

BVGer A-3266/2019 vom 23. September 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-09-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3266_2019

FR: TAF A-3266/2019 du 23 septembre 2020

IT: TAF A-3266/2019 del 23 settembre 2020

Regeste

Bahninfrastruktur

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Die angefochtene Plangenehmigung ist eine Verfügung im genannten Sinn und ist von einer zulässigen Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen worden. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden 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 Beschwerdeführenden haben sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und sind als Adressaten der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert sind (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.4

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG). Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

E. 3

Die Beschwerdeführenden anerkennen, dass die Vorinstanz für die Genehmigung der Massnahmen zur Sicherung des Bahnübergangs selbst (Bahnschranke, Einbezug der Sicherung des Bahnübergangs in die Lichtsignalanlage der Strasse, Strassensignalisation und Strassenmarkierung) sachlich zuständig ist. Diese bilden somit nicht Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Hingegen bestreiten sie die Zuständigkeit der

Vorinstanz als Plangenehmigungsbehörde für die teilweise Unterbrechung der Altholzstrasse (zwei Sackgasstafeln mit Zusatztafeln 170 m resp. 310 m, drei Poller) und die damit zusammenhängenden verkehrsberuhigenden Massnahmen in der Oberdorfstrasse (Vortrittsregelung beim Engnis [Anbringung der Signale 3.09 / 3.10], Verengung Einlenker ab der Thundorferstrasse und zwei Strassenerhöhungen um 8 cm mit einer «Länge» von 80 cm, teilweise Erneuerung von Randabschlüssen und Anpassung der Strassenentwässerung, Versetzung der Signalisation Lastwagenverbot von der Altholz- zur Oberdorfstrasse mit Zusatztafel 500 m).

E. 4.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die Gemeinde Matzingen für die Erschliessung des Baugebiets verantwortlich sei. Strassenprojekte würden sich nach dem kantonalen Gesetz über Strassen und Wege richten. Die Vorinstanz sei nur für jene Bauten und Anlagen zuständig, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen würden. Die strittigen Signalisations- und Baumassnahmen, welche teils mehr als 350 m vom Bahnübergang Stettfurterstrasse entfernt seien, würden weder Eisenbahnanlagen noch Teile einer Mischbaute darstellen. Mithin ginge es gerade nicht um den Kreuzungs- und den dortigen Nahbereich (und dessen Sicherung mit Schranken, Lichtsignalen sowie Verkehrsanordnungen), sondern um eingreifende Verkehrsmassnahmen am kommunalen Strassennetz (u. a. Signalisations- und Baumassnahmen an der Oberdorfstrasse) hunderte von Metern entfernt von der genannten Kreuzung. Diese könnten von vornherein nicht Gegenstand eines eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens sein.

E. 4.2

Zur Zuständigkeitsfrage verweist die Vorinstanz auf ihre Plangenehmigung. In dieser führte sie aus, dass sich die Planvorlage im Wesentlichen aus den Massnahmen zur Sicherung des Bahnübergangs selbst (Bahnschranke, Einbezug der Sicherung des Bahnübergangs in die Lichtsignalanlage der Strasse, Strassensignalisation und Strassenmarkierung) im Bereich der Kreuzung der Bahn im Einmündungsbereich der Stettfurterstrasse / Altholzstrasse in die St. Galler- bzw. Frauenfelderstrasse sowie den Massnahmen zur Sicherstellung der gesamtheitlichen Verkehrssicherheit (Bahn und Strasse, Reduktion der Konfliktstellen mit Ausgestaltung der Altholzstrasse zu einer Sackgasse für den Durchgangsverkehr und verkehrsberuhigenden und -sichernden Massnahmen in der Oberdorfstrasse) zusammensetze. Die besondere örtliche Situation beim Zentrumsknoten Matzingen führe dazu, dass die Sanierung des Bahnübergangs nicht für sich alleine erfolgen könne, sondern nur im Gesamtzusammenhang und unter Einbezug der Regelung des Strassenverkehrs. Die Sanierung des Bahnübergangs müsse daher auch die Verkehrsregelung umfassen (gemischte Anlage). Sie bedinge aufgrund ihrer Abhängigkeit von der Verkehrsregelung beim Zentrumsknoten Matzingen ergänzende Massnahmen in der Altholzstrasse und damit, aufgrund deren Auswirkungen, auch Massnahmen in der Oberdorfstrasse (insbesondere zur Erhöhung der Sicherheit und zur Reduktion der Attraktivität für einen Ausweichverkehr bzw. eine teilweise, faktische Verkehrsverlagerung). Im Mittelpunkt der Gesamtlösung stehe die Sanierung des BUE «Stettfurterstrasse» und damit verbunden die Ermöglichung eines störungsfreien Eisenbahnverkehrs, nicht zuletzt im Hinblick auf eine künftige Einführung eines Viertelstundentakts und unter Berücksichtigung des massiven Verkehrsaufkommens beim Zentrumsknoten Matzingen. Die Schranke werde als Absperrung einen zusätzlichen Einfluss auf die Verkehrssituation und den Verkehrsfluss

ausüben. Damit sei auch voraussehbar, dass bei einer Stausituation für Strassenfahrzeuge weniger Möglichkeiten zur Räumung des Bahntrassees bestehen würden und die Gefahr der Störung des Eisenbahnverkehrs und der Fahrplanstabilität - insbesondere zu Stosszeiten und in Stausituationen - erhöht werde. Zentral für einen Eisenbahnbetrieb sei nebst der Vermeidung von Unfällen auch die rechtzeitige Räumung eines Bahnübergangs. Daher habe dessen Sicherung und rechtzeitige Räumung aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse mit der Regelung des Strassenverkehrs in seiner Gesamtheit abgestimmt zu sein. Aus den dargelegten Gründen bestehe ein unbedingter sachlicher und räumlicher Zusammenhang zwischen der Sanierung des BUe «Stettfurterstrasse» und den für den Strassenverkehr vorzunehmenden Massnahmen. Die Durchführung getrennter Bewilligungsverfahren für die bahnseitigen Massnahmen in einem eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren und die strassenseitigen in einem kantonalen Verfahren sei nicht zielführend, da aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse die Signalisation des Bahnübergangs in die Strassenverkehrsregelung zu integrieren sei und die Wahrscheinlichkeit von Störungen des Bahnverkehrs grösser wäre bei einer alleinigen Sanierung des Bahnübergangs. Zusammengefasst diene die geänderte Planvorlage in ihrer Gesamtheit und aufgrund der besonderen, ortsspezifischen Gegebenheiten überwiegend dem Eisenbahnverkehr, womit die Voraussetzungen für deren Bewilligung in einem einzigen Bewilligungsverfahren gegeben seien. Ihre Zuständigkeit für die strassenseitigen Massnahmen sei daher zu bejahen.

E. 4.3

Die Beschwerdegegnerin bemerkt, dass gemäss Art. 24 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes (EBG, SR 742.101) neue Kreuzungen sowie die Änderung oder Verlegung bestehender Kreuzungen zwischen Eisenbahnen und öffentlichen oder privaten Strassen und Wegen die Genehmigung der Vorinstanz benötigen würden. Dabei seien Art. 18 - 18i und 18m EBG anwendbar. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung würden bei gemischten Bauwerken, zu welchen Kreuzungen i.S.v. Art. 24 Abs. 1 EBG gehören würden, nie zwei parallele Verfahren durchgeführt. Vielmehr seien diese Bauwerke entsprechend ihrer überwiegend bahnbetrieblichen oder anderen Zwecksetzung im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren oder im massgeblichen kantonalen Verfahren zu bewilligen. Die Verhältnisse und die Verkehrsflüsse an der Kreuzung «Stettfurterstrasse» seien komplex. Die Massnahmen zur Sicherung des Bahnübergangs und die künftige Einführung eines Viertelstundentaktes auf der Strecke der FWB mit den sich daraus ergebenden Sperrzeiten des Bahnüberganges hätten erhebliche Auswirkungen auf den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit auf den zahlreichen betroffenen Strassen, welche teilweise ein hohes Verkehrsaufkommen aufweisen würden. Infolgedessen seien auch auf dem Strassennetz der Gemeinde Matzingen Massnahmen zugunsten der Verkehrssicherheit der verschiedenen Verkehrsteilnehmer und des Verkehrsflusses unumgänglich. Ausgangs- und Schwerpunkt des vorliegenden Verfahrens würden aber die Sanierung des Bahnübergangs und dessen Sicherung mit Schranken bilden. Infolgedessen sei die Vorinstanz ausschliesslich zuständig und habe über alle Aspekte des Projekts im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu entscheiden. Die Durchführung eines separaten kommunalen Gestaltungsplanverfahrens, wie die Beschwerdeführenden es verlangen würden, sei gesetzeswidrig und stehe im Widerspruch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung. In einem publizierten Urteil vom 8. Mai 2019 habe das Bundesgericht entschieden, dass das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren sogar die Schaffung einer neuen Erschliessungsstrasse umfassen könne.

E. 4.4.1

Gemäss Art. 17 Abs. 4 EBG sind die Bahnunternehmen für den sicheren Betrieb der Bahnanlagen und Fahrzeuge verantwortlich. Sie sind verpflichtet, die Vorkehren zu treffen, die zur Sicherheit des Baus und Betriebs der Bahn sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind (Art. 19 Abs. 1 EBG). Gemäss Art. 83f Abs. 1 der Eisenbahnverordnung (EBV, SR 742.141.1) sind sämtliche Bahnübergänge, die den Art. 37a-37d EBV nicht entsprechen, aufzuheben oder anzupassen (sog. "Sanierung").

E. 4.4.2

Bahnübergänge sind höhengleiche Kreuzungen von Bahngleisen auf unabhängigem Bahnkörper mit Strassen oder Wegen (Art. 37 EBV). Nach Art. 37b Abs. 1 EBV sind Bahnübergänge entsprechend der Verkehrsbelastung und der Gefahrensituation entweder aufzuheben oder so mit Signalen oder Anlagen auszurüsten, dass sie sicher befahren und betreten werden können. Die Modalitäten der Signalisation von Bahnübergängen sowie die gesetzlich vorgesehenen Sicherungsmassnahmen (Schranken- oder Halbschrankenanlagen, Blinklichtsignalanlagen, Bedarfsschrankenanlagen, Lichtsignalanlagen, Andreaskreuze etc.) sind in Art. 37c EBV aufgeführt (zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-5292/2017 vom 10. April 2019 E. 6.2).

E. 4.4.3

Neue Kreuzungen sowie die Änderung oder Verlegung bestehender Kreuzungen zwischen Eisenbahnen und öffentlichen oder privaten Strassen und Wegen bedürfen der Genehmigung des BAV. Die Artikel 18-18i und 18m sind anwendbar (Art. 24 Abs. 1 EBG). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung stellt Art. 24 Abs. 1 EBG trotz seiner Formulierung keine Sonderbestimmung dar, welche bei Bauvorhaben im Zusammenhang mit Kreuzungen die Zuständigkeitsregelungen des Art. 18 und Art. 18m EBG verdrängt. Die Frage, ob das Projektgenehmigungs- und Enteignungsverfahren für den Bau oder die Änderung einer Kreuzung von Bahn und Strasse nach eidgenössischem und/oder nach kantonalem Recht durchzuführen ist, beantwortet sich stets aufgrund von Art. 18 und 18m EBG (BGE 127 II 227 E. 3; Stalder/Tschirky, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurneer [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht [nachfolgend FHB ÖB], 2016, N 2.148).

E. 4.4.4

Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), dürfen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (Art. 18 Abs. 1 EBG). Als «Bauten» werden gemeinhin Gebäude oder gebäudeähnliche Objekte sowie Fahrnisbauten, die über einen längeren Zeitraum verwendet werden sollen, verstanden, wogegen als «Anlagen» technische oder andere Einrichtungen gelten, die geeignet sind, sich auf Raum und/oder Umwelt auszuwirken (Stalder/Tschirky, in: FHB ÖB, a.a.O., N 2.89). Genehmigungsbehörde ist das BAV (Art. 18 Abs. 2 EBG). Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 18 Abs. 3 EBG). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 4 EBG). Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienen (Nebenanlagen), unterstehen dem kantonalen Recht (vgl. Art. 18m Abs. 1 EBG).

E. 4.4.5

Die Abgrenzung zwischen Art. 18 EBG und Art. 18m EBG gründet in der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung. Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (BV, SR 101) obliegt die Raumplanung (in den Grenzen bundesrechtlicher Grundsatzbestimmungen) den Kantonen, während Art. 87 BV die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr zur Sache des Bundes erklärt. Art. 87 BV vermittelt dem Bund eine umfassende Kompetenz. Sachlich umschliesst sie auch die Planung und den Bau von Eisenbahnanlagen; insofern verfügt der Bund über eine sektorielle Bau- und Planungskompetenz (vgl. Tschannen/Mösching, Bauen auf Bahnarealen, Die Abgrenzung der Bau- und Planungshoheit von Bund und Kantonen im Bereich der Eisenbahnen, in: Raum & Umwelt Nr. 6/2009 S. 1 ff., 2; Lendi/Uhlmann, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 33 zu Art. 87; zum Ganzen Urteil BVGer A-3837/2018 vom 20. Mai 2019 E. 3.4.1). Abgesehen von Nationalstrassen hat der Bund keine Kompetenz im Strassenbau (Art. 82 f. BV). Das BAV darf nur im Rahmen seiner eigenen Befugnisse Einfluss auf strassenseitig auftretende Verkehrsprobleme nehmen, weil es die jeweilige Hoheit über die Kantonsstrassen bzw. Gemeindestrassen in jedem Fall zu beachten hat (Urteil BVGer A-4708/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 4.1.8 m.H.). Für eine Bundesbehörde besteht kein Anlass, sich im eisenbahnrechtlichen Verfahren über das Erforderliche hinaus mit einem Bereich wie dem kommunalen Planungs- und Baurecht zu befassen. Die kommunalen und kantonalen Behörden sind, was die genaue Ausgestaltung des Strassen- und Wegnetzes und die Abklärung bestehender Dienstbarkeiten und anderer Rechtsverhältnisse angeht, wesentlich besser mit den lokalen Gegebenheiten vertraut (Urteile BVGer A-3341/2013 vom 17. März 2014 E. 7.4.5 und A-4435/2012 vom 26. März 2013 E. 6.4).

E. 4.4.6

Gemäss herrschender Lehre ist der Begriff der Eisenbahnanlage eng auszulegen (vgl. Christoph Bandli, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2001, S. 511, 521 m.w.H.). Massgebend ist die verfassungsrechtliche Aufgabe der Bahn, ausgerichtet auf ihre eigentliche und - weil Bau und Betrieb von Eisenbahnen raumplanerische Wirkung haben - eng umschriebene Funktion (Alexander Ruch, Eisenbahnrecht des Bundes und Raumordnungsrecht der Kantone, Überlegungen zu einem unerschöpflichen Thema, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 90/1989, S. 523, 525 f.). Die Abgrenzung zwischen Eisenbahn- und Nebenanlagen hat auf Grund einer funktionellen Betrachtung zu erfolgen. Entscheidend ist stets der Verwendungszweck der Baute oder Anlage oder des betroffenen Teils, nicht die Baute als solche. Es kommt auch nicht darauf an, ob ein Bahngrundstück in Anspruch genommen wird. Von einer ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden Anlage kann nur gesprochen werden, wenn sachlich und räumlich ein notwendiger, enger Zusammenhang derselben mit dem Bahnbetrieb besteht. Betriebsbedingt ist von vornherein nur ein Nutzungszweck, der für den Bahnbetrieb notwendig ist. Die blosse Zweckmässigkeit oder Nützlichkeit genügt nicht. Dies gilt namentlich auch bei gemischten Nutzungen (BGE 145 II 218 E. 4.1 und 127 II 227 E. 4; Urteile des Bundesgerichts [BGer] 1C_593/2019 vom 19. August 2020 E. 4.1 und 1C_221/2019 vom 17. April 2020 E. 3; Urteile BVGer A-3837/2018 vom 20. Mai 2019 E. 3.4.2 und A-1182/2017 vom 25. März 2019 E. 4.3; Stalder/Tschirky, in: FHB ÖB, a.a.O., N 2.134; Bandli, a.a.O., S. 521 ff; Ruch, a.a.O., S. 526 f.).

E. 4.4.7

Als gemischte Nutzungen werden Bauten und Anlagen bezeichnet, die sowohl bahnbetriebliche als auch betriebsfremde Elemente enthalten. Sei es, dass im gleichen Gebäude betriebsdienliche und betriebsfremde Räume vorkommen, sei es, dass einzelne Gebäudeteile oder Räume sowohl dem Bahnbetrieb als auch betriebsfremden Aktivitäten dienen (Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 13 m.H; BGE 116 Ib 400 E. 5). Erscheinen gemischte Bauten in baulicher und funktioneller Hinsicht als Einheit, sind sie entsprechend ihrer überwiegenden bahnbetrieblichen oder anderen Zwecksetzung im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren oder im massgeblichen kantonalen Verfahren zu beurteilen, mithin in einem einzigen Verfahren. Hängen die Teile der gemischten Baute hingegen weder funktionell noch betrieblich voneinander ab und können sie nicht als Gesamtbauwerk verstanden werden, rechtfertigt es sich nicht, sie im selben Verfahren zu behandeln (BGE 145 II 218 E. 4.1, 133 II 49 E. 6.4 und 127 II 227 E. 4.c; Urteile BVGer A-2795/2017 vom 27. November 2017 E. 4.1 und A-3837/2018 vom 20. Mai 2019 E. 3.4.3; Urteil des Verwaltungsgerichts Bern VGE 100.2015.2 vom 31. März 2016 E. 4.2 f., in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2016 S. 402 ff.). Namentlich die bauliche Verbindung zwischen einer grundsätzlich als Nebenanlage einzuordnenden Baute oder Anlage und einer Eisenbahnanlage macht noch nicht eine Gesamtbaute aus. Zwar besteht ein "bautechnischer Ansatz" zur Ermittlung des zutreffenden Verfahrens, es müssen jedoch neben der baulichen Verbindung weitere Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Nebenanlage als Teil der Gesamtbaute zu betrachten ist. Für eine Gesamtbaute spricht insbesondere die gegenseitige Abhängigkeit der verschiedenen Bauteile. Eine gesonderte Behandlung der Bauteile ist demgegenüber in Betracht zu ziehen, wenn sie baulich und funktionell einen gewissen Grad an Selbstständigkeit aufweisen, welche ihnen ein eigenes, vom Gesamtbauwerk unabhängiges baurechtliches Schicksal ermöglichen würde (BGE 127 II 227 E. 5 und 122 II 265 E. 5; A-3837/2018 vom 20. Mai 2019 E. 3.4.3; Urteil des Verwaltungsgerichts Bern VGE 100.2015.2 vom 31. März 2016 E. 5.2 ff; Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 14; Stückelberger/Haldimann, Schienenverkehrsrecht, in: Georg Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV: Verkehrsrecht, 2008, S. 251 ff. Rz. 36; Jean-Pierre Kälin, Das Eisenbahn-Baupolizeirecht, Diss. Zürich 1976, S. 67 f.).

E. 4.4.8

Kreuzungen zwischen Bahn und Strasse dienen naturgemäss zugleich dem Bahnbetrieb wie auch dem Strassenverkehr. Es handelt sich dabei stets um sog. gemischte Anlagen, enthalten sie doch regelmässig sowohl bahnbetriebliche als auch bahnbetriebsfremde Teile (BGE 127 II 227 E. 4 f.). Eine derartige Kreuzung gilt indes nur insoweit als Gesamtbauwerk, als dass deren einzelnen Elementen keine Selbstständigkeit zukommt. So schloss das Bundesgericht z.B. im Zusammenhang mit der Sanierung des Verkehrsknotens Steinegg im Kanton Appenzell Innerrhoden auf ein Gesamtbauwerk, weil die baulichen Veränderungen der bestehenden Strassen- und Bahnanlagen in einem direkten Zusammenhang gestanden hätten. So habe die neue Strassenführung zwingend die Verlegung der Gleise sowie eine Neugestaltung der Anlagen der Haltestelle bedingt. Diese Neuanlagen hätten ihrerseits einen Abtausch von Verkehrs- und Parkierungsflächen nötig gemacht (BGE 127 II 227 E. 5). In diesem Sinne beurteilte das Bundesverwaltungsgericht auch die Anpassung des Verkehrsknotenpunkts Zürich Central (strassenseitiger Spurabbau und Errichtung des Velosacks waren unmittelbare Konsequenzen des eisenbahnrechtlichen Projekts, vgl. Urteil BVGer A-5160/2014 vom 14. Juli 2015 E. 4.5) und des Escher-Wyss-Platzes (Umbau des Escher-Wyss-Platzes war durch das Tramprojekt bedingt,

vgl. Urteil BVGer A-4122/2007 vom 27. Oktober 2008 E. 7.2.2 bestätigt durch Urteil BGer 1C_544/2008 vom 27. August 2009 E. 7.2).

E. 4.5

Nachfolgend ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob es sich bei den Massnahmen zur Sicherstellung der gesamtheitlichen Verkehrssicherheit (Ausgestaltung der Altholzstrasse zu einer Sackgasse für den Durchgangsverkehr sowie verkehrsberuhigende und -sichernde Massnahmen in der Oberdorfstrasse) um Eisenbahnanlagen i.S.v. Art. 18 Abs. 1 EBG handelt.

E. 4.5.1

Die Sackgasstafeln und die versenkbaren Poller in der Altholzstrasse sowie die Rampen und Signale in der Oberdorfstrasse sind geeignet, um sich auf Raum und Umwelt auszuwirken. So dürften sie einerseits zu einem geringeren Verkehrsaufkommen auf der Altholzstrasse und zu einem vermehrten auf der Oberdorfstrasse führen. Andererseits dürfte gemäss dem Road Safety Audit der X. _____ AG vom 24. November 2014 der erwartete Rückgang der Linksabbieger auf der Stettfurterstrasse in die Altholzstrasse um 75% zu weniger Rückstau über die Bahnlinie sowie eine Erhöhung der Verkehrssicherheit zur Folge haben (grundsätzlich weniger Auffahr- und Abbiegeunfälle). Insofern handelt es sich bei diesen Massnahmen um Anlagen (vgl. oben E. 4.4.4). Ob diese Anlagen als Eisenbahnanlagen zu qualifizieren sind, beurteilt sich danach, ob ihre prognostizierten Auswirkungen auf den Strassenverkehr ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb der FWB dienen (E. 4.4.6).

E. 4.5.2

Die Beschwerdegegnerin legte im Rahmen ihres generellen Projekts vom 14. Juni 2010 dar, wie sie die Sicherung des BUe Stettfurterstrasse gewährleisten möchte. Dieses sah im Wesentlichen zwei Halbschranken sowie Lichtsignalanlagen samt den entsprechenden Bodenmarkierungen vor. Hingegen waren weder die Anbringung eines Linksabbiegeverbots in die Altholzstrasse noch die Anbringung von Sackgasstafeln in der Altholzstrasse geplant. Mit anderen Worten erachtete die Beschwerdegegnerin solche Massnahmen nicht für notwendig, um den BUe Stettfurterstrasse zu sichern. Der Bericht zur Überprüfung der Verkehrsqualität vom 19. Mai 2011 der X. _____ AG bestätigt denn auch, dass die Räumung des Bahntrassees bei Einfahrt des Zuges nur dann nicht gewährleistet wäre, wenn zusätzlich zu den Halbschranken keine Lichtsignalanlage installiert würde. Mit einer Lichtsignalanlage, welche - wie vorliegend projektiert - durchgängig in Betrieb sei, seien hingegen kaum Sicherheitsdefizite zu erwarten. Zudem ist der Einbau einer Raumüberwachung zur Erkennung von Strassenfahrzeugen auf den Gleisen geplant. Zur Verhinderung von Kollisionen zwischen Bahn und Strassenverkehr bedarf es somit keiner weiteren strassenseitigen Massnahmen. Nachdem die Räumung des Bahntrassees mit der vorgesehenen bahngesteuerten Lichtsignalanlage gewährleistet sein dürfte, ist entgegen den Ausführungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin auch nicht davon auszugehen, dass die Bahn ohne die Sackgasstafeln in der Altholzstrasse regelmässig vor offenen Schranken infolge blockierter Motorfahrzeugen warten müsste, wie es die den Akten beigelegte Computersimulation suggeriert. Die Beschwerdegegnerin führte in ihrer Projektbeschreibung zur Planänderung vom 12. November 2013 selber aus, dass damit nur im Extremfall zu rechnen sei. Im Übrigen sollen die in Art. 37c EBV vorgesehenen verschiedenen Sicherungsmassnahmen derartige Situationen gerade verhindern. Es ist deshalb anzunehmen, dass keine weiteren, nicht in der Verordnung

vorgesehenen Massnahmen anzuordnen sind, um einen Bahnübergang zu sichern bzw. um die Räumung des betreffenden Bahntrassees sicherzustellen. Unbesehen davon können auf jedem Bahnübergang Motorfahrzeuge blockiert werden. Eine solche Situation ist jedoch nicht auf eine ungenügende Sicherung des Bahnübergangs zurückzuführen, sondern auf Verkehrsregelverletzungen der Strassenverkehrsteilnehmenden: So haben diese bei stockendem Verkehr so lange vor dem Übergang zu warten, bis sich die Fahrzeugkolonne so weit fortbewegt hat, dass man den Übergang vollständig und in ununterbrochener Fahrt überqueren kann (Art. 28 des Strassenverkehrsgesetzes [SVG, SR 741.01] i.V.m. Art. 24 Abs. 2 der Verkehrsregelnverordnung [VRV, SR 741.11]; Philippe Weissenberger, in: Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, 2015, Rz. 2 zu Art. 28 SVG; Hans Giger, SVG Kommentar, 2014, Rz. 6 zu Art. 28 SVG).

E. 4.5.3

Im Ergebnis dient die angestrebte Reduktion der Linksabbieger in die Altholzstrasse um 75% weder ganz noch überwiegend dem Bau oder Betrieb der FWB, sondern, wie es die Vorinstanz selber betont, der Sicherstellung der gesamtheitlichen Verkehrssicherheit auf dem Zentrumsknoten Matzingen und dabei insbesondere dem Fluss und der Sicherheit des Strassenverkehrs. Sie wäre zwar auch für den Bahnbetrieb nützlich, nachdem dadurch die bereits geringe Wahrscheinlichkeit eines durch Strassenverkehrsfahrzeuge blockierten Bahntrassees noch weiter reduziert werden könnte. Notwendig für den Bahnbetrieb ist sie jedoch nicht. Der Bericht zur Überprüfung der Verkehrsqualität vom 19. Mai 2011 der X._____ AG, welcher das ursprüngliche Linksabbiegeverbot empfahl, begründete dieses denn auch bezeichnenderweise nicht mit den Bedürfnissen des Bahnbetriebs, sondern mit der Problematik einer blockierten Einfahrt und dem allfälligen Rückstau zurück in die Frauenfelder-/St. Gallerstrasse. Es handelt sich somit bei den vorgesehenen Massnahmen in der Altholz- und Oberdorfstrasse nicht um Eisenbahnanlagen i.S.v. Art. 18 Abs. 1 EBG, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen.

E. 4.6

Es bleibt zu prüfen, ob die Massnahmen in der Altholz- und der Oberdorfstrasse als Teil einer gemischten Anlage betrachtet werden können.

E. 4.6.1

Im Zentrum des Projekts steht unbestrittenermassen die Sanierung des Bahnübergangs. Zu diesem Zweck ist der Abbruch der alten und die Erstellung der neuen Fahrleitungsmasten, die Umhängung der Fahrleitung, die Erstellung von Fundamenten und die Montage zweier Halbschranken samt diverser Lichtsignale, der Abbruch der alten Wechselblinklichtsignale mit Blitzleuchten und Andreaskreuzen, die Anbringung eines akustischen Signals, der Einbau einer Raumüberwachung zur Erkennung von Strassenfahrzeugen sowie das Setzen von Steuerschranken samt Verkabelungsarbeiten vorgesehen. Diese bahnseitigen Massnahmen bedingen strassenseitig die Verbreiterung der Stettfurterstrasse sowie die Verkleinerung der St. Gallerstrasse beim Bahnübergang und die Anbringung der den bahngesteuerten Lichtsignalanlagen entsprechenden Bodenmarkierungen (neue Aufspurungen, Mittelstreifen, Haltebalken usw.). Mithin kommen diesen strassenseitigen Massnahmen keine Selbstständigkeit zu. Vielmehr stehen sie in baulicher, betrieblicher und funktioneller Abhängigkeit zum eigentlichen Bahnübergangssanierungsprojekt; sie müssen realisiert werden, damit die für die Bahnübergangssicherung notwendige Lichtsignalanlage ihren Zweck erfüllen kann. Insofern bilden diese Massnahmen zusammengenommen eine

gemischte Anlage im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Nachdem dabei die bahnbetriebliche Zwecksetzung überwiegt, unterstehen sie dem eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren, was unbestritten ist.

E. 4.6.2

Auf den ersten Blick scheint die eine Sackgasstafel in der Altholzstrasse aufgrund ihrer räumlichen Nähe zur Kreuzung ebenfalls dazu zu gehören. Bei näherer Betrachtung muss jedoch festgestellt werden, dass diese, die dazugehörenden Poller sowie die Folgemassnahmen in Form der Signalisationen und Rampen in der Oberdorfstrasse keine bauliche Verbindung zu den übrigen Massnahmen aufweisen. Deren Realisierung ist weder eine baulich-physische Voraussetzung für die in E. 4.6.1 beschriebenen Massnahmen noch deren zwangsläufige Folge. Weiter besteht kein funktioneller Zusammenhang zu den Halbschranken und der Lichtsignalanlage. Deren Funktionieren ist nicht vom Bestand einer Sackgasstafel in der Altholzstrasse abhängig. Ein betrieblicher Zusammenhang besteht lediglich insofern, als dass die Wahrscheinlichkeit eines Staus auf der Kreuzung zu Spitzenzeiten reduziert werden könnte. Dies allein genügt jedoch nicht, um bereits als Teil einer gemischten Anlage zu gelten (vgl. oben E. 4.4.7). Im Ergebnis kommen den Massnahmen in der Altholz- und Oberdorfstrasse vielmehr Selbstständigkeit zu. Sie könnten jederzeit und unabhängig von der Sanierung des BUe Stettfurterstrasse zur Entlastung des Zentrumsknotens Matzingen angeordnet und wieder entfernt werden. Deshalb können sie nicht als Teil einer gemischten Anlage wie oben umschrieben gesehen werden.

E. 4.6.3

Dies ergibt sich im Übrigen auch aus der Verfahrensgeschichte: Dem Tiefbauamt des Kantons Thurgau war es offenbar ein Anliegen, den Wunsch der Bevölkerung nach mehr Verkehrssicherheit beim Zentrumsknoten Matzingen mit dem zeitgleichen Bahnübergangssanierungsvorhaben der Beschwerdegegnerin zu kombinieren. Infolgedessen wurde im Februar 2011 die Zusammenarbeit zwischen der Beschwerdegegnerin, der Gemeinde Matzingen und dem Tiefbauamt des Kantons Thurgau beschlossen, um die Verkehrssicherheit und Verkehrsqualität des Zentrumsknotens insgesamt zu verbessern. Die Absichten der Beschwerdegegnerin wurden dann zum Anlass genommen, die ohnehin geplanten strassenseitigen Verbesserungen zu realisieren. Aus bahnbetrieblicher Sicht wäre dies indes nicht notwendig gewesen. Anlass für die Bahnübergangssanierung war nicht das problematische Verkehrsaufkommen, sondern die gesetzliche Verpflichtung dazu (vgl. oben E. 4.4.1). Zwar erscheint es zweckmässig und sinnvoll, die strassen- und bahnseitigen Massnahmen bei der Optimierung eines Verkehrsknotens in etwa gleichzeitig anzugehen. Reine Zweckmässigkeitsüberlegungen genügen jedoch nicht, um die Zuständigkeit der Vorinstanz für jede strassenseitige Massnahme in einem erweiterten Kreuzungsbereich begründen zu können (vgl. oben E. 4.4.6 f.). Das Bundesgericht betonte kürzlich auch, dass die blosser Vorteilhaftigkeit eines einzigen Verfahrens dafür nicht genügt. Koordinations- und Kostenfragen sind zwar zu berücksichtigen, sie vermögen jedoch nicht die Natur einer Nebenanlage zu ändern. Das Koordinationsprinzip verlangt nicht die Durchführung eines einzelnen Verfahrens, sondern die Koordination des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens mit den in der Strassengesetzgebung vorgesehenen kantonalen Verfahren (Urteil BGer 1C_593/2019 vom 19. August 2020 E. 4.5.5 mit Verweis auf Art. 25a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]).

E. 4.6.4

Das eigentliche Problem für die zeitweise Überlastung des Zentrumsknotens Matzingen durch Linksabbieger in die Altholzstrasse ist sodann nicht ursächlich im Bahnübergang, sondern im Umstand, dass die Bewohner des Frauenfelder Quartiers Huben oder Besucher des Kantonsspitals über die Altholzstrasse in Richtung Autobahn A1 fahren, anstatt die dafür vorgesehene Kantonsstrasse zu benutzen (vgl. auch Samuel Koch, Matzinger Rössli-Kreuzung nimmt Umweg über Bundesverwaltungsgericht in St.Gallen, Tagblatt vom 28.09.2019, abrufbar unter: <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/frauenfeld/matzinger-roessli-kreuzung-nimmt-umweg-ueber-bundesverwaltungsgericht-in-stgallen-ld.1155701> [besucht am 04.09.2020]). Deswegen beabsichtigte die Gemeinde Matzingen bereits im Jahr 2011, den Durchgangsverkehr auf der Altholzstrasse zu unterbinden (Thomas Wunderlin, Matzingen bremst Frauenfelder, Tagblatt vom 22.09.2011, abrufbar unter: <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/frauenfeld-munchwilen/matzing-bremst-frauenfelder-ld.912584> [besucht am 04.09.2020]). Die Massnahmen zur Reduktion des strassenseitigen Drucks der Altholzstrasse auf den Zentrumsknoten Matzingen müssen nach dem Gesagten auf kantonaler und kommunaler Ebene angegangen werden. Unvereinbarkeiten mit der unbestrittenen Bahnübergangssicherung sind zudem keine ersichtlich, nachdem deren Betrieb nicht von der Höhe des Verkehrsaufkommens und dem Erstellungszeitpunkt allfälliger verkehrsberuhigender Massnahmen, welche den Zentrumsknoten Matzingen entlasten würden, abhängig ist.

E. 4.6.5

Daran vermag die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 145 II 218), auf welche die Beschwerdegegnerin verweist, nichts zu ändern. Der Bau der dort erwähnten Erschliessungsstrasse wurde als notwendig erachtet, damit die geplante Tramstrecke, welche die Schliessung gewisser Strassenachsen für den Strassenverkehr nach sich ziehen würde, überhaupt realisiert werden konnte. Es sollte damit einer drohenden Sättigungsgefahr des Strassenverkehrs entgegengewirkt werden (E. 4.3.1). Vorliegend ist die Realisierung der vorgesehenen Massnahmen in der Altholz- und Oberdorfstrasse nicht eine notwendige Voraussetzung, damit der BUe Stettfurterstrasse gesichert und weiterhin befahren werden kann; sie wären bloss wünschbar. Ausserdem rührt die Überlastung des Zentrumsknotens Matzingen zu Spitzenzeiten vom Strassenverkehr her; dass die FWB hauptsächlich dafür verantwortlich sei, wird nirgends behauptet und ist aufgrund der kurzen Dauer, für welche sie den Bahnübergang jeweils pro Stunde beansprucht, auch nicht ersichtlich. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass sich daran mit der Installation der Halbschranken und der Lichtsignalanlage etwas ändert. Gemäss dem Bericht zur Überprüfung der Verkehrsqualität vom 19. Mai 2011 der X. _____ AG wäre der Bahnübergang alle 30 Minuten durchgehend für zwei Minuten, mithin vier Minuten pro Stunde geschlossen. Dies ist gerade einmal eine Minute pro Stunde länger als heute. Ein allfälliger Rückstau von der Stettfurterstrasse auf die Kantonsstrasse zurück wäre vor diesem Hintergrund nach wie vor nicht dem Bahnbetrieb anzulasten, sondern den durch den entgegenkommenden Strassenverkehr blockierten Linksabbieger auf der Stettfurterstrasse in die Altholzstrasse. Im Übrigen wäre dies selbst bei einer allfälligen Einführung eines Viertelstundentaktes im Jahr 2026 der Fall (Schliessung des Bahnübergangs acht Mal pro Stunde für je 45 Sekunden), nachdem dieses Szenario gemäss Bericht zur Überprüfung der Verkehrsqualität vom 19. Mai 2011 der X. _____ AG für den Verkehrsfluss als günstiger bewertet wird. Anders als im besagten BGE (E. 4.3.3) besteht ferner nicht die Gefahr eines

mit der Bahnübergangssanierung unvereinbaren kantonalen Entscheids; ob und wie der strassenseitige Druck auf dem Verkehrsknoten Matzingen in den Abendstunden reduziert wird, tangiert die Funktion des Bahnübergangs nicht (vgl. oben E. 4.5.3).

E. 4.7

Zusammengefasst sind die in der Altholz- und Oberdorfstrasse geplanten Massnahmen weder Eisenbahnanlagen noch sind sie Teil einer gemischten Anlage, welche dem eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren untersteht. Die Vorinstanz war deshalb für deren Genehmigung nicht zuständig. In Gutheissung der Beschwerde ist die Verfügung aufzuheben, soweit sie die Genehmigung der geplanten Massnahmen in der Altholzstrasse (zwei Sackgas tafeln mit Zusatz tafeln 170 m resp. 310 m, drei Poller) und die damit zusammenhängenden verkehrsberuhigenden Massnahmen in der Oberdorfstrasse (Vortrittsregelung beim Engnis [Anbringung der Signale 3.09 / 3.10], Verengung Einlenker ab der Thundorferstrasse und zwei Strassenerhöhungen um 8 cm mit einer «Länge» von 80 cm, teilweise Erneuerung von Randabschlüssen und Anpassung der Strassenentwässerung, Versetzung der Signalisation Lastwagenverbot von der Altholz- zur Oberdorfstrasse mit Zusatztafel 500 m) betrifft. Bei diesem Ausgang braucht auf die gerügte Gehörsverletzung sowie die bemängelte Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen nicht eingegangen zu werden.

E. 5

Es bleibt, über die Kosten und Entschädigungen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

E. 5.1

Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren richtet sich nach dem EBG und subsidiär nach dem Bundesgesetz über die Enteignung (EntG, SR 711; vgl. Art. 18a EBG). Entscheidet die Vorinstanz im Plangenehmigungsverfahren über eine enteignungsrechtliche Einsprache (sog. kombiniertes Verfahren), gelten im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht die enteignungsrechtlichen Spezialbestimmungen zu den Kosten- und Entschädigungsfolgen, soweit die Beschwerde ihrerseits als enteignungsrechtliche Einsprache zu qualifizieren ist (statt vieler Urteil BVGer A-3837/2018 vom 20. Mai 2019 E. 4.2 m.H.). Im vorliegenden Fall wurde kein kombiniertes Plangenehmigungsverfahren durchgeführt. Demnach sind die Kosten und Entschädigungen nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu verlegen. Der unterliegenden Beschwerdegegnerin sind somit sowohl die Verfahrenskosten (vgl. Art. 63 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 VwVG; Michael Beusch, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2019, Rz. 12 zu Art. 63 VwVG) als auch die an die obsiegenden Beschwerdeführenden zu entrichtende Parteientschädigung aufzuerlegen (vgl. Art. 64 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 VwVG), zumal sie sich mit eigenen Anträgen am Beschwerdeverfahren beteiligte und finanziell in der Lage sein dürfte, eine Parteientschädigung zu entrichten (vgl. Art. 64 Abs. 3 VwVG).

E. 5.2

Gestützt auf die obigen Erwägungen werden die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.-- der Beschwerdegegnerin auferlegt. Den Beschwerdeführenden ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- zurückzuerstatten.

E. 5.3

Da keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Parteienschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Unter Berücksichtigung der Schwierigkeit des Falles und des mutmasslichen Zeitaufwandes erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine Parteienschädigung von Fr. 4'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. b und c VGKE) als angemessen. Die Beschwerdegegnerin ist zu verpflichten, den Beschwerdeführenden eine Parteienschädigung in dieser Höhe auszurichten.

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