

BGer 1C_390/2024 vom 21. Februar 2025

Bundesgericht, 2025-02-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_390_2024

FR: TF 1C_390/2024 du 21 février 2025

IT: TF 1C_390/2024 del 21 febbraio 2025

Erwägungen

E. 1

Gegen den Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten steht grundsätzlich die Beschwerde an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. a und 90 BGG). Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht teilgenommen. Sie ist Eigentümerin der Südrampe und eines Teils der Unterführung. Sie ist überdies in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt, da das (nach Auffassung aller Beteiligten mit der Plangenehmigung implizit verfügte) Fahrverbot eine im kommunalen Richtplan festgelegte Veloroute betrifft. Die Beschwerdeführerin ist daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist somit einzutreten.

E. 1.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten, einschliesslich die Verletzung der Gemeindeautonomie, prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 148 I 127 E. 4.3).

E. 1.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 2

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die angefochtenen Auflagen seien zu Unrecht im vereinfachten Plangenehmigungsverfahren nach Art. 18i des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) verfügt worden, weil zahlreiche und im Vornherein nicht bestimmbare Personen von der Aufhebung des Radwegs betroffen seien; zudem seien auch Verbände beschwerdeberechtigt.

Die übrigen Beteiligten äussern sich nicht zu dieser - erstmals vor Bundesgericht erhobenen - Rüge.

E. 2.1

Das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren findet gemäss Art. 18i Abs. 1 EBG Anwendung bei örtlich begrenzten Vorhaben mit wenigen, eindeutig bestimmbar

Betroffenen (lit. a), Eisenbahnanlagen, deren Änderung oder Umnutzung das äussere Erscheinungsbild nicht wesentlich verändert, keine schutzwürdigen Interessen Dritter berührt und sich nur unerheblich auf Raum und Umwelt auswirkt (lit. b) und Eisenbahnanlagen, die spätestens nach drei Jahren wieder entfernt werden (lit. c). Detailpläne, die sich auf ein bereits genehmigtes Projekt stützen, werden ebenfalls im vereinfachten Verfahren genehmigt (Abs. 2).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts haben diese je unterschiedlich formulierten einschränkenden Voraussetzungen zum Zweck, das vereinfachte Verfahren auf unbestrittene, kleine, örtlich klar und eng begrenzte Vorhaben zu beschränken, die raumplanungs- und umweltrechtlich unerheblich sind (Entscheid A-1575/2017 des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. August 2018, in: BVGE 2018 II 1, E. 3.2.1 mit Hinweisen). Da das Gesuch im vereinfachten Verfahren nicht publiziert und nicht öffentlich aufgelegt wird (Art. 18i Abs. 3 Satz 2 EBG), muss die Genehmigungsbehörde die Planvorlage allen Betroffenen unterbreiten, um ihnen Gelegenheit zur Einsprache zu geben, sofern sie nicht vorher schriftlich ihre Einwilligung gegeben haben (Art. 18i Abs. 3 Satz 3 EBG). Dies setzt voraus, dass alle Betroffenen mit Sicherheit feststehen (BVGE 2018 I 1 E. 3.2.1; CHRISTOPH BANDLI, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, URP 2001 511 ff., S. 536 f.). Im Zweifelsfall gelten die Bestimmungen für das ordentliche Verfahren (Art. 18i Abs. 4 EBG).

Vorliegend betrifft das vom BAV ausgesprochene Fahrverbot eine unbestimmte Anzahl von Nutzern und Nutzerinnen der Unterführung, die zur Einsprache befugt sein können, sofern sie die Unterführung regelmässig mit dem Velo befahren (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1). Möglicherweise sind auch Veloverbände zur Beschwerde befugt. Im Übrigen ging das BAV in der Plangenehmigungsverfügung zu Unrecht vom Einverständnis der Stadt Dübendorf aus, da sich deren Zustimmung nur auf die Neigung der Rampe und nicht auf das Fahrverbot bezog. Dies spricht gegen das vereinfachte und für das ordentliche Verfahren.

E. 2.2

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt allerdings gestützt auf den auch für Private geltenden Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot des Rechtsmissbrauchs (Art. 5 Abs. 3 BV ; BGE 137 V 394 E. 7.1 S. 403 mit Hinweisen), dass verfahrensrechtliche Einwendungen so früh wie möglich, das heisst nach Kenntnisnahme eines Mangels bei erster Gelegenheit, vorzubringen sind. Es verstösst gegen Treu und Glauben, Mängel dieser Art erst in einem späteren Verfahrensstadium oder sogar erst in einem nachfolgenden Verfahren geltend zu machen, wenn der Einwand schon vorher hätte festgestellt und gerügt werden können. Wer sich auf das Verfahren einlässt, ohne einen Verfahrensmangel bei erster Gelegenheit vorzubringen, verwirkt in der Regel den Anspruch auf spätere Anrufung der vermeintlich verletzten Verfahrensvorschrift (BGE 138 I 97 E. 4.1.5; 135 III 334 E. 2.2; Urteile 1C_620/2023 vom 17. Januar 2025 E. 3.3; 1C_630/2014 vom 18. September 2015 E. 3.1; je mit Hinweisen).

Vorliegend erhob die Beschwerdeführerin, nachdem sie von der SBB über die Auflagen informiert worden war, am 7. Mai 2021 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Schon damals führte sie aus, das BAV habe in den Disp.-Ziff. 2.2.2 und 2.2.3 implizit ein Fahrverbot erlassen, ohne indessen das eingeschlagene Verfahren zu beanstanden.

Anschliessend wurde das Beschwerdeverfahren über ein Jahr lang sistiert, um zu einer einverständlichen Lösung zu gelangen. In ihrer Replik vom 9. Januar 2023 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und Rügen fest, wiederum ohne die fehlende Publikation zu beanstanden. Erst nachdem der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zu ihren Ungunsten ausgefallen war, machte sie mit Beschwerde vor Bundesgericht - mehr als drei Jahre nach Erlass der streitigen Auflagen - geltend, diese hätten nicht im vereinfachten Verfahren ergehen dürfen. Sie begründet nicht, weshalb ihr die Geltendmachung dieses Mangels nicht schon vorher möglich gewesen wäre; dies ist auch nicht ersichtlich. Ihr Vorbringen erweist sich damit als treuwidrig, weshalb sie insoweit keinen Rechtsschutz beanspruchen kann.

E. 3

Weiter rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung der Begründungspflicht durch das BAV, weil dieses in seiner Plangenehmigungsverfügung keinerlei Interessenabwägung vorgenommen habe, was sie bereits vor Bundesverwaltungsgericht gerügt habe. Dieses habe zwar im angefochtenen Entscheid eine umfassende Interessenabwägung nachgeliefert; die Voraussetzungen für eine Heilung des Begründungsmangels hätten jedoch nicht vorgelegen: Das BAV habe im Beschwerdeverfahren keine Interessenabwägung nachgeschoben, zu welcher sich die Beschwerdeführerin hätte äussern können. Insbesondere sei die Vernehmlassung des BAV vom 22. November 2022 ausschliesslich technischer Natur gewesen.

E. 3.1

Art. 29 Abs. 2 BV verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt insbesondere die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 145 IV 99 E. 3.1; 143 III 65 E. 5.2 ; 136 I 229 E. 5.2).

E. 3.2

Das BAV begründete die Auflagen Ziff. 2.2.2 und 2.2.3 in seiner Plangenehmigungsverfügung (Ziff. 13) mit den für den Mischverkehr ungenügenden Abmessungen der Rampe Süd und der Personenunterführung, weshalb Fussgänger und Fussgängerinnen durch den Veloverkehr gefährdet würden. Im nachfolgenden Mailwechsel hielt das BAV trotz der Einwände der Stadt Dübendorf an einem Fahrverbot auf der Südrampe und der Unterführung fest. Mit Schreiben vom 24. Mai 2022 erachtete es die im Signalisationskonzept vorgeschlagenen Markierungsmassnahmen als ungenügend. In seiner Vernehmlassung vom 29. November 2022 verwies es auf die Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Eisenbahnverordnung, EBV; SR 742.141.1) und die dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen, welche die Vorgaben zur Gewährleistung der Sicherheit der Bahnbenutzer und -benutzerinnen regelten. Die einschlägigen Normen seien bei weitem nicht eingehalten; dies führe zu einem

inakzeptablen Risiko für den Fussverkehr. Diese widerrechtliche Situation könne nicht bis zur Erstellung der neuen Personenunterführung (frühestens per 2030) beibehalten werden.

Damit hat das BAV den für ihn wesentlichen Punkt, nämlich das zu hohe Sicherheitsrisiko für den Fussverkehr, klar dargelegt und begründet; dazu konnte sich die Beschwerdeführerin vor Bundesverwaltungsgericht äussern. Eine Abwägung mit den entgegenstehenden Interessen nahm das BAV nicht (oder jedenfalls nicht ausdrücklich) vor, weil es davon ausging, es bestehe in der vorliegenden Situation kein Ermessensspielraum, bzw. das Interesse an der Gewährleistung der Sicherheit der Bahnbenutzenden sei derart gewichtig, dass es keinen Raum für die Berücksichtigung entgegenstehender Interessen belasse. Ob diese Auffassung richtig ist, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle: Die Begründungspflicht verlangt lediglich, dass die Behörde die für sie massgebenden Gründe nennt; ob diese zutreffen oder nicht, ist eine Frage des materiellen Rechts und nicht der Begründungspflicht.

E. 4

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich eine Verletzung des Bundesgesetzes über Velowege vom 18. März 2022 (Veloweggesetz; SR 705; in Kraft getreten am 1. Januar 2023).

E. 4.1

Sie macht geltend, Art. 13 Abs. 1 dieses Gesetzes verpflichte die Bundesstellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Rücksicht auf die in den Plänen nach Art. 5 festgelegten Velowegnetze zu nehmen. Würden Velowegnetze oder Teile davon aufgehoben, müssten die Bundesbehörden selbst für Ersatz sorgen (lit. d); die dabei entstehenden Kosten seien dem betreffenden Objektkredit zu belasten (Abs. 2). Es wäre somit gesetzliche Aufgabe des BAV und der SBB, angemessenen Ersatz für die durch das Fahrverbot aufgehobene Veloroute zu schaffen, anstatt dies, wie geschehen, der Stadt bzw. dem Kanton zu überlassen. In diesem Zusammenhang rügt sie, die vom Bundesverwaltungsgericht angedachte Verlegung des Velowegs (via Neuhof- und Überlandstrasse) genüge in keiner Weise den sicherheitstechnischen Anforderungen an Velowege. Die Möglichkeit einer vorgezogenen Verbreiterung der Unterführung, vor der frühestens im Jahr 2030 vorgesehenen Neuerstellung, sei zu Unrecht nicht geprüft worden.

E. 4.2

Die SBB bestreitet, dass die angefochtenen Auflagen von ihr verursacht worden seien und sie daher für den allfälligen Ersatz der Veloroute aufzukommen habe. Die Problematik des Mischverkehrs in der dafür ungenügend dimensionierten Unterführung samt Rampe sei vorbestehend gewesen und von der Anlageninhaberin zu verantworten. Dies sei überwiegend die Beschwerdeführerin, in deren Eigentum sich ein Grossteil der Unterführung samt Rampen befinde.

E. 4.3

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich ausführlich mit den Richtplanfestsetzungen des Kantons, der Region und der Gemeinde zum Velonetz auseinandergesetzt. Es hielt fest, durch die Unterführung verlaufe die kantonale Velo-Nebenverbindung Nr. 01-160, die Dübendorf-Bahnhof und Dübendorf-Wil miteinander verbinde und zudem ein wichtiger Bestandteil des kommunalen Velonetzes bilde. Die Unterführung sei sodann Teil der Veloroute Nr. 45 "Wyland-Downtown" von SchweizMobil und damit für den

Freizeitverkehr von Bedeutung. Allerdings genüge die Unterführung aufgrund der massiv zu engen Verhältnisse sowie der unübersichtlichen Stellen nicht, um einen sicheren Mischverkehr zu gewährleisten. Das Interesse der werktäglich ca. 9'300 Personen (darunter gebrechliche, geh- oder sehbehinderte Personen, Familien mit Kleinkindern und Kinderwagen) an der Wahrung ihrer physischen Integrität sei klar höher zu gewichten. In diesem Zusammenhang berücksichtigte das Bundesverwaltungsgericht, dass das Fahrverbot nur einen kurzen Abschnitt der kantonalen Nebenverbindung Nr. 01-169 betreffe, welche am Bahnhof Dübendorf beginne (bzw. ende), weshalb eine Unterbrechung der Route durch ein Fahrverbot aus Sicht des Fahrflusses hier weniger problematisch sei als an anderen Stellen (E. 4.7.4 des angefochtenen Entscheids).

Dabei vertrat es die Auffassung, das kurze Fahrverbot im Bereich der Bahnunterführung habe keine (teilweise) Aufhebung des Velowegs zur Folge (vgl. E. 6.5.3 des angefochtenen Entscheids); die Möglichkeit einer Verlegung der Route prüfte es lediglich im Sinne einer Alternative. Es leuchte nicht ein, weshalb der Zwang, das Velo über die Südrampe und die Unterführung schieben zu müssen, nicht mit der Veloroute vereinbar wäre. Dies könne sich zwar negativ auf die Qualität einer Route auswirken, nicht jedoch auf deren Bestand (mit Hinweis auf ASTRA, Planung von Velorouten, Handbuch, 2008, S. 24 ff.). Selbst der Fachverband "Pro Velo Schweiz" empfehle, ein Fahrverbot für Velos mit einem Zusatz wie z.B. "100 m Velo schieben" zu versehen, falls eine Veloroute nicht anders verknüpft werden könne (Fussverkehr Schweiz/Pro Velo Schweiz, Fuss und Veloverkehr auf gemeinsamen Flächen, Empfehlungen für die Eignungsbeurteilung, 2007, S. 19).

Mit diesen Ausführungen setzt sich die Beschwerdeführerin in keiner Weise auseinander. Damit legt sie nicht dar, inwiefern das Fahrverbot eine Aufhebung von Velowegnetzen oder Teilen davon i.S.v. Art. 13 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 Veloweggesetz zur Folge hat. Eine Verletzung dieser Bestimmung ist schon aus diesem Grund zu verneinen.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG) und keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

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