Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-4977/2014

Urteil vom 11. Februar 2015

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richter André Moser,
Gerichtsschreiber Matthias Stoffel.

Parteien

Miteigentümergemeinschaft Giacomettistrasse 15, Bern,
bestehend aus:
1. **Coop Immobilien AG,** Kasparstrasse 7, 3027 Bern,
2. **A.**_____,
3. **Genossenschaft Migros Aare,**
Industriestrasse 20, 3321 Schönbühl Einkaufszentrum,
alle vertreten durch lic. iur. Ralph D. Braendli, Rechtsanwalt,
Advokatur Notariat Lemann, Walz & Partner,
Speichergasse 5, Postfach 484, 3000 Bern 7 Bärenplatz,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Strassen (ASTRA),
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gebühr für Nutzung des öffentlichen Grundes.

Sachverhalt:

A. Das Autobahnamt des Kantons Bern, das bis Ende 2007 für die Nationalstrassen im Kanton Bern zuständig war, erteilte der Bauherrengemeinschaft Freudenbergerplatz (nachfolgend: Bauherrengemeinschaft) am 10. Juni 1966 als Vertreterin des Staates Bern eine Bewilligung für die Beanspruchung von circa 736 m2 des Nationalstrassengrundstückes Bern GB Nr. 04/3722 (nachfolgend Nationalstrassengrundstück) für die Erstellung eines Ladentraktes. Dieses Nutzungsrecht wurde unter anderem an die Bedingung geknüpft, dass der Staat Bern bis zum 31. Dezember 1986 auf die Erhebung einer Entschädigung verzichtet, die Gebäudeeigentümer oder ihre Rechtsnachfolger dem Staat Bern jedoch nach diesem Zeitpunkt eine jährliche Gebühr zugunsten der Nationalstrassen-Rechnung zu entrichten haben (Ziff. 6 der "Bedingungen"). Bezüglich der Höhe der Gebühr wurde festgehalten, dass diese gestützt auf die dannzumal geltenden Grundrenten für Baurechte in ähnlicher Lage und Nutzungsmöglichkeiten zwischen den Parteien zu vereinbaren sei.

B.
Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Januar 2008 ging das Eigentum an den Nationalstrassen entschädigungslos auf den Bund über. Zudem beschloss der Bundesrat am 27. Februar 2008 (BBl 2008 1951), dass die Rechte und Pflichten aus den Verfügungen der Kantone und aus deren öffentlich-rechtlichen und obligatorischen Vereinbarungen mit Dritten im Zusammenhang mit dem Bestand der Nationalstrassen auf den Bund übergehen, worunter auch die Rechte und Pflichten aus der Bewilligung vom 10. Juni 1966 fallen.

C.
Nachdem es das Autobahnamt des Kantons Bern unterlassen hatte, der Bauherrengemeinschaft beziehungsweise ihrer Rechtsnachfolgerin für die Nutzung des Nationalstrassengrundstückes ab dem Jahr 1987 eine Gebühr aufzuerlegen, gelangte das Bundesamt für Strassen ASTRA (ASTRA) mit Email vom 29. Mai 2013 an die Miteigentümerschaft Giacomettistrasse 15 in Bern, als Rechtsnachfolgerin der Bauherrengemeinschaft, wies diese auf die ausstehende Pendenz hin und regte eine einvernehmliche Lösung der Angelegenheit an. Mit Schreiben vom 1. November 2013 schlug das ASTRA eine pauschale Abgeltung der Grundstücknutzung für die Jahre 1987 bis 2013 vor und bezifferte eine mögliche Jahresgebühr ab dem Jahr 2014. In der Folge konnte jedoch keine Einigung erzielt werden.

Insbesondere blieb umstritten, in welchem Ausmass die Miteigentümerschaft für die zurückliegende Zeitspanne eine Nutzungsgebühr zu entrichten habe.

D.
Mit Verfügung vom 14. Juli 2014 auferlegte das ASTRA der Miteigentümerschaft für die Nutzung des Nationalstrassengrundstückes in der Zeit vom 1. Januar 1987 bis zum 31. Dezember 2013 eine Gebühr von insgesamt Fr. 203‘680.-- (Dispositiv-Ziff. 1). Für die Nutzung ab dem 1. Januar 2014 wurde sodann eine jährliche Gebühr in der Höhe von Fr. 10‘000.-- festgesetzt (Dispositiv-Ziff. 2).

E.
Mit Eingabe vom 5. September 2014 erhebt die Miteigentümerschaft (nachfolgend: Beschwerdeführerin) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des ASTRA (Vorinstanz). Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei nichtig zu erklären. Eventuell sei Dispositiv-Ziff. 1 der Verfügung aufzuheben und die Entschädigung für die Nutzung des Nationalstrassenareals sei ab dem 1. November 2008 bis Ende Dezember 2013 pro rata temporis mit einem Ansatz von Fr. 10‘000.-- pro Jahr, total ausmachend Fr. 58‘333.35, festzusetzen.

Zur Begründung der Nichtigkeit der Verfügung führt die Beschwerdeführerin aus, die Nutzungsgebühr für die Zeit vor dem 1. Januar 2014 müsse verhandelt und vertraglich festgesetzt werden. Angesichts des Wortlautes der Bewilligung vom 10. Juni 1966 sowie der fehlenden gesetzlichen Regelung der Gebührenhöhe für die Zeit vor dem 1. Januar 2008 und des daraus resultierenden grossen Ermessensspielraumes bei der Festsetzung der Entschädigung sei eine vertragliche Regelung die geeignetere Handlungsform als die Verfügung. Weder die Vorinstanz noch der Kanton Bern seien befugt, die Gebühr für die Nutzung des Nationalstrassenareals einseitig festzusetzen und zu verfügen, weshalb die Verfügung nichtig sei. Falls keine Einigung über die Nutzungsgebühren erzielt werden könne, so liege es an der Vorinstanz, den Klageweg zu beschreiten.

Soweit eine Verfügungsberechtigung der Vorinstanz besteht, hätte sie frühestens für die Zeit ab dem 1. Januar 2008 Gebühren festsetzen können. Vor dem Eigentumsübergang der Nationalstrassen auf den Bund seien dazu lediglich die Kantone nach ihrem Recht dazu berechtigt gewesen. Dispositiv-Ziff. 1 der Verfügung der Vorinstanz sei im Ausmasse aufzuheben, als damit Gebühren für die Nutzung des Nationalstrassenareals in der

Zeit vom 1. Januar 1987 bis zum 31. Dezember 2007 erhoben werden sollen.

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin weiter einschränkend geltend, die jährliche Entschädigung verjähre jeweils nach fünf Jahren. Indem die Vorinstanz mit Schreiben vom 1. November 2013 die Verjährung unterbrochen habe, seien die Nutzungsgebühren entsprechend erst ab dem 1. November 2008 festzusetzen.

F.
Mit Vernehmlassung vom 29. Oktober 2014 beantragt die Vorinstanz die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Eventuell sei festzustellen, dass eine allfällige Verjährung bereits im Jahre 2008 durch Kontaktaufnahme des Tiefbauamtes des Kantons Bern mit der Beschwerdeführerin unterbrochen worden sei.

Es bestünden weder schwerwiegende Zuständigkeits-, Verfahrens-, Form- oder Eröffnungsfehler noch schwerwiegende inhaltliche Mängel, welche die Nichtigkeit der Verfügung begründen würden. Mangels Einigung und weil keine Streitigkeit aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vorliege und damit der Klageweg nicht offen stehe, sei eine Verfügung ergangen.

Die Zuständigkeit zur Erhebung der Gebühren für den Zeitraum vom 1. Januar 1987 bis zum 31. Dezember 2007 sei mit dem Übergang der Rechte und Pflichten, welche die Kantone im Zusammenhang mit den Nationalstrassen innehatten, ebenfalls auf den Bund übergegangen.

Ferner bestreitet die Vorinstanz den Eintritt der Verjährung, allenfalls wäre diese mit Email des seinerzeit zuständigen Mitarbeiters des Kantons Bern an die Beschwerdeführer vom 20. August 2008 unterbrochen worden. Die Berufung auf die Verjährung sei alsdann als rechtsmissbräuchlich anzusehen.

G.
In ihren Schlussbemerkungen vom 19. November 2014 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest, korrigiert aber den Eventualantrag, da die Email der Vorinstanz vom 29. Mai 2013 bereits als verjährungsunterbrechend anzusehen sei. Demgemäss sei die Entschädigung für die Nutzung des Nationalstrassenareals ab dem 29. Mai 2008 bis Ende Dezember 2013 pro rata temporis mit einem Ansatz von Fr. 10'000.-- pro Jahr, total ausmachend Fr. 55'833.35, festzusetzen. Im Übrigen bekräftigt sie ihren Standpunkt, wonach die Verfügung nichtig sei.

Indem die Rechte und Pflichten aus den Verfügungen der Kantone auf den Bund übertragen worden seien, könne der Bund ohne eine neue Bewilligung auszustellen, Nutzungsgebühren für die Nutzung des Nationalstrassenareals ab dem 1. Januar 2008 verlangen, nicht aber für die Zeit zuvor.

H.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich in den Akten befindlichen Schriftstücke wird -- soweit entscheiderheblich -- in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

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

Die Verfügung der Vorinstanz vom 14. Juli 2014 stützt sich auf das Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11) und die Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV, SR 725.111) und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Sie stellt daher grundsätzlich eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das ASTRA ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

1.1.1 Der Beschwerdeantrag in der Hauptsache ist unter Einbezug der Begründung so zu verstehen, dass die angefochtene Verfügung vom 14. Juli 2014 hinsichtlich der Nutzungsgebühr für die Zeit vor dem 1. Januar 2014 (Dispositiv Ziff. 1) nichtig sein soll.

1.1.2 Im Falle der Teilnichtigkeit würde der entsprechende Verfügungsteil (Dispositiv Ziff. 1) von Anfang an keine Rechtswirkung entfalten und könnte deshalb auch nicht Anfechtungsobjekt einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde sein, weshalb auf die entsprechende Beschwerde nicht einzutreten wäre. Vielmehr wäre im Rahmen des Beschwerdeverfahrens sowie

im Dispositiv die Nichtigkeit festzustellen (BGE 129 V 485 E. 2.3, 127 II 32 E. 3g; BVGE 2008/59 E. 4.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5837/2010 vom 4. April 2011 E. 4.1; HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 955 und 961).

1.1.3 Die Beschwerdeführerin begründet die Nichtigkeit mit der mangelnden Verfügungsbefugnis der Vorinstanz. Statt der Verfügung würde dieser bei mangelnder Einigung über die Gebührenhöhe der Klageweg offen stehen.

1.1.4 Die Klage an das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss Art. 35 Bst. a VGG unter anderem bei Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen des Bundes, seiner Anstalten und Betriebe und der Organisationen im Sinne von Art. 33 Bst. h VGG gegeben. Der Streitigkeit zwischen Vorinstanz und Beschwerdeführern liegt kein öffentlich-rechtlicher Vertrag zugrunde, was von den Beschwerdeführern auch nicht geltend gemacht wird. Der Bewilligung vom 10. Juni 1966 ist als solche Verfügungscharakter zu attestieren, was insbesondere auch für die unter dem Titel "Bedingungen" statuierte Pflicht zur Entrichtung von jährlichen Gebühren ab dem Jahr 1987 in zu vereinbarender Höhe gilt.

1.1.5 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, dass die Vorinstanz mit ihr zwingend einen verwaltungsrechtlichen Vertrag über die Höhe der Nutzungsgebühren für die Zeit ab dem 1. Januar 1987 hätte abschliessen müssen, kann ihr nicht gefolgt werden.

Wie die Beschwerdeführerin richtigerweise ausführt, ist ein verwaltungsrechtlicher Vertrag unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Die Regelung von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten durch sogenannte subordinationsrechtliche Verträge ist zulässig, wenn ein Rechtssatz entweder diese Handlungsform vorsieht oder dafür Raum lässt oder sofern sie vom Gesetz nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird. Alsdann ist vorauszusetzen, dass der verwaltungsrechtliche Vertrag die zur Erreichung des Gesetzeszweckes geeignetere Handlungsform ist als die Verfügung, das heisst wenn das Gesetz nach seinem Sinn und Zweck der Konkretisierung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag und nicht durch Verfügung bedarf (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1071; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 33 Rz. 20 ff.; AUGUST MÄCHLER, Vertrag und Verwaltungsrechtspflege, Zürich 2005, § 6 Rz. 7 ff.; BGE 103 Ia 31 E. 2; 105 Ia 207 E. 2a; 136 I 142 E. 4.1). Für den

Bereich des Abgaberechts gilt es sodann darauf hinzuweisen, dass angesichts des besonders streng geltenden Legalitätsprinzips vertragliche Regelungen grundsätzlich ausgeschlossen sind (MICHAEL BEUSCH in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, Rz. 22.75)

Die mit Bewilligung vom 10. Juni 1966 verfügte Gebührenpflicht stützte sich auf Art. 53 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Bern vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (SBG, BSG 732.11). Zur Gebührenbemessung hält diese Bestimmung fest, dass im Rahmen des "massgeblichen Tarifs" der mit der Bewilligung verbundene wirtschaftliche Vorteil zu berücksichtigen ist. Der mit dem Eigentumsübergang der Nationalstrassen per 1. Januar 2008 auf den Bund massgebliche Art. 29 Abs. 2 NSV besagt, dass das Entgelt für die Nutzung von Nationalstrassengrundstücken in der Regel dem Marktpreis zu entsprechen hat.

Der Wortlaut der massgeblichen Rechtsnormen sieht die vertragliche Regelung nicht ausdrücklich vor, schliesst diese aber auch nicht gänzlich aus und lässt einen gewissen Spielraum bei der Festsetzung der Gebührenhöhe. Mit dem erwähnten Tarif, dem Kriterium des wirtschaftlichen Vorteils und dem Marktpreis liegen jedoch Bemessungsfaktoren vor, welche den Ermessensspielraum und damit auch den vertraglichen Gestaltungsspielraum bei der Festsetzung der effektiven Höhe der Gebühr stark einschränken. Aus diesem Grund ist die vertragliche Regelung gegenüber der Festlegung der Gebührenhöhe mittels Verfügung nicht per se als die zur Erreichung des Gesetzeszweckes geeignetere Handlungsform zu betrachten. Das beschränkte Ermessen der Vorinstanz lässt die Verfügung vielmehr als geeignete Handlungsform erscheinen, um die Höhe der Gebühr festzusetzen und bei mangelnder Einigung die gesetzlich geschuldete Gebühr einzufordern.

Da die einschlägigen rechtlichen Grundlagen einen gewissen Regelungsspielraum lassen, ist es nachvollziehbar, dass die Parteien in der Bewilligung vom 10. Juni 1966 vorab von einer zu vereinbarenden Gebührenhöhe ausgingen. Alleine aus der Möglichkeit, sich betreffend der Gebührenhöhe zu einigen, lässt sich jedoch kein entsprechendes Verfügungsverbot in selbiger Sache ableiten. Es ist im Gegenteil unabdingbar, dass das Gemeinwesen bei gescheiterten Verhandlungen die Möglichkeit hat, die gesetzliche Gebührenpflicht durchzusetzen, was mittels Verfügung zu geschehen hat. Die Vorinstanz war deshalb befugt, die Gebührenhöhe durch Verfügung zu regeln.

1.1.6 Auf die weiter geäusserte Rüge, die Vorinstanz sei für die Zeit vor dem 1. Januar 2008 nicht verfügungsbefugt, ist mit Verweis auf die nachfolgenden Erwägungen zur Verjährung (E. 4) nicht näher einzugehen. Dem Beschluss des Bundesrates vom 27. Februar 2008 (BBl 2008 1951) folgend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass mit den übertragenen Rechten und Pflichten aus kantonalen Verfügungen im Falle der vorliegenden Bewilligung vom 10. Juni 1966 auch das Recht zur Erhebung von Gebühren für eine noch nicht abgegoltene Nutzung vor dem 1. Januar 2008 auf den Bund überging.

1.1.7 Die Rügen, die Verfügung leide an schwerwiegenden Mängeln und sei teilweise nichtig (Dispositiv Ziff. 1), erweisen sich damit als unbegründet. Das Begehren der Beschwerdeführerin um Feststellung der Nichtigkeit ist entsprechend abzuweisen. Es liegt ein zur Beschwerde taugliches Anfechtungsobjekt vor.

1.2 Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als formelle Adressatin der angefochtenen, sie belastenden Verfügung hat die Beschwerdeführerin ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Sie ist daher ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin hat ihr auf Aufhebung der Gebühr für die Nutzungszeit vor dem 1. November 2008 lautendes Eventualbegehren mit den Schlussbemerkungen vom 19. November 2014 angepasst. Anders als im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung verlangt sie nur noch den Erlass der Gebühr für die Zeit vor dem 29. Mai 2008. Demnach sei die nach der Berechnung der Beschwerdeführerin von ihr geschuldete Gebühr von Fr. 58'333.35 (1. November 2008 bis 31. Dezember 2013) auf Fr. 55'833.35 (29. Mai 2008 bis 31. Dezember 2013) festzusetzen.

2.2 Der Streitgegenstand darf im Lauf des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden. Er kann sich höchstens um nicht mehr streitige Punkte reduzieren, nicht aber ausweiten. Beschwerde-

anträge können daher nach Ablauf der Beschwerdefrist höchstens präzisiert, eingeengt oder fallengelassen, nicht aber erweitert werden (BGE 133 II 30 E. 2.2; Urteile des BVGer A-8624/2010 vom 19. Juni 2014 E. 2.1, A-2830/2010 vom 20. Mai 2010 E. 2.1, A-8638/2010 vom 15. Mai 2010 E. 2.1 und A-2876/2010 vom 20. Juni 2013 E. 2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8, 2.208 und 2.213).

2.3 Im vorliegenden Fall stellt die mit den Schlussbemerkungen vom 19. November 2014 vorgenommene Änderung des Eventualantrages der Beschwerdeführerin keine unzulässige Erweiterung des Beschwerdebegehrens nach Ablauf der Beschwerdefrist dar. Vielmehr engt sie den Streitgegenstand insoweit ein, als sie sich nunmehr auf die Verjährung des Gebührenanteils für die Zeit vor dem 29. Mai 2008 beruft und einen entsprechenden Gebührenanteil von Fr. 55'833.35 für die Folgezeit akzeptiert. Dies ist im Rahmen des Beschwerdeverfahrens zulässig.

3.

Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Gerügt werden kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) sowie die Unangemessenheit (Art. 49 Bst. c VwVG).

4.

Mit dem Eventualantrag beruft sich die Beschwerdeführerin auf die Verjährung des Gebührenanteils, welcher auf die Nutzungszeit vor dem 29. Mai 2008 entfällt. Dazu ist im Folgenden näher auf die Verjährungsfrist, den Verjährungsbeginn und die Verjährungsunterbrechung einzugehen.

4.1 Beim Fehlen gesetzlicher Bestimmungen über Verjährungsfristen ist auf öffentlich-rechtliche Regelungen für verwandte Sachverhalte abzustellen. Fehlen solche, so kann das Gericht privatrechtliche Bestimmungen analog anwenden oder selbst eine Regelung aufstellen (BGE 131 V 55 E. 3.1; 126 II 54 E. 7; THOMAS MEIER, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, Zürich 2013, S. 166 f.; MICHAEL BEUSCH, Der Untergang der Steuerforderung, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 279 f.) Weder das eidgenössische Nationalstrassenrecht noch die vor dem 1. Januar 2008 einschlägigen kantonalen gesetzlichen

Bestimmungen enthalten eine Norm über die Verjährung des Gebührenanspruches für die Nutzung von Nationalstrassengrundstücken. Ebenfalls sind keine solchen Normen zu verwandten Forderungen ersichtlich. Unter diesen Umständen sind in Übereinstimmung mit den Verfahrensbeteiligten die Normen des Obligationenrechts über die Verjährung (Art. 127 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]) als subsidiäre Rechtsquelle für das öffentliche Recht heranzuziehen. Da es sich um eine jährlich geschuldete Gebühr handelt, ist in analoger Anwendung von Art. 128 Ziff. 1 OR von einer Verjährungsfrist von fünf Jahren auszugehen.

4.2

4.2.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, die Verjährungsfrist beginne mit der Verwirklichung des Sachverhaltes, aus welchem eine Forderung abgeleitet wird, zu laufen. Dagegen wendet die Vorinstanz ein, dass der Verjährungsbeginn durch die Fälligkeit der Forderung ausgelöst werde. Diese wiederum sei erst mit Erlass der Verfügung vom 14. Juli 2014 eingetreten.

4.2.2 Zur Festsetzung des Fristenlaufs sind ebenfalls analog anwendbare Normen verwandter Forderungen heranzuziehen. Sind solche nicht auszumachen, liegt es an der rechtsanwendenden Behörde, eine Regel aufzustellen (BGE 112 Ia 260 E. 5). Dabei kann nicht entscheidend sein, wann eine Forderung mit Verfügung festgesetzt wird, da es sonst die Verwaltung in der Hand hätte, den Beginn des Fristenlaufes beliebig hinauszuzögern. Dies wiederum würde Sinn und Zweck des Instituts der Verjährung zuwiderlaufen (vgl. BGE 112 Ib 88 E. 2a). Muss die Forderung hinsichtlich Bestand oder Umfang mittels Verfügung festgesetzt werden, so ist es daher sachgerecht, für den Fristenlauf auf den Zeitpunkt abzustellen, in dem sich der Sachverhalt, aus dem eine Forderung abgeleitet wird, verwirklicht hat (vgl. BGE 130 II 394 E. 11 f.; Urteil des BVGer A-4858/2012 vom 15. August 2013 E. 4; MEIER, a.a.O., S. 156).

4.2.3 Die Bewilligung vom 10. Juni 1966 statuiert die Pflicht zur Entrichtung einer jährlichen Nutzungsgebühr ab dem Jahr 1987. Indem ab dem 1. Januar 1987 eine Jahresgebühr geschuldet ist, ist jeweils mit dem Ablauf eines Kalenderjahres derjenige Sachverhalt verwirklicht, auf welchen sich die entsprechende Forderung für eine Jahresgebühr stützt. Im Sinne der vorstehenden Erwägungen (E. 4.2.2) ist dieser Zeitpunkt für den Fristen-

lauf massgebend. Der Einwand der Vorinstanz, der Lauf der Verjährungsfrist sei erst mit Verfügung vom 14. Juli 2014 ausgelöst worden, geht dagegen fehl.

4.2.4 Da im öffentlichen Recht zur Berechnung von Fristen nationale Normen weitgehend fehlen, ist das Europäische Übereinkommen über die Berechnung von Fristen vom 16. Mai 1972 (Fristenübereinkommen, SR 0221.122.3), am 28. April 1983 für die Schweiz in Kraft getreten, massgebend und unmittelbar anwendbar (BGE 125 V 37 E. 4b; 124 II 527 E. 2b; BVGE 2009/55 E. 3.3; vgl. MEIER, a.a.O., S. 173). Gemäss Art. 3 Ziff. 1 des Fristenübereinkommens laufen Fristen, die in Tagen, Wochen, Monaten oder Jahren ausgedrückt sind, ab Mitternacht des "dies a quo", das heisst des Tages, an dem die Frist zu laufen beginnt. Das Ende der Frist tritt um Mitternacht des "dies ad quem" ein, d.h. am Tag, an dem die Frist abläuft (vgl. Art. 2 Fristenübereinkommen). Ist eine Frist in Monaten oder Jahren ausgedrückt, so ist der "dies ad quem" der Tag des letzten Monats oder des letzten Jahres, der nach seiner Zahl dem "dies a quo" entspricht (Art. 4 Fristenübereinkommen). Die Verjährungsfrist der Nutzungsgebühr für das verstrichene Kalenderjahr beginnt somit um Mitternacht des ersten Tages des folgenden Kalenderjahres zu laufen und endet fünf Jahre später wiederum am ersten Tag des jeweiligen Kalenderjahres, um Mitternacht. Erstmals begann die Verjährungsfrist für die auf das Jahr 1987 entfallende Gebühr somit am 1. Januar 1988 um Mitternacht zu laufen und endete fünf Jahre später am 1. Januar 1993 um Mitternacht.

4.3

4.3.1 Strittig und zu prüfen ist schliesslich noch, zu welchem Zeitpunkt die Verjährung wirksam unterbrochen wurde. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dies sei erst mit Email der Vorinstanz vom 29. Mai 2013 geschehen, weshalb die Forderung für die Zeit vor dem 29. Mai 2008 verjährt sei. Die Vorinstanz dagegen beruft sich diesbezüglich bereits auf eine Email vom 20. August 2008 und weist darauf hin, dass der Begriff der Verjährungsunterbrechung im öffentlichen Recht weiter zu fassen sei als im Privatrecht. Alle Handlungen, mit denen die Forderung in geeigneter Weise beim Schuldner geltend gemacht wird, bewirkten die Unterbrechung der Verjährung. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass in besagter Email einerseits nicht die Beschwerdeführerin selbst als Empfängerin fungiert habe, sondern bloss ein unzuständiger Mitarbeiter der Migros, und andererseits die Gebührenforderung gar nicht geltend gemacht worden sei. Es werde darin lediglich darüber informiert, dass das Tiefbauamt des

Kantons Bern die Bewilligung vom 10. Juni 1966 besprechen möchte. Bei der anberaumten Besprechung seien die Gebühren kein Thema gewesen.

4.3.2 Bei fehlender gesetzlicher Grundlage wird gemäss Rechtsprechung die Verjährung durch die in Art. 135 OR vorgesehenen Handlungen sowie durch jede geeignete Geltendmachung der Forderung unterbrochen. Namentlich einfache schriftliche Erklärungen gegenüber dem Schuldner können dieser Anforderung genügen (BGE 135 V 74 E. 4.2.1; 133 V 579 E. 4.3.1; MEIER, a.a.O., S. 232 f.).

4.3.3 In der Email vom 20. August 2008 wendet sich X._____ vom Tiefbauamt des Kantons Bern an Y._____ und kündigt an, anlässlich eines gemeinsamen Termins auf dem Notariat zwei wichtige Punkte besprechen zu wollen. Als einer der zwei Punkte ist die "Landbeanspruchung der Parzelle in Bern GBBL-Nr. 04-3722" gemäss Bewilligung vom 10. Juni 1966 aufgeführt. Detailliertere Angaben zu diesem Thema der Unterredung sind in der Email nicht enthalten. Insbesondere fehlt jeglicher Hinweis auf die Geltendmachung einer Forderung, womit die Email vom 20. August 2008 den vorauszusetzenden Bestimmtheitsgrad, um als verjährungsunterbrechende Handlung zu gelten, vermissen lässt. Anders verhält es sich bei der Email vom 29. Mai 2013. Darin wird speziell auf die ausstehende Nutzungsgebühr eingegangen und Anspruch darauf erhoben. Mit diesem Akt ist somit unbestrittenermassen seitens der Vorinstanz die Verjährung unterbrochen worden.

4.4 Die Vorinstanz wendet schliesslich zu Unrecht ein, die Berufung der Beschwerdeführerin auf die Verjährung sei rechtsmissbräuchlich. Selbst einem Schuldner, der um seine Leistungspflicht weiss, kann kein rechtsmissbräuchliches Verhalten vorgeworfen werden, wenn er die Verjährungseinrede erhebt oder die Verwirkung einwendet. Nur eine positive Verursachung der Fristenversäumnis durch das Verhalten des Schuldners vermöchte die Gegeneinrede des Rechtsmissbrauchs zu rechtfertigen (MEIER, a.a.O., S. 44 ff.; BGE 83 II 93, 101). Dieses Erfordernis ist hier weder dargetan noch ersichtlich. Die Vorinstanz beziehungsweise das Autobahnamt des Kantons Bern haben sich die Säumnis bei der Geltendmachung der Gebühren vielmehr selber zuzuschreiben.

4.5 Vor diesem Hintergrund sind die Gebühren für die Nutzung in den Jahren 1987 bis 2007 verjährt. Die Beschwerdeführerin schuldet daher lediglich die auf die Jahre 2008 bis 2013 entfallenden und verfügten Jahresgebühren. Zur Berechnung der insgesamt geschuldeten Gebühr ist

dabei auf die in der angefochtenen Verfügung abgestuften Jahresgebühren abzustellen und nicht der von der Beschwerdeführerin genannte Jahresansatz von Fr. 10'000.-- anzuwenden. Damit resultiert für die Jahre 2008 bis 2013 ein Ausstand von Fr. 50'820.-- (2008 bis 2011 Fr. 8'410.--/Jahr, 2012 und 2013 Fr. 8'590.--/Jahr). Die von der Beschwerdeführerin begehrte zeitanteilige Verjährung kommt dabei nicht zum Tragen, da die geschuldeten Jahresgebühren nach verwirklichtem Sachverhalt als Ganzes zu verjähren beginnen. Die Beschwerde ist entsprechend teilweise gutzuheissen, Ziff. 1 der Verfügung der Vorinstanz vom 14. Juli 2014 aufzuheben und die Gebühr für die Nutzung des Nationalstrassengrundstückes für die Jahre 2008 bis 2013 auf Fr. 50'820.-- festzusetzen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

5.

5.1 Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz trägt als Bundesbehörde keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der Beschwerde führenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen (BGE 123 V 165 E. 3c). Auf die Reihenfolge in der Beschwerdeschrift sowie die Aufteilung der Begehren in Haupt- und Eventualbegehren etc. kommt es dabei nicht an. Abzustellen ist auf das materiell wirklich Gewollte (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.43). Die Beschwerdeführerin hat mit ihren Anträgen mehrheitlich obsiegt, ist doch von der ursprünglich verfügten und streitgegenständlichen Nutzungsgebühr von Fr. 203'680.-- (Dispositiv-Ziff. 1) lediglich ein Anteil von Fr. 50'820.-- (Jahre 2008 bis 2013) noch nicht verjährt und zu bezahlen. Es ist daher angezeigt, der Beschwerdeführerin lediglich einen Viertel der auf Fr. 3'000.-- angesetzten Verfahrenskosten, mithin Fr. 750.-- aufzuerlegen. Dieser Betrag ist dem Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 1'750.-- ist zurückzuerstatten.

5.2 Ganz oder teilweise obsiegende Parteien haben für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art.7 Abs. 2 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Parteien (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird wie vorliegend keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die

Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Verfahren erscheint eine reduzierte Entschädigung von Fr. 7'500.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen. Sie ist der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen. Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, Ziff. 1 der Verfügung der Vorinstanz vom 14. Juli 2014 aufgehoben und die Gebühr für die Nutzung des Nationalstrassengrundstückes für die Jahre 2008 bis 2013 auf Fr. 50'820.-- festgesetzt. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 750.-- auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'750.-- wird zurückerstattet.

3. Der Beschwerdeführerin wird eine durch die Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auszurichtende Parteientschädigung von Fr. 7'500.00 zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Marianne Ryter	Matthias Stoffel

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 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: