Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-5047/2011, A-5071/2011, A-5182/2011

Urteil vom 7. Februar 2013

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter André Moser, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

1. **Bewohnerinnen- und Bewohnerverein Inneres Lind,**
c/o Peter Lehmann, Präsident, Pflanzschulstrasse 55,
8400 Winterthur,
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Stefan Kühnis, Lindtlaw Anwaltskanzlei, Obstgartenstrasse 7, Postfach, 8042 Zürich,

2. Ruedi und Katharina **Dietsche-Leemann,**
Gottfried-Keller-Strasse 65, 8400 Winterthur,

3. **Stadt Winterthur, Departement Bau,**
Strasseninspektorat, 8402 Winterthur,
handelnd durch Stadtrat der Stadt Winterthur, Stadthaus,
8402 Winterthur,

4. Robert **Sägesser,** Gottfried-Keller-Strasse 63a,
8400 Winterthur,
5. Hans und Verena **Thoma-Huwiler,** Via Crasta 5,
7500 St. Moritz,
6. Dr. Peter und Barbara **Heuzeroth-Furrer,**
Gottfried-Keller-Strasse 57, 8400 Winterthur,
7. Silvia und Willi **Mohler,** Gottfried-Keller-Strasse 63b,
8400 Winterthur,
8. Margrit **Späni,** Gottfried-Keller-Strasse 63b,
8400 Winterthur,

9. Annemarie **Hirschi,** Gottfried-Keller-Strasse 59, 8400 Winterthur,
10. Rémy **Fuchs,** Gottfried-Keller-Strasse 63a, 8400 Winterthur,
11. Werner **Hirschi-Wüthrich,** Gottfried-Keller-Strasse 59, 8400 Winterthur,
12. Stuart und Annagret **Ainscow,** Gottfried-Keller-Strasse 63a, 8400 Winterthur,
13. Werner und Annemarie **Hirschi-Wüthrich,** Gottfried-Keller-Strasse 59, 8400 Winterthur,
14. Elisabeth **Reinhart,** Gottfried-Keller-Strasse 63a, 8400 Winterthur,
15. Amalie **Ruggle,** Gottfried-Keller-Strasse 63a, 8400 Winterthur,
16. Hans und Ruth **Waespi,** Gottfried-Keller-Strasse 63b, 8400 Winterthur,
17. Jolanda **Egli,** Wingertstrasse 2, 8542 Wiesendangen,
18. Elsi **Haggenmacher,** Gottfried-Keller-Strasse 63a, 8400 Winterthur,
2 und 4-18 vertreten durch Dr. iur. Beat Badertscher, Rechtsanwalt, Mühlebachstrasse 32, Postfach 769, 8024 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

SBB AG I-PJ-Lärmsanierung, Mittelstrasse 43, 3000 Bern 65 SBB,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Verkehr BAV, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Eisenbahnlärmsanierung in der Stadt Winterthur, Kanton Zürich Untersuchungsgebiet "Inneres Lind".

Sachverhalt:

A.
Mit Schreiben vom 18. Juni 2008 zogen die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) ihr erstes Gesuch betreffend Lärmsanierungsprojekt für die Stadt Winterthur vom 17. Oktober 2005 (Teilbereiche L1 und L2 [Winterthur Nord] sowie R1, R2, R3 [Winterthur Nord] und Teilbereich R2 [Winterthur Bahnhof] zurück und reichten dem Bundesamt für Verkehr (BAV) ein neues Projekt zur Genehmigung ein.

A.a Nachdem verschiedene Einspracheverhandlungen stattgefunden hatten und sich das Bundesamt für Kultur (BAK) zur Frage des Ortsbildschutzes im Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" geäussert hatte, beantragten die SBB beim BAV mit Gesuch vom 18. Februar 2010 eine Projektänderung in den Teilbereichen L1, L2 und R3 (Winterthur Nord). Diese sah vor, die beiden Lärmschutzwände (LSW) 8 und 13 teilweise auf 2.50 m bzw. 3 m zu erhöhen und LSW 31 um 0.6 m näher zur Gleisachse zu verschieben.

A.b Aufgrund der Projektänderung und weiterer Verzögerungen beantragten die SBB mit Schreiben vom 23. April 2010 eine Aufteilung des Verfahrens. In der Folge wurde das Projekt Winterthur Nord (Untersuchungsgebiet "Inneres Lind") vom Projekt Winterthur Süd (Untersuchungsgebiet "Winterthur Bahnhof") getrennt. Die öffentliche Auflage der Projekte fand vom 18. Juni 2010 bis zum 18. August 2010 statt.

A.c Nach weiteren Einspracheverhandlungen beantragten die SBB mit Gesuch vom 28. Februar 2011 eine Projektanpassung, welche die Verschiebung der LSW 6 im Teilbereich L1 (Winterthur Nord) näher zur Gleisachse vorsah.

A.d Mit Plangenehmigungsverfügung vom 13. Juli 2011 genehmigte das BAV das Bauvorhaben betreffend Eisenbahnlärmsanierung in der Stadt Winterthur, Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" (Teilbereiche L1, L2, R1, R2, R3 [Winterthur Nord]) im ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren. Das Projekt sieht vor, zwischen der Spitalbrücke (Lindstrasse) und der Stadtrainbrücke (Römerstrasse) beidseits der Geleise Lärmschutzbauten mit einer Höhe zwischen 2 und 3 m in verschiedenen Ausführungen (Beton, Glas, Steinkörbe) zu erstellen.

B.

B.a Gegen diesen Entscheid gelangt der Bewohnerinnen- und Bewohnerverein Inneres Lind (Beschwerdeführer 1) mit Beschwerde vom 13. September 2011 an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt,

> "1. Es sei die Plangenehmigungsverfügung des Bundesamtes für Verkehr BAV, Abteilung Infrastruktur, vom 13. Juli 2011, aufzuheben und es seien für das Untersuchungsgebiet "Inneres Lind", Abschnitt zwischen Spital- und Stadtrainbrücke, Erleichterungen dergestalt zu gewähren, dass auf das Errichten von Lärmschutzwänden gänzlich verzichtet wird.
>
> 2. Eventualiter sei die Sache mit der verbindlichen Weisung an die Vorinstanz zurückzuweisen, bei der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) ein Gutachten darüber einzuholen, ob das Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" ungeschmälert zu erhalten oder wie es sonst zu schonen ist.
>
> 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.".

Im Weiteren stellt der Beschwerdeführer 1 die prozessualen Anträge,

> "Für den Fall, dass es nicht zu einer Zurückweisung an die Vorinstanz gemäss Antrag 2 kommt, sei im vorliegenden Beschwerdeverfahren ein Gutachten bei der ENHK darüber einzuholen, ob das Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" ungeschmälert zu erhalten oder wie es sonst zu schonen ist.
>
> Nach Vorliegen des Gutachtens der ENHK sei dem Beschwerdeführer die Möglichkeit zu geben, zu diesem Stellung zu nehmen und bei Bedarf die Beschwerdeanträge zu ergänzen.".

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer 1 im Wesentlichen vor, Winterthur sei als Stadt in das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgenommen, wobei dem Quartier "Inneres Lind" eine besondere Bedeutung zukomme, welche es zu erhalten gelte. Dieses Quartier zeichne sich durch Freiräume, Durchgrünung, die der Bahn zugewandten Vorgärten sowie insbesondere durch die Sichtbeziehungen entlang den Strassenzügen über das Bahntrassee hinweg aus, was bereits in einer Stellungnahme des BAK als besonders erhaltenswert eingestuft worden sei. Durch LSW würden diese Freiräume eingegrenzt und durchtrennt sowie die Sichtbeziehungen unterbunden. Deshalb habe sich der Lärmschutz vorliegend den überwiegenden Interessen des Ortsbildschutzes unterzuordnen. Im Übrigen erachtet es der Beschwerdeführer 1 als belegt, dass ein angemessener Lärmschutz mit den um die Hälfte auf 2 Meter Höhe reduzierten LSW nicht zu erreichen sei. Aus diesen Gründen sei vollumfänglich auf die Er-

stellung von LSW zu verzichten, dies zu Gunsten von Schallschutzmassnahmen an den Gebäuden selber.

B.b Gegen die Plangenehmigungsverfügung vom 13. Juli 2011 gelangen auch verschiedene Anwohner der Gottfried-Keller-Strasse, 8400 Winterthur, (Beschwerdeführende 2 und 4-18) mit Beschwerde vom 13. September 2011 an das Bundesverwaltungsgericht und beantragen,

> "1. Die angefochtene Plangenehmigungsverfügung des BAV vom 13. Juli 2008 [recte: 2011] sei aufzuheben, soweit die Einsprachen der Beschwerdeführenden abgewiesen wurden;
>
> 2. Es sei auf die geplante Erstellung der folgenden in Disp.-Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids aufgeführten Lärmschutzwände zu verzichten:
>
> - LSW 4, Länge 269m, Höhe 2.00m (Beton)
> - LSW 5, Länge 24m, Höhe 2.00m (Beton-Glas)
> - LSW 6, Länge 135m, Höhe 2.00m (Beton)
> - LSW 7, Länge 24m, Höhe 2.00m (Beton-Glas)
> - LSW 20, Länge 276m, Höhe 2.00m (Beton)
> - LSW 21, Länge 12m, Höhe 2.00m (Beton-Glas)
> - LSW 22, Länge 120m, Höhe 2.00m (Beton)
> - LSW 23, Länge 28m, Höhe 2.00m (Beton-Glas)
>
> 3. An Stelle der geplanten Lärmschutzwände seien, soweit aufgrund der einschlägigen Vorschriften notwendig, an den Liegenschaften der Beschwerdeführenden Lärmschutzfenster einzubauen.
>
> 4. Es sei ein Gutachten der ENHK einzuholen.
>
> 5. Es sei ein Augenschein durchzuführen.
>
> alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen inkl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer zu Lasten der Beschwerdegegnerin.".

Zur Begründung bringen die Beschwerdeführenden 2 sowie 4-18 im Wesentlichen vor, die Lärmgrenzwerte seien eingehalten, weshalb im Bereich der Gottfried-Keller-Strasse 55-65 keine LSW zu erstellen seien; sie bestreiten somit eine Sanierungspflicht im "Inneren Lind". Im Übrigen machen sie geltend, die geplanten LSW würden das im ISOS verzeichnete Quartier mit seiner hohen Wohnqualität zerschneiden, wobei der Sichtkontakt über die Bahnlinie hinweg verunmöglicht werde und so ein wichtiger Bezugspunkt verloren gehe. Die LSW würden im Weiteren zu einer Anonymisierung führen, Sachbeschädigungen durch Sprayereien eine Grundlage bieten und auf diese Weise das subjektive Sicherheitsgefühl der Quartierbewohner beeinträchtigen. Es sei deshalb die Interessenabwägung zwischen Lärm- und Ortsbildschutz durchzuführen, wobei der Ortsbildschutz hoch zu gewichten und auf LSW zu verzichten sei. Dies

auch deshalb, da die 2 Meter hohen LSW – insbesondere in den oberen Etagen – nicht die erforderliche Wirkung erzielen würden.

B.c Auch die Stadt Winterthur, handelnd durch den Stadtrat (Beschwerdeführerin 3), gelangt mit Beschwerde vom 14. September 2011 gegen die Plangenehmigungsverfügung vom 13. Juli 2011 an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt,

> "1. Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben; auf den Bau von Lärmschutzwänden im Untersuchungsgebiet Inneres Lind, Winterthur, sei – mit Ausnahme des Abschnitts L2 im Bereich von der Stadtrainbrücke bis zur Fussgängerpasserelle Bäumliweg – zu verzichten.
>
> 2. Anstelle der Lärmschutzwände seien in den von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Liegenschaften auf Kosten der Bahnunternehmung Schallschutzfenster einzubauen,
>
> eventualiter
>
> 3. Die Höhe der Schallschutzwände sei auf 2m ab oberkant Gleiskante zu reduzieren
>
> alles unter gesetzlicher Kostenfolge.".

Zur Begründung bringt die Beschwerdeführerin 3 im Wesentlichen vor, das Verhältnismässigkeitsprinzip sei verletzt, wenn im "Inneren Lind" LSW erstellt würden, stelle dieses Quartier doch eine Quartiererhaltungszone dar, welche die Erhaltung und Entwicklung von Nutzungsstruktur und baulicher Gliederung dieses geschlossenen Ortsteils mit hoher Siedlungsqualität bezwecke. LSW würden dieses Quartier optisch trennen und die Lebensqualität beeinträchtigen. Die Ziele des Lärmschutzes könnten demgegenüber durch andere Massnahmen ortsbildverträglicher erzielt werden. Ausserdem würden die LSW nur die unteren Geschosse vor Lärm schützen, währenddessen die oberen Stockwerke sowieso durch die Umsetzung von Massnahmen an den Gebäuden – vorab durch Schallschutzfenster – geschützt werden müssten.

C.

C.a Die SBB (Beschwerdegegnerin) sowie das BAV (Vorinstanz) beantragen mit Beschwerdeantwort vom 9. November 2011 resp. Vernehmlassung vom 24. Oktober 2011, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen auf die angefochtene Plangenehmigungsverfügung sowie die Stellungnahme des BAK vom 7. Dezember 2009 verwiesen. Die Vorinstanz macht insbesondere geltend, dass die projektierten LSW einen genügenden Nutzen entwickeln würden, selbst wenn die Effizienz der Wände mit zunehmenden Stock-

werken abnehme. Im Weiteren würden die LSW nicht im Konflikt mit dem ISOS stehen. Zahlreiche Gärten seien nämlich bereits sehr dicht eingewachsen, was die erwähnten Sichtbeziehungen bereits heute verhindern würde und ausserdem sei bei der Projektierung Wert darauf gelegt worden, die LSW über grosse Strecken in einer mit dem Ortsbild verträglichen Ausführung als Steinkörbe, hinterfüllt oder mit Glaselementen auszuführen. Betreffend die Beschwerde der Beschwerdeführerin 3 beantragt die Vorinstanz, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen und begründet ihr Begehren damit, die Beschwerdeführerin 3 habe anlässlich einer Einspracheverhandlung eine von ihr erhobene Einsprache am 22. Oktober 2009 zurückgezogen, weshalb diese durch Rückzug gegenstandlos geworden sei, die Beschwerdeführerin 3 im weiteren Verfahren nicht mehr materiell beschwert gewesen und damit im vorliegenden Verfahren nicht beschwerdelegitimiert sei.

C.b Mit Schreiben vom 9. Dezember 2011 verzichtet das BAK auf eine ausführliche Stellungnahme, wiederholt jedoch seine Ansicht, wonach das vorliegende Lärmsanierungsprojekt das Ortsbild der Stadt Winterthur nicht erheblich beeinträchtige und im Rahmen der Pflicht der Lärmsanierung grösstmöglich schone.

C.c Mit Schreiben vom 14. Dezember 2011 zeigt die ENHK an, dass eine Beurteilung der Schutzwürdigkeit des Ortsbildes nur nach einem Augenschein vor Ort und nach dem Studium sämtlicher Projektakten vorgenommen werden könne. Im Weiteren verzichtet sie auf eine Stellungnahme zu den Rechtsschriften.

C.d Mit Stellungnahme vom 19. Dezember 2011 äussert sich das Bundesamt für Umweltschutz (BAFU) zur Sache und hält fest, dass ihres Erachtens die Plangenehmigungsverfügung vom 13. Juli 2011 mit der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes konform sei. Insbesondere legt es dar, dass die Lärmbelastung als Grundlage für die Projektunterlagen der SBB untersucht und dabei festgestellt wurde, dass im Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" die massgebenden Immissionsgrenzwerte (IGW) überschritten seien und dass damit eine Sanierungspflicht gegeben sei.

D.
Mit Eingabe vom 16. Dezember 2011 beantragt die Beschwerdeführerin 3, das Verfahren sei für die Dauer von vier Monaten bis zum 30. April 2012 zu sistieren. Mit Zwischenverfügung vom 21. Februar 2012 weist das Bundesverwaltungsgericht das Sistierungsbegehren ab. Im Weiteren werden die drei Verfahren A-5047/2011, A-5071/2011 und A-5182/2011 aufgrund ihres engen inhaltlichen Zusammenhangs sowie der gleichen resp. ähnlichen sich stellenden Rechtsfragen gestützt auf Art. 24 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 (BZP, SR 273) i.V.m. Art. 4 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) in einem einzigen Verfahren vereinigt.

E.
Eine Delegation des Bundesverwaltungsgerichts führt am 30. März 2012 in Anwesenheit der Beschwerdeführenden – inkl. einer Vertretung der durch die Beschwerdeführerin 3 mit der Durchführung einer eigenen Lärmuntersuchung beigezogenen Firma PROSE AG – sowie Delegationen der Beschwerdegegnerin, der Vorinstanz, des BAFU und der ENHK einen Augenschein durch. Das BAK verzichtet auf eine Teilnahme. Das Protokoll wird den Parteien zur Kenntnis zugestellt.

F.
Mit Verfügung vom 5. April 2012 ersucht das Bundesverwaltungsgericht die ENHK, ein Gutachten betreffend den Schutzwert des Ortsbildes und der im ISOS vermerkten Gebäude im "Inneren Lind", Winterthur, insbesondere hinsichtlich einer allfälligen Beeinträchtigung durch die projektierten Lärmschutzmassnahmen im betreffenden Untersuchungsgebiet zu erstellen. Das Gutachten wird mit Datum vom 8. August 2012 vorgelegt und den Parteien zur Stellungnahme zugestellt.

G. Mit Schreiben vom 11. Juni 2012 legt die Beschwerdeführerin 3 die Studie der Firma PROSE AG betreffend Lärmschutz im "Inneren Lind" vor. Die Studie wird vom Bundesverwaltungsgericht zur Kenntnis sowie zu den Akten genommen und den Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis zugestellt.

H.
Die Beschwerdeführenden halten in ihren Stellungnahmen zum Gutachten der ENHK an ihren Anträgen weitgehend fest.

H.a Der Beschwerdeführer 1 nimmt mit Eingabe vom 3. September 2012 zum Gutachten der ENHK Stellung und sieht darin seine Anträge bestätigt. Insbesondere zeige das Gutachten klar, dass die projektierten LSW eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Ortsbildes im Quartier "Inneres Lind" darstellen würden. Der Beschwerdeführer erachtet seinen Antrag Nr. 2 als überholt und ersetzt ihn durch den Antrag,

> "2. Eventualiter sei die Plangenehmigungsverfügung aufzuheben und die Sache mit der verbindlichen Weisung an die Vorinstanz zurückzuweisen, das Lärmschutzprojekt im Sinne der detaillierten Erwägungen des Gutachtens der ENHK vom 8. August 2012 zu überarbeiten.".

H.b Die Beschwerdeführer 2 sowie 4-18 sehen im Gutachten der ENHK ihre Auffassung, die LSW 5-7 und 21-23 würden eine schwere Beeinträchtigung des Ortsbildes von nationaler Bedeutung darstellen, bestätigt und stellen in ihrer Stellungnahme vom 27. September 2012 im Übrigen den prozessualen Antrag,

> "1. Eventualiter sei bei der ENHK eine Stellungnahme zur Frage einzuholen, ob die LSW 4 und LSW 20 entlang den Parzellen 1/2395 und 1/2396 das Ortsbild beeinträchtigen.".

Als Begründung führen sie an, die schwere Beeinträchtigung setze nicht erst bei der LSW 5 resp. LSW 21 ein, sondern bereits bei den Parzellen 1/2395 (Gottfried-Keller-Strasse 67) und 1/2396 (Gottfried-Keller-Strasse 65). Das Gutachten der ENHK sei nicht parzellenscharf, sondern beziehe sich auf die einzelnen LSW. Deshalb würden auch die Abschnitte der LSW 4 resp. LSW 21 entlang der genannten Parzellen das Ortsbild schwer beeinträchtigen.

H.c Auch die Beschwerdeführerin 3 sieht in ihrer Stellungnahme vom 5. September 2012 zum Gutachten der ENHK ihre Anträge bestätigt und hält vollumfänglich daran fest.

I.
Auf weitergehende Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob es zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist sowie ob die weiteren Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind.

1.1 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und unter anderem die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren zum Gegenstand haben (Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG). Das BAV ist eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG. Es entschied über das Gesuch der Beschwerdegegnerin vom 18. Juni 2008 im Plangenehmigungsverfahren nach Art. 18 ff. des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) mittels Verfügung im Sinne des VwVG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht ersichtlich (Art. 32 VGG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Art. 48 Abs. 1 VwVG umschreibt mit Blick auf die allgemeine Beschwerdebefugnis drei Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen. Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer am vorinstanzlichen 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). Das Bundesverwaltungsgericht wendet bei der Prüfung der Beschwerdelegitimation das Recht von Amtes wegen an und ist dabei nicht an die Vorbringen der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

1.2.1 Vereinigungen und Organisationen sind nach konstanter Rechtsprechung dann zur sogenannten egoistischen Verbandsbeschwerde zuzulassen, wenn der Verband als juristische Person konstituiert ist, die Wahrung der in Frage stehenden Interessen zu seinen statutarischen Aufgaben gehört, er ein Interesse der Mehrheit oder mindestens einer Grosszahl seiner Mitglieder vertritt und diese selber zur Beschwerde berechtigt wären (vgl. BGE 131 I 198 E. 2.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHL-

MANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St.Gallen 2010, Rz. 1786 ff.).

In der Beschwerdeschrift vom 13. September 2011 wird ausgeführt, beim Beschwerdeführer 1 handle es sich um einen Verein im Sinne von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210), dessen Vereinsgebiet sich mit dem in der Plangenehmigungsverfügung umschriebenen Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" decke. Zudem sei es der Zweck des Vereins, die Bewohner in ihren persönlichen Interessen in Bezug auf übermässige Lärmimmissionen, welche durch die Bahn verursacht würden, zu schützen. Diese Angaben werden durch die Vereinsstatuten bestätigt. Im Weiteren führt der Beschwerdeführer 1 aus, seine Mitglieder hätten eine Wohnsitzpflicht oder seien Inhaber von Wohneigentum im "Inneren Lind" und allesamt mehr oder weniger von der angefochtenen Verfügung betroffen. Ein grosser Teil der Mitglieder wäre demnach selbst zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert. Der Beschwerdeführer 1 hat auch am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG) und erfüllt somit die Legitimationsvoraussetzungen für die egoistische Verbandsbeschwerde (vgl. ISABELLE HÄNER, Art. 48, in: CHRISTOPH AUER/MARKUS MÜLLER/BENJAMIN SCHINDLER [HRSG.], VwVG – Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, Rz. 28).

1.2.2 Als Inhaber von Wohneigentum oder Anwohner der Gottfried-Keller-Strasse, deren Parzellen unmittelbar an das Bahntrassee der Beschwerdegegnerin angrenzen, sind die Beschwerdeführenden 2 sowie 4-18 durch die angefochtene Verfügung unmittelbar betroffen (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG). Die Beschwerdeführenden 2 sowie 4-18 haben am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG) und sind daher zur Beschwerde legitimiert.

1.2.3 Das allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Dennoch kann das Gemeinwesen als Träger des allgemeinen Beschwerderechts aufgrund von Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert sein, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Legitimation besteht unabhängig davon, ob die Voraussetzungen der Behördenbeschwerde (Art. 48 Abs. 2 VwVG) erfüllt sind, welche oft eine Grundlage in Verfahrensgesetzen oder Spezialerlassen findet und vorliegend z.B. eine Wahrung der Interessen des betroffenen Gemeinwesens durch Einsprache im Plangenehmigungsverfahren voraussetzt (vgl. Art. 18f Abs. 3 EBG; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O.,

Rz. 1782). So ist eine Legitimation zur Beschwerde aufgrund von Art. 48 Abs. 1 VwVG insbesondere dann zu bejahen, wenn das Gemeinwesen spezifische öffentliche Anliegen wahrnimmt und der örtliche Bezug zur Streitsache stark genug ist. Als derartiges Anliegen gilt auch der Schutz der Einwohner vor (Lärm-)Immissionen (vgl. BGE 133 II 30 E.2.2, 133 II 181 E. 3.2.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2016/2006 vom 2. Juli 2008 E. 2.2. f., A-1997/2006 vom 2. April 2008 E. 2.4.2 f. und A-4207/2007 vom 26. Februar 2008 E. 3; ISABELLE HÄNER, Art. 48, a.a.O., Rz. 23 ff., RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 1572 ff.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.87 ff.; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, Art. 48, in: Bernhard Waldmann/Philipp Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, Zürich 2009, Rz. 21-23).

Beschwerdegegnerin und Vorinstanz machen geltend, die Beschwerdeführerin 3 habe ihren Antrag in Bezug auf das Auflageprojekt vom 18. Juni 2008 im Zuge von Einspracheverhandlungen zurückgezogen und sei deshalb nicht zur Beschwerde legitimiert. Im Weiteren dehne sie den Streitgegenstand in unzulässiger Weise aus, indem sie entgegen ihrer ursprünglichen Einsprache ihre Anträge nun auf das gesamte Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" mit Ausnahme der LSW 13a beziehe, weshalb auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 3 insgesamt nicht einzutreten sei (vgl. zum Streitgegenstand nachfolgend E. 1.3, wobei anzumerken ist, dass es die LSW 33 und 13b – nicht jedoch die LSW 13a – sind, welche die Beschwerdeführerin 3 von ihrer Beschwerde ausnehmen).

Die Frage, ob die Beschwerdeführerin 3 zur Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht legitimiert ist und ob sie den Streitgegenstand in unzulässiger Weise ausgedehnt hat, somit auf ihre Beschwerde nicht einzutreten wäre, kann letztendlich – insbesondere auch im Hinblick auf die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Gemeinwesen (vgl. unten E. 5) – offengelassen werden: Die Anträge der Beschwerdeführerin 3 werden ebenso durch das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers 1 erfasst.

1.3 Der Streitgegenstand im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren bestimmt sich aufgrund der im Rahmen des Einspracheverfahrens gestellten Begehren; er darf im Anschluss an den Einsprache- bzw.

Plangenehmigungsentscheid nicht mehr erweitert werden (BGE 133 II 30 E. 2.1 ff.). Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was bereits Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen.

Die von den Beschwerdeführenden 1, 2 sowie 4-18 vor Bundesverwaltungsgericht gestellten Begehren bildeten bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Plangenehmigungsverfahrens (betreffend Streitgegenstand in Bezug auf die Beschwerdeführerin 3 vgl. oben E. 1.2.3 und BGE 133 II 30 E. 2., 2.2, 2.4).

1.4 Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und 52 VwVG).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und ihre Angemessenheit und entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn unter anderem technische Fragen zu beurteilen sind und wenn der Entscheid der Vorinstanz mit Amtsberichten bzw. Stellungnahmen der Fachstellen des Bundes übereinstimmt. Sachkundige Auskünfte einer Amtsstelle werden nur dann inhaltlich überprüft und es wird nur dann von ihnen abgewichen, wenn dafür stichhaltige Gründe, also etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, gegeben sind (RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1130 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 446c f.; BENJAMIN SCHINDLER, Art. 49, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Rz. 9 ff.; BGE 133 II 35 E. 3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6594/2010 vom 29. April 2011 E. 2). Allerdings muss sichergestellt sein, dass das Gericht auch Verwaltungsentscheide, die überwiegend auf Ermessen beruhen, wirksam überprüfen kann (Urteil des Bundesgerichts 1C_309/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 2.1.1 mit Hinweisen). Es ist ohne weiteres zulässig, bei der Prüfung naturwissenschaftlicher und technischer Fragen auf die Berichte und Stellungnahmen der vom Gesetzgeber beigegebenen sachkundigen Instanzen abzustellen. Ergänzende Beweiserhebungen in Form von Expertisen sind denn auch nur ausnahmsweise und nur dort vorzunehmen, wo die Klärung der umstrittenen Sachverhaltsfrage für die rechtliche Beurteilung unabdingbar ist (Urteil des Bundesgerichts 1E.1/2006 vom 2. Juli 2008 E. 15.5.1; Urtei-

le des Bundesverwaltungsgerichts A-486/2009 vom 4. November 2009 E. 5 und A-5306/2009 vom 26. Juni 2009 E. 1.4).

3.

3.1 Die Beschwerdeführenden richten sich in ihren Beschwerden vom 13. resp. 14. September 2011 gegen die Erstellung von LSW im Untersuchungsgebiet "Inneres Lind". Sie beantragen diesbezüglich im Wesentlichen, es sei auf die Erstellung von LSW gänzlich zu verzichten und der Lärmschutz sei durch Massnahmen an den Gebäuden selbst zu realisieren. Sie begründen dies insbesondere mit dem Ortsbildschutz sowie mit dem trennenden Charakter der LSW, welcher bestehende Sichtbeziehungen unterbinde, auf diese Weise das über die Bahnlinie hinweg zusammengewachsene Quartier zertrenne und die Anonymisierung mit den einhergehenden Erscheinungen von sinkender Sicherheit und Vandalismus fördere.

Die Beschwerdegegnerin entgegnet, sie habe einen gesetzlichen Sanierungsauftrag zu erfüllen und die Wohnbevölkerung vor übermässigem Lärm zu schützen. Im Übrigen sei dem Ortsbildschutz bereits zur Genüge Rechnung getragen worden, indem die ursprünglich projektierte Höhe der LSW von 4 Metern weitgehend auf 2 Meter reduziert worden sei.

3.2 Das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), das u.a. bezweckt, den Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen (Art. 1 Abs. 1 USG), sieht vor, dass Emissionen wie Lärm, Luftverunreinigungen oder Erschütterungen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt werden (Art. 11 Abs. 1 USG). Die Emissionen werden anhand von Immissionsgrenzwerten (IGW) beurteilt (Art. 13 Abs. 1 USG). Die Belastungsgrenzwerte für Eisenbahnlärm hat der Bundesrat im Anhang 4 zur Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) festgelegt. Genügt eine Anlage den Vorschriften des USG oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht, muss sie saniert werden (Art. 16 USG).

Seit Oktober 2000 gilt in Ergänzung zum USG das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (BGLE, SR 742.144), das verschiedene Lärmschutzmassnahmen vorsieht und diese einer Rangordnung unterstellt (Art. 1 BGLE). Lärmschutz soll demnach in erster Linie durch technische Massnahmen an den Schienenfahrzeugen erreicht werden. Subsidiär sind bauliche Massnahmen an beste-

henden ortsfesten Eisenbahnanlagen zu treffen (z.B. Lärmschutzwände). In dritter Priorität sind Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden vorgesehen (z.B. Schallschutzfenster). Näheres, namentlich zum Umfang der Massnahmen, ist in den Ausführungsbestimmungen zum BGLE, d.h. in der Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 14. November 2001 (VLE, SR 742.144.1) geregelt. Insbesondere regelt dieser Erlass aber auch die Beurteilungspegel gemäss Emissionsplan bei ortsfesten Eisenbahnanlagen (Art. 19 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 VLE).

Für die Ermittlung der Lärmimmissionen auf den einzelnen, von Bahnlärm betroffenen Grundstücken wird nicht auf den Ist-Zustand und daher auch nicht auf Messungen, sondern auf eine Lärmprognose, nämlich den Emissionsplan, abgestellt (Art. 18 Abs. 1 VLE). Dieser enthält für jeden Streckenabschnitt die bis Ende 2015 zu erwartenden Lärmemissionen bestehender ortsfester Eisenbahnanlagen (Art. 6 Abs. 1 BGLE), wobei insbesondere die Infrastruktur selbst, die sanierten Schienenfahrzeuge sowie die für 2015 prognostizierte Menge und Zusammensetzung des Verkehrs berücksichtigt werden (Art. 6 Abs. 2 BGLE). Der Emissionsplan bildet die verbindliche Grundlage für den Entscheid über bauliche Sanierungsmassnahmen (Art. 6 Abs. 1 BGLE).

3.3 Nach Art. 19 Abs. 2 VLE liegen die Beurteilungspegel gemäss Emissionsplan bei höchstens 65 dB(A) tagsüber resp. bei 55 dB(A) während der Nacht. Die von der Beschwerdegegnerin vorgelegten Lärmprognosen ergeben (vgl. Technischer Bericht der SBB vom 18. März 2008, Anhang 3), dass im Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" bei den unmittelbar an der Bahnlinie gebauten Liegenschaften im Jahr 2015 ohne LSW tagsüber ein Beurteilungspegel von maximal ca. 65 bis 69 dB(A) und nachts ein solcher von maximal ca. 60 bis 66 dB(A) zu erwarten ist. Zwar wird insbesondere von der Beschwerdeführerin 3, die ein privates Unternehmen mit Lärmmessungen beauftragt hat – eine solche Sanierungspflicht bestritten. Sie macht geltend, die Messmethode, welche die Beschwerdegegnerin anwende, sei veraltet und gebe die Immissionen nicht korrekt wieder. Dies trifft nicht zu, sind doch landesweit dieselben Methoden (bei der von der Beschwerdegegnerin angewandten Methode "SEMIBEL" handelt es sich eigentlich nicht um eine Messmethode, sondern vielmehr um eine Berechnung des Eisenbahnlärms [vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5491/2010 vom 27. Mai 2011 E. 6.3]) anzuwenden, sodass ein Vergleich zwischen verschiedenen Untersuchungsgebieten stattfinden kann.

3.4 Aufgrund dieser Rechtslage und der stellenweise überschrittenen Beurteilungspegel besteht eine Sanierungspflicht der Beschwerdegegnerin zumindest in Teilen des Untersuchungsgebietes "Inneres Lind", da die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden (Art. 19 VLE; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht A-5491/2010 vom 27. Mai 2011 E. 7). Dabei liegen die gemäss Plangenehmigungsverfügung vom 13. Juli 2011 mit einer Höhe von zumeist 2 m geplanten LSW im Bereich der gesetzlich festgelegten Regel (vgl. Art. 21 Abs. 1 VLE). Selbst die in der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 21. Oktober 2011 aufgeführten Werte des Kosten-Nutzen-Index (KNI) lassen eine Sanierung als verhältnismässig erscheinen (vgl. Art. 20 VLE).

3.5 Gemäss Art. 7 Abs. 1 BGLE sind bei bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen bauliche Massnahmen so weit anzuordnen, bis die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind. Sollten allerdings der Sanierung überwiegende Interessen, namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes oder der Verkehrs- oder Betriebssicherheit entgegenstehen, so gewährt die Behörde Erleichterungen (Art. 7 Abs. 3 Bst. b BGLE). Kann sodann der Schallschutz aufgrund von gewährten Erleichterungen bei bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen nicht gewährt werden, so stehen die Eigentümer in der Pflicht, an ihren bestehenden Gebäuden Massnahmen zu treffen, welche den Schall in Räumen mit lärmempfindlicher Nutzung dämmen. Können aufgrund der gewährten Erleichterungen die Alarmwerte nicht eingehalten werden, so trägt der Bund die Kosten der Massnahmen zu 100%, können die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, so trägt er die Kosten zu 50% (Art. 10 BGLE i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und 7 Abs. 3 Bst. b BGLE sowie Art. 30 und 32 Abs. 2 VLE; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5491/2010 vom 27. Mai 2011 E. 7.6 und A-1636/2006 vom 12. Februar 2007).

4.

Das Projekt der Beschwerdegegnerin wurde durch das BAV im Zuge eines ordentlichen Plangenehmigungsverfahrens gemäss Art. 18b ff. EBG geprüft und mit Verfügung vom 13. Juli 2011 genehmigt. Es sieht vor, LSW mit einer Höhe von zumeist 2 Metern, vereinzelt mit 3 Metern, und in verschiedener Ausführung (Betonelemente, Steinkörbe oder Beton/Glas-Elemente) zu erstellen, um der Umgebung und den lokalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens beschäftigte sich bereits das BAK mit den ursprünglich auf eine Höhe bis zu 4 Metern geplanten

LSW und kam in seiner Vernehmlassung vom 7. Dezember 2009 zum Schluss, das Ortsbild im Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" verdiene aufgrund der Verzeichnung der Stadt Winterthur im ISOS die grösstmögliche Schonung und es sei eine ungeschmälerte Erhaltung im Sinne der formulierten Erhaltungsziele anzustreben. Es erkannte insbesondere, dass die "kleinteilige Baustruktur von teilweise hoher Qualität mit starker Durchgrünung" sowie die Bedeutung der Sichtbeziehungen über das Bahntrassee hinweg durch die Errichtung von bis zu 4 Meter hohen LSW beeinträchtigt würden. Indessen beurteilte das BAK in einer Gesamtbetrachtung des Projektes eine Regelhöhe des LSW von 2 Metern als mit dem Ortsbildschutz verträglich. In der Folge wurde das Projekt in der Höhe der LSW redimensioniert.

Anlässlich des Augenscheins vom 30. März 2012 machte sich die Delegation des Bundesverwaltungsgerichts vor Ort ein Bild. Dabei kamen auch die Beschwerdeführenden zu Wort, welche wiederholt auf den durch die ENHK in ihrem Gutachten nachträglich beschriebenen Charakter ihres Quartiers aufmerksam machten und immer wieder auf die trennende Wirkung der LSW hinwiesen. Im Weiteren wurden aber auch Sicherheitsbedenken geäussert, zumal von einer Seite der Unterführung deren gegenüberliegender Ausgang mit den LSW nicht mehr einsehbar wäre, dies insbesondere auch nachts. Selbst die Befürchtung, die LSW würden Sprayer anziehen, wurde geäussert. Die Delegation des Bundesverwaltungsgerichts konnte feststellen, dass die von den Beschwerdeführenden sowie der ENHK geäusserten Bedenken in der Tat bestehen.

4.1 Um die zentrale Frage, ob der von den Beschwerdeführenden geltend gemachte Ortsbildschutz die Interessen am Bau von LSW überwiegt, zu beurteilen, beauftragte das Bundesverwaltungsgericht die ENHK mit der Ausarbeitung eines detaillierten Gutachtens.

4.1.1 In diesem, am 8. August 2012 durch die ENHK vorgelegten Gutachten werden die Interessen des Ortsbildschutzes untersucht. Die Begutachtung stützt sich auf Art. 7 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) sowie auf die Tatsache, dass die Stadt Winterthur im ISOS als Stadt aufgenommen ist und dass es sich bei der Planung durch die SBB und der Plangenehmigung der Vorinstanz um Bundesaufgaben gemäss Art. 2 NHG handelt.

Die ENHK führt in ihrem Bericht aus, dass sich die Stadt Winterthur u.a. durch zahlreiche, teilweise stark durchgrünte Wohnquartiere und Siedlungen auszeichne, zu denen auch das Quartier "Inneres Lind" zu zählen sei. So werde das zu beurteilende Untersuchungsgebiet durch das ISOS folgendermassen charakterisiert: Im Westen präge eine Grünzone mit der imposanten Lindenallee und Parkanlagen das Bild der "Gartenstadt Winterthur", wobei der Gleisbogen die Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel "a" ("Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche, wobei die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und die vorhandenen Altbauten bewahrt und störende Veränderungen beseitigt werden sollen") durchquere. Daran anschliessend folge ein Quartier mit Ende des 19. Jh./ Anfang des 20. Jh. erbauten, mit ihren Hauptfronten auf die Bahngeleise ausgerichteten, Kleinvillen und grösseren Einfamilienhäusern in Kombination mit Gartenflächen, wobei dieses Quartier mit dem Erhaltungsziel "B" ("Erhalten der Anordnung und Gestalt der Bauten; Freiräume bewahren; für die Struktur wesentliche Elemente und Merkmale integral erhalten") belegt sei. Weiter ostwärts werde die Siedlung durch eine kleine Gruppe von um 1900 erbauten Wohnhäusern geprägt, wobei das Erhaltungsziel "A" ("Alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume sind integral zu erhalten und störende Eingriffe sind zu beseitigen") formuliert wurde. Weiter entlang des Bahntrassees erstrecke sich ein mit Mehrfamilienhäusern bebauter schmaler Geländegürtel, der im ISOS mit dem Erhaltungsziel "b" ("Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind") qualifiziert sei. Teil dieser Zone sei auch die vom Winterthurer Architekten Hermann Siegrist (1894-1975) geplante Siedlung "Leimenegg". Dieses, u.a. durch das Areal der 1927 erstellten Kantonsschule sowie verschiedener Villen aus dem Jahr 1874 geprägte Gebiet sei mit dem Erhaltungsziel "a" beschrieben. An dieses Quartier schliesse sodann das mit Erhaltungsziel "B" qualifizierte Quartier "Stadtrain" an, dessen Zusammenhang mit den südlich der Bahnlinie gelegenen Quartieren durch die Erstellung von fünfstöckigen Mehrfamilienhäusern, der Aufhebung des Bahnüberganges und der damit verbundenen Erstellung der Stadtrainbrücke etwas gelitten habe. Die ENHK führt in ihrem Gutachten weiter aus, südlich der Bahnlinie seien die Quartiere räumlich stark zusammenhängend bebaut und verweist insbesondere auf die in Sichtbackstein gehaltenen Wohnhäuser (zumeist erbaut zwischen 1870 und 1925), z.T. mit Stilelementen der Neugotik und des Jugendstils. Diesem Quartierteil sei das Erhaltungsziel "A" zugewiesen, was die integrale Erhaltung verlange, zumal das Ensemble räumliche und architekturhistorische Qualitäten sowie eine Bedeutung für das Ortsganze besitze. Ganz besonders verweist die ENHK auf die sich zu beiden Seiten der Bahnlinie

ausbreitenden Gärten und Grünbereiche, welche optische Querverbindungen über den Sichtkorridor der Bahnlinie hinweg bilden würden, so z.B. vor den Häusern der Gottfried-Keller-Strasse, wo sich eine Kontinuität des Grünraums ergebe. Dies sei vor allem der offenen Bepflanzung und dem Verzicht auf aufdringliche Abschrankungen zu verdanken. Als besonders eindrücklich wird im Gutachten der Fachbehörde die auf der Südseite der Bahnlinie gelegene Parkanlage mit Bänken, Pavillon und Kinderspielplatz bezeichnet. Diese Anlage erweitere den Grünraum zwischen Geleisen und Wohnbauten. Auch die Art und Weise, wie die Strassenzüge angelegt worden seien, erlaube immer wieder einen Blick zwischen den locker stehenden Häusern über die Geleise hinweg in das benachbarte Quartier auf der anderen Seite der Bahnlinie. Dabei sei nicht nur am vielbesuchten Kinderspielplatz, sondern auch an den zahlreichen Spaziergängern entlang der Bahnlinie sowie an jenen, welche die Geleise auf den Übergängen oder durch Unterführungen queren, abzulesen, dass hier die Eisenbahn eine zentrale Rolle spiele und eine Attraktion des Quartiers zu sein scheine, wobei der Bahnlinie eher eine verbindende als eine trennende Funktion zukomme.

Die ENHK formuliert in ihrem Gutachten für das Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" einschliesslich der Liegenschaften Gottfried-Keller-Strasse Nr. 55-63 sodann folgende konkreten Schutzziele:

> "- Erhalten der bestehenden historisch gewachsenen Struktur des gesamten Ortsbilds um die Bahnlinie im Bereich "Inneres Lind" und Gottfried-Keller-Strasse.
>
> - Erhalten der Substanz sämtlicher wertvoller Bauten und Ortsteile im Stadtgefüge (Gebiete und Baugruppen mit Erhaltungsziel A, schützenswerte und für die Struktur bedeutende Einzelbauten in den Gebieten mit Erhaltungsziel B sowie schutzwürdige Einzelbauten gemäss Denkmalpflege der Stadt Winterthur).
>
> - Erhalten der strukturierenden und prägenden Freiräume, insbesondere auch der Vorgärten samt Einzäunungen und der Zier- und Nutzgärten hinter und um die Bauten.
>
> - Erhalten der wesentlichen Sichtbezüge der verschiedenen Quartierteile untereinander sowie der optischen Verknüpfungen, vor allem auch über die Geleise hinweg. Dies gilt in besonderem Mass für all jene Quartierteile, deren Grünräume der Öffentlichkeit zugänglich sind und deren Strassenabschnitte einen direkten Sichtbezug zu den Geleisen haben."

Die ENHK stellt in ihrem Gutachten als Fachbehörde fest, dass die geplanten LSW keine historisch wertvolle Bausubstanz tangieren oder die Freiräume als solche in Frage stellen würden. Aus diesem Grund sind das zweite und dritte Schutzziel für die Bewertung der LSW nicht rele-

vant. Hingegen sind das erste und vierte Schutzziel von Bedeutung, da sie sich auf die Erhaltung der optischen Wirkung der Freiräume und die Erhaltung der Sichtbezüge – insbesondere jener, welche von öffentlichem Grund aus wahrnehmbar sind – beziehen. Die Fachbehörde führt weiter aus, Winterthur sei bereits in den 1920er-Jahren als "Beispiel einer schweizerischen Gartenstadt" bezeichnet worden. Mauern und mauerartige Elemente, welche die Erlebbarkeit des weiträumigen und durchgrünten Stadtgefüges verhindern sowie wichtige Sichtverbindungen unterbinden, würden sodann als Fremdkörper wirken. Konkret bedeute dies, dass jeglicher Unterbruch der Sichtachsen von der Südseite der Bahnlinie, jedoch auch von Norden her, schwer wiege und die städtebaulichen Qualitäten der angrenzenden Quartiere beeinträchtige. Die LSW würden demnach die zur Bahn hin offenen und über die Parzellengrenzen und die Bahnlinie hinweg zusammenhängenden Grünräume durchtrennen und abschliessen, wodurch der Sichtbezug auf die gegenüberliegenden Gärten und Häuser völlig verloren ginge, was in keiner Art und Weise der Idee einer Gartenstadt entspreche. Selbst die Strasse würde ihre Qualität als Promenade mit attraktivem Weitblick verlieren.

Diese Überlegungen bestätigt die ENHK bei der abschnittsweisen resp. entsprechend der Nummerierung der einzelnen LSW durchgeführten Betrachtung des gesamten Streckenverlaufs der Bahn im Untersuchungsgebiet "Inneres Lind". Dabei kommt sie zum Schluss, dass die Erstellung der geplanten LSW mit einer Höhe von zumeist 2 Metern auf einer Länge von ca. 57% der Strecke zu einer schweren Beeinträchtigung der Schutzziele, auf ca. 6% der Strecke zu einer leichten und auf 37% der Strecke zu keiner Beeinträchtigung führt. Wiederholt genannt werden dabei der trennende Charakter der LSW und die Unterbindung von Sichtbeziehungen über die Geleise hinweg auf Strassenzüge, Gärten und Parkareale, aber auch das der Gartenstadtidee Winterthurs diametral gegenüber stehende Zerschneiden des Grünraumkontinuums. Diese Einschätzungen und Tatsachen veranlassen die Fachbehörde, in der Erstellung von LSW im "Inneren Lind" eine schwere Beeinträchtigung des Ortsbildes und eine Verletzung der relevanten Schutzziele zu erblicken.

4.1.2 Das NHG präzisiert den Begriff der Bundesaufgabe i.S.v. Art. 24^{sexies} Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und hält in Art. 2 Abs. 1 Bst. a fest, dass davon die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der SBB, erfasst werden. Bei der Erstellung von LSW haben die SBB

gestützt auf Art. 3 NHG dafür zu sorgen, dass u.a. das heimatliche Landschafts- und Ortsbild geschont wird und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleibt. Diese Pflicht wird u.a. dadurch erfüllt, dass Bauten und Anlagen entsprechend gestaltet und unterhalten werden oder gänzlich auf ihre Errichtung verzichtet wird (Art. 3 Abs. 2 Bst. a NHG).

Das NHG nimmt auch Bezug auf die Bedeutung von Inventaren des Bundes, wie beispielsweise das ISOS. Demnach wird gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG durch die Aufnahme eines Objekte von nationaler Bedeutung dargetan, dass dieses in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).

Entsprechend hält Art. 7 BGLE fest, dass Erleichterungen bei Massnahmen an bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen u.a. zugunsten des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes zu gewähren sind, wenn deren überwiegende Interessen der Sanierung entgegenstehen (Art. 7 Abs. 3 Bst. b BGLE; vgl. oben E. 3). Aus diesem Grund ist zu prüfen, ob sich die geplanten LSW als verhältnismässig erweisen, d.h. ob eine Abwägung der Interessen dem Lärmschutz oder dem Ortsbildschutz eine überwiegende Bedeutung zukommen lässt.

4.2 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt, dass eine Massnahme zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist sowie zumutbar bleibt. Ob die Massnahme dem Erfordernis der Zumutbarkeit genügt, ist durch eine Interessenabwägung zu klären (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, S. 152 ff., 213).

4.2.1 Dass sich LSW eignen, die betroffenen Anwohner vor Lärmimmissionen zu schützen, ist nicht bestritten. Ebenso ist die Erforderlichkeit von Lärmschutzmassnahmen im Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" aufgrund der Untersuchungen der Beschwerdegegnerin sowie aufgrund der gesetzlichen Vorgaben (Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 BGLE) gegeben (vgl. oben E. 3).

4.2.2 Vorliegend stehen sich zwei – sowohl öffentliche als auch private – Interessen gegenüber: Zum einen das Interesse, die betroffene Bevölkerung vor übermässigem Bahnlärm zu schützen, zum anderen das Interesse, ein im ISOS verzeichnetes Ortsbild integral zu erhalten und den Charakter der Gartenstadt Winterthur zu bewahren. Letzteres Interesse ist offensichtlich auch ein privates, setzen sich doch die beschwerdeführenden Quartierbewohner für die Erhaltung von Sichtbeziehungen über die Geleise hinweg sowie den Erhalt des durch zusammenhängende Grünräume geprägten Lebensraumes ein.

Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die beiden Interessen zu einander stehen. Grundsätzlich erscheinen sie gleichwertig, wobei der Gesetzgeber dem Ortsbildschutz durch die Gewährung von Erleichterungen (Art. 7 Abs. 3 Bst. b BGLE) eine Vorrangstellung einräumt, wenn er durch gewichtige Gründe den Lärmschutz zu überwiegen vermag. Die beiden Interessen zu gewichten erweist sich als schwierig: Zum einen haben jene öffentlichen Interessen, welche die Lebensqualität der Bevölkerung verbessern oder sich positiv auf deren Gesundheit auswirken sollen, einen hohen Stellenwert. Lärmschutz zählt ohne Zweifel zu diesen Interessen. Dennoch hat er einen lokalen Charakter, können doch entsprechende Massnahmen als quartierbezogen bezeichnet werden. Demgegenüber kann dem Ortsbildschutz durch die Führung von Registern auf Bundesebene klar eine nationale Bedeutung zugeschrieben werden. Auch er betrifft die Lebensqualität, den sozialen Zusammenhalt in einem Quartier, kulturelle und architektonische Aspekte, in einem weiteren Sinne also auch die Zufriedenheit und Gesundheit der Quartierbewohner.

Das Gutachten der ENHK schafft Klarheit. Es befasst sich eingehend und überzeugend mit den einzelnen Teilen des Untersuchungsgebietes "Inneres Lind" und kommt zum Schluss, dass wesentliche Teile der Wohnquartiere durch die Erstellung der geplanten LSW in empfindlicher und gravierender Weise tangiert werden und ihres ursprünglichen Charakters als Teile der Gartenstadt Winterthur durch die trennende Wirkung, die Unterbindung der Sichtbeziehungen über die Geleise hinweg und die Zerschneidung des Grünraumes berauben (vgl. e contrario Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2898/2011 vom 6. Dezember 2012 E.6.2 f.). Diese Analyse der Fachbehörde bestätigt den anlässlich des Augenscheins vom 30. März 2012 gewonnenen Eindruck der Delegation des Bundesverwaltungsgerichts. Interessen des Ortsbildschutzes sind daher insgesamt als überwiegend zu erachten.

Ausserdem ist im Rahmen der Zumutbarkeit zu prüfen, ob die Zweck-Mittel-Relation gegeben ist resp. ob kein milderes Mittel die geplante Massnahme ersetzen kann. Auf den vorliegenden Sachverhalt bezogen bedeutet dies, dass dem überwiegenden Interesse am Ortsbildschutz durch mildere Massnahmen Rechnung getragen werden kann: Der phasenweise zu gewährleistende Lärmschutz sieht gemäss Art. 1 Abs. 2 BGLE vor, Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden umzusetzen, sofern bauliche Massnahmen zur Begrenzung der Emissionen an bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen nicht zielführend sind (vgl. Botschaft über die Lärmsanierung der Eisenbahn vom 1. März 1999, BBl 1999 4912). Insofern existiert neben dem überwiegenden Interesse am Ortsbildschutz, welches die Gewährung von Erleichterungen rechtfertigt, ein milderes Mittel, um den Lärmschutz zu verbessern. Die Zumutbarkeit der geplanten Massnahme ist demnach nicht gegeben und die Erstellung der geplanten LSW nicht als verhältnismässig zu qualifizieren.

4.2.3 Zu prüfen bleibt schliesslich, ob die Errichtung von einzelnen LSW, welche durch das Gutachten der ENHK als "das Ortsbild nicht beeinträchtigend" eingestuft werden, zweckmässig wäre.

Zumal die Erstellung von einzelnen LSW entlang der Bahnlinie zu einem Werk ohne Kontinuität und zu einer "Zerstückelung" der ganzheitlich geplanten Lärmschutzmassnahme führte, ist es abzulehnen, das Projekt bruchstückhaft umzusetzen. Insbesondere ist dies auch von Bedeutung für die Grundeigentümer der Grundstücke Nr. 1/2395 und 1/2396: Die LSW 4 und LSW 20 beeinträchtigen diese Grundstücke in derselben Weise, wie es die LSW 5, 6 und 7 sowie LSW 21, 22 und 23 in Bezug auf die Liegenschaften Gottfried-Keller-Strasse Nr. 53-63b tun.

4.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die geplanten LSW gemäss dem Gutachten der ENHK eine schwere Beeinträchtigung des Ortsbildes im Untersuchungsgebiet "Inneres Lind" darstellen, dies insbesondere durch die Unterbindung von Sichtbeziehungen über die Geleise hinweg sowie durch die Unterbrechung des Grünraumkontinuums, was der Idee der Gartenstadt Winterthur entgegensteht. Aufgrund dieser Erwägungen sind die Beschwerden gutzuheissen, zumal dem Lärmschutzinteresse auch Rechnung getragen werden kann, ohne das Ortsbild zu beeinträchtigen.

5.

5.1 Im Beschwerdeverfahren wird in der Regel die unterliegende Partei kostenpflichtig und es steht ihr keine Parteientschädigung zu (Art. 63 Abs. 1 und 64 Abs. 1 VwVG). Keine Kosten zu tragen haben Vorinstanzen sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Anderen Behörden sowie Kantonen und Gemeinden werden keine Verfahrenskosten auferlegt, wenn sich der Streit wie vorliegend nicht um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

5.1.1 Vorliegend gilt die Beschwerdegegnerin als unterliegende Partei. Gestützt auf Art. 63 Abs. 2 VwVG hat sie jedoch keine Verfahrenskosten zu tragen. Auch eine Parteientschädigung steht ihr nicht zu.

5.1.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführenden keine Verfahrenskosten zu tragen. Die geleisteten Kostenvorschüsse in der Höhe von jeweils Fr. 6'000.-- (Beschwerdeführer 1 sowie gemeinsam Beschwerdeführende 2 und 4-18) sind nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

5.2 Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE, SR 173.320.2) wird eine Parteientschädigung zugesprochen, sofern sich die der zu entschädigenden Partei entstandenen Kosten als notwendig und verhältnismässig erweisen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.68).

5.2.1 Der Beschwerdeführer 1 macht für die anwaltliche Vertretung Kosten in der Höhe von total Fr. 21'291.10 (darin enthalten Fr. 1'575.60 Mehrwertsteuer) geltend. Der ausgewiesene Aufwand erweist sich im Verhältnis zu den klärungsbedürftigen Rechtsfragen als hoch und die vom Beschwerdeführer 1 verfassten Rechtsschriften nicht als besonders umfangreich. Ausserdem weist die Honorarrechnung einen hohen Zeitaufwand für diverse Aktenstudien sowie Aktivitäten auf, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Beschwerde stehen. Aufgrund dieser Erwägungen ist dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer 1 eine angemessen erscheinende Parteientschädigung von Fr. 15'000.-- (inkl. Mehrwertsteuer und Barauslagen) zuzusprechen und der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG und Art. 8 Abs. 2 i.V.m. 10 VGKE).

Die Beschwerdeführenden 2 und 4-18 machen für die anwaltliche Vertretung Kosten in der Höhe von total Fr. 13'674.30 (darin enthalten Fr. 1'012.90 Mehrwertsteuer) geltend. Selbst wenn die Honorarnote keine detaillierten Angaben zum zeitlichen Aufwand der einzelnen Positionen enthält, erscheint der veranschlagte Zeitaufwand gerechtfertigt und verhältnismässig. Der Betrag von Fr. 13'674.30 (inkl. Mehrwertsteuer und Barauslagen) ist demzufolge der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG und Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 VGKE).

5.2.2 Trotz Obsiegens haben Behörden, welche als Partei auftreten, grundsätzlich keinen Anspruch auf Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE; BGE 125 I 182 E. 7; Urteil des Bundesgerichts 5A_306/2007 vom 19. September 2007 E. 6; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.66, MICHAEL BEUSCH, Art. 64, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Rz. 10). Die Beschwerdeführerin 3 hat demnach keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerden werden gutgeheissen und der Plangenehmigungsentscheid vom 13. Juli 2011, Verf.-Nr. 341.5/2011-04-20/121, wird aufgehoben.

2.
Der geleistete Kostenvorschuss des Beschwerdeführers 1 von Fr. 6'000.-- sowie der gemeinsame Kostenvorschuss der Beschwerdeführenden 2 und 4-18 von Fr. 6'000.-- werden nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Hierzu haben die Beschwerdeführenden dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummern bekannt zu geben.

3.
Dem Beschwerdeführer 1 wird eine durch die Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu leistende Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 15'000.-- (inkl. Auslagen und MwSt.) zugesprochen.

4.
Den Beschwerdeführenden 2 sowie 4-18 wird eine gemeinsame, durch die Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu

leistende, Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 13'674.30 (inkl. Auslagen und MwSt.) zugesprochen.

5.
Der Beschwerdeführerin 3 wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

6.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 341.5/2011-04-20/121; Einschreiben)
– das Generalsekretariat BAV (Gerichtsurkunde)
– die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK)
– das Bundesamt für Umwelt (BAFU)
– das Bundesamt für Kultur (BAK)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Stephan Metzger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: