

# **BVGer A-2176/2021 vom 22. Mai 2024**

Bundesverwaltungsgericht, 2024-05-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-2176\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2176_2021)

FR: TAF A-2176/2021 du 22 mai 2024

IT: TAF A-2176/2021 del 22 maggio 2024

## **Regeste**

Bahninfrastruktur

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung gemäss Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

### **E. 1.2**

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

### **E. 1.3.1**

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a [formelle Beschwer]), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b [materielle Beschwer]) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Diese Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson (z. B. als Grundeigentümer) betroffen ist oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird und nicht nur das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend macht (BGE 141 II 161 E. 2.1). So ist eine Gemeinde gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde befugt, wenn sich eine auf Bundesrecht gestützte Verfügung erheblich auf ein von ihr autonom zu wahrendes Interesse auswirkt (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C\_30/2018 vom 11. Mai 2018 E. 3.2). Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 142 I 177 E. 2 und 136 I 395 E. 3.2.1).

### **E. 1.3.2**

Das Erfordernis der formellen Beschwer gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG wird für das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) konkretisiert (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-3814/2014 vom 9. Juli 2015 E. 1.2). Bei bestimmten Vorhaben besteht - wie

unbestrittenermassen im vorliegenden Fall - die Möglichkeit, ein vereinfachtes Plangenehmigungsverfahren durchzuführen (vgl. Art. 18i Abs. 1 EBG). In solchen Verfahren unterbreitet die Genehmigungsbehörde die Planvorlage den Betroffenen, soweit sie nicht vorher schriftlich ihre Einwilligung gegeben haben. Die Genehmigungsbehörde kann bei Kantonen und Gemeinden Stellungnahmen einholen (vgl. Art. 18i Abs. 3 EBG). Der Plangenehmigung war ein vereinfachtes Plangenehmigungsverfahren vorgelagert. Die Beschwerdeführerin hatte im Vorfeld als Eigentümerin der Südrampe ihr Einverständnis zur entsprechenden Planvorlage gegeben, die den impliziten Antrag auf Beibehaltung des Mischverkehrs beinhaltete. Die Beschwerdegegnerin übermittelte ihre Zustimmung mit E-Mail vom 15. Dezember 2020 (vgl. oben Bst. C). Aus diesem Grund verzichtete die Vorinstanz - wie sie selber in ihrer Plangenehmigung darlegte - auf die Anhörung der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz folgte indes deren Ansinnen, auf eine Änderung des Mischverkehrs zu verzichten, nicht. Vor diesem Hintergrund darf der Beschwerdeführerin wegen ihres Verzichts kein Nachteil erwachsen. Ihre formelle Beschwerde ist zu bejahen.

### **E. 1.3.3**

Materiell beschwert ist in erster Linie der materielle (primäre) Adressat einer Verfügung, dessen Rechtsstellung durch Verfügung oder Entscheidung direkt beeinträchtigt wird (statt vieler Urteil BVGer C-1652/2018 vom 19. Dezember 2018 E. 2.1.3.1 m. H.). Dritte haben, um materiell beschwert zu sein, durch den angefochtenen Entscheid stärker als die Allgemeinheit betroffen zu sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache zu stehen (statt vieler BGE 145 II 259 E. 2.3). Die angefochtenen Auflagen richten sich direkt an die Beschwerdegegnerin und nicht an die Beschwerdeführerin. Letztere ist nicht direkte Adressatin dieser Auflagen. Als Eigentümerin der Südrampe und eines Teils der PU weist sie indes ein enges Verhältnis zur Streitsache auf. Ausserdem sind die Südrampe und die PU Bestandteil einer von ihr in einem kommunalen Richtplan festgelegten Veloroute (vgl. dazu unten E. 4.7.4). Zwar ist auf den ersten Blick fraglich, ob die Beschwerdeführerin mit diesen Auflagen als solche bereits in ihrem Verfügungsrecht als Eigentümerin (vgl. Art. 641 Abs. 1 ZGB i. V. m. Art. 702 ZGB) eingeschränkt oder in ihrer Gemeindeautonomie betroffen ist, soweit diese ihr Recht auf Festsetzung von kommunalen Velowegen betrifft (vgl. Art. 104 Abs. 1 und Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [SR 101]; § 2 Bst. c des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG ZH, SR 700.1]; § 31 Abs. 2 PBG ZH); ferner Urteil BVGer A-428/2021 vom 17. Juli 2023 E. 1.3.3.4). Denn die Beschwerdegegnerin wird lediglich verpflichtet, der Vorinstanz die vorgesehene Betriebsform sowie einen Situationsplan mit den allfälligen baulichen und betrieblichen Elementen zur Kenntnis einzureichen. Dies lässt theoretisch Raum offen für Massnahmen, die die Interessen der Beschwerdeführerin nicht berühren bzw. mit denen sie einverstanden wäre, wie z. B. mit dem vorgeschlagenen Ansatz 2 (vgl. oben Bst. I). Alle Parteien stimmen jedoch (zu Recht) darin überein, dass aufgrund der Umstände bereits mit den Auflagen ein implizites Fahrverbot verfügt worden ist. Durch ein solches ist die Beschwerdeführerin zweifellos materiell beschwert, nachdem dieses einen definitiven Eingriff in ihren kommunal festgesetzten Radweg bedeutet. Zwar regte die Vorinstanz die Beschwerdegegnerin an, ein Fahrverbot zu beantragen, damit sie ein solches verfügen und damit der Beschwerdeführerin einen anfechtbaren Titel verschaffen könnte (vgl. oben Bst. E). Die Beschwerdeführerin auf die Anfechtung der eigentlichen Verbotsverfügung zu verweisen, erscheint jedoch angesichts der bereits langen Verfahrensdauer als nicht prozessökonomisch.

#### **E. 1.3.4**

Nachdem die Aufhebung der beiden Auflagen offensichtlich von praktischem und aktuellem Nutzen für die Beschwerdeführerin wäre, ist schliesslich ein schutzwürdiges Interesse gegeben. Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde legitimiert.

#### **E. 1.4**

Im Übrigen geben die weiteren Beschwerdevoraussetzungen (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) keinen Anlass zu Bemerkungen. Demnach ist auf die Beschwerde einzutreten. Zu prüfen sein wird jedoch nur die grundsätzliche Zulässigkeit eines Fahrverbots auf der Südrampe und der PU, jedoch nicht die konkrete Ausdehnung des Fahrverbots (vgl. oben Bst. L). Letztere wurde nicht mit den Auflagen festgelegt und bildet somit nicht Streitgegenstand.

#### **E. 2**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Im letzten Punkt auferlegt es sich eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf eigene Fachkompetenz oder die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Die Zurückhaltung setzt allerdings voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist und die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (BGE 136 I 184 E. 2.2.1; Urteil BGer 1C\_583/2021 vom 31. August 2023 E. 2.6; statt vieler Urteil BVGer A-1910/2021 vom 15. März 2024 E. 2). Im Übrigen braucht sich das Bundesverwaltungsgericht nicht mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinanderzusetzen; es kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (statt vieler BGE 133 I 270 E. 3.1).

#### **E. 3**

Die Beschwerdeführerin stellt die Zuständigkeit der Vorinstanz für den Erlass der Auflagen in Frage.

#### **E. 3.1**

Hierzu führt die Beschwerdeführerin aus, die Kompetenz der Vorinstanz reiche insoweit, als es sich bei der Südrampe um eine Nebenanlage zum Eisenbahnbetrieb handle. Die Vorinstanz habe deshalb die Anpassung der Rampenneigung verfügen dürfen. Soweit die Südrampe jedoch nicht dem Zugang zum Bahnhof diene, sondern eine Verkehrsverbindung innerhalb ihres Gebiets darstelle, unterstehe deren Nutzung ihrer Planungshoheit als Gemeinde. Eine Änderung der Nutzung respektive ein gänzlich Fahrverbot sei für die erforderlichen Zugänge nicht notwendig und liege somit nicht in der Entscheidungskompetenz der Vorinstanz. Die PU sei ausserdem gar nicht Bestandteil des Vorhabens der Beschwerdegegnerin gewesen. An dieser erfolgten nicht einmal Änderungen. Darüber hinaus falle die Signalisation (dauernde Verkehrsanordnungen) und damit der Erlass eines allgemeinen Fahrverbots in die Zuständigkeit der Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Gemeindebehörde. Falls dem nicht so sei, hätte bezüglich der streitbetroffenen Auflagen zumindest eine Koordination mit den zuständigen kantonalen

und kommunalen Stellen erfolgen müssen.

### **E. 3.2**

Die Vorinstanz entgegnet, bei der Südrampe handle es sich um eine eisenbahnrechtliche Anlage oder zumindest um eine Mischbaute, die überwiegend dem Eisenbahnbetrieb diene. Sie sei nicht nur für die Umsetzung der BehiG-Kompatibilität zuständig, sondern auch für die Durchsetzung sicherheitsrechtlicher Vorschriften.

#### **E. 3.3.1**

Bauten und Anlagen sind im eisenbahn- und damit bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen, wenn sie ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb der Eisenbahn dienen (sog. Eisenbahnanlage; Art. 18 Abs. 1 EBG). Andernfalls unterstehen sie dem kantonalen Recht (sog. Nebenanlage; vgl. Art. 18m Abs. 1 EBG). Um zu entscheiden, ob ein Vorhaben ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dient, greift eine funktionelle Betrachtung Platz. Von einer ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden Anlage kann nur gesprochen werden, wenn diese sachlich und räumlich notwendig und eng mit dem Bahnbetrieb zusammenhängt (BGE 145 II 218 E. 4.1 m. H.; Urteil BGer 1C\_221/2019 vom 17. April 2020 E. 3). Bei gemischten Anlagen, die naturgemäss zugleich dem Bahnbetrieb wie auch einer bahnbetriebsfremden Zwecksetzung dienen, ist eine gesonderte Prüfung der Zweckbestimmung einzelner Bauteile abzulehnen, wenn diese Anlagen baulich, betrieblich und funktionell als Einheit erscheinen. Vielmehr sind sie in einem einzigen Verfahren zu bewilligen, wobei das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren nur dann zum Zuge kommt, wenn das Gesamtbauwerk überwiegend dem Bahnbetrieb dient (BGE 127 II 227 E. 4; Urteil BGer 1C\_248/2016 vom 15. Februar 2017 E. 2.3; ausführlich Urteil BVGer A-3266/2019 vom 23. September 2020 E. 4.4.7). Bei Personenunterführungen ist darauf abzustellen, zu welchem Zweck der Personenverkehr diese überwiegend benutzt (vgl. Urteil BGer 1A.147/1994 vom 23. Mai 1995 E. 3.a, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 97/1996, S. 373, 377).

#### **E. 3.3.2**

Genehmigungsbehörde von Eisenbahnanlagen ist das BAV (Art. 18 Abs. 2 EBG). Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 18 Abs. 3 EBG). Die Plangenehmigung kann im Sinne von Nebenbestimmungen Auflagen umfassen. Auflagen konkretisieren die mit einer Verfügung festgelegten Rechte und Pflichten und sollen im Regelfall die Erreichung des gesetzeskonformen Zustands gewährleisten (statt vieler Urteil BVGer A-6841/2016 vom 6. März 2018 E. 9.2; Alain Griffel, Bauen im Spannungsfeld zwischen Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, ZBl 103/2002 S. 169, 177 Fn. 44). Eine der Bewilligungen im Sinne von Art. 18 Abs. 3 EBG stellt die Betriebsbewilligung dar (vgl. Art. 18w Abs. 1 EBG). Letztere ist erforderlich für die Inbetriebnahme einer Eisenbahnanlage nach signifikanten Änderungen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. November 1983 [EBV, SR 742.141.1]) Sie wird erteilt, wenn die Gesuchstellerin den Sicherheitsnachweis erbracht hat und das Vorhaben den massgebenden Vorschriften entspricht (Art. 18w Abs. 2 EBG). In den übrigen Fällen entscheidet das BAV bei der Plangenehmigung darüber, ob die Inbetriebnahme eine Betriebsbewilligung erfordert (Art. 8 Abs. 2 EBV). Ist keine Betriebsbewilligung erforderlich, so kann das BAV die Umsetzung der Auflagen jederzeit an der Anlage oder am Fahrzeug selbst überprüfen, das Eisenbahnunternehmen zur

Bestätigung auffordern oder die Prüfung durch eine sachverständige Person anordnen (Art. 8 Abs. 5 EBV). Unabhängig davon beurteilt das BAV in Bewilligungsverfahren die sicherheitsrelevanten Aspekte risikoorientiert auf der Grundlage von Sicherheitsgutachten oder Stichproben (vgl. Art. 17c Abs. 1 EBG i.V.m. Art. 2a EBV).

### **E. 3.3.3**

Aufsichtsbehörde über Bau und Betrieb ist ebenfalls das BAV (Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 EBG). Es überwacht die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen. Gegebenenfalls ordnet es die Herstellung des vorschriftsgemässen Zustandes an (Art. 9 Abs. 1 EBV). Es kann Kontrollen durchführen sowie Unterlagen, Nachweise und Gutachten verlangen, soweit dies für seine Aufsichtstätigkeit erforderlich ist (Art. 9 Abs. 2 EBV).

### **E. 3.4.1**

Das EBG macht die hoheitliche Zuständigkeit über eine als bauliche, betriebliche und funktionelle Einheit erscheinende Anlage, nicht gesondert von der jeweiligen Nutzungsart abhängig. Entscheidend ist, welche Nutzungsart überwiegt und ob diese dem Bahnbetrieb oder bahnbetriebsfremden Zwecken zuzurechnen ist (vgl. oben E. 3.3.1). Der Annahme der Beschwerdeführerin, sie sei für die Regelung des Betriebs der Südrampe sowie der PU zuständig, soweit diese als öffentlicher Verkehrsweg zwischen den Stadtteilen dienen, ist deshalb nicht zu folgen.

### **E. 3.4.2**

Den aktenkundigen Plänen zufolge ermöglichen die Südrampe und die PU den Zugang zum Mittelperron (via Treppe und Rampe) vom südlichen Stadtteil her. Sie sind somit sachlich und räumlich notwendig, damit die Bahnreisenden überhaupt auf das überdachte Mittelperron gelangen können. Ein Zusammenhang der Südrampe und der PU mit dem Bahnbetrieb ist offensichtlich. Gleichzeitig dienen diese Anlagen als direkte Verbindung für den Fussgänger- sowie Veloverkehr zwischen den Stadtteilen nördlich und südlich des Bahnhofs Dübendorf und damit auch einem bahnbetriebsfremden Zweck. Es handelt sich folglich bei der Südrampe und der PU um gemischte Anlagen.

### **E. 3.4.3**

Im Signalisationskonzept wurde unter dem Titel «Ein- und Aussteiger» der durchschnittliche Tagesverkehr DTV in der PU auf 7'990 Personen (Datenbasis 2016) beziffert. Dieser muss sich auf das Mittelperron (Gleise 3 und 4) beziehen, nachdem die Gleise 1 und 2 als Nebengleise für Rangiertätigkeiten und nicht für den Bahnzugang verwendet werden. Die Vorinstanz legte in ihrem Schreiben vom 24. Mai 2022 dar, dass der DTV aller Nutzergruppen der PU (Velofahrende, Zugreisende, Fussgänger, die die Unterführung als Quartierverbindung nutzen, Blinde und sehbehinderte Personen, mobilitätseingeschränkte Personen) ca. 7'850 Personen und der durchschnittliche werktägliche Verkehr DWV ca. 9'300 Personen betrage (beides Datenbasis 2018). Sowohl nach dem Signalisationskonzept als auch nach den Angaben der Vorinstanz werden täglich ca. 300 Velofahrten durch die PU unternommen. Wie viele der verbleibenden Nutzer die Südrampe und die PU ebenfalls lediglich als Durchgangsverbindung benutzen, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Die Bemerkungen im Signalisationskonzept, wonach das Fussgängeraufkommen vor allem abhängig von den ankommenden S-Bahnlinien (S 9, S 14) und deren Takt sei, und sich dieses mit der Ankunft der S-Bahn sowie den Bussen in den Hauptverkehrszeiten pulkartig erhöhe, lässt darauf schliessen, dass der Grossteil der Fussgänger die Südrampe und PU in Anspruch nimmt, um vom Mittelperron weg oder zu

diesem zu gelangen. Dafür spricht auch der unbestrittene Umstand, wonach der Bahnhof Dübendorf gemäss den Darlegungen der Vorinstanz mit dem aktuellen Personenaufkommen deutlich zu den stärker frequentierten Bahnhöfen der Schweiz gehört. Schliesslich hält selbst die aktenkundige vertiefte Vorstudie der Beschwerdeführerin zum Ausbau der PU des Bahnhofs Dübendorfs vom 4. November 2020 (nachfolgend: Vorstudie) fest, dass die PU hauptsächlich als ÖV-Anbindung durch den Fussverkehr genutzt werde.

#### **E. 3.4.4**

Nach dem Gesagten dient die Südrampe und die PU überwiegend dem Bahnbetrieb, indem sie den Reisenden den Zugang zu diesem sicherstellen. Bei diesen Anlagen handelt es sich daher um eine Eisenbahnanlage im Sinne von Art. 18 Abs. 1 EBG. Die Vorinstanz war folglich für die Genehmigung der Anpassung der Rampenneigung zuständig (vgl. oben E. 3.3.1 f.), was unbestritten ist. Zudem durfte sie die Südrampe anlässlich des Bewilligungsprozesses gleichzeitig einer sicherheitstechnischen Überprüfung unterziehen (vgl. oben E. 3.3.2). Dies drängte sich bei der Beurteilung der Frage, ob die Südrampe den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen entspricht, auf. Insofern ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz mit der Plangenehmigung die streitbetroffenen Auflagen erliess, um auf eine für den Personenverkehr sichere Ausgestaltung der Südrampe hinzuwirken (vgl. ebenda).

#### **E. 3.4.5**

Keine Rolle spielt zudem der Umstand, dass die ebenfalls von den Auflagen betroffene PU nicht Gegenstand der Planvorlage war. Als Aufsichtsbehörde darf die Vorinstanz jederzeit Massnahmen ergreifen, um einen nicht rechtskonformen Zustand, den sie von Amtes wegen feststellt, zu beseitigen (vgl. oben E. 3.3.3). Es ist denn auch nachvollziehbar, dass nicht nur die Südrampe einer sicherheitstechnischen Überprüfung unterzogen wurde, hängt diese doch untrennbar mit der nachfolgenden PU zusammen. Die Vorinstanz durfte deshalb zusätzlich die PU zum Gegenstand ihrer Auflagen machen (vgl. diesbezüglich auch BGE 131 II 420 E. 4.2.1). Ohnehin geht es hierbei um betriebsbewilligungsrechtliche Aspekte, die die gesamte Eisenbahnanlage betreffen können. Bezeichnenderweise wurde anlässlich der internen Überprüfung der Betriebsvorschriften vermerkt, dass betreffend die Erfüllung der Auflagen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EBV keine Betriebsbewilligung notwendig sei (vgl. oben E. 3.3.2).

#### **E. 3.4.6**

Schliesslich darf die Vorinstanz in alleiniger Kompetenz Verkehrsanordnungen, die sich auf Eisenbahnanlagen beziehen, erlassen (vgl. analog Urteil BGer 1C\_112/2014 vom 25. September 2014 E. 2.2 zum nationalstrassenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren). Inwiefern es hierfür noch eine materielle Koordination mit eigenständigen kantonalen Bewilligungen, insbesondere der Kantonspolizei bedarf, ist nicht ersichtlich und wird nicht näher dargetan (vgl. zum Überblick über den Koordinationsgrundsatz in eidgenössischen Plangenehmigungsverfahren Urteil BVGer A-486/2021 vom 17. Juli 2023 E. 8.3). Im Übrigen konnten die kantonalen Behörden ihr Interesse im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens gestützt auf Art. 18i Abs. 3 EBG einbringen. So wurde ihnen mit Schreiben vom 19. Januar 2021 das Plandossier zugestellt, welches das E-Mail vom 15. Dezember 2020 enthielt (vgl. oben Bst. C). Den kantonalen Behörden musste demnach bewusst sein, dass die Vorinstanz entgegen der Forderung der Beschwerdegegnerin auf eine Anpassung des Betriebs auf der Südrampe - bis hin zu einem Fahrverbot - und damit auf

eine Einschränkung des Veloverkehrs bestehen könnte. Gemäss E-Mail vom 24. Februar 2021 lud der Kanton Zürich die Baudirektion, die für die Raumplanung zuständig ist, als auch das Amt für Verkehr, das den Veloverkehr verantwortet, zur Stellungnahme ein. Bemerkungen oder Anträge gingen keine ein. Auch gegen die Plangenehmigung, die dem Kanton Zürich eröffnet wurde, wurde keine Beschwerde eingereicht. Hätte ein Koordinationsbedarf bestanden, so ist anzunehmen, dass ein solcher angemeldet worden wäre.

#### **E. 3.4.7**

Zusammengefasst war die Vorinstanz für den Erlass der angefochtenen Auflagen zuständig und wäre dies auch hinsichtlich eines zu verfügenden allgemeinen Fahrverbots. Der Beschwerdeführerin ist in diesem Punkt nicht zu folgen.

#### **E. 4**

Weiter moniert die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz würde mit dem impliziten Fahrverbot dem kantonalen Recht und den damit verbundenen höherrangigen Interessen zu wenig Beachtung schenken.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin führt dazu aus, es seien die planerischen Festlegungen der kantonalen, regionalen und kommunalen Richtplanung zu beachten. Insbesondere die im regionalen Richtplan geplante, jedoch faktisch bereits bestehende kantonale Velo-Nebenverbindung Nr. 02-169 sei eine wichtige Anbindung an die kantonale Hauptverbindung in der Wangenstrasse (Route-Nr. 02-159) und werde künftig die Anbindung an die geplante Veloschnellroute (Route-Nr. 02-002) sicherstellen. Geplant sei lediglich die Schwachstellenbehebung in der heute schmalen PU. Bestehende Radwege auf dieser Strecke aufzuheben, sei nicht mit der übergeordneten Planung vereinbar. Durch die PU führe ausserdem eine Route von SchweizMobil. Auf kommunaler Ebene sei sie ihrer Verpflichtung gemäss übergeordneter Planung nachgekommen und habe die verbindlichen kommunalen Velowege festgelegt. Die PU (inkl. streitgegenständlicher Rampe) sei eine wichtige Verkehrsverbindung zwischen Dübendorf Nord und Süd. Dies sei auf kantonalen, regionaler und kommunaler Ebene entsprechend festgelegt worden. Die Beeinträchtigung und insbesondere eine Aufhebung des durchgehenden Veloverkehrs würde sämtlichen Planungsgrundlagen widersprechen. Die Beschwerdegegnerin werde in der Erfüllung ihrer Aufgaben demgegenüber nicht unverhältnismässig eingeschränkt. Der erforderliche Zugang zum Mittelperron sei in geeigneter Form (nach Anpassung der Neigung der Rampe) gegeben. Weiter habe es die Vorinstanz unterlassen, deren Sicherheitsinteressen gegen die vorliegend entgegenstehenden, höherrangigen Interessen abzuwägen. Das Interesse an der Erhaltung des durchgehenden Velowegs sei offensichtlich. Durchgehende Velowege machten die Nutzung dieser Verkehrswege attraktiver und förderten den Langsamverkehr. Dies komme nicht nur der Entlastung der übrigen Verkehrswege, sondern auch der Umwelt zugute.

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdegegnerin schliesst sich bezüglich der materiellen Beurteilung des Streitgegenstands dem Standpunkt der Vorinstanz an und verweist diesbezüglich auf die Ausführungen in der Plangenehmigung und auf deren Erörterungen in der Beurteilung des Wiedererwägungsgesuchs vom 24. Mai 2022.

### **E. 4.3**

Die Vorinstanz entgegnet, als höherrangigeres öffentliches Interesse sei die Sicherheit der Benutzer der Südrampe und der PU zu gewichten. Die lichten Breiten der PU sowie der Rampe und die lichte Höhe der PU seien für die Betriebsform «Mischverkehr» nach den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen völlig ungenügend. Die Abmessungen und Gestaltung der Anlagen (Kurven und ungenügende Sichtweite) führten zu inakzeptablen Unfallrisiken zwischen den Velofahrenden und den übrigen Nutzergruppen, speziell im Bereich der neuralgischen Stellen (vgl. oben Bst. I). Wegen ihrer deutlich unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Wegcharakteristik stellten Velos ein zu hohes Risiko gegenüber den Fussgängern dar. Die Velofahrenden würden die Fussgängerströme, die besonders nach Ankunft der Züge plötzlich auftreten, kreuzen. Aufgrund der Entwicklung der Velo-Mobilität in den letzten Jahren sei die Unfallgefahr deutlich gestiegen. E-Bikes mit einer zulässigen Geschwindigkeit von 25 km/h oder 45 km/h dürften heute die Unterführung befahren. Dies sei ein inakzeptables Risiko.

### **E. 4.4**

In ihrer Replik kritisiert die Beschwerdeführerin, dass selbst in der Vernehmlassung keine Auseinandersetzung mit ihren Interessen und den dazu erfolgten Ausführungen in der Beschwerde erfolgt sei. Bereits aus diesem Grund seien die Auflagen ersatzlos aufzuheben bzw. die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zwar bestreite sie die grundsätzlichen Ausführungen der Vorinstanz zur Dimensionierung und Gestaltung von Rampen und Zugängen nicht. Indes sei die grosse Trennwirkung der Gleisanlage, die mitten durch Dübendorf führe, zu berücksichtigen. Die PU stelle eine direkte Verlängerung der Bahnhofstrasse - der zentralsten Achse Dübendorfs - dar. Zudem gewinne diese Verbindung im Zusammenhang mit der zu erwartenden Entwicklung in Dübendorf Nord (Wangenstrasse/Innovationspark) noch zusätzlich an Bedeutung.

### **E. 4.5**

Die Plangenehmigung stellt eine Polizeierlaubnis dar, welche einzig zum Ziel hat, festzustellen, dass keine öffentlichen Interessen der Erstellung des Werkes in der geplanten Form entgegenstehen (BGE 124 II 146 E. 3a; Urteil BGer 1C\_76/2008 vom 5. September 2008 E. 4.1). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich (Art. 18 Abs. 4 Satz 1 EBG); allenfalls entgegenstehendes kantonales Recht wird durch das Bundesrecht derogiert (vgl. Urteil BVGer A-1040/2020 vom 8. Februar 2021 E. 6.5.1 m.H.). Mithin können das von den Kantonen und Gemeinden kompetenzgemäss erlassene Recht sowie ihre entsprechenden Bewilligungsbefugnisse einer eidgenössischen Plangenehmigung nicht entgegenstehen (BGE 121 II 378 E. 9a m. H.). Das kantonale Recht ist jedoch zu berücksichtigen, soweit es das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 4 Satz 2 EBG). Es darf die Erfüllung der bundesrechtlichen Aufgabe nicht vereiteln oder übermässig erschweren (vgl. Urteil BVGer A-1706/2023 vom 19. Februar 2024 E. 11.3; Botschaft vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 III 2591, 2618). Diesbezüglich ist eine Interessenabwägung vorzunehmen, welche die durch kantonale oder kommunale Normen erfassten Interessen und die eisenbahnbetrieblichen sowie übrigen öffentlichen Interessen berücksichtigt. Dabei kann und muss den auf kantonales Recht gestützten Anträgen nicht durchwegs entsprochen werden (BGE 121 II 378 E. 9a m. H.; Urteil BGer 1C\_605/2019 vom 24. September 2020 E. 3.1; Urteil BVGer A-3828/2020 vom 17. Juni 2021 E. 9.4; Urteil A-1040/2020 E. 6.5.1).

Zum kantonalen Recht gehören die kantonale und kommunale Nutzungsplanung sowie alle weiteren Anliegen zur Erhaltung und Gestaltung des Lebensraums, für die nach der rechtlich massgebenden Aufgabenteilung die Kantone bzw. Gemeinden allein oder zusammen mit dem Bund verantwortlich sind. Insbesondere sind auch die kantonalen Richtpläne zu berücksichtigen (Urteil A-1040/2020 E. 6.5.1; Urteil BVGer A-373/2014 vom 31. Juli 2014 E. 8). Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit allfälliger Einschränkungen verfügt die Bewilligungsbehörde über einen gewissen Beurteilungsspielraum. Eine weitergehende Interessenabwägung ist aber in diesem Zusammenhang nicht angezeigt (vgl. Urteil 1C\_76/2008 E. 4.2).

#### **E. 4.6**

Bezüglich des impliziten Vorwurfs, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht und damit das rechtliches Gehör verletzt (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.6), ist es zutreffend, dass in der Plangenehmigung nicht auf die raumplanerischen Interessen der Beschwerdeführerin eingegangen wurde. Indes bemerkte die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung, dass sie die Sicherheit der Benutzer der Rampe und der PU als höherrangiges öffentliches Interesse gewichtet. Bereits in ihrem Schreiben vom 24. Mai 2022 unterstrich sie, sie stelle den Schutz der Fussgänger an erster Stelle. Damit bezog sie sich auf die geltend gemachten Interessen der Beschwerdeführerin. Sowohl die Interessen der Beschwerdeführerin wie der Vorinstanz wurden ausreichend dargetan. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass kantonales Recht nur in relativ beschränktem Umfang beachtet werden kann (vgl. oben E. 4.5). Gerade wenn bundesrechtliche Normen betroffen sind, die den Schutz von Polizeigütern bezwecken, dürfte dem Spielraum für die Berücksichtigung von kantonalem Recht - und damit dem Umfang der Interessenabwägung - enge Grenzen gesetzt sein. Ob die Vorinstanz zu Recht die Interessen der Fussgänger höher gewichtete, lässt sich ohne Weiteres überprüfen. Dafür bedarf es keiner Rückweisung an die Vorinstanz. Es ist deshalb zu beurteilen, ob und allenfalls inwieweit kantonales und kommunales Recht in der vorliegenden Sache zu beachten ist. Dafür sind zunächst die Aufgaben der Beschwerdegegnerin im Sinne von Art. 18 Abs. 4 Satz 2 EBG zu eruieren, die ihr in Bezug auf die Sicherheit der Nutzer der Südrampe und der PU zukommen.

##### **E. 4.6.1**

Eisenbahnanlagen sind nach den Anforderungen des Verkehrs, des Umweltschutzes und gemäss dem Stande der Technik zu erstellen, zu betreiben, zu unterhalten und zu erneuern (vgl. Art. 17 Abs. 1 Satz 1 EBG). Der Bundesrat erlässt Vorschriften über Bau und Betrieb im Eisenbahnwesen (vgl. Art. 17 Abs. 2 EBG). Die Bauten und Anlagen müssen so geplant und gebaut werden, dass sie sicher betrieben und sachgerecht instand gehalten werden können (vgl. Art. 2 Abs. 1 EBV). Den Belangen der Raumplanung, des Umweltschutzes und des Natur- und Heimatschutzes ist bereits bei der Planung und Projektierung Rechnung zu tragen (Art. 3 Abs. 1 EBV). Die Bedürfnisse mobilitätsbehinderter Menschen sind beim Bau und Betrieb von Eisenbahnanlagen angemessen zu berücksichtigen (vgl. Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EBG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 EBV). Die den Fahrgästen dienende Einrichtungen, die mit dem öffentlichen Verkehr in einem unmittelbaren funktionalen Zusammenhang stehen, müssen für Behinderte sicher benützbar sein (vgl. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 12. November 2003 [VböV, SR 151.34]). Art. 34 EBV enthält allgemeine Bestimmungen zu den Stationen.

##### **E. 4.6.2**

Die Ausführungsbestimmungen bezeichnen die technischen Normen, die geeignet sind, Vorschriften der Eisenbahngesetzgebung zu konkretisieren (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EBV). Danach sind Perronzugänge als kohärentes System mit den Perrons anzuordnen und zu dimensionieren. Als Perronzugänge gelten Treppen, Rampen, Personenunter- und überführungen, Fusswege, Rolltreppen, Lifte und ähnliche Anlagen, die den Weg zum und vom Perron ermöglichen (vgl. AB 34.4 Ziff. 1.4 der Ausführungsbestimmungen der Eisenbahnverordnung [AB-EBV 742.141.11]). Die Anordnung und Dimensionen der Perronzugänge sind auf der Basis der langfristig absehbaren Nutzung festzulegen. Dabei ist sowohl das Personenaufkommen, die Personenverteilung und die Art von Begegnungsfällen gemäss der VSS-Norm 40 238 und deren Häufigkeit zu berücksichtigen. Sofern das Personenaufkommen zusammen mit den massgebenden Begegnungsfällen kein grösseres Mass bedingen, sind für die Perronzugänge (Bauten mit seitlicher Begrenzung) folgende Mindestwerte der lichten Breite einzuhalten: a. Personenunterführungen: in Abhängigkeit von der Länge und der Betriebsform gemäss VSS-Norm 40 246, Tabelle 2 b. Treppen und Rampen aus/zu einer Personenunterführung oder -überführung: - 2.50 m - 2.75 m mit örtlicher Erschliessungsfunktion Ausnahmsweise sind in begründeten Fällen für solche Treppen und Rampen geringere Breiten bis 2.00 m möglich (Art. 34.4 Ziff. 1.4.2 AB-EBV). Der Mindestwert der lichten Höhe bei Personenunterführungen ist in Abhängigkeit von der Länge gemäss VSS-Norm 40 246, Tabelle 6, einzuhalten (vgl. AB 34.4 Ziff. 1.4.3 AB-EBV).

#### **E. 4.6.3**

Nach der VSS Norm 40 238 «Fussgänger- und leichter Zweiradverkehr - Rampen, Treppen und Treppenwege» sind bei Rampen, die vom Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr genutzt werden, bei Mischverkehr die Begegnungsfälle F (Rollstuhl oder Fussgänger mit Gepäck - Fussgänger - leichtes Zweirad), G (Fussgänger - leichtes Zweirad - leichtes Zweirad) oder H (Fussgänger - Fussgänger - leichtes Zweirad - leichtes Zweirad) massgebend. Empfohlen wird als minimale lichte Breite, ohne Berücksichtigung der Neigung, bei Rampen mit seitlicher Begrenzung in den Begegnungsfällen F und G mindestens 4.00 m und bei H mindestens 5.00 m (vgl. Ziff. 6.2.1 f. und Tabelle 2 VSS Norm 40 238). Bei leichtem Zweiradverkehr sind die erforderlichen Bewegungsspielräume abhängig von der Neigung der Rampe. Zu den erwähnten Mindestbreiten sind bei den Begegnungsfällen F, G und H pro leichtes Zweirad bei einer Neigung von mindestens 8% ein Zuschlag von 0.60 m anzubringen (vgl. Ziff. 6.2.3 VSS Norm 40 238). Gemäss der Tabelle 2 der VSS-Norm 40 246 «Anlagen des Fuss- und Veloverkehrs - Unterführungen», Ausgabe 2022-04, ist bei Mischverkehr und einer Länge des Tunnels von über 25 m eine minimale lichte Breite von neu mindestens 7.0 m in einer PU vorzusehen (vgl. Ziff. 22.1 VSS-Norm 40 246). Gemäss den Ausführungen der Vorinstanz, betrug diese Breite bei der vorangegangenen Ausgabe 2019-09, auf welche die AB-EBV verweist, noch 6 m. Die lichte Höhe muss gemäss Tabelle 6 für den Fuss- und Veloverkehr bei einer Tunnellänge von über 25 m 3.5 m betragen (vgl. Ziff. 22.2 VSS-Norm 40 246).

#### **E. 4.6.4**

Des Weiteren sind Verwaltungsverordnungen zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (statt vieler BGE 149 II 290 E. 3.3.2). Darunter fallen die Handbücher des Bundesamtes für Strassen ASTRA (vgl. Urteil BGer 1C\_99/2012 vom 5. Juli 2012 E. 3.2), wie das einschlägige Handbuch Infrastruktur «Veloverkehr in

Kreuzungen», Vollzugshilfe Nr. 17, 1. Aufl. 2021 (nachfolgend: HB Veloverkehr). Dieses wurde unter anderen auf der Grundlage der VSS Normen 40 238 und 40 246 erstellt (vgl. Ziff. 7.1 HB Veloverkehr). Danach sollen Unterführungen in ihrer Gesamtheit überblickt werden können (Ziff. 7.3.6 HB Veloverkehr). Zu beachten ist, dass sowohl Velofahrende wie auch zu Fuss Gehende einen Abstand zu Geländern und Mauern einhalten. Die nutzbare Breite entspricht also nicht der baulichen Breite. Bei Anlagen mit starkem Publikumsverkehr (auch kurzzeitige Spitzenbelastungen, auch in Pulks auftretend), z. B. bei Bahnhöfen oder bei Hauptverbindungen des Fuss- und Veloverkehrs in Städten, ist die Breite mittels Personenfluss-Studien zu bestimmen. Fuss- und Veloverkehr sind in diesen Situationen getrennt zu führen. Zudem soll die Höhe von Unterführungen mindestens 2.50 m betragen (vgl. Ziff. 7.4.1 HB Veloverkehr). Die Abmessungen von die Unterführungen erschliessenden Rampen sollen den Dimensionen der Brücken und Unterführungen und den zuführenden Strecken entsprechen (Ziff. 7.4.2 HB Veloverkehr).

#### **E. 4.6.5**

Die Eisenbahnunternehmen, mithin die Infrastrukturbetreiberinnen und Eisenbahnverkehrsunternehmen (vgl. Art. 2 Bst. a und Bst. b EBG), sind im Rahmen der Vorschriften für den sicheren Betrieb der Eisenbahnanlagen und Fahrzeuge verantwortlich. Sie haben die für einen sicheren Betrieb erforderlichen Vorschriften aufzustellen und dem BAV vorzulegen (vgl. Art. 17 Abs. 4 EBG i. V. m. Art. 10 Abs. 1 EBV). Namentlich haben sie die Vorkehren zu treffen, die gemäss den Vorschriften des Bundesrates und den mit den genehmigten Plänen verbundenen Auflagen zur Sicherheit des Baues und Betriebes der Eisenbahn sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 EBG). Art. 17 Abs. 4 und Art. 19 Abs. 1 EBG beziehen sich primär auf eisenbahnseitige Sicherheitsmassnahmen, d. h. auf Massnahmen, welche überhaupt im Einflussbereich der Bahn stehen (Urteil BGer 2C\_434/2019 vom 17. März 2021 E. 6.2.2). Mit einer Ausnahmegewilligung können zwar im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten, d. h. offensichtlich ungewollte Wirkungen der notwendigerweise generalisierenden und schematisierenden Normen, die mit dem Erlass nicht beabsichtigt waren, beseitigt werden. Ausnahmegewilligungen dürfen jedoch nur aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage erteilt werden (vgl. Urteil BVGer A-4394/2020 vom 7. April 2022 E. 7.3.2 m. w. H.). Solche finden sich in Art. 5 EBV. Danach kann das BAV in Ausnahmefällen Abweichungen von Vorschriften der EBV und ihrer Ausführungsbestimmungen anordnen, um Gefahren für Menschen, Sachen oder wichtige Rechtsgüter abzuwenden (Art. 5 Abs. 1 EBV). Ausserdem kann es in Einzelfällen Abweichungen bewilligen, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass die Interoperabilität im grenzüberschreitenden und im nationalen Verkehr dadurch nicht beeinträchtigt wird und der gleiche Grad an Sicherheit gewährleistet ist (Art. 5 Abs. 2 Bst. a EBV), oder kein inakzeptables Risiko entsteht und alle verhältnismässigen risikoreduzierenden Massnahmen ergriffen werden (Art. 5 Abs. 2 Bst. b EBV).

#### **E. 4.6.6.1**

Bei den soeben genannten baurechtlichen Bestimmungen (vgl. oben E. 4.6.1 - 4.6.5) handelt es sich um baupolizeirechtliche Vorschriften, die zum Schutze der Polizeigüter bei Eisenbahnanlagen, insbesondere der Sicherheit aufgestellt wurden (vgl. Peter Hänni, Planungs- Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 307). Sie betreffen die Anforderungen an die Rampen und die PU, damit die für ihre Zwecke notwendige Sicherheit für Personen gewährleistet ist (vgl. Hänni, a. a. O., S. 318). Vorliegend geht es

nicht um den Bau einer neuen PU und einer neuen Rampe, bei denen die Bedürfnisse der kantonalen und kommunalen Raumplanung hätten berücksichtigt werden können. Vielmehr existieren diese schon. Von deren baulichen Ausmassen ist daher die zulässige Nutzung abzuleiten, die für die Nutzergruppen dieser Anlagen praxisgemäss als sicher gilt. Stimmen die von der Beschwerdegegnerin aufgestellten Vorschriften mit der diesbezüglich angezeigten Nutzungsform überein, erfüllt sie ihre Sicherheitsaufgaben, die ihr in Bezug auf die Nutzergruppen der PU und Rampen zukommen.

#### **E. 4.6.6.2**

Gemäss den unbestrittenen Ausführungen der Vorinstanz ist die PU zwischen den beiden Zugangsrampen 150 m lang. Die Mindestbreite gemäss der Tabelle 2 der VSS-Norm 40 246 beträgt bei Mischverkehr damit 6 m bzw. gemäss deren neusten Auflage 7 m. Damit unterschreitet die ebenfalls unbestrittene lichte Breite der PU von weitgehend 4 m (im kommerziellen Bereich zwischen 5 und 8 m) die rechtlich geforderte Breite um 2 m bzw. 3 m. Ob aufgrund des Personenaufkommens, der Personenverteilung, der Art von Begegnungsfällen gemäss der VSS-Norm 40 238 und deren Häufigkeit noch eine grössere Breite angezeigt wäre, kann vor diesem Hintergrund offen bleiben (vgl. oben E. 4.6.3). Ausserdem wäre die unbestrittene lichte Höhe der PU von 2.4 m gemäss den heutigen Bestimmungen für Bahnhofunterführungen für den Fuss- und Veloverkehr von 3.5 m nicht mehr zulässig (vgl. oben E. 4.6.3). Sie unterschreitet zudem, wenn auch minim, die Höhe von 2.5 m, die generell für Unterführungen, die vom Veloverkehr benutzt werden, empfohlen wird. Alsdann zeigen die aktenkundigen Bilder der PU die engen und vor allem die zeitweise unübersichtlichen Verhältnisse auf. Bereits gestützt darauf erscheint eine gemischte Nutzung unter dem Aspekt der Sicherheit mehr als fraglich. Weiter sehen die AB-EVB und die VSS Normen keinen Ausnahmetatbestand vor, der es erlauben würde, eine geringere lichte Breite für den Mischverkehr vorzusehen. Auch gestützt auf Art. 5 EBV kann eine geringere Breite, insbesondere im Bereich der neuralgischen Stellen, nicht als zulässig erachtet werden. Aufgrund der doch grossen Differenz der tatsächlichen Breite zu jener, die als sicher für die Benutzer der PU angesehen wird, stellt der heutige Zustand eine beträchtliche Gefahr für letztere dar. Eine gleichwertige Sicherheit mag die heutige lichte Breite nicht zu bieten. Soweit die Vorinstanz das Risiko aufgrund der Umstände als nicht akzeptabel bewertet, ist dies nachvollziehbar und nicht zu beanstanden (vgl. oben E. 4.6.5). Zusammengefasst widerspricht die heutige gemischte Nutzung in der PU den Sicherheitsvorschriften. Das Befahren der PU durch den Veloverkehr hat die Beschwerdegegnerin grundsätzlich zu untersagen, damit sie ihre Sicherheitsaufgaben erfüllt. Ob eine ausnahmsweise Nutzung ausserhalb der neuralgischen Stellen, vom Ende der Südrampe bis zum Mittelperron, zulässig wäre, braucht nicht geklärt zu werden (vgl. oben E. 1.4).

#### **E. 4.6.6.3**

Die lichte Breite der Südrampe beträgt unbestrittenermassen ebenfalls 4 m. Gemäss einer aktenkundigen Querschnittsgraphik ist auf der Rampe der Begegnungsfall G (Fussgänger - leichtes Zweirad - leichtes Zweirad) zu berücksichtigen. Dieser verlangt eine Mindestbreite von 4 m sowie aufgrund der Neigung der Rampe von über 8 % und den beiden leichten Zweirädern einen Zuschlag von insgesamt 1.20 m (vgl. oben E. 4.6.3). Die sich damit ergebenden 5.20 m sind jedoch nur ein Kriterium, das neben dem Personenaufkommen, der Personenverteilung und der Häufigkeit der Begegnungsfälle für die Definition der Breite zu berücksichtigen sind. Diesbezüglich verfügt die Vorinstanz über ein technisches Ermessen,

das es grundsätzlich zu respektieren gilt (vgl. oben E. 2). Was dieses anbelangt, erweisen sich die Aussagen der Vorinstanz als widersprüchlich. Während sie die lichte Breite der Südrampe für Mischverkehr in ihrer Plangenehmigung und in ihrem Schreiben vom 24. Mai 2022 als ungenügend erachtet, scheint sie in ihrer Vernehmlassung auf ein allgemeines Fahrverbot auf der Südrampe nicht mehr zu bestehen (vgl. oben Bst. L). Zu prüfen ist vorliegend jedoch nur, ob ein solches grundsätzlich zulässig wäre. Dies kann angesichts der eigentlich erforderlichen Ausgangsbreite von 5.20 m und insbesondere dem hohen Personenaufkommen sowie den Begegnungsfällen von täglich bis zu 300 Velofahrenden bejaht werden. Dafür spricht auch die gemäss Signalisationskonzept eingeschränkte Sicht im Kurvenbereich bei der Einfahrt in die PU. Falls sich die Vorinstanz somit für ein Fahrverbot auf der Südrampe entscheiden würde, wäre dies nicht zu beanstanden. Ob sie im Rahmen ihres Ermessens eine Ausnahme davon machen dürfte, braucht nicht beurteilt zu werden (vgl. oben E. 1.4).

#### **E. 4.6.7**

Zusammengefasst ist der gemischte Verkehr auf der Südrampe und in der PU grundsätzlich nicht zulässig. Die Beschwerdegegnerin hätte diesen zu verbieten, um ihren Sicherheitsaufgaben nachzukommen.

#### **E. 4.7**

Sodann sind die dem geplanten Fahrverbot entgegenstehenden, durch kantonale oder kommunale Normen erfassten Interessen, zu eruieren.

#### **E. 4.7.1**

Bund, Kantone und Gemeinden stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]). Sie erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab (Art. 2 Abs. 1 RPG). Dabei sollen mitunter Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden (Art. 3 Abs. 3 Bst. c RPG). Der Grundsatz erinnert an die Anliegen der schwächsten Verkehrsteilnehmer. Die Raumplanung muss mit ihren Mitteln attraktive Alternativnetze zu den bestehenden Strassen bewusst fördern, z. B. mit der Förderung von Velorouten (Pierre Tschannen, in:

Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019 [nachfolgend: PK RPG], Rz. 72 zu Art. 3 RPG). Jeder Kanton erstellt einen Richtplan (vgl. Art. 8 Abs. 1 RPG). Diese sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Sie binden Bund und Kantone gleichermaßen; in erster Linie die Regierungen mitsamt den unterstellten Verwaltungsbehörden. Bedeutung erlangt der Richtplan insbesondere im Zuge sachgesetzlicher Plangenehmigungen (vgl. Urteil A-486/2021 E. 6.3.2 m. H.). Die Bindungswirkung eines Richtplans ist indes von rechtlich und sachlich beschränkter Tragweite. Zum einen bezieht sich diese auf das gesetzlich verfasste Ermessen. Der Richtplan ändert allgemeinverbindliche Vorschriften nicht aus eigener Kraft ab; er zeigt lediglich an, in welcher Weise von Handlungsspielräumen Gebrauch gemacht werden soll, die das Recht zu Verfügung stellt. Mithin formuliert dieser lediglich Ermessensdirektiven. Aus ihm lassen sich keine Befugnisse oder Bindungen, Pläne oder Entscheide ableiten, die nicht schon durch das anwendbare Sachgesetz gestützt wären. Rechtsgrundlage einer Plangenehmigung bleibt somit stets das in der Sache anwendbare Recht (vgl. Tschannen, PK RPG, a. a. O., Rz. 24 f. zu Art. 9 RPG m. w. H;

Urteil BGer 1C\_98/2012 vom 7. August 2012 E. 5.1; Urteil A-486/2021 E. 6.3.2; Urteil BVer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 18.2). Zum anderen äussert sich der Richtplan allein zu räumlichen Anliegen des Gemeinwesens. Die im Einzelfall notwendige Abwägung mit weiteren (privaten und nicht-räumlichen öffentlichen) Interessen bleibt noch vorzunehmen. Der Richtplan füllt die Ermessensspielräume des anwendbaren Rechts somit nicht umfassend aus, sondern belegt davon nur einen sachlichen Teilaspekt (Tschannen, PK RPG, a. a. O., Rz. 27 zu Art. 9 RPG; vgl. Urteil BGer 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.2; Urteil A-486/2021 E. 6.3.2; Urteil BVer A-1112/2012 vom 27. Mai 2013 E. 7.4).

#### **E. 4.7.2**

Im Kanton Zürich ist der Regierungsrat zuständig zur Festsetzung der vom Staat aufzustellenden Richtpläne (vgl. Art. 10 Abs. 1 RPG i. V. m. § 2 Bst. a PBG ZH) und die Gemeinden zur Festsetzung kommunaler Pläne (§ 2 Bst. c PBG ZH). Die Planungen unterer Stufen haben denjenigen der oberen Stufen zu entsprechen (vgl. § 16 Abs. 1 PBG ZH). Der kantonale Richtplan besteht aus aufeinander abgestimmten Teilrichtplänen; mitunter dem Verkehrsplan (§ 20 Abs. 1 Bst. b PBG ZH). Der regionale Richtplan erfasst Gebiete, die nach ihrer Lage, nach den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen, nach der Erschliessung, Versorgung und Ausstattung sowie nach ihrer mutmasslichen Entwicklung einer abgestimmten Raumordnung bedürfen und zugänglich sind (§ 30 Abs. 1 PBG ZH). Er umfasst die gleichen Bestandteile und ordnet sinngemäss die nämlichen Sachbereiche wie der kantonale Richtplan; er kann jedoch die räumlichen und sachlichen Ziele enger umschreiben oder bei Bedarf weitergehende Angaben enthalten (§ 30 Abs. 2 PBG ZH). Namentlich enthält der (regionale) Verkehrsplan Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege unter Einbezug historischer Verkehrswege (§ 30 Abs. 4 Bst. d PBG ZH). Der kommunale Richtplan kann sich auf einzelne Teilrichtpläne beschränken (§ 31 Abs. 1 Satz 1 PBG ZH). Auf den Verkehrsplan mit den kommunalen Strassen für die Groberschliessung und den Wegen von kommunaler Bedeutung darf jedoch nicht verzichtet werden (§ 31 Abs. 2 PBG ZH). Genehmigt werden kommunale Richtpläne von der zuständigen (kantonalen) Direktion (§ 2 Bst. b PBG ZH).

#### **E. 4.7.3**

Gemäss dem zuletzt genehmigten Richtplan des Kantons Zürich ist ein zusammenhängendes und durchgängiges Velowegnetz mit Anschluss an den öffentlichen Verkehr zu fördern (vgl. Ziff. 4.4.1 des Richtplans Kanton Zürich, genehmigt vom Bund am 3. Februar 2023 [nachfolgend: RP ZH]). Im Richtplan werden kartographisch die interkantonal und kantonal bedeutenden Radrouten festgehalten. Für deren genauere Darstellung wird auf die Richtplankarten der regionalen Richtpläne verwiesen (vgl. Ziff. 4.4.2 RP ZH). In letzteren wird das gemeindeübergreifend koordinierte Fuss- und Velowegnetz unter Einbezug historischer Verkehrswege sowie rollstuhlgängiger Wege bezeichnet (Ziff. 4.4.3 Bst. b RP ZH). Die Gemeinden fördern den Fuss- und Veloverkehr entsprechend den örtlichen Gegebenheiten (Ziff. 4.4.3 Bst. c RP ZH). Der regionale Richtplan Glatttal, zuletzt genehmigt vom Regierungsrat am 17. November 2021 (nachfolgend RP GT), unterscheidet drei Arten von Veloverbindungen: Veloschnellrouten, Haupt- und Nebenverbindungen. Veloschnellrouten sind längere und durchgängige Routen, auf welchen der Veloverkehr möglichst störungsfrei und ungehindert (genügende Breite, kreuzungsarm) vorankommt. Die Hauptverbindungen ermöglichen dem Alltags- und Freizeitveloverkehr zusammenhängende Verbindungen zwischen den wichtigen Quellen und Zielen. Sie sind durchgängig eigentrasseiert (Velostreifen oder -wege) oder werden auf

kommunalen oder kantonalen Strassen geführt und sind möglichst hindernisarm resp. erlebnisreich. Mit den Nebenverbindungen werden alle relevanten Ziele des Alltagsveloverkehrs angebunden. Die Verbindungen können ausserorts mit Fusswegen kombiniert werden. Als Nebenverbindungen sind auch die unabhängig von den Hauptverbindungen geführten Routen des Freizeitverkehrs bezeichnet (vgl. Ziff. 4.4.2 Bst. a RP GT).

#### **E. 4.7.4**

Durch die PU führt die kantonale Velo-Nebenverbindung Nr. 01-169, die Dübendorf Bahnhof und Dübendorf Wil miteinander verbindet (vgl. RP GT, S. 126 sowie die entsprechende Richtplankarte). Ebenfalls als Veloweg wurden die PU und die Rampen im kommunalen Richtplan Verkehr, Fuss- und Radwege, der Stadt Dübendorf vom 4. Dezember 2006 festgelegt, der von der kantonalen Baudirektion am 4. Juni 2007 genehmigt wurde. Das kantonale Recht erachtet somit den betreffenden Veloweg als wichtigen Bestandteil des Alltagsveloverkehrs. Darüber hinaus ist er für den Freizeitverkehr relevant, zumal er Teil der Veloroute Nr. 45 «Wyland-Downtown» von SchweizMobil ist. Ein raumplanrechtliches kantonales Interesse am Erhalt bzw. an der möglichst hindernisfreien Benutzung dieser Veloverbindung ist folglich zu bejahen. Relativierend zu berücksichtigen ist, dass die Verbindung Nr. 01-169 je nach Sichtweise am Bahnhof Dübendorf beginnt oder endet. Eine Unterbrechung der Route durch ein Fahrverbot ist vor diesem Hintergrund aus Sicht des Fahrflusses weit weniger problematisch, als an einer anderen Stelle. Zudem handelt es sich lediglich um eine Velo-Nebenverbindung, bei welcher im Unterschied zu Veloschnellrouten und Hauptverbindungen Hindernisse eher in Kauf genommen werden (vgl. oben E. 4.7.3). Diese übergeordnete Festlegung ist bei der Interessensabwägung zu berücksichtigen.

#### **E. 4.8**

Es bleibt zu prüfen, ob die Berücksichtigung der kantonalen Interessen an der Beibehaltung des durchgehenden Mischverkehrs durch die PU und über die Südrampe die Beschwerdegegnerin in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränken würde (vgl. oben E. 4.5). Die Ausmasse der PU und die darin herrschenden Verhältnisse mit den unübersichtlichen Stellen genügen nicht, um einen für alle Nutzergruppen sicheren Mischverkehr zu gewährleisten. Je nach Ausgabe der VSS-Norm müsste dafür die PU um zwei bzw. drei Meter breiter sein. Den Veloverkehr weiterhin durch die PU zuzulassen, würde die Beschwerdegegnerin in der Erfüllung ihrer Sicherheitsaufgaben unverhältnismässig einschränken, nachdem sie die Sicherheit nicht mehr in genügendem Masse garantieren könnte. Würde ein schwerer Unfall passieren, könnte der Beschwerdegegnerin aufgrund der massiv zu engen Verhältnisse zu Recht ein Vorwurf gemacht werden. Das Gleiche trifft, wenn auch aufgrund der besseren Übersichtlichkeit und mangels neuralgischer Stelle, im geringeren Masse auf die Südrampe zu. Das Interesse der werktätig ca. 9'300 Personen (u. a. gebrechliche, gehbehinderte, sehbehinderte Personen, Familien mit Kleinkindern und Kinderwagen) an der Wahrung ihrer physischen Integrität ist klar höher zu gewichten, als das raumplanerische Interesse an der Aufrechterhaltung des Velowegs und die persönlichen Interessen der Velofahrenden. In diesem Zusammenhang ebenfalls zu beachten ist der Umstand, dass nur ein kurzer Abschnitt am Anfang bzw. Ende einer Velo-Nebenverbindung betroffen ist, bei welchem ein Fahrverbot nicht zwangsläufig deren Neuverlegung bedeuten muss (vgl. dazu unten E. 6.5.3). Im Ergebnis verletzt die

Vorinstanz kein Bundesrecht, wenn sie den raumplanrechtlichen Interessen der Beschwerdeführerin am ungehinderten Zugang des Veloverkehrs durch die PU nicht den Vorrang einräumt (vgl. dazu auch BGE 121 II 8 E. 3b, wonach bei der Berücksichtigung kantonaler Interessen die Sicherheit des Bahnbetriebs stets den Vorrang genießt).

## **E. 5**

Des Weiteren hält die Beschwerdeführerin der Vorinstanz die Bestandesgarantie entgegen.

### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführerin bemerkt, die bestehende Nutzung der PU sei rechtmässig festgesetzt und im Laufe der Zeit wiederholt überprüft worden. Insbesondere habe der Umbau des Bahnhofs Nord «Inside» (2010 - 2012), der auch Teile der PU tangiert habe, dazu geführt, dass Markierungen teilweise gefehlt hätten und/oder nicht mehr sichtbar gewesen seien. Diesem Umstand sei in ihrem Veloförderungskonzept 2010 - 2014 im Rahmen der konzeptionellen Überprüfung der nord- und südseitigen Zugänge zur PU besondere Beachtung geschenkt worden. Die Fachleute seien zum Schluss gekommen, dass ein Mischverkehr (mit guter Ausleuchtung und Auffrischung der Wände) die beste Lösung darstelle. Diese Massnahmen seien im Jahr 2013 umgesetzt worden. Aufgrund von Graffiti in der Unterführung habe diese bereits 2015 wieder gemalt werden müssen. Dabei sei ein Graffiti-Schutz aufgetragen und beidseits grosse Sicherheitshinweise «langsam Fahren» und Tafeln montiert worden. Der Mischverkehr habe seit seinem Bestand zu keinen Beanstandungen Anlass gegeben. Die bestehende Nutzung der in ihrem Eigentum stehenden Rampe sei zu schützen.

### **E. 5.2**

Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin äussern sich nicht zu diesem Einwand.

### **E. 5.3**

Der Bestandesschutz resp. die Besitzstandsgarantie leitet sich aus der Eigentumsgarantie und aus dem Prinzip des Vertrauensschutzes ab. Sie gewährleistet im Baurecht, dass nach früherem Recht erstellte Bauten oder gemäss früherem Recht zulässige Nutzungen unter neuem Recht fortbestehen dürfen. Werden an einer Anlage keine baulichen oder nutzungsmässigen Veränderungen vorgenommen, entfaltet die Besitzstandsgarantie nahezu absolute Wirkung. Anpassungen an geänderte Vorschriften müssen grundsätzlich nicht vorgenommen werden (Urteile BVGer A-1186/2022 vom 13. Dezember 2023 E. 8.5.1 und A-2940/2017 vom 26. November 2018 E. 6.2.3; Griffel, a. a. O., S.169, S 181 f.). Anpassungen können lediglich dann verlangt werden, wenn erhebliche polizeiliche Missstände vorliegen, d. h. Gefahren für die Gesundheit, für Leib und Leben oder für bedeutende Sachwerte. Die zuständige Behörde kann die Beseitigung derartiger Missstände angesichts des überwiegenden öffentlichen Interesses unabhängig von einem Änderungsge such des Eigentümers anordnen. Im Bereich der polizeilich motivierten Gefahrenabwehr tritt der Schutz des Besitzstandes also zurück (vgl. Griffel, a. a. O., S.169, S. 182).

### **E. 5.4**

Die Beschwerdeführerin legt keine Bewilligung der Vorinstanz ins Recht, die die Benutzung der Rampe oder der PU durch Velofahrende einst erlaubte. Und selbst wenn eine derartige Benutzung nach früherem Recht oder aufgrund früherer Verhältnisse zulässig gewesen wäre, so könnte sich die Beschwerdeführerin aufgrund der Missstände, die

bezüglich der Sicherheit auf der Südrampe und in der PU heute bestehen, nicht darauf berufen. Der Schutz der physischen Integrität der anderen Nutzergruppen ist klar höher zu gewichten, als die Bedürfnisse des Veloverkehrs (vgl. oben E. 4.8). Bezeichnenderweise sieht die EBV vor, dass die Vorinstanz jederzeit einschreiten und Verbesserungen anordnen kann, wenn sie Sicherheitsmängel an einer Eisenbahnanlage feststellt (vgl. oben E. 3.3.3). Der Verweis auf den Bestandesschutz ist deshalb unbehelflich.

## **E. 6**

Alsdann erachtet die Beschwerdeführerin ein Fahrverbot für unverhältnismässig.

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie anerkenne zwar das Interesse an der Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden durch eine Änderung der Verkehrsführung. Diesem werde mit ihrem Entwicklungsprojekt vollständig entsprochen. Die Planung der neuen PU sei bereits fortgeschritten; die Ausführung sollte bis 2030 abgeschlossen werden. Im Übrigen bestehe in der heutigen Situation kein solch gravierendes Sicherheitsrisiko, das inakzeptabel wäre. Ansonsten wäre bereits eingegriffen worden. Eine erzwungene Umleitung der Velowege müsste vollständig um den Bahnhof entlang teils ungesichert auf der Strasse und entlang der stark befahrenen Neuhof-/Ueberlandstrasse geführt werden. Deren Befolgung sei aufgrund der Gewöhnung der Velowegnutzer an die Durchfahrt durch den Bahnhof nicht zu erwarten. Tagtäglich müsste mit vielen Konflikten gerechnet werden und diese würden eine hohe Polizeipräsenz auslösen. Vor dem Hintergrund des klar definierten Entwicklungsprojekts, welches sämtlichen Interessen gerecht werde, sei eine Änderung des heutigen Zustands, welcher nur noch begrenzte Zeit bestehen werde und keine gravierenden Sicherheitsrisiken berge, schlicht unverhältnismässig.

### **E. 6.2**

Die Vorinstanz bemerkt, es vergingen somit noch mindestens sieben Jahre, in welchen eine widerrechtliche Situation beibehalten und die reelle Gefährdung von Bahnbenutzern in Kauf genommen werden sollte, was nicht angehe.

### **E. 6.3**

Replikweise bemängelt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz setze sich nicht mit den Erläuterungen im Signalisationskonzept und dem darin zu favorisierenden Ansatz 2 auseinander. Letzteren hält diese ohne Begründung für ungenügend. Das Signalisationskonzept zeige die Vor- und Nachteile der Ansätze 2 (Optimierung des Ist-Zustands) und 3 (Verlegung der Radroute) auf. Der Ist-Zustand (Ansatz 1) diene als Referenzzustand. Beim Ansatz 2 sollte mit ergänzenden Markierungen (Einfärbungen Belag, Quermarkierungen und Anbringen von Velo-Piktogrammen mit Hinweis «SCHRITTTEMPO») auf Gefahrenstellen und den Konflikt Velo/Fussgänger aufmerksam gemacht werden. Die direkte Verbindung zwischen Dübendorf Nord und Süd bleibe auf diese Weise erhalten. Diese Massnahmen liessen sich zeitnah und kostengünstig umsetzen. Mit der Verlegung der Veloroute (Ansatz 3) werde zwar das Konfliktpotential zwischen Velo und Fussgänger bei der Rampe und der PU verringert. Doch zeige der Bericht, dass mit der neuen Linienführung neue Gefahrenstellen geschaffen würden. So würde die Führung entlang der Neuhofstrasse im Mischverkehr mit einem hohen DTV von ca. 15'500 Motorfahrzeugen, bei Tempo 30, erfolgen. In Richtung Norden (Wagenstrasse) müsste ein stark befahrener Kreiselpassiert werden (Ueberlandstrasse). Die neue Linienführung würde zudem eine Umwegfahrt von 300 m bedeuten. Dies entspreche mehr als einer

Verdoppelung der heutigen Distanz (ca. 530 m statt 230 m). Ein weiterer Nachteil des Ansatzes 3 liegt in der Planungszeit für die Verlegung des Radwegs sowie im erhöhten Risiko von Einsparungen. Betreffend die Unfallrisiken würde der Ansatz 2 zu einer Verbesserung des heutigen Zustands führen. Alsdann hätten sich in den letzten zehn Jahren gerade einmal zwei polizeilich registrierte Unfälle ereignet, bei welchen ein Zusammenhang mit der im Mischverkehr geführten PU bestanden habe. Aufgrund dieser Unfallstatistik bestehe kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Die von der Vorinstanz in allgemeiner Weise geltend gemachte Zunahme der Unfallgefahr zeige sich bei der PU offensichtlich nicht. Im Übrigen würden zeitliche Unsicherheiten bei der Umsetzung des Ansatzes 3 ebenfalls bestehen. Aufgrund der Nachteile, die sich mit der Verlegung des Velowegs und des damit einhergehenden Fahrverbots für die PU ergeben würden, sei dessen Umsetzung als unverhältnismässig zu beurteilen. Schliesslich seien für die Korrektur der Rampenneigung nur geringfügige Anpassungen notwendig. Dagegen sei für die Zielerreichung - Umsetzung der Vorgaben nach BehiG - kein Fahrverbot für die gesamte PU erforderlich.

#### **E. 6.4**

Staatlich angeordnete Sicherheitsmassnahmen wie Verkehrsanordnungen haben verhältnismässig zu sein (Art. 5 Abs. 2 BV; Urteil BGer 2C\_905/2010 vom 22. März 2011 E. 3.3.1; Urteil BVGer A-1231/2012 vom 18. Dezember 2023 E. 5.2), d. h. sie müssen sich im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel als geeignet, erforderlich und zumutbar erweisen (statt vieler BGE 148 II 475 E. 5). Die behördliche Massnahme hat für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles dienlich bzw. zwecktauglich zu sein. Ungeeignet ist eine Massnahme, wenn sie keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung des Zieles erschwert oder gar verhindert - sie mit anderen Worten zur Zielerreichung völlig ungeeignet erscheint (BGE 148 II 392 E. 8.2.2 und 144 I 126 E. 8.1). Die Massnahme ist nicht erforderlich, wenn das angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Eingriff erreicht werden kann - sie in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht über das Notwendige hinausgeht. Es ist das mildestmögliche Mittel zu wählen, welches noch ebenso wirksam hinsichtlich der Zielverfolgung ist wie die zu vergleichende Massnahme (vgl. BGE 148 II 392 E. 8.2.3 und 140 I 2 E. 9.2.2). Das vernünftige Verhältnis zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung (Zweck-Mittel-Relation) setzt im Rahmen der Zumutbarkeit schliesslich eine wertende Interessenabwägung voraus (BGE 148 II 392 E. 8.3.3).

#### **E. 6.5.1**

Ein Fahrverbot ist geeignet, um Begegnungsfälle zwischen Velofahrenden und den übrigen Nutzergruppe der Südrampe und der PU zu vermeiden. Dass sich gewisse Velofahrende nicht an das Verbot halten dürften, ändert nichts an der Geeignetheit der Massnahme. Dafür müsste das Verbot völlig ungeeignet sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen (vgl. oben E. 6.4). Davon ist nicht auszugehen; ein verbotskonformes Verhalten der (meisten) Velofahrer darf vorausgesetzt werden.

#### **E. 6.5.2**

Bezüglich der Erforderlichkeit des Fahrverbots ist darauf hinzuweisen, dass dieses nicht - wie es die Beschwerdeführerin annimmt - im Zusammenhang mit der Umsetzung der Vorgaben nach BehiG steht, sondern mit der Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit auf der Südrampe und der PU. In sachlicher Hinsicht erscheint ein solches als erforderlich,

um Begegnungsfälle zu verhindern. Dass sich in der Vergangenheit nur wenige aktenkundige Unfälle ereignet haben, vermag an der potenziellen Gefährlichkeit der Anlage nichts zu ändern, wie auch nicht die Anbringung von zusätzlichen Markierungen (Ansatz 2). Eine verordnete Reduktion des Fahrtempos auf «Schritttempo» im Sinne eines mildereren Mittels würde wohl unterschiedlich interpretiert. Insbesondere bei pulkartigem Auftreten von Personenmengen wären Zusammenstösse auch dann nicht auszuschliessen. Selbst im Signalisationskonzept wird eingeräumt, dass immer noch ein Konfliktpotenzial mit Fussgängern bestehen würde. Dabei wird dieses - zu Recht - als besonders problematisch für Personen mit eingeschränkter Mobilität eingestuft, da der Bahnhof Dübendorf eigentlich behindertengerecht umgebaut worden sei. Der Zeitverlust wäre zudem praktisch gleich hoch, wie wenn das Velo gestossen werden müsste. Ein Fahren im Schritttempo würde deshalb von vorneherein kein milderes Mittel darstellen. In räumlicher Hinsicht lässt sich der Vernehmlassung der Vorinstanz zwar entnehmen, dass sie mit einer allgemeinen Fahrverbotszone vom Anfang der Nordrampe bis nach der Treppe/Rampe beim Mittelperron einverstanden wäre. Vom Fahrverbot wären damit die Südrampe und der südliche Teil der PU nicht betroffen. Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens ist indes nur die allgemeine Zulässigkeit eines Fahrverbots (vgl. oben E. 1.4). Ein solches wäre aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts jedenfalls sowohl auf der Südrampe als auch in der PU zulässig (vgl. oben E. 4.8). Schliesslich ist es angezeigt, das Fahrverbot aufgrund der bestehenden Sicherheitsmängel zeitnah zu verfügen. Damit bis mindestens ins Jahr 2030 zu warten, wäre nicht angebracht.

### **E. 6.5.3**

Schliesslich ist die Massnahme für die Velofahrenden zumutbar. Zunächst leuchtet es nicht ein, weshalb der Zwang, das Velo über die Südrampe und die PU schieben zu müssen, nicht mit der Veloroute vereinbar wäre. So ist es nicht unüblich, dass der «Fahrfluss» einer Route zeitweise unterbrochen wird. Dies mag sich wohl auf die Qualität der Route auswirken, nicht jedoch auf deren Bestand (vgl. ASTRA, Planung von Velorouten, Handbuch, 2008, S. 24 ff.). Selbst der Fachverband «Pro Velo Schweiz» empfiehlt, ein Fahrverbot für Velos mit einem Zusatz wie z. B. «100 m Velo schieben» zu versehen, falls eine Veloroute nicht anders verknüpft werden kann (Fussverkehr Schweiz/Pro Velo Schweiz, Fuss- und Veloverkehr auf gemeinsamen Flächen, Empfehlungen für die Eignungsbeurteilung, Einführung, Organisation und Gestaltung von gemeinsamen Flächen in innerörtlichen Situationen, 2007, S. 19). Ein solches Vorgehen scheint umso angezeigter, als selbst die Vorstudie der Beschwerdeführerin den Teil der regionalen Veloverbindung, der durch die PU führt, als «sehr unattraktive Veloverbindung, da im Mischverkehr» und mit «hohem Konfliktrisiko mit Zufussgehenden» bezeichnet. Im Übrigen handelt es sich um eine kantonale Velo-Nebenverbindung, bei der Hindernisse eher vorkommen als bei anderen Routen (vgl. oben E. 4.7.3). Und selbst wenn dies nicht möglich wäre, so würde das Interesse der übrigen Nutzergruppen an ihrer Sicherheit die Verlegung der Route gemäss Ansatz 3 als tragbar erscheinen. So wird eine Umwegfahrt von 300 m allgemein als akzeptabel erachtet; erst ein Umweg ab 400 m gilt im Siedlungsgebiet als nicht mehr velogerecht (vgl. HB Veloverkehr, S. 131). Ausserdem wäre der Umweg nicht mit unverhältnismässigen Sicherheitsrisiken für die Velofahrenden verbunden. Von Süden her auf der Bahnhofstrasse fahrend, auf welcher Tempo 30 herrscht, müssten die Velofahrenden ca. 60 m vor der Südrampe nordwestlich in die Neuhofstrasse einbiegen. Auf dieser gilt ebenfalls Tempo 30. Etwa 140 m später fängt ein offizieller Velostreifen auf einem gegenüber dem Strassenkörper erhöhten Veloweg an, der anschliessend entlang der

Ueberlandstrasse auf der Hauptveloverbindung 02-163 unter den Gleisen hindurch und dann auf der Veloschnellroute 02-002 bis zum Nordplatz des Bahnhofs Dübendorf führt. Inwiefern die bis zum Veloweg zu überbrückenden 140 m in einer Tempo 30 Zone ein nicht zumutbares Sicherheitsrisiko darstellen sollten, ist nicht ersichtlich. Schon auf der Bahnhofstrasse, die mit der Neuhofstrasse kreuzt und damit ebenfalls von 15'500 Motorfahrzeugen täglich befahren werden dürfte, sind keine separierte Velowege ausgewiesen, was nicht gegen die Errichtung der Velo-Nebenverbindung sprach. Schliesslich erscheint das Befahren des Kreisels, um von der Ueberlandstrasse in die Wangenstrasse zu gelangen, als vertretbar. Insbesondere ein mehrstreifiger Verkehrskreisel wird als nicht velogerecht angesehen; vorliegend handelt es sich jedoch um einen einstreifigen (vgl. HB Veloverkehr, S. 131). Alternativ befindet sich nach der östlichen Kreiselausfahrt ein Fussgängerstreifen, den die Velofahrenden gehend benützen können, um ihre Fahrt in der Wangenstrasse fortzusetzen. Der soeben beschriebene Umweg lässt sich aufgrund der Bodenmarkierungen in die entgegengesetzte Richtung befahren, mit dem Unterschied, dass der Velostreifen auf der anderen Seite der Neuhofstrasse hindurchführt (vgl. zum Ganzen [www.map.geo.admin.ch](http://www.map.geo.admin.ch) Zeichnen & Messen auf der Karte Messen; <https://maps.zh.ch> Karte: Velonetz Alltag). Die Velofahrenden könnten den Bahnhofsbereich demnach bereits heute auf alternative Weise und vergleichsweise sicher - entweder das Velo schiebend durch die PU auf der bestehenden Route oder zum grössten Teil auf Velowegen via die Neuhof- und Ueberlandstrasse - queren. Vor diesem Hintergrund sind die Nachteile, die eine förmliche Verlegung des Velowegs mit sich bringen würde (Planungszeit und Risiko von Einsparungen), zu relativieren. Insbesondere ist der diesbezügliche Zeitaufwand angesichts des Umstands, dass nur im besten Fall die neue PU im Jahr 2030 bereits verfügbar ist, vertretbar. Sie vermögen jedenfalls die Sicherheitsinteressen der übrigen Nutzergruppen - insbesondere der mobilitätseingeschränkten Personen - nicht zu überwiegen.

#### **E. 6.5.4**

Im Ergebnis erweist sich das Fahrverbot als verhältnismässig.

#### **E. 7**

Zusammengefasst war die Vorinstanz für den Erlass des impliziten Fahrverbots zuständig (vgl. oben E. 3.4.7) und das kantonale und kommunale Raumplanungsrecht (vgl. oben E. 4.8) sowie der Bestandesschutz (vgl. oben E. 5.4) stehen diesem nicht entgegen. Überdies ist es mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz vereinbar (vgl. oben E. 6.5.4). Dem Hauptantrag der Beschwerdeführerin auf Aufhebung der beiden Auflagen ist deshalb nicht zu folgen. Weiter besteht kein Grund - wie eine gravierende Gehörsverletzung oder die Notwendigkeit weiterer Sachverhaltsabklärungen - für eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Folglich ist dem Eventualantrag ebenfalls nicht zu entsprechen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

#### **E. 8**

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden.

#### **E. 8.1**

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt;

anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Ohne vermögensrechtliche Interessen handeln namentlich Gemeinden, die - meist im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren - ihnen missliebige Infrastrukturprojekte bekämpfen (vgl. Urteil A-1186/2022 E. 11.1.1; Urteil BVGer A-5105/2020 vom 18. November 2021 E. 13.1). Die unterliegende Beschwerdeführerin strebte ihre Beschwerde aus raumplanrechtlichen Interessen an. Verfahrenskosten sind ihr deshalb keine aufzuerlegen.

## **E. 8.2**

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 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Die Beschwerdegegnerin ist zwar obsiegend, weshalb sie grundsätzlich Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung hätte (vgl. Urteil BGer 2C\_26/2019 vom 22. Dezember 2021 E. 22.2.2). Mangels anwaltlicher Vertretung ist ihr jedoch keine zu entrichten. (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

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