

# **BVGer A-2486/2024 vom 30. Juni 2025**

Bundesverwaltungsgericht, 2025-06-30, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-2486\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2486_2024)

FR: TAF A-2486/2024 du 30 juin 2025

IT: TAF A-2486/2024 del 30 giugno 2025

## **Regeste**

Nationalstrassen

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Bei der angefochtenen Plangenehmigung 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 gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerden zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

### **E. 1.2**

Die Beschwerdeführenden sind durch die angefochtene Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert sind (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 27d Abs. 1 Satz 2 NSG).

### **E. 1.3**

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist somit einzutreten.

## **E. 2**

Im Streit liegt die Plangenehmigungsverfügung der Vorinstanz vom 26. März 2024, mit welcher das Ausführungsprojekt «N29 (NEB) Festlegung Baulinien, Kanton Graubünden» ohne Auflagen genehmigt, sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt, die massgeblichen Pläne und Unterlagen genehmigt und die Einsprachen der Beschwerdeführenden abgewiesen worden sind.

### **E. 2.1**

Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Er wird einerseits bestimmt durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung (Anfechtungsobjekt), andererseits durch die Parteibehören. Das Anfechtungsobjekt bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erste Instanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die zweite Instanz grundsätzlich nicht beurteilen. Der Streitgegenstand darf im Laufe des Be-

schwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden; er kann sich höchstens verengen und um nicht mehr streitige Punkte

A-2486/2024 Seite 7 reduzieren, nicht aber ausweiten. Gestützt auf die Eventualmaxime sind im Beschwerdeverfahren sämtliche Begehren und Eventualbegehren in der Beschwerdeschrift vorzubringen. Erst in der Replik gestellte neue Begehren beziehungsweise beantragte Varianten sind daher unzulässig und es ist nicht darauf einzutreten (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht,

### **E. 2.2**

Soweit die Beschwerdeführenden eventualiter beantragen, es sei unter Verzicht auf die Festlegung einer Baulinie zur Freihaltung des Strassenraums an der Julierstrasse N29 eine Baulinie entlang der beabsichtigten Umfahrung von Cunter und Savognin festzulegen (Ziff. 2 des Rechtsbegehrens), kann hierauf mangels Anfechtungsobjektes nicht eingetreten werden. Gleiches gilt auch, soweit sie beantragen, ihre Anträge 1–3 seien mit der Anweisung an das ASTRA beziehungsweise an die Vorinstanz zu verbinden, in Savognin eine Tempo-30-Zone einzuführen (Ziff. 4 des Rechtsbegehrens). Eine Limitierung der Geschwindigkeit ist nicht Anfechtungsgegenstand des hier zur Diskussion stehenden Plangenehmigungsverfahrens (vgl. zur Sanierungspflicht im Zusammenhang mit dem Umbau respektive der Erweiterung einer bestehenden Anlage Urteil des BGer 1C\_27/2022, 1C\_33/2022 vom 20. April 2023 E. 3). Dementsprechend kann auf die Ziffern 2 und 4 des Rechtsbegehrens nicht eingetreten werden. Folglich ist auch der Beweisantrag auf Anordnung eines Lärmgutachtens abzuweisen, zumal die beantragte Feststellung der bestehenden Strassenlärmbelastung in keinem direkten Zusammenhang mit der im Streit liegenden Festlegung der Baulinien steht.

### **E. 2.3**

In bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren kommt die Besonderheit hinzu, dass bereits gestützt auf spezialgesetzliche Verfahrensbestimmungen sämtliche Einwände gegen ein Projekt, die während der Auflagefrist erhoben werden können, im Einspracheverfahren anzubringen sind und im Beschwerdeverfahren nicht nachgetragen werden können (vgl. Art. 27d NSG, Art. 18f des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101], Art. 37f des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0], Art. 16f des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 [EleG, SR 734.0]; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.215 m.H.; vgl. auch BGE 133 II 30 E. 2.1 ff.; Urteile des BVer A-5292/2017 vom 10. April 2019 E. 1.2.1 und A-6015/2015 vom 10. Januar 2017 E. 4.1). Damit wird gewährleistet, dass im Interesse der Konzentration alle Einwände gesamthaft überprüft werden und in den Plangenehmigungsentscheid einfließen können (vgl. Botschaft vom 25. Februar 1998 zu einem

A-2486/2024 Seite 8 Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 2591, S. 2620 und 2634).

### **E. 3**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen

Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist, dass im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorliegen und davon ausgegangen werden kann, die Vorinstanz habe die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen (BGE 133 II 35 E. 3 und BGE 142 II 451 E. 4.5.1; BVGE 2011/33 E. 4.4; Urteil des BVGer A-2947/2017 vom 20. Juni 2019 E. 2).

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführenden bringen zur Begründung ihrer Anträge im Wesentlichen vor, die Festlegung der Baulinien im Dorf Savognin und insbesondere auf ihren Parzellen sei in keiner Weise gerechtfertigt und habe erhebliche (wirtschaftliche) Folgen für sie. Die Massnahme sei widerrechtlich, unverhältnismässig und es bestehe hierfür kein öffentliches Interesse. Gemäss rechtskräftiger Grundordnung der Gemeinde Surses sei im Allgemeinen Erschliessungsplan eine Umfahrung von Cunter und Savognin vorgesehen. Die Verhältnisse im Dorf Savognin entlang der Nationalstrasse seien derart eng und ungeeignet für einen Ausbau, dass dereinst eine Umfahrung von Savognin und Cunter realisiert werden müsse, um diese Dörfer von unnötigem Durchgangsverkehr zu entlasten, die Verkehrssicherheit zu erhöhen und die Lärmschutzbestimmungen einzuhalten. Mit dem Vorgehen des ASTRA werde das Sicherheitsrisiko für Unfälle deutlich erhöht und die akute Parkplatzsituation zusätzlich verschärft. Mit den geplanten Baulinien würden die Interessen der Bevölkerung am Weiterbestand der attraktiven Tourismusregion massiv beeinträchtigt. Ein Ausbau der Nationalstrasse hätte unweigerlich eine Zuspitzung der bereits angespannten Parkplatzsituation zur Folge. Dies müsse verhindert werden, indem auf die

A-2486/2024 Seite 9 Baulinien verzichtet oder diese zumindest entlang der Parzellengrenze (Grundstück Nr. 4116, GB Surses) festzulegen sei. Es werde sodann bestritten, dass ein Ausführungsprojekt bestehe respektive eine Strasse projektiert sei. Im konkreten Fall lägen besondere Verhältnisse vor, die eine Abweichung von den Regelabständen gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. c NSV nicht nur rechtfertige, sondern geradezu gebiete. Falls das Gericht zum Schluss komme, dass Baulinien festzulegen seien, seien diese auf der Parzellengrenze der Nationalstrasse festzulegen. Es fehle hier zudem an einem aktuellen Bedürfnis für die Ausscheidung von Baulinien. Eine Sicherung der Grundstücke «auf Vorrat» genüge den gesetzlichen Anforderungen an eine projektierte Strasse nicht. Die Vorinstanz habe es auch unterlassen, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen. Da kein Ausbau der Strasse geplant sei, fehle ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Festlegung der Baulinien. Demgegenüber seien die öffentlichen Interessen des Natur- und Heimatschutzes wie auch private Interessen (wirtschaftliche Nutzung des Grundeigentums) zu berücksichtigen. Schliesslich verletze das Vorhaben auch die Lärmschutzverordnung, da die massgeblichen Grenzwerte bereits aktuell nicht eingehalten würden. Wenn die bestehenden Parkplätze der Nationalstrasse geopfert würden, wäre auch die Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit der Beschwerdeführerin 2 verletzt, da der Betrieb eines Hotels zwingend naheliegende Parkplätze erfordere. Auch die Beschwerdeführerinnen 3 und 4 wären in ihrer Wirtschaftsfreiheit verletzt, wenn sie für ihre

Kunden keine Parkplätze mehr zur Verfügung stellen könnten.

#### **E. 4.2**

Die Vorinstanz wendet in ihrer Vernehmlassung vom 23. Mai 2024 ein, mit der hier zu beurteilenden Festlegung von Baulinien seien keine baulichen Massnahmen verbunden, weshalb auch keine Parkplätze aufgeben werden müssten und auch eine Interessenabwägung nicht vorzunehmen sei.

#### **E. 4.3**

Das ASTRA hält den Argumenten der Beschwerdeführenden entgegen, das bei der Vorinstanz eingereichte Ausführungsprojekt bezwecke die Bereinigung sowie die Bestätigung der bereits bestehenden Baulinien entlang der Nationalstrasse N29. Es handle sich dabei – entgegen der Annahme der Beschwerdeführenden – nicht um ein Bauprojekt, sondern vielmehr um die Umsetzung des gesetzlichen Auftrages, die Baulinien digital zugänglich zu machen und im Kataster der öffentlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) zu publizieren. Im Rahmen dieser Umsetzung sei es verpflichtet, den gesamten Bestand an Nationalstrassenbaulinien zu überprüfen, zu bereinigen und zu digitalisieren. Für Nationalstrassen dritter

A-2486/2024 Seite 10 Klasse sei je nach Strassenquerschnitt ein Abstand zwischen 10 und 25 m von der Strassenachse festzulegen (Art. 13 Abs. 1 Bst. c NSV). Wo es die Verhältnisse erforderten, könnten abweichende Baulinienabstände festgesetzt oder die Baulinien vertikal begrenzt werden (Art. 13 Abs. 3 NSV). Laut Art. 2.2 Bst. a3 des Grundlagenberichts zur Bereinigung der Baulinien von Nationalstrassen sei für Strecken innerorts ein Baulinienabstand von mindestens 5 m ab Strassenrand festzulegen. Bei bestehenden Gebäuden würden die Baulinien in Abweichung von der 5 m-Regel praxisgemäss bis an die Gebäudefassade herangenommen, wenn das Gebäude näher als

#### **E. 4.4**

In ihrer Replik halten die Beschwerdeführenden an ihren Anträgen und ihrer Begründung fest. Ergänzend bringen sie vor, der Einwand der Vorinstanz, wonach mit der Festlegung der Baulinien keine baulichen Massnahmen einhergingen, greife zu kurz. Würde die Beschwerde mit dieser

A-2486/2024 Seite 11 Begründung abgewiesen, wäre die Festlegung von Baulinien an sich nicht statthaft, da es an einem öffentlichen Interesse für diese fehlen würde. Es gehe nicht an, Baulinien auf Vorrat auszuschneiden. Das Vorgehen der Vorinstanz verletze zudem die Eigentumsgarantie und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Aus dem direktdemokratisch beschlossenen Generellen Erschliessungsplan (GEP) ergebe sich, dass die Bevölkerung von Savognin und Cunter eine Umfahrung und nicht eine Verbreiterung der Strasse und Mehrbelastung der Dörfer wünsche. Es bestehe die Gefahr, dass ihre Eigentumsrechte durch die hier zur Diskussion stehenden Baulinien demnächst massiv tangiert würden. Solange kein Ausführungsprojekt bestehe, dürften auch keine Baulinien festgelegt werden. Es sei sodann nicht nachvollziehbar, wie die künftige Funktionsfähigkeit der Nationalstrasse durch die Festlegung geringerer Baulinienabstände beeinträchtigt werden könne. Zwar habe das ASTRA die von ihm selbst erlassenen Normen und Richtlinien berücksichtigt; die Festlegung der Baulinien berücksichtige indes das Gesetz und die Verordnung in ungenügender Masse und verletze überdies verfassungsmässige Rechte.

#### **E. 5**

m-Regel im Sinne der Bestandesgarantie angewendet worden. Ein noch geringerer Abstand würde die Funktionsfähigkeit der Nationalstrasse beeinträchtigen. Die von den Beschwerdeführenden geforderte Zurücknahme der Baulinienabstände auf die Parzellengrenze der Nationalstrasse rechtfertigt sich hier in keiner Weise. Denn bei der Festlegung der Baulinien habe sie die konkrete Situation an der Julierstrasse mit teilweise engen Verhältnissen in den Dörfern sowie weiteren Interessen bereits hinreichend berücksichtigt. Der Abstand der Baulinien könne nicht noch weiter verringert werden, ohne dabei die Funktionalität der Nationalstrasse zu beeinträchtigen. Durch die Festlegung der Nationalstrassenbaulinien werde nur geringfügig in das private Eigentum eingegriffen, zumal damit keine Bauverbotszone festgelegt und das aktuelle Eigentum weder eingeschränkt noch gefährdet werde. Entgegen der Argumentation der Beschwerdeführenden sei für die Festlegung von Baulinien rechtsprechungsgemäss ein konkretes Ausführungsprojekt nicht zwingend erforderlich. Es sei auch nicht ersichtlich, inwiefern die Interessen des Natur- und Heimatschutzes beeinträchtigt würden. Mit der Bemessung der Baulinienabstände bis auf weniger als 5 m habe sie ihr Ermessen bereits zugunsten der Beschwerdeführenden ausgeschöpft und damit deren Interessen im Rahmen der gebotenen Abwägung angemessen berücksichtigt. Eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit liege nicht vor, da kein Bauprojekt zur Diskussion stehe, die Festlegung der Baulinien auch keinem Bauverbot gleichkomme und die bestehenden Kunden- und Besucherparkplätze nicht weichen müssten. Die Festlegung der Baulinien sei schliesslich in Anwendung der geltenden Normen und Richtlinien erfolgt, so dass von einem willkürlichen Vorgehen nicht die Rede sein könne.

### **E. 5.1**

Das NSG regelt die Planung und Projektierung von Nationalstrassen. Die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung werden von der Bundesversammlung zu Nationalstrassen erklärt (Art. 1 Abs. 1 NSG). Es sind dabei Nationalstrassen erster, zweiter und dritter Klasse zu unterscheiden (Art. 1 Abs. 2 NSG). Anders als Nationalstrassen erster und zweiter Klasse (vgl. dazu Art. 2 f. NSG) stehen Nationalstrassen dritter Klasse auch anderen Strassenbenützern offen. Wo es die Verhältnisse erlauben, sind Ortsdurchfahrten und höhengleiche Kreuzungen zu vermeiden (Art. 4 Abs. 1 NSG). Die Nationalstrassen haben hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen; sie sollen insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs gewährleisten (Art. 5 Abs. 1 NSG). Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie insbesondere die Erfordernisse der militärischen Landesverteidigung und der wirtschaftlichen Nutzung des Grundeigentums, die Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, so sind die Interessen gegeneinander abzuwägen (Art. 5 Abs. 2 NSG). Die Nationalstrassen stehen unter Strassenhoheit des Bundes (Art. 8 Abs. 1 NSG). Die Planung hat abzuklären, welche Gebiete eine Verbindung durch Nationalstrassen benötigen und welche allgemeinen Linienführungen und Strassenarten in Betracht fallen (Art. 9 NSG). Die Planung wird vom zuständigen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen und Kantonen durchgeführt (Art. 10 NSG). Die Bundesversammlung entscheidet auf Antrag des Bundesrates endgültig über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Strasse (Art. 11 Abs. 1 NSG). Die Nationalstrassen werden im Rahmen eines strategischen Entwicklungsprogramms schrittweise ausgebaut (Art. 11a Abs. 1 Satz 1 NSG), wobei die Erlasse zu den einzelnen

Ausbau- schritten in Form eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses ergehen (Art. 11b Abs. 1 NSG). Die Nationalstrassen sind in den generellen Projekten darzustellen. Aus den Plänen müssen insbesondere die Linienführung der Strassen, die Anschlussstellen und die Kreuzungsbauwerke ersichtlich sein (Art. 12 NSG).

### **E. 5.2**

Auf der Grundlage des vom Bundesrat genehmigten generellen Projekts (Art. 20 Abs. 1 NSG) wird ein Ausführungsprojekt ausgearbeitet, das Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien gibt (Art. 21 Abs. 1 NSG). Das UVEK erteilt die Plangenehmigung für die Ausführungsprojekte (Art. 26 Abs. 1 NSG). Mit der Plangenehmigung erteilt es sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen (Abs. 2). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich (Abs. 3). Diese Bestimmungen sind auch für den Ausbau bestehender Nationalstrassen anwendbar (Art. 28 NSV). Nach ständiger Rechtsprechung richtet sich die Planung und Projektierung von Nationalstrassenbestandteilen abschliessend nach den Vorschriften des NSG und der NSV; diese lassen keinen Raum für die Anwendung kantonalen oder kommunalen Rechts (BGE 106 Ib 26 E. 12).

### **E. 5.3**

In den Ausführungsprojekten sind beidseits der projektierten Nationalstrassen Baulinien festzulegen. Bei ihrer Bemessung ist namentlich auf die Anforderungen der Verkehrssicherheit, der Wohnhygiene und die Bedürfnisse eines allfällig künftigen Ausbaus der Strasse Rücksicht zu nehmen (Art. 22 NSG). Zwischen den Baulinien dürfen ohne Bewilligung weder Neubauten erstellt noch Umbauten vorgenommen werden, auch wenn diese von der Baulinie nur angeschnitten werden. Bauarbeiten, die zum Unterhalt eines Gebäudes notwendig sind, gelten nicht als Umbauten im Sinne dieser Bestimmung (Art. 23 Abs. 1 NSG). Bauliche Massnahmen innerhalb der Baulinien sind unter Vorbehalt strengerer Bestimmungen des kantonalen Rechtes zu bewilligen, wenn die gemäss Artikel 22 zu wahren den öffentlichen Interessen nicht verletzt werden (Art. 24 Abs. 1 NSG). Über Baugesuche entscheiden die von den Kantonen bezeichneten Behörden. Die kantonale Behörde hört vor der Erteilung der Baubewilligung das

A-2486/2024 Seite 13 Bundesamt an. Dieses ist berechtigt, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden in Anwendung des NSG und seiner Ausführungsbestimmungen die Rechtsmittel des eidgenössischen und des kantonalen Rechts zu ergreifen (Art. 24 Abs. 2 NSG). Die Beschränkung des Grundeigentums durch Baulinien begründet nur dann einen Anspruch auf Entschädigung, wenn sie in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommt (Art. 25 Abs. 1 NSG).

### **E. 5.4**

Die Baulinienabstände sind in Art. 13 NSV normiert und betragen je nach Strassenklasse zwischen 10 und 25 m von der Strassenachse (Abs. 1). Bei einer Nationalstrasse dritter Klasse, wie sie vorliegend gegeben ist, beträgt der Abstand je nach Strassenquerschnitt zwischen 10-25 m (Art. 13 Abs. 1 Bst. c NSV). Bei Anschlüssen und Verzweigungen sind Baulinien so zu ziehen, dass deren Abstände vom Strassenkörper den Abständen nach Abs. 1 entsprechen (Art. 13 Abs. 2 NSV). Wo es die Verhältnisse erfordern, können abweichende Baulinienabstände festgesetzt oder die Baulinien vertikal begrenzt werden (Art. 13 Abs. 3 NSV; vgl. zur hinreichenden gesetzlichen Grundlage dieser

Verordnungsbestimmung: Urteil des BGer 1C\_294/2022 vom 24. November 2022 E. 3.2). Werden bestehende Strecken neu ins Nationalstrassennetz aufgenommen, so gelten bis zur rechtsgültigen Festlegung der Nationalstrassenbaulinien die nach kantonalem Recht festgelegten Baulinien und Strassenabstände (Art. 13 Abs. 4 NSV).

#### **E. 5.5**

Das ASTRA hat als zuständiges Bundesamt einen Grundlagenbericht zur Bereinigung erstellen lassen und am 22. Februar 2013 genehmigt (Beilage 5 zur Beschwerdeantwort; BVGer-act. 6). Laut diesem Bericht zeichnen sich die Nationalstrassen dritter Klasse durch ihre Inhomogenität der Querschnitte und der Ausbaustandards sowie durch viele Ortsdurchfahrten aus. Für Strecken innerorts der Baugebiete soll der Abstand der Baulinie unter Berücksichtigung der nur beschränkten Bedürfnisse späterer Ausbauten ca. 5 m ab äusserem Fahrbahnrand betragen (Ziff. 22 Bst. a2).

#### **E. 5.6**

Das Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG; SR 510.62) bezweckt, dass Geodaten über das Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Wissenschaft für eine breite Nutzung, nachhaltig, aktuell, rasch, einfach, in der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Kosten zur Verfügung stehen (Art. 1 GeoIG). Das Gesetz gilt für die Geodatenbasis des Bundesrechts (Art. 2 Abs. 1 GeoIG). Die Gesetzgebung bezeichnet die Stellen, die

A-2486/2024 Seite 14 für das Erheben, Nachführen und Verwalten der Geobasisdaten zuständig sind (Art. 8 Abs. 1 GeoIG). Der Bundesrat kann das Bundesamt für Landestopografie oder das fachlich zuständige Amt ermächtigen, technische Vorschriften für Geobasisdaten des Bundesrechts zu erlassen und fachliche Empfehlungen abzugeben (Art. 5 Abs. 3 GeoIG). Gemäss Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über Geoinformation (GeoIV; SR 510.620) enthält der Anhang 1 den Katalog für Geobasisdaten. Für die Bereiche der Nationalstrassen sowie der dazugehörigen Baulinien ist das ASTRA zuständig (Anhang zur GeoIV).

#### **E. 5.7**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird die durch Baulinien verursachte Verletzung des Eigentumsrechts nicht als schwerwiegend eingestuft. Sie kommt nämlich keinem Bauverbot gleich und verlangt lediglich, dass das ASTRA vor jedem Bauvorhaben informiert wird, damit es über die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der darunter liegenden Strasseninfrastruktur entscheiden kann. Die Baulinien garantieren also nur ein Interventionsrecht des ASTRA in Form einer Vorankündigung und begründen weder eine direkte Einschränkung des Baurechts noch ein Hindernis für eine mögliche Einstufung als Bauzone. Die Bestimmungen von Art. 22 bis 24 NSG stellen eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Festlegung von Baulinien dar (Urteil 1C\_294/2022 E. 3.2).

#### **E. 5.8**

Bei Art. 13 Abs. 3 NSV handelt es sich gemäss Wortlaut um eine sogenannte «Kann-Vorschrift», welche die Abweichung vom Regelabstand der Baulinien in das Entschliessungsermessen der Vollzugsorgane stellt (vgl.

HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 398 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht übt bei der Ermessensüberprüfung Zurückhaltung aus

und greift nicht leichthin in den Ermessensspielraum der Vorinstanz ein, wenn sich diese durch besonderen Sachverstand auszeichnet und wenn sie über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen muss. So ist der Vorinstanz insbesondere die Wahl zwischen mehreren angemessenen Lösungen zu überlassen. Das Bundesverwaltungsgericht hebt einen Ermessensentscheid deshalb nur dann auf, wenn die Vorinstanz von dem ihr zustehenden Ermessen einen falschen Gebrauch gemacht hat, indem sie grundlos von in Rechtsprechung und Lehre anerkannten Grundsätzen abgewichen ist, sachfremde Gesichtspunkte berücksichtigt hat, rechtserhebliche Umstände unberücksichtigt liess oder sich das Ergebnis als offensichtlich unbillig, als in stossender Weise ungerecht erweist (vgl. zum Ganzen: BGE 135 II 296 E. 4.4.3; BVGE 2010/19 E. 4.2; Urteil des BVGer A-645/2020 vom 19. August 2020 E. 6.4 m.w.H.; MO-SER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz 2.154 und 2.163).

A-2486/2024 Seite 15

### **E. 6.1**

Das generelle Projekt fixiert die genaue Streckenführung und den Ausbaustandard und gibt Aufschluss über die Anschlusspunkte an das übrige Strassennetz sowie die erforderlichen Kreuzungsbauwerke (Art. 12 NSG, Art. 10 NSV). Verlangt wird zudem eine Abstimmung mit dem kantonalen Richtplan (STEFAN VOGEL, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 530). Die generelle Projektierung wird vom zuständigen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen und Kantonen durchgeführt und vom Bundesrat genehmigt (Art. 13 und Art. 20 NSG). Nachdem Bundesratsbeschlüsse grundsätzlich nicht anfechtbar sind, kann gegen das generelle Projekt kein Rechtsmittel ergriffen werden (ISABELLE HÄNER, Strassenrecht, in: Verkehrsrecht, SBVR Bd. IV, 2008, Rz. 35; Urteil des BGer 1C\_544/2008, 1C\_548/2008 und 1C\_550/2008 vom 27. August 2009 E. 6.2).

### **E. 6.2**

Mit dem neuen Netzbeschluss wurde die bisherige Kantonsstrasse per 1. Januar 2020 zur Nationalstrasse N29 aufklassiert und in das Eigentum des Bundes übertragen (vgl. dazu Botschaft zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu deren Finanzierung vom 18. Januar 2012, BBl 2012 745, S. 758 und 760; Botschaft zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023, zum Ausbauschnitt 2019 für die Nationalstrassen und zum Verpflichtungskredit vom 14. September 2018, BBl 2018 6949, S. 6957 und Anhang 1). Damit ging gleichzeitig ein Zuständigkeitswechsel einher. Das ASTRA ist neu für die Festlegung der Baulinien entlang der A29 zuständig. Im Rahmen der Schaffung des neuen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) wurden insgesamt rund 400 km kantonale Strassen neu in das Nationalstrassennetz aufgenommen; dazu gehört auch die hier zur Diskussion stehende Aufklassierung der bisherigen Kantonsstrasse in die Nationalstrasse N29. In diesem Zusammenhang stellt die Festlegung der Nationalstrassenbaulinien das Ausführungsprojekt dar und unterliegt als solches der Plangenehmigung durch das UVEK. Planen die Beschwerdeführenden auf ihren Grundstücken ein Bauvorhaben, das über die Nationalstrassenbaulinien in den Bereich der Nationalstrasse hineinreicht, ist dieses nicht von vornherein unzulässig. Die Baulinien stellen vielmehr eine beschränkte raumplanerische Massnahme zur Sicherstellung eines künftigen Ausbaus und der Freihaltung des Strassenraums der Nationalstrasse dar. Sie bewirken lediglich, dass zwischen ihnen ohne Bewilligung des ASTRA weder Neubauten

erstellt noch

A-2486/2024 Seite 16 Umbauten vorgenommen werden dürfen. Unter Vorbehalt strengerer Bestimmungen des kantonalen Rechtes sind Bauten innerhalb der Baulinien grundsätzlich weiterhin zu bewilligen, wenn und soweit die gemäss Art. 22 NSG zu wahren öffentlichen Interessen nicht verletzt werden (Art. 24 Abs. 1 NSG). Erst im Rahmen eines konkreten Bauprojektes wird das ASTRA auch die gebotene Abwägung der im Einzelfall auf dem Spiel stehenden Interessen der privaten Eigentümer einerseits und jenen der Öffentlichkeit andererseits vorzunehmen haben.

### **E. 6.3.1**

Die Festlegung der Nationalstrassen-Baulinien ist im konkreten Fall im Einklang mit den Vorgaben des NSG und der NSV wie auch den einschlägigen Richtlinien des ASTRA erfolgt. Die Vorinstanz hat den Baulinienabstand folglich unter Berücksichtigung der 5 m-Regel festgelegt, soweit dies aufgrund der örtlichen Verhältnisse möglich war. Wo die massgeblichen Gebäude näher als 5.00 m vom Strassenrand entfernt stehen, wurden die Baulinien entlang der Fassadenlinie festgelegt. Der Augenschein vom 21. März 2025 hat sodann bestätigt, dass die Vorinstanz diese Praxis einheitlich und rechtsgleich auf die streitbetroffenen Grundstücke angewendet hat (vgl. E. 5.5 hiervor; Augenscheinprotokoll, S. 4). Insbesondere hat die Vorinstanz die verfügte Abweichung vom Regelabstand ohne Verletzung der Normen zur Bemessung der Baulinien vorgenommen. Das Nationalstrassenrecht verpflichtet sie nicht, vorliegend einen noch geringeren Baulinienabstand festzusetzen. Namentlich ist es nicht geboten, die Ausnahmeregel von Art. 13 Abs. 3 NSV noch extensiver als die Vorinstanz auszulegen und den Abstand entgegen der fachlichen Einschätzung des ASTRA noch weiter zu reduzieren respektive – im Sinne des Subeventualantrages der Beschwerdeführenden – die Baulinien entlang der Strassenparzellengrenze Nr. 4116 (GB Surses) festzulegen. Letzteres käme im Übrigen im Ergebnis einem weder vom Gesetz noch vom Verordnungsgeber vorgesehenen gänzlichen Verzicht auf die Festlegung von Baulinien gleich. Die Vorinstanz hat demnach von ihrem Ermessen pflichtgemäss Gebrauch gemacht und es besteht für das Bundesverwaltungsgericht kein Anlass, hiervon abzuweichen.

### **E. 6.3.2**

Hinzu kommt, dass nach der bisherigen, vor der Umklassifizierung geltenden Regel die Abstände nach der Strassenverordnung des Kantons Graubünden vom 20. Dezember 2005 (StrV, BR 807.110; in Kraft seit 1. Januar 2006) einzuhalten waren. Nach Art. 19 Abs. 1 StrV war an Kantonsstrassen ohne Baulinien ein Abstand von 5.00 m vom Fahrbahnrand zu

A-2486/2024 Seite 17 beachten. Mit der Festlegung der umstrittenen Baulinien auf den massgebenden Grundstücken entlang der A29 kann mithin unter diesem Aspekt grundsätzlich nicht von einer stärkeren Beschränkung des Grundeigentums als bisher ausgegangen werden. Nur nebenbei sei angemerkt, dass die Regierung des Kantons Graubünden im vorinstanzlichen Verfahren innerhalb der Bauzonen respektive im Bereich bestehender Bauten die generelle Einhaltung eines Baulinienabstands von 5.00 m vom Fahrbahnrand der Nationalstrasse empfohlen hat (vgl. dazu Stellungnahme der Regierung vom 27. Juni 2023; act. 42). Der von der Vorinstanz verfügte Baulinienverlauf ist folglich weniger einschränkend als die vom Kanton beantragte Lösung.

### **E. 6.4**

Was die Beschwerdeführenden gegen die genehmigte Festlegung der Baulinien vorbringen, verfährt nicht und vermag das Ergebnis nicht umzu- stossen.

#### **E. 6.4.1**

Nicht stichhaltig ist vorab der Einwand, es bestehe im konkreten Fall kein Ausführungsprojekt, weshalb es an einem öffentlichen Interesse für die Festlegung der Baulinien fehle. Die Festlegung von Baulinien entlang der A29 soll nicht nur der heutigen, sondern auch der künftigen Funktionalität der Nationalstrasse dienen. Das ASTRA hat sicherzustellen, dass genügend Platz vorhanden ist, um die Infrastruktur der Nationalstrasse aufrechtzuerhalten und etwa Bauarbeiten im Rahmen von künftigen Unterhaltsprojekten zu ermöglichen. Die Festlegung der neuen Baulinien ist vorliegend eine Folge der erfolgten Aufklassierung der Strasse. Dabei stellt die Festlegung der Baulinien das genehmigungsbedürftige Ausführungsprojekt dar. Entgegen der Argumentation der Beschwerdeführenden ist für diese Festlegung der Baulinien kein konkretes Bauvorhaben erforderlich. Vielmehr dienen Baulinien gerade dazu, bei künftigen Bauvorhaben die öffentlichen Interessen hinsichtlich der Infrastruktur respektive bei Bauarbeiten im Rahmen von Unterhaltsprojekten Rechnung zu tragen (vgl. dazu auch Urteil A-645/2020 E. 6.5).

#### **E. 6.4.2**

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden begründet die Festlegung der Baulinien auch keine Verletzung der Eigentumsgarantie oder der Wirtschaftsfreiheit. Zunächst besteht für die Festlegung der Baulinien – wie vorstehend dargelegt (E. 5.7 hiervor) – mit den Art. 22 bis 24 NSG zweifelsohne eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Überdies kann sich die Vorinstanz auch auf ein hinreichendes öffentliches Interesse berufen, dient doch die Festlegung der Baulinien der Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse eines allfälligen künftigen Ausbaus und Unterhalts der

A-2486/2024 Seite 18 Nationalstrasse sowie den Anforderungen an die Verkehrssicherheit (vgl. dazu Art. 22 NSG). Soweit die Beschwerdeführenden eine Gefährdung der bestehenden (spärlichen) Parkplätze monieren, ist ihnen entgegen zu halten, dass zum einen derzeit kein konkretes Bauprojekt zur Diskussion steht. Dies wurde von der Vertreterin des ASTRA anlässlich des Augenscheins vom 21. März 2025 denn auch nochmals explizit bekräftigt (Augenscheinprotokoll, S. 5). Zum andern würde selbst die Realisierung eines Strassenbauprojekts nicht zum Vornherein zu einer Beseitigung von Parkplätzen führen. Vielmehr müssten in diesem Fall die Interessen der privaten Grundeigentümer mit jenen der (breiten) Öffentlichkeit an der Realisierung des Nationalstrassenprojekts gegeneinander abgewogen werden.

#### **E. 6.4.3**

Die Plangenehmigung hält schliesslich auch einer Verhältnismässigkeitsprüfung stand. Das Verhältnismässigkeitsprinzip besagt, dass eine Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, erforderlich und dem Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Einschränkung zumutbar sein muss (BGE 140 I 2 E. 9.2.2 S. 24 m.H.). Die umstrittene Baulinie ist geeignet, neben dem bestehenden Verkehrsraum bei Bedarf einen Streifen entlang der Strasse zu sichern und die Erteilung einer Baubewilligung für künftige Bauvorhaben entlang der Nationalstrasse von einer Prüfung und Genehmigung des ASTRA abhängig zu machen. Der damit verbundene Eingriff in die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführenden ist

erforderlich im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips, weil eine andere Massnahme, die gleich gut oder besser geeignet wäre, den mit der Festsetzung der Baulinie im öffentlichen Interesse liegenden Zweck (die Freihaltung) zu erreichen, nicht ersichtlich ist. Zu prüfen bleibt, ob die Einschränkung in die Eigentumsrechte der Beschwerdeführenden angesichts ihrer Schwere zumutbar ist, nämlich ob mit der Festsetzung der umstrittenen Baulinie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für die Beschwerdeführenden bewirkt, gewahrt wird. Hierfür ist eine Abwägung vorzunehmen, welche das öffentliche Interesse an der Sicherung eines Streifens auf den Grundstücken der Beschwerdeführenden sowie die Ordnung allfälliger Neubauten und die durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen der Beschwerdeführenden miteinander vergleicht. Hierbei ist wiederum zu berücksichtigen, dass der Vorinstanz ein erhebliches Planungsermessen zusteht, welches von den Rechtsmittelbehörden zu respektieren ist.

A-2486/2024 Seite 19 Nachdem mit der Festlegung der Baulinien kein schwerwiegender Eingriff in die Grundrechte der Beschwerdeführenden verbunden ist und die Vorinstanz den besonderen örtlichen Verhältnisse im Innerortsbereich angemessen Rechnung getragen hat, erweist sich der damit verbundene Eingriff als zumutbar.

#### **E. 7**

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist.

#### **E. 8**

Zu befinden bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens.

##### **E. 8.1**

Dem Verfahrensausgang entsprechend gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend und sie haben daher die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind vorliegend auf insgesamt Fr. 5'000.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Der in gleicher Höhe einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

##### **E. 8.2**

Den unterliegenden Beschwerdeführenden steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben das ASTRA und die Vorinstanz als Bundesbehörden (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). (Das Dispositiv folgt auf der nächsten Seite).

A-2486/2024 Seite 20

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.