

BVGer A-2798/2023 vom 6. Februar 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-02-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2798_2023

FR: TAF A-2798/2023 du 6 février 2025

IT: TAF A-2798/2023 del 6 febbraio 2025

Regeste

Bahninfrastruktur

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Nichteintretensentscheid 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

Die Beschwerdeführerin nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil und ist als Adressatin des Nichteintretensentscheids besonders berührt (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. a und Bst. b VwVG). Zudem verfügt sie über ein schutzwürdiges Interesse, dass die Vorinstanz angewiesen wird, die Streitsache materiell zu beurteilen (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG; BGE 135 II 145 E. 3.2; Urteile des Bundesgerichts [BGer] 8C_751/2018 vom 6. Mai 2019 E. 1 und 2C_888/2015 vom 23. Mai 2016 E. 1). Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin ist folglich gegeben.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft angefochtene Verfügungen auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, beurteilt es grundsätzlich nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz auf das bei ihr eingereichte Gesuch zu Recht nicht eingetreten ist (statt vieler BVGE 2011/30 E. 3). Dabei 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 143 III 65 E. 5.2).

E. 3

Die Beschwerdeführerin macht hauptsächlich geltend, die Vorinstanz sei zu Unrecht auf ihr Gesuch nicht eingetreten.

E. 3.1

Zur Begründung ihres Nichteintretensentscheids führt die Vorinstanz aus, die Beschwerdeführerin stütze ihren Anspruch auf Art. 19 Abs. 2 und Art. 26 Abs. 1 Bst. a des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101). Soweit sich die Kostenregelung im konkreten Fall aus dem EBG ergeben sollte, würde es sich um eine Streitigkeit über die Kostenverteilung gemäss Art. 40 Abs. 2 EBG handeln, über die sie zu entscheiden hätte. Allerdings regelten Art. 26 ff. EBG nur die Kostentragungspflicht zwischen den Eigentümern der Kreuzungsbauwerke. Sie statuierten nicht, ob und wenn ja in welchem Umfang nach kantonalem oder kommunalem Recht der Strasseneigentümer Erschliessungskosten auf Anstösser umlegen könnte. Der Umstand, dass im Rahmen einer Kostenteilerstreitigkeit zwischen Eisenbahnunternehmen und Strasseneigentümer auch Dritte in die Vorteilsanrechnung einbezogen werden könnten, bedeute nicht, dass ein Verfahren nach Art. 40 Abs. 2 i. V. m. Art. 26 ff. EBG durchgeführt werden könne, wenn - wie vorliegend - weder das Eisenbahnunternehmen noch der Strasseneigentümer die Durchführung eines entsprechenden Verfahrens beantragt habe. Namentlich habe die Gemeinde (...) ihr gegenüber keine Kostenbeteiligungspflicht der Beschwerdegegnerin für das Kreuzungsbauwerk geltend gemacht, die über die in der Vereinbarung vom (...) abgemachte hinausgehe. Folglich könne nicht auf das Gesuch der Beschwerdeführerin eingetreten werden. Sollte die Beschwerdeführerin der Auffassung sein, sie sei zu Unrecht in Anspruch genommen worden, weil der Gemeinde (höhere) Kostenbeteiligungsansprüche gegenüber der Beschwerdegegnerin zustünden, müsste sie dies im kantonalen Verfahren geltend machen.

E. 3.2

Dem entgegnet die Beschwerdeführerin, sie habe eine Kostenbeteiligung der Beschwerdegegnerin gestützt auf Art. 19 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 1 Bst. a EBG verlangt. Indes habe sich die Vorinstanz nur mit Art. 26 Abs. 1 EBG auseinandergesetzt. Bei näherer Betrachtung sei diese Norm jedoch gar nicht auf die vorliegende Konstellation anwendbar. Soweit sich die vorinstanzliche Verfügung auf Art. 26 EBG abstütze, erweise sie sich als rechtswidrig und sei deshalb aufzuheben. Vielmehr sei die Aufhebung des Bahnübergangs gestützt auf Art. 19 EBG und Art. 37 ff. der Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983 (EBV, SR 742.141.1) erfolgt. Insofern hätte die Vorinstanz feststellen müssen, dass die Kosten der Ersatzerschliessung gestützt auf Art. 19 Abs. 2 EBG von der Beschwerdegegnerin zu tragen seien. Die vorinstanzliche Auffassung bezüglich der fehlenden Streitigkeit führe zum stossenden Ergebnis, dass die von der Schliessung des Bahnübergangs nachteilig betroffenen Grundeigentümer auf eigene Kosten für die Ersatzerschliessung sorgen müssten. Damit werde ihr auf willkürliche Weise der Rechtsweg versagt. Es bestehe zwischen der Beschwerdegegnerin und der Gemeinde (...) nur deswegen kein Kostenstreit, weil sie übereingekommen seien, dass die Kosten der Ersatzerschliessung von den betroffenen Grundeigentümern bezahlt werden sollten. Das sei ein unzulässiger Vertrag zu Lasten Dritter. Verletzt würden dadurch auch die Grundsätze nach Art. 29 Abs. 1 BV, die ein faires Verfahren von den Verwaltungsinstanzen verlange. Im Quartierplanverfahren könne sie nicht zu Unrecht erhobene Kostenbeiträge beanstanden. Diese würden immer den beteiligten Grundeigentümern auferlegt. Sie könne daher nur beschränkt im Quartierplanverfahren Kostenpflichten von sich abwenden. Ihr Konflikt bestehe nicht zwischen ihr und der Gemeinde (...), sondern zwischen ihr und der Beschwerdegegnerin.

E. 3.3

Die Beschwerdegegnerin schliesst sich im Wesentlichen der Argumentation der Vorinstanz an.

E. 3.4.1

Das BAV entscheidet gemäss Art. 40 Abs. 1 Bst. b EBG nach Anhörung der Beteiligten unter anderem über Streitigkeiten betreffend die zur Sicherheit des Baues und Betriebes der Eisenbahn sowie zum Schutz von Personen und Sachen zu treffenden Massnahmen (Art. 19 Abs. 1, 21 Abs. 1, 24, 30, 31 Abs. 1 und 32a). Es entscheidet auch über die aus den Bestimmungen dieses Kapitels erwachsenden Streitigkeiten über Kosten und deren Verteilung sowie über Vergütungen (Art. 19 Abs. 2, 21 Abs. 2 und 25-35; vgl. Art. 40 Abs. 2 EBG). In solchen - früher als Anstandsverfahren bezeichneten - Verfahren ist zumindest eine Partei ein Eisenbahnunternehmen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-579/2023 vom 6. November 2024 E. 4.5 m. H.).

E. 3.4.2

Das Eisenbahnunternehmen trifft die Vorkehren, 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. Werden durch Bauarbeiten öffentliche Einrichtungen wie Strassen und Wege, Leitungen und ähnliche Anlagen betroffen, so sorgt das Eisenbahnunternehmen für deren Fortbenützung, soweit das öffentliche Interesse es erfordert (Art. 19 Abs. 1 EBG). Das Eisenbahnunternehmen trägt die Kosten dieser Vorkehren (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 EBG).

E. 3.4.3

Im achten Abschnitt des EBG sind die sich im Zusammenhang mit Kreuzungen zwischen der Bahn und anderen Anlagen ergebenden Probleme - wie die Verteilung der sich bei der Erstellung oder Änderung einer bestehenden Kreuzung anfallenden Kosten - geregelt (vgl. Urteil BGer 2A.80/1999 vom 5. Januar 2000 E. 1 und 4c).

E. 3.4.3.1

Muss ein neues, dem öffentlichen Verkehr dienendes Bahngleise eine öffentliche Strasse oder eine neue öffentliche Strasse die Eisenbahn kreuzen, so trägt der Eigentümer des neuen Verkehrsweges die Kosten der ganzen Anlage an der Kreuzungsstelle (Art. 25 Abs. 1 EBG). Muss dagegen ein Niveauübergang durch eine Über- oder Unterführung ersetzt oder infolge Verlegung der Strasse aufgehoben werden, so trägt die Kosten aller Änderungen an der Bahn- und Strassenanlage das Eisenbahnunternehmen, wenn die Änderung vorwiegend durch die Bedürfnisse des Bahnverkehrs bedingt ist (Art. 26 Abs. 1 Bst. a EBG) oder der Strasseneigentümer, wenn die Änderung vorwiegend durch die Bedürfnisse des Strassenverkehrs bedingt ist (Bst. b). Bei allen andern Änderungen einer Kreuzung einschliesslich der Anpassung und Verbesserung von Sicherheitseinrichtungen haben Eisenbahnunternehmen und Strasseneigentümer die Kosten aller Änderungen der Bahn- und Strassenanlage in dem Verhältnis zu tragen, als die Entwicklung des Verkehrs auf ihren Anlagen sie bedingt (Art. 26 Abs. 2 EBG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Art. 26 Abs. 2 EBG nicht anwendbar, wenn die Sanierung eines Bahnübergangs nicht oder nicht ausschliesslich in einer Entwicklung des Verkehrs auf der Strasse oder Schiene begründet liegt, sondern - zumindest teilweise - in den Risiken der Anlage an der Kreuzungsstelle, die den Sicherheitsvorschriften nicht oder nicht mehr entspricht. In einem solchen Fall sind gestützt auf Art. 29 die Art. 25-28 EBG analog anzuwenden und die Kosten grundsätzlich demjenigen Verkehrsträger aufzuerlegen, der

ursprünglich die Kosten verursachte (Art. 25 Abs. 1 EBG). Sind die Risiken der zu sanierenden Sicherungsanlage zugleich auf eine Verkehrszunahme auf demjenigen Verkehrsträger zurückzuführen, der die Kreuzung ursprünglich nicht verursacht hatte, so sind diese Kosten auf die Eigentümer beider Verkehrsträger zu verteilen (Art. 26 Abs. 2 EBG; vgl. BVGE 2013/53 E. 5.2.1 und 2011/12 E. 8.2; Urteil BVGer A-5896/2007 vom 19. Mai 2009 E. 3.2.4.1). Zu den Kosten nach Art. 26 EBG gehören auch jene für die strassenseitige Ersatzerschliessung, nachdem bei der Aufhebung von Bahnübergängen das Eisenbahnunternehmen die Erschliessung der betroffenen Liegenschaften weiterhin sicherzustellen und gegebenenfalls eine Ersatzerschliessung zu schaffen hat (vgl. Urteile BVGer A-1182/2017 vom 25. März 2019 E. 4.3 und A-314/2016 vom 10. August 2016 E. 7.2.4).

E. 3.4.3.2

In allen Fällen hat jede Partei in dem Umfange an die Kosten beizutragen, als ihr aus der Umgestaltung der Anlage Vorteile erwachsen (Art. 27 Abs. 1 EBG). Vorteilsbehaftet und damit kostenpflichtig können in diesem Sinne sämtliche Personen, also nicht nur Strasseneigentümer und Eisenbahnunternehmen, sein (vgl. Urteil BVGer A-1034/2010 vom 13. Januar 2011 E. 9.5). Bei der Vorteilsanrechnung sind sämtliche Vorteile einzubeziehen, der der Nichtverursacher aufgrund der Umgestaltung der Kreuzungsanlage erwirbt oder ihm durch diese bauliche Vorkehr erhalten bleiben (vgl. BVGE 2013/53 E. 6.3.4 und 2011/12 E. 9.6; Urteil BVGer A-4896/2021 vom 11. Juli 2023 E. 14.1).

E. 3.4.3.3

Die Artikel 25-31 finden insoweit keine Anwendung, als zwischen den Beteiligten abweichende Vereinbarungen über die Kosten bestehen oder getroffen werden (Art. 32 EBG). Solche Vereinbarungen stellen öffentlich-rechtliche (verwaltungsrechtliche) Verträge dar (vgl. Urteil A-4896/2021 E. 7.2; Urteil BVGer A-4768/2014 vom 8. April 2015 E. 4.1). Damit soll den betroffenen Parteien die Freiheit belassen werden, im Einzelfall von den gesetzlichen Grundsätzen abweichende Vereinbarungen über die Kosten zu treffen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Eisenbahngesetzes vom 3. Februar 1956, BBl 1956 I 213, 250). Insofern bietet die gesetzliche Regelung keine Grundlage, um anderslautende Vereinbarungen zu korrigieren und in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Kostenverteilung zu bringen. Der vereinbarte Vertragsinhalt geht der gesetzlichen Regelung vor (vgl. Enrico Riva, Kostentragung für den Unterhalt und die Erneuerung von Kreuzungsbauwerken Schiene - Strasse, ZBl 94/1993, S. 333, 357).

E. 3.4.3.4

Den dargelegten Normen liegen die Prinzipien der Ebenbürtigkeit der Verkehrswege, der Verursachung und der Vorteilsanrechnung zu Grunde. Nach dem Ebenbürtigkeitsprinzip sind die öffentlichen Verkehrswege gleichgestellt; die Kosten sind nicht zum Vornherein einer Seite aufzubürden, z. B. grundsätzlich der Bahnunternehmung, wie dies nach der früheren Regelung tendenziell der Fall war. Aus der grundsätzlichen Ebenbürtigkeit der öffentlichen Verkehrswege ergibt sich als zweiter Grundsatz das eisenbahnrechtliche Verursacherprinzip, wonach diejenige Partei, die eine Veränderung des bestehenden Zustandes auslöst, die daraus herrührenden Kosten zur Gänze zu tragen hat. Nach dem Vorteilsanrechnungsprinzip ergibt sich sodann, dass der Verursacher von der Finanzierung der Umgestaltung auf der anderen Anlage soweit befreit wird, als der Nichtverursacher dieser Anlage daraus Vorteile zieht (Urteil 2A.80/1999 E. 4c; Urteil A-4896/2021 E. 3.1).

Das EBG regelt die Kostentragungspflicht abschliessend; dem entgegenstehendes kantonales Recht ist nicht direkt anwendbar (vgl. Urteil 2A.80/1999 E. 2).

E. 3.5

Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass die entsprechend der Verkehrsbelastung und der Gefahrensituation bedingte Aufhebung eines Bahnübergangs ein Sicherheitsvorkehren im Sinne von Art. 19 Abs. 1 EBG darstellt (vgl. Art. 19 Abs. 1 EBG i. V. m. Art. 37b Abs. 1 EBV; vgl. Urteile BVGer A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 3.2 und A-327/2021 vom 14. Juli 2022 E. 3.1 f.). Insofern scheint der Schluss nahe, dass das Bahnunternehmen die mit der Aufhebung des Bahnübergangs zusammenhängenden Kosten gestützt auf Art. 19 Abs. 2 EBG übernehmen muss (vgl. oben E. 3.4.2). Dabei wird jedoch ausser Acht gelassen, dass der Gesetzgeber für die sich im Zusammenhang mit der Erstellung oder Änderung von Bahnübergängen ergebenden Kostenfolgen Spezialbestimmungen erliess, die den übrigen Bestimmungen vorgehen (vgl. oben E. 3.4.4; vgl. Urteil A-5896/2007 E. 3.1 [réglementation spéciale]). Entgegen der Beschwerdeführerin werden denn auch die Kostenfolgen für die Aufhebung eines Bahnübergangs in Art. 26 EBG und durch die dazu ergangene Rechtsprechung geregelt. Zwar ergibt sich aus den Akten nicht, weshalb die Aufhebung des Bahnübergangs X. angeordnet wurde. Zumindest kann aus offensichtlichen Gründen ausgeschlossen werden, dass die Aufhebung nicht aufgrund der Verlegung einer Strasse erfolgte. Ein Anwendungsfall nach Art. 26 Abs. 1 EBG liegt deshalb nicht vor (vgl. oben E. 3.4.3.1). Infolgedessen kommt der Grundtatbestand von Art. 26 Abs. 2 EBG zum Tragen, der «alle anderen Änderungen» umfasst (vgl. zur Natur als Grundtatbestand Riva, a. a. O., S. 337 f.). Darunter fällt ohne Weiteres eine andersbedingte Aufhebung eines Bahnübergangs, zumal Art. 26 Abs. 1 EBG die Aufhebung eines Bahnübergangs grundsätzlich als dessen Änderung qualifiziert. Die Kostenfolgen einer in der Verkehrsentwicklung bedingten Aufhebung wäre gestützt auf Art. 26 Abs. 2 EBG, eine in den Risiken der Anlage bzw. in der Gefahrensituation begründete Aufhebung gestützt auf Art. 29 und Art. 25-28 EBG analog zu beurteilen (vgl. oben E. 3.4.3.1). Im Übrigen wäre es nicht sachgerecht, nur die Erstellung oder die Anpassung eines Bahnübergangs den entwickelten Prinzipien zu unterwerfen, dessen Aufhebung - soweit nicht durch eine Strassenverlegung verursacht - jedoch nicht (vgl. oben E. 3.4.3.4).

E. 3.6

Nachdem auf die Kostenfolge der Aufhebung des Bahnübergangs X. die Bestimmungen von Art. 25 ff. zur Anwendung kommen, ist die Vereinbarung vom (...) als Vereinbarung im Sinne von Art. 32 EBG zu qualifizieren. Die Vorinstanz ist für die Beurteilung von Streitigkeiten bezüglich solchen Vereinbarungen grundsätzlich zuständig (vgl. oben E. 3.4.1). Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin als Partei ein solches Verfahren vor der Vorinstanz anstrengen kann oder auf das kantonale Verfahren zu verweisen ist.

E. 3.6.1

Als Parteien in einem Verwaltungsverfahren gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht (Art. 6 VwVG). Zur Beschwerde legitimiert ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Wer in diesem Sinne zur Beschwerde legitimiert ist,

hat auch Parteistellung im erstinstanzlichen Verfügungsverfahren samt den damit verbundenen Parteipflichten und -rechten. Insbesondere kann er von der zuständigen Behörde den Erlass einer Verfügung verlangen. Die Regelung von Art. 48 Abs. 1 VwVG soll die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Diese Anforderungen sind besonders bedeutend bei der Beschwerde eines Dritten, der nicht Verfügungsadressat ist. Der Beschwerdeführer muss durch den angefochtenen bzw. den zu erlassenden Entscheid stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Neben der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache muss der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, d. h. seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet - ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber - keine Parteistellung (statt vieler BGE 142 II 451 E. 3.4.1). In diesem Sinne kann auch ein verwaltungsrechtlicher Vertrag die Rechte Dritter berühren (vgl. Patricia S. Kaiser, Kooperatives und konsensuales Verwaltungshandeln, 2023, Rz. 275 f; Wiederkehr/Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 2538; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1372).

E. 3.6.2

Es gibt keine rechtslogisch stringente, sondern nur eine praktisch vernünftige Abgrenzung zur Popularbeschwerde oder zur Aufsichtsbeschwerde, die dem Anzeiger keine Parteistellung verschafft (vgl. Art. 71 Abs. 2 VwVG); wo diese Grenze verläuft, ist für jedes Rechtsgebiet gesondert zu beurteilen. Wegleitend dafür sind namentlich einerseits die Möglichkeit für die Interessierten, den angestrebten Erfolg auf anderem - z. B. zivil- oder strafrechtlichem - Weg zu erreichen, und andererseits das Anliegen, die Verwaltungstätigkeit nicht übermässig zu erschweren (statt vieler BGE 142 II 451 E. 3.4.2). Ist die Parteieigenschaft zu verneinen, hat die betreffende Behörde einen Nichteintretensentscheid zu fällen (vgl. BGE 130 II 521 E. 2.5).

E. 3.6.3

Sind bei der Aufhebung eines Bahnübergangs Ersatzmassnahmen erforderlich, bilden diese einen notwendigen Bestandteil des Projekts der Eisenbahnunternehmung und sind im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen (Urteile A-1182/2017 E. 4.3 und A-314/2016 E. 7.2.4; Urteil BVerfG A-3341/2013 vom 17. März 2014 E. 7.4.5). Stellt sich eine Ersatzerschliessung als nicht notwendig und als selbständige, lediglich wünschbare Massnahme heraus, erfolgt die Bewilligung im kantonalen Verfahren (vgl. Urteil A-314/2016 E. 7.2.4 e contrario). Land gilt als erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung des Grundstücks hinreichende Zufahrt besteht. Im Detail ergeben sich die einzelnen Anforderungen aus dem kantonalen Recht sowie Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben (vgl. Art. 19 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]; BGE 136 III 130 E. 3.3.2; Urteil BVerfG 1C_433/2017 vom 17. April 2018 E. 4.1).

E. 3.6.4

Zu erschliessen hat die Bauzonen das Gemeinwesen. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer (vgl. Art. 19 Abs. 2 RPG). Die Grundeigentümer müssen in erster Linie die technische Erschliessung mitfinanzieren, die notwendig ist, um eine hinreichende Zufahrt (Strasse, Weg usw.) zu ihrem Grundstück bzw. die Versorgung des Grundstücks mit Energie und Wasser sowie die Abwasserbeseitigung sicherzustellen (Eloi Jeannerat, in: Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016 [nachfolgend: PK RPG], Rz. 67 zu Art. 19 RPG). Das kantonale Recht kann auch vorsehen, dass andere Personen als die Grundeigentümer für die Finanzierung beigezogen werden, falls sie von der Erschliessung profitieren. Überdies müssen sich die Grundeigentümer lediglich auf angemessene Weise an den Erschliessungskosten beteiligen. Ein allfälliger Fehlbetrag ist über den allgemeinen Staatshaushalt zu finanzieren (Jeannerat, in: PK RPG, a. a. O., Rz. 68 f. zu Art. 19 RPG).

E. 3.6.5

Im Kanton Zürich wird die Feinerschliessung der Grundstücke durch den Quartierplan geregelt (Steiner/Bösch, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 2024, S. 250). Der Quartierplan dient der Herstellung der Baureife und insbesondere der Erschliessung der von ihm erfassten Grundstücke (vgl. § 123 und § 128 des Planungs- und Baugesetzes des Kanton Zürichs vom 7. September 1975 [PBG ZH, LS 700.1]; Urteil BGer 2C_407/2010 vom 16. November 2010 E. 2.4). Dieser bestimmt auch, wie die Erstellungskosten von Erschliessungsanlagen sowie von gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu tragen sind (§ 146 Abs. 1 PBG ZH). Bezüglich der Feinerschliessung gilt im Kanton Zürich das Prinzip der vollständigen Kostenüberbindung auf die Grundeigentümer (Peter Kleb, Kosten und Entschädigungen im zürcherischen Quartierplanverfahren, 2004, S. 129). Massgebend ist dabei in erster Linie das Interesse an den betreffenden Anlagen (§ 146 Abs. 2 PBG ZH). Für die Verteilung der Erstellungskosten ist das objektive Interesse des einzelnen Grundeigentümers an der betreffenden Erschliessung, Ausstattung und Ausrüstung massgebend. Bei der Festlegung der Kostenperimeter ist einerseits eine gewisse Schematisierung zulässig, denn das Verhältnis unter den Quartierplanbeteiligten ist von einem gewissen Solidaritätsgedanken beherrscht, mit dem eine allzu strenge Individualisierung des Erschliessungsinteresses im Widerspruch stünde. Andererseits hat der einzelne Kostenanteil nach dem Äquivalenzprinzip im richtigen Verhältnis zu stehen zum Vorteil, den der Grundeigentümer aus den Quartierplananlagen zieht. Zudem ist bei der Kostenverlegung nach dem Rechtsgleichheitsgebot ein vernünftiger und gerechter Interessenausgleich unter den Quartierplangenossen anzustreben (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich [VGer ZH] VB.2023.00321 vom 19. September 2024 E. 6.1 und VB.2018.00798 vom 1. Oktober 2020 E. 5.2). Die Kosten der Gemeinde für die Aufstellung und den Vollzug des Quartierplans sind von den beteiligten Grundeigentümern samt Zins in der Regel im Verhältnis der Flächen ihrer neuen Grundstücke zu bezahlen. Besondere Verhältnisse sind zu berücksichtigen (§ 177 Abs. 1 PBG ZH). Die Quartierplanverfahrenskosten unterstehen als Verwaltungsgebühren dem Äquivalenzprinzip. Dieses ist gewahrt, wenn zwischen dem Kostenanteil des Grundeigentümers und den ihm aus dem Quartierplanunternehmen erwachsenden Vorteilen ein Gleichgewicht resultiert (Urteil VB.2018.00798 E. 6.2; Urteil VGer ZH VB.2010.00420 vom 27. März 2013 E. 4.3; zum Ganzen Steiner/Bösch, a. a. O., S. 305 f.).

E. 3.6.6

Das Verfahren wird auf Gesuch eines Grundeigentümers oder durch den Gemeinderat von Amtes wegen eingeleitet (vgl. § 147 PBG ZH). Nach rechtskräftiger Verfahrenseinleitung wird ein Entwurf des Quartierplans erstellt (§ 151 Abs. 1 PBG ZH). Dieser hat Auskunft über den provisorischen Verleger der Erstellungskosten zu geben (§ 27 Bst. i der Verordnung des Kantons Zürich über den Quartierplan vom 18. Januar 1978 [Quartierplanverordnung, LS 701.13]). Nach Vorliegen des Quartierplanentwurfs werden die Grundeigentümer und allenfalls weitere Berechtigte zu einer Verhandlung eingeladen (vgl. § 152 Abs. 1 PBG ZH). An der Verhandlung ist der Entwurf zu erläutern, und es sind die Wünsche und Anregungen der Beteiligten entgegenzunehmen (§ 152 Abs. 3 PBG ZH). Danach ist der Entwurf zu überarbeiten und die Beteiligten zur Verhandlung zu einer zweiten Versammlung einzuladen (vgl. § 153 ff. PBG ZH). An dieser können Begehren zum Inhalt des Entwurfs gestellt werden (vgl. § 155 PBG ZH). Nach der zweiten Versammlung ist zu versuchen, die verbliebenen Anstände zu beseitigen, und es ist der Entwurf zu bereinigen (§ 157 Abs. 1 PBG ZH). Der Gemeinderat setzt nach Durchführung des Bereinigungsverfahrens den Quartierplan fest (§ 158 PBG ZH). Letzterer umfasst mitunter Kostenverlegerplan und -tabelle für die quartierplanlichen Anlagen (§ 31 Abs. 1 Bst. o Quartierplanverordnung). Dabei geht es lediglich um die anteilmässige Verteilung der künftigen Ausbaurkosten und nicht um die konkreten Zahlen (vgl. Urteil VGer ZH VB.2015.00287 vom 17. März 2016 E. 4.2). Der festgesetzte Quartierplan bedarf der Genehmigung durch die zuständige Direktion (§ 159 Abs. 1 PBG ZH). Die Genehmigung hat rechtsbegründende Wirkung (§ 5 Abs. 2 PBG ZH). Der Genehmigungsentscheid wird zusammen mit dem festgesetzten Quartierplan von der Gemeinde veröffentlicht, in der Gemeinde aufgelegt und den Beteiligten schriftlich mitgeteilt (§ 159 Abs. 3 PBG ZH). Dagegen kann beim Baurekursgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden (vgl. § 329 Abs. 1 PBG ZH). Der Gemeinderat besorgt das Abrechnungswesen (§ 175 Abs. 1 PBG ZH). Nach Abschluss der Bauarbeiten erstellt er eine vorläufige Abrechnung und belastet oder entlastet die Beteiligten entsprechend (§ 175 Abs. 2 PBG ZH). Nach Eingang aller Einkaufsbeträge wird die Schlussabrechnung erstellt und die endgültige Leistung jedes Beteiligten festgesetzt; davon ist den Beteiligten schriftlich Mitteilung zu machen (§ 175 Abs. 4 PBG ZH). Auch die Schlussabrechnung betreffend die Verfahrenskosten ist den beteiligten Grundeigentümern schriftlich mitzuteilen (§ 177 Abs. 1 und Abs. 3 PBG). Gegen diese kann Rekurs erhoben werden (Steiner/Bösch, a. a. O., S. 305).

E. 3.7.1

Vorab ist festzuhalten, dass die Frage, ob die durch die Aufhebung des Bahnübergangs bedingte Ersatzerbschliessung Gegenstand der Plangenehmigung vom (...) hätte sein müssen, offen bleiben kann. Wie die Beschwerdeführerin in ihren Schlussbemerkungen richtig bemerkt, kann die Frage der Kostenbeteiligung grundsätzlich losgelöst von der Baubewilligung geklärt werden (vgl. Urteil A-4896/2021 E. 5.2 und A-4708/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 1.3).

E. 3.7.2

Vertragsparteien der Vereinbarung vom (...) sind die Beschwerdegegnerin und die Gemeinde (...). Darin wird in Bezug auf die Strasse X. Süd lediglich die Beschwerdegegnerin unmittelbar zur Zahlung eines Beitrags verpflichtet. Die vermögensrechtlichen Interessen der Beschwerdeführerin sind dadurch nicht unmittelbar betroffen.

E. 3.7.3

Allerdings ist die Beschwerdeführerin Eigentümerin eines Grundstücks, das an der zu erschliessenden Strasse X. Süd liegt. Von Gesetzes wegen ist sie daher grundsätzlich verpflichtet, für die diesbezüglichen Erschliessungs- und Verfahrenskosten anteilmässig aufzukommen (vgl. oben E. 3.6.4 f.). Damit ist sie keine beliebige Dritte und steht in einer besonderen, beachtenswerten nahen Beziehung zur Streitsache, nämlich der Regelung der Kostenfolge betreffend die Erschliessung der Strasse X. Süd. Des Weiteren lässt sich dem technischen Bericht QP entnehmen, dass die von der Beschwerdegegnerin übernommenen Fr. 75'000.-- von den Verfahrenskosten im Sinne einer Vorteilsanrechnung abgezogen werden. Mit einer weiteren Erhöhung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin an den Verfahrenskosten und gegebenenfalls den Erschliessungskosten würde sich derjenige der Beschwerdeführerin verringern. Dies würde mittelbar ein praktischer Nutzen für sie darstellen bzw. ihre Situation in positiver Hinsicht mittelbar verbessern. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass Vereinbarungen im Sinne von Art. 32 EBG der gesetzlichen Regelung vorgehen und daher nicht mit einem Verweis auf diese korrigiert werden können (vgl. oben E. 3.4.3). Lediglich wenn sich der Inhalt der Vereinbarung stark von der Gewichtung der öffentlichen Interessen, wie sie im Gesetzestext zum Ausdruck kommen, entfernt, könnte darin zumindest ein Indiz gesehen werden, dass die Abmachung dem wirklichen Willen der beteiligten Parteien nicht entspricht (vgl. Riva, a. a. O., S. 357 f.). Dies scheint die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend zu machen, indem sie behauptet, die Gemeinde (...) und die Beschwerdegegnerin hätte die Vereinbarung in der Absicht, den betroffenen Grundeigentümern einen möglichst hohen Kostenanteil für die Erschliessung aufzubürden, getroffen.

E. 3.7.4

Hingegen ist fraglich, ob der Umweg über ein separates eidgenössisches Verwaltungsverfahren nach Art. 40 Abs. 2 EBG mit Blick auf das kantonale Quartierplanverfahren praktikabel ist. Auch wenn das kantonale Recht die Kostentragungspflicht Dritter nicht explizit vorsieht (vgl. oben E. 3.6.5), so zeigt das vorliegende Beispiel, dass die Behörden das objektive Interesse Dritter an der Erschliessungsinfrastruktur bzw. deren kostenmässigen Vorteil daran in Anwendung des Äquivalenzprinzips berücksichtigen, indem sie diesen bei der Gesamtrechnung in Abzug bringen. Zwar könnte die Vereinbarung im kantonalen Verfahren nicht aufgehoben werden und die kantonalen Behörden hätten die bundesrechtlich festgelegte Vertragsfreiheit der Beschwerdegegnerin und der Gemeinde (...) in dieser Sache - wie die Vorinstanz übrigens auch - grundsätzlich zu respektieren. Den kantonalen Behörden dürfte es jedoch möglich sein, eine offensichtlich rechtsmissbräuchliche Vereinbarung zulasten der Grundeigentümer bzw. ein krasses Missverhältnis zwischen dem Vorteil der Beschwerdegegnerin und den von ihr getragenen Kosten zu erkennen. Sollte ein solches vorliegen, so müssten sie diesen Umstand bei der Verteilung der Kosten auf die Grundeigentümer in Anwendung des Äquivalenzprinzips entsprechend berücksichtigen. Das Risiko eines Fehlbetrages hätte die Gemeinde als Vertragspartnerin zu tragen (vgl. oben E. 3.6.4), was sachgerecht erscheint. Es wäre dann an ihr, gegebenenfalls die Vereinbarung - soweit möglich - bei der Vorinstanz anzufechten. Dieses Vorgehen würde auch der Regelung von Art. 32 i. V. m. Art. 40 Abs. 2 EBG, die in erster Linie die Anfechtung der Vereinbarung durch die (direkt) Beteiligten ermöglicht, am besten entsprechen. Ausserdem sind die kantonalen Behörden mit den lokalen Verhältnissen besser vertraut und können ihren Entscheid in Berücksichtigung aller

Interessen der involvierten Grundeigentümern treffen. Deren Entscheide unterliegen zudem einer gerichtlichen Überprüfung (vgl. oben E. 3.6.6), womit der Rechtsweggarantie Genüge getan wird. Vor diesem Hintergrund erweist sich der Verweis der Beschwerdeführerin in das kantonale Verfahren als praktikabler als die Durchführung des beantragten Verfahrens vor der Vorinstanz.

E. 3.7.5

In diesem Zusammenhang ist schliesslich nicht ersichtlich, weshalb der Verweis in das kantonale Verfahren gegen Art. 29 Abs. 1 BV, der als Teilgehalt das Verbot der formellen Rechtsverweigerung umfasst, verstossen würde. Eine solche liegt vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt, obschon sie darüber befinden müsste (statt vieler BGE 135 I 6 E. 2.1). Letzteres ist jedoch nach dem Dargelegten nicht der Fall.

E. 3.8

Zusammengefasst wurde die Beschwerdeführerin zu Recht auf das kantonale Verfahren verwiesen. Der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid hält im Ergebnis vor Bundesrecht stand. Folglich ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 4

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

E. 4.1

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 1'500.-- festzusetzen und mit ihrem Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

E. 4.2

Mangels Vertretung ist weder der obsiegenden Beschwerdegegnerin (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i. V. m. Art. 7 f. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]) noch der Vorinstanz (vgl. Art. 7 Abs. 3 VKGE) eine Parteientschädigung zuzusprechen. (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.