von Art. 2 Bst. b NSV. Gemäss Art. 1 des Vertrages von 1987 wurde die Brücke im Zuge des Baus des damaligen Autobahnzubringers N2/N3 vom Kanton auf dessen Kosten erstellt. Daraus ergibt sich, dass die Brücke beim Bau des damaligen Autobahnzubringers – der heutigen Nationalstrasse – insofern erforderlich im Sinne von Art. 6 NSG und Art. 2 Bst. b NSV war, als sie die sichere Querung der Strasse für den Fussgänger- und Veloverkehr weiterhin ermöglichte.

Die Vorinstanz macht weder geltend, die FWB Rütihard sei keine Überführung im Sinne von Art. 2 Bst. b NSV, noch, sie sei beim Bau der Nationalstrasse nicht erforderlich gewesen. Sie bringt jedoch vor, mit der Unterzeichnung des Vertrages von 1987 und der damit verbundenen Abgabe des Eigentums und der Verantwortung für Betrieb und Unterhalt der Brücke an die Vorinstanz habe die FWB Rütihard ihre Eigenschaft als Bestandteil der Nationalstrasse verloren. Diese Argumentation überzeugt nicht. Gesetz und Verordnung definieren die Bestandteile der Nationalstrasse nach *funktionalen* Kriterien – Strassenkörper und weitere erforderliche Anlagen – und nicht aufgrund der Eigentumsverhältnisse oder der Zuständigkeit für Betrieb und Unterhalt. Die gesetzliche Logik geht im Gegenteil wie dargelegt gerade in die umgekehrte Richtung: Was zur Nationalstrasse gehört, soll sich auch im Eigentum des Bundes befinden (vgl. E. 5.3). Die im Vertrag von 1987 festgestellten Eigentumsverhältnisse können deshalb keinen Einfluss darauf haben, ob die FWB Rütihard als Bestandteil der Nationalstrasse zu definieren ist oder nicht.

Damit ist davon auszugehen, dass die FWB Rütihard ein Bestandteil der Nationalstrasse im Sinne von Art. 6 NSG und Art. 2 NSV ist.

6.3

6.3.1 Zweitens ist zu prüfen, ob die FWB Rütihard im Eigentum des Bundes oder der Beschwerdeführerin steht.

6.3.2 Nach Art. 8 Abs. 1 NSG stehen die Nationalstrassen im Eigentum des Bundes. Die Vorinstanz macht jedoch geltend, im Einzelfall könnten die Eigentumsverhältnisse an Bestandteilen der Nationalstrassen anders geregelt sein, insbesondere bei Anlagen, die nicht zwingend seien.

Dem ist entgegenzuhalten, dass Gesetz und Verordnung keine solchen Ausnahmen vom Grundsatz des Eigentums des Bundes vorsehen. Art. 8 NSG nennt als einzige Ausnahme von diesem Grundsatz die Nebenanlagen im Sinne von Art. 7 NSG; diese stehen im Eigentum der Kantone. Gemäss Art. 7 NSG sind Nebenanlagen Raststätten ("Anlagen, die der Abgabe von Treib- und Schmierstoffen und Elektrizität sowie der Versorgung, der Verpflegung und der Beherbergung der Strassenbenützer dienen"). Die FWB Rütihard ist keine Nebenanlage. Darüber hinaus lassen die Rechtsnormen auch keinen Raum für abweichende vertragliche Vereinbarungen. Bestandteile der Nationalstrassen befinden sich damit (mit Ausnahme der Nebenanlagen) immer im Eigentum des Bundes.

Entsprechend sieht die Übergangsbestimmung von Art. 62a Abs. 1 NSG vor, dass das Eigentum an den Nationalstrassen bei Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung am 1. Januar 2008 auf den Bund übergeht. Auch diese Bestimmung erfasst alle Bestandteile der Nationalstrasse (ausser den Nebenanlagen) und sieht keine Ausnahmen vor. Der Botschaft des Bundesrates ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber bezüglich Eigentumsübergang vor allem Anlagen im Eigentum der Kantone im Blick hatte (Botschaft NFA, BBI 2005 6152). Weder der Text von Art. 62a NSG noch der dahinterstehende Grundgedanke schliessen jedoch – wie hier – den Übergang von Eigentum einer Gemeinde auf den Bund aus.

6.3.3 Zudem führt die Vorinstanz aus, sie sei an Stelle des Kantons in den Vertrag mit der Beschwerdeführerin eingetreten. Mit dem Vertrag von 1987 hatten der Kanton und die Beschwerdeführerin zehn Jahre nach dem Bau der FWB Rütihard festgestellt, die Brücke stehe im Eigentum der Beschwerdeführerin und diese sei für den betrieblichen und baulichen Unterhalt zuständig.

Die Argumentation der Vorinstanz widerspricht – soweit das Eigentum an der FWB Rütihard betreffend – der Regelung von Art. 62a Abs. 1 und 2 NSG und Art. 56 Abs. 1 NSV. Zwar ist zutreffend, dass der Bund gewisse vertraglich vereinbarte Rechte und Pflichten der Kantone im Zusammenhang mit dem Übergang des Eigentums an den Nationalstrassen übernahm. Das Eigentum ist jedoch kein Schuldverhältnis. Der Gesetzgeber hat ausdrücklich festgelegt, dass das Eigentum an den Nationalstrassen und ihren Bestandteilen auf den Bund übergeht (Art. 62a Abs. 1 NSG). Der Eintritt in vertragliche Rechte und Pflichten ist demgegenüber eine *Folge* des Übergangs des Nationalstrasseneigentums auf den Bund. Art. 56 Abs. 1 NSV führt denn auch aus, der Bund übernehme *zusammen mit dem Eigentum* alle mit dem Bau, Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen verbundenen Schuldverhältnisse der Kantone.

Der öffentlich-rechtlich festgelegte Eigentumsübergang und die öffentlich-rechtlich festgelegte Eigentumsordnung gehen den Bestimmungen des Vertrages von 1987 damit vor respektive haben diese auf den 1. Januar 2008 abgelöst. Dies gilt hier umso mehr, als der Vertrag von 1987 ebenfalls festlegt, dass er zukünftigen Rechtsänderungen in diesem Bereich nicht vorgeht, sondern daran anzupassen ist (Art. 10). Es war offensichtlich nicht das Ziel der Vertragsparteien, das Eigentum mit dem Vertrag gegenüber zukünftigen Rechtsänderungen abzusichern, sondern es ging um die Regelung der Zustände für den damaligen Zeitpunkt. Eine Anpassung an die Neuregelung des Eigentums an der Nationalstrasse war hier zudem nicht erforderlich, da das Eigentum direkt kraft Gesetzes überging.

6.3.4 Die FWB Rütihard steht nach dem Gesagten seit dem 1. Januar 2008 als Bestandteil einer Nationalstrasse im Sinne von Art. 6 und 8 NSG sowie Art. 2 Bst. b NSV im Eigentum des Bundes. Auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die FWB Rütihard sei auch aufgrund des Akzessionsprinzips Eigentum der Vorinstanz, muss damit nicht eingegangen werden.

6.4

6.4.1 Im Vertrag von 1987 war festgelegt worden, dass die Beschwerdeführerin den baulichen Unterhalt sämtlicher Bauteile der FWB Rütihard auf eigene Kosten besorge. Dies widerspricht jedoch der gesetzlichen Konzeption, die vorsieht, dass der Bund für den Unterhalt der Nationalstrassen zuständig ist (Art. 49a Abs. 1 NSG). Diese Regel entspricht dem Ziel, das der Gesetzgeber mit der Übertragung des Eigentums an den Nationalstrassen auf den Bund verfolgte: dass Eigentum und Verantwortung für deren

Unterhalt in den gleichen Händen liegen (vgl. Botschaft NFA, BBI 2005 6140, 6148 und 6150). Lediglich der betriebliche und projektfreie bauliche Unterhalt ist auszulagern (Art. 49a Abs. 2 NSG). Das Nationalstrassengesetz sieht keine Ausnahmen von dieser Regel vor und lässt auch keine anderslautenden Vereinbarungen zu. Die gesetzliche Regel von Art. 49a NSG geht damit der Vereinbarung gemäss dem Vertrag von 1987 vor. Da es sich bei der FWB Rütihard um einen Bestandteil der Nationalstrasse handelt und sie sich deshalb im Eigentum des Bundes befindet, ist der Bund von Gesetzes wegen für ihren baulichen Unterhalt zuständig. Die Sanierung der FWB Rütihard zwischen Mai 2018 und Januar 2019 war unbestrittenermassen kein "projektfreier baulicher Unterhalt": Die Vorinstanz war entsprechend für die Sanierung zuständig.

6.4.2 Da die FWB Rütihard Bestandteil einer Nationalstrasse ist, sind die Kosten für deren Sanierung Unterhaltskosten im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Bst. a MinVV. Die Beschwerdeführerin bestreitet darüber hinaus nicht, dass es sich bei der FWB Rütihard um eine gemeinsam genutzte Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 3 MinVV handelt. Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin besteht damit mit Art. 8 Abs. 3 MinVV eine Rechtsgrundlage für die Überwälzung (eines Teils) der Kosten der Sanierung der FWB Rütihard auf die Beschwerdeführerin. Diese Kostenüberwälzung auf die Beschwerdeführerin basiert damit nicht auf dem Vertrag von 1987, sondern ergibt sich direkt aus dem öffentlichen Recht. Entsprechend hat die Vorinstanz die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Sanierung der FWB Rütihard nach Massgabe des Interesses der Nationalstrasse an der Brücke festzusetzen.

6.5

6.5.1 Insgesamt ist die Vorinstanz nach dem Gesagten im Ergebnis zu Recht davon ausgegangen, dass sie gestützt auf Art. 8 Abs. 3 MinVV per Verfügung gewisse Kosten für die Sanierung der FWB Rütihard auf die Beschwerdeführerin überwälzen kann. Demgegenüber ging sie fälschlicherweise von der Annahme aus, sie könne die Kosten aufgrund des Eigentums der Beschwerdeführerin an der FWB Rütihard *vollständig* auf diese übertragen. Da die FWB Rütihard im Eigentum des Bundes steht und dieser für deren Unterhalt zuständig ist, trägt der Bund die Kosten nach Massgabe des Interesses der Nationalstrasse; die darüber hinausgehenden Kosten kann er auf die Beschwerdeführerin überwälzen. Die Vorinstanz hat damit zu Unrecht die gesamten Kosten der Sanierung auf die Beschwerdeführerin abgewälzt.

6.5.2 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Bei der Wahl zwischen diesen beiden Entscheidarten steht dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zu. Liegen sachliche Gründe für eine Rückweisung vor, ist diese regelmässig mit dem Untersuchungsgrundsatz und dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens vereinbar (BGE 131 V 407 E. 2.1.1 und BVGE 2012/21 E. 5.1).

Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdeführerin haben sich im bisherigen Verfahren eingehend dazu geäußert, wie die Kosten ausgehend vom Eigentum des Bundes und des Interesses der Nationalstrasse an der FWB Rütihard aufzuteilen sind. Diese Beurteilung hat die Vorinstanz entsprechend vorzunehmen, wobei sie der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör zu gewähren hat. Deshalb ist es angezeigt, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz hat gestützt auf Art. 8 Abs. 3 MinVV neu zu beurteilen, welche Kosten der Sanierung der FWB Rütihard nach Massgabe des Interesses der Nationalstrasse der Bund zu tragen hat und welche die Beschwerdeführerin. Dabei hat sie zu berücksichtigen, dass die FWB Rütihard im Eigentum des Bundes steht und dieser damit für deren Unterhalt zuständig ist.

Die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin müssen damit nicht geprüft werden (keine Zustimmung zu den Bauarbeiten sowie Verletzung von Art. 8 und 9 BV).

7.

7.1 Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid gilt in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 137 V 210 E. 7.1). Entsprechend hat die Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der von ihr bezahlte Kostenvorschuss von Fr. 12'500.– ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Auch der unterliegenden Vorinstanz sind als Bundesbehörde keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

7.2

7.2.1 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und

verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.302.2). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE).

Keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Partei auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigt sich bei kleineren und mittleren Gemeinwesen, die über keinen Rechtsdienst verfügen und daher insbesondere zur Bewältigung komplexer rechtlicher Angelegenheiten auf einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin angewiesen sind (vgl. Urteil des BVGer A-3785/2020 vom 3. September 2020 E. 3.1). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wurde, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

7.3 Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um ein mittleres Gemeinwesen (knapp über 18'000 Einwohner). Sie hat nach eigenen Angaben keinen eigenen Rechtsdienst. Angesichts der Komplexität der Materie hat die obsiegende und anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin deshalb Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung.

Der Rechtsvertreter und die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin reichten am 31. Januar 2023 und am 30. März 2023 eine Kostennote ein, die der Vorinstanz zugestellt wurden. Insgesamt machen sie einen Aufwand von Fr. 19'495.50 (Honorar, Auslagen, MWST) geltend. Dies erscheint angemessen. Einzig die Kosten für die Kopien sind an die Vorgabe von Art. 11 Abs. 4 VGKE anzupassen (Fr. –.50 pro Kopie). Entsprechend hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 19'040.– (inkl. Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) zu bezahlen.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben. Die Sache wird zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von der Beschwerdeführerin bezahlte Kostenvorschuss von Fr. 12'500.– wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 19'040.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz .

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Tobias Grasdorf

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 Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ASTRA-A-A8893401/6; Gerichtsurkunde)