



Urteil vom 10. April 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiber Ivo Hartmann.

Parteien

Einwohnergemeinde Rudolfstetten-Friedlisberg,
Gemeinderat, Friedlisbergstrasse 11, Postfach,
8964 Rudolfstetten,
Beschwerdeführerin,

gegen

BDWM Transport AG,
Direktion Bremgarten,
Zürcherstrasse 10, 5620 Bremgarten AG,
vertreten durch
lic. iur. Simon Kohler, Rechtsanwalt,
Seidel & Partner, Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Verkehr BAV,
Abteilung Infrastruktur, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Plangenehmigung betreffend Sanierung Bahnübergänge
Bahnhofstrasse, Friedlisbergstrasse.

Sachverhalt:**A.**

Der Bahnübergang Friedlisbergstrasse (km 14.025; nachfolgend: BUe Friedlisbergstrasse) befindet sich beim Bahnhof Rudolfstetten (AG) und ist Teil des Knotens Friedlisbergstrasse – Bernstrasse. Es handelt sich um einen dauernd geregelten, stark belasteten Verkehrsknoten. Dieser ist mit einer Verkehrsregelungsanlage mit bahnsicherer Lichtsignalsteuerung ausgerüstet. Sämtliche "bahnfeindlichen" Spuren verfügen über 3-Kammer-Ampeln mit Andreaskreuzen.

B.

Am 9. August 2012 ersuchte die BDWM Transport AG (Bremgarten-Dietikon-Bahn; nachfolgend: Gesuchstellerin) das Bundesamt für Verkehr (BAV) um Dispensation von ihrer Pflicht, den BUe Friedlisbergstrasse (sowie weitere Bahnübergänge) mit einer Schrankenanlage sanieren zu müssen. Sie begründete dies unter anderem mit der hohen Verkehrsbelastung des Bahnübergangs, welche in den Spitzenzeiten am Morgen und Abend zu grossen Staus führe und durch die Sicherung mit einer Schrankenanlage noch verschlimmert werde.

C.

Mit Verfügung vom 27. November 2012 wies das BAV das Dispensationsgesuch ab. Die dagegen erhobenen Beschwerden der Gesuchstellerin sowie weiteren Beschwerdeführenden wies das Bundesverwaltungsgericht seinerseits mit Urteil A-140/2013 vom 15. August 2013 ab. Eine daraufhin beim Bundesgericht erhobene Beschwerde wurde zufolge Rückzugs als gegenstandslos geworden abgeschrieben (Verfügung des BGer 1C_752/2013 vom 4. Oktober 2013).

D.

Am 20. Dezember 2013 reichte die Gesuchstellerin dem BAV ein Projekt zur Sanierung des BUe Friedlisbergstrasse (sowie weiteren Bahnübergängen) ein. Der BUe Friedlisbergstrasse sollte neu mit Halbschranken ergänzt und die Steuerung angepasst werden.

E.

Während der öffentlichen Planaufgabe erhob unter anderem die Einwohnergemeinde Rudolfstetten-Friedlisberg Einsprache beim BAV gegen das Projekt zur Sanierung des BUe Friedlisbergstrasse.

F.

Mit Verfügung vom 18. Juli 2017 wies das BAV die Einsprache ab, soweit es darauf eintrat und diese nicht gegenstandslos geworden war und erteilte die nachgesuchte Plangenehmigung unter verschiedenen Auflagen.

G.

Dagegen erhebt am 11. September 2017 die Einwohnergemeinde Rudolfstetten-Friedlisberg (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie verlangt sinngemäss die Aufhebung der Plangenehmigungsverfügung vom 18. Juli 2017 und die Rückweisung an die Vorinstanz soweit diese den BUe Friedlisbergstrasse und den BUe Bahnhofstrasse betreffe (Begehren Nrn. 1, 2 und 4 [recte: 5]). Ausserdem sei sicherzustellen, dass an sämtlichen noch zu sanierenden Bahnübergängen der Gesuchstellerin eine rechtsgleiche Behandlung erfolge (Begehren Nr. 5 [recte: 6]). Zugleich stellt sie zwei prozessuale Begehren (vorsorgliche Anordnung des Strassenbahnbetriebs bei den genannten Bahnübergängen sowie die hierzu erforderlichen Fahrplananpassungen [Begehren Nrn. 2 und 3 [recte: Nrn. 3 und 4]]).

H.

Am 29. September 2017 und am 20. Oktober 2017 verlangen das BAV (nachfolgend: Vorinstanz) und die Gesuchstellerin (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) je die Abweisung des prozessualen Gesuchs um Anordnung vorsorglicher Massnahmen.

I.

In der Vernehmlassung vom 20. Oktober 2017 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

J.

Die Beschwerdegegnerin beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 3. November 2017 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist.

K.

Mit Zwischenverfügung vom 20. November 2017 weist das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erlass vorsorglicher Massnahmen ab, soweit es darauf eintritt. Auf eine dagegen erhobene Beschwerde tritt das Bundesgericht mit Urteil 1C_9/2018 vom 12. Januar 2018 nicht ein.

L.

In ihren Schlussbemerkungen vom 29. Januar 2018 hält die Beschwerdeführerin an ihren Begehren fest. Sie ersucht zudem um Einsicht in die Verfahrensakten des (parallelen) Beschwerdeverfahrens A-5263/2017.

M.

Das Bundesverwaltungsgericht weist das Begehren um Akteneinsicht am 13. Februar 2018 ab.

N.

Auf die weitergehenden Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidungswesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG entschieden hat. Sämtliche Voraussetzungen sind erfüllt. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2

1.2.1 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden. Richtet sich die Beschwerde gegen eine im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht ergangene Plangenehmigungsverfügung, gilt die Besonderheit, dass die beschwerdeführende Partei nicht über die im Rahmen des Einspracheverfahrens gestellten Begehren hinausgehen oder diese qualitativ verändern darf. Sämtliche Begehren bzw. Einwände gegen das Auflageprojekt müssen zumindest sinngemäss bereits innerhalb der Auflagefrist im Einspracheverfahren erhoben werden

und können im Beschwerdeverfahren nicht mehr nachgetragen werden (Art. 18f Abs. 1 und 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]; vgl. zum Ganzen BGE 133 II 30 E. 2.1 ff.; Urteil des BVGer A-6015/2015 vom 10. Januar 2017 E. 4.1).

1.2.2 Die Beschwerdeführerin hat im vorinstanzlichen Verfahren ausschliesslich Einsprache gegen die Sanierung des BUe Friedlisbergstrasse erhoben. Der BUe Bahnhofstrasse war nicht Gegenstand ihrer Einsprache und er kann demzufolge auch nicht Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bilden. Auf die Beschwerdebegehren ist demnach, soweit sie den BUe Bahnhofstrasse betreffen, von vornherein nicht einzutreten. Damit braucht die Frage, ob die Beschwerdeführerin bezüglich des BUe Bahnhofstrasse zu einer Beschwerde legitimiert ist, nicht beantwortet zu werden.

1.2.3 Sodann verlangt die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin "habe auf den nächsten Fahrplanwechsel bzw. so rasch wie möglich den Fahrplan so anzupassen, damit bei besagten Übergängen mit «Fahrt auf Sicht» bzw. Trambetrieb gefahren werden kann" (Begehren Nr. 3 [recte: 4]). Das Bundesverwaltungsgericht hat dieses Begehren als Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen entgegengenommen, da es mit dem Begehren um einstweilige Anordnung des Strassenbahnbetriebs in einem Konnex steht. Sollte ihm darüber hinaus eigenständige Bedeutung zukommen, wäre darauf nicht einzutreten, da es weder im Einspracheverfahren vorgebracht wurde noch die Vorinstanz darüber befunden hat. Es bildet mithin nicht Teil der angefochtenen Plangenehmigungsverfügung und bewegt sich ausserhalb des Streitgegenstands.

1.2.4 Schliesslich beantragt die Beschwerdeführerin, es sei sicherzustellen, dass bei sämtlichen noch zu sanierenden Bahnübergängen der Beschwerdegegnerin eine rechtsgleiche Behandlung erfolge (Begehren Nr. 5 [recte: 6]). Wie oben dargelegt, bezog sich die Einsprache der Beschwerdeführerin einzig auf den BUe Friedlisbergstrasse. Soweit ihr Antrag darüber hinaus weitere Bahnübergänge erfasst, ist darauf ebenfalls nicht einzutreten.

1.3 Im Übrigen geben weder die Legitimation (Art. 48 Abs. 1 VwVG) noch die weiteren formellen Beschwerdevoraussetzungen (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) Anlass zu Bemerkungen. Demnach ist auf die Beschwerde – vorbehältlich der obigen Ausführungen (E. 1.2) – einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt, das Sanierungsvorhaben sei weder an den in der Plangenehmigungsverfügung genannten Daten publiziert worden noch habe es im genannten Zeitraum zwischen dem 24. Februar 2013 bis zum 25. März 2013 in der Gemeindekanzlei aufgelegt.

Aus den vorinstanzlichen Akten geht eindeutig hervor, dass die Vorinstanz den Kanton Aargau am 17. Januar 2014 ersuchte, für die Publikation und die Auflage des Projekts besorgt zu sein. Entsprechend hält die Vorinstanz fest, dass die genannten Verfahrensschritte nicht im Jahr 2013 erfolgt sind, sondern im Jahr 2014. Die weiteren Datumsangaben seien aber korrekt. Mithin handelt sich um einen Kanzleifehler, welchen auch die Beschwerdeführerin ohne Weiteres hätte erkennen können. Der Fehler ist zu berichtigen.

4.

Die Beschwerdeführerin zweifelt sodann den Fachbericht der Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG sowie der SMA und Partner AG vom 10. November 2015 (nachfolgend: Fachbericht) an. Diesen habe die Beschwerdegegnerin in Auftrag gegeben, weshalb er nicht neutral sei ("bezahlte Studie"). Es sei deshalb ein neues Gutachten zu erstellen.

Die Vorbringen der Beschwerdeführerin erschöpfen sich in einer allgemeinen Kritik am Fachbericht. Sie rügt keine konkreten Fehler oder Unstimmigkeiten im Bericht, dessen Erstellung im Übrigen auf einen Vorschlag anlässlich der Einigungsverhandlung zurückgeht und demzufolge auch von der damals anwesenden Beschwerdeführerin mitgetragen worden sein muss (vgl. Definitives Protokoll zur Einigungsverhandlung vom 27. August 2014, S. 5). Sodann äusserte sich die Beschwerdeführerin auch nicht abschlägig zum Fachbericht, als sie sich dazu im vorinstanzlichen Verfahren mit Stellungnahme vom 11. April 2016 vernehmen liess. Es sind auch sonst keine Mängel im Fachbericht ersichtlich. Demnach kann im Folgenden ohne Weiteres auf den Fachbericht abgestellt werden; der Antrag auf Einholung eines Gutachtens ist damit abzuweisen.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin führt aus, dass eine Ausnahmegewilligung für eine Dispensation von der Sanierungspflicht hätte erteilt werden müssen. Eine Sanierung mittels einer Schrankenanlage beim BUe Friedlisbergstrasse sei weder sachgerecht noch rechtmässig, da kein inakzeptables Unfallrisiko bestehe. Zudem schmälere diese die Leistungsfähigkeit des überlasteten Verkehrsknotens.

5.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bereits in einem früheren Verfahren zu der damals von der Beschwerdegegnerin beantragten Dispensation von der Sanierungspflicht betreffend den strittigen BUe Friedlisbergstrasse geäußert. Dabei hat es festgehalten, dass nach dem Sanierungsregime der Art. 37 ff. EBV eine hohe bzw. nicht mehr schwache strassenseitige Belastung von Bahnübergängen – wie sie unbestrittenemassen beim BUe Friedlisbergstrasse bestehe – gerade als massgebliches Kriterium für und nicht gegen eine Sicherung mit einer Schrankenanlage spreche. Entsprechend beurteilte es die beantragte Dispensation von der Sanierungspflicht abschlägig. Auf die damaligen Erwägungen wird verwiesen (vgl. A-140/2013 E. 3.3 f.). Vorliegend ist der Verkehrsknoten Friedlisbergstrasse – Bernstrasse nach wie vor stark belastet. Folglich kommt eine Dispensation von der Sanierungspflicht nicht in Frage.

6.

6.1 Gemäss Art. 17 Abs. 4 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) 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).

6.2 Die Sicherung und Signalisation von Bahnübergängen ist in den Art. 37 ff. der Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983 (EBV, SR 742.141.1) geregelt. 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. Zudem bestehen detaillierte Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung (AB-EBV, SR 742.141.11, nicht amtlich publiziert, abrufbar unter: <<https://www.bav.admin.ch>> > Rechtliches > Weitere Rechtsgrundlagen und Vorschriften > Ausführungsbestimmungen zur EBV [AB-EBV], besucht am 14. März 2019).

6.3 Art. 37b und 37c EBV räumen der Vorinstanz als Plangenehmigungsbehörde einen weiten Entscheidungsspielraum ein. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Frage, ob ein Bahnübergang aufzuheben oder mit Signalen und Anlagen zu sichern ist und welche der in Art. 37c EBV genannten zulässigen Sicherungsmassnahmen für den Fall der Sicherung zu ergreifen ist. Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich diesbezüglich eine gewisse Zurückhaltung, sofern die Anordnung gestützt auf eine Abwägung der massgeblichen betroffenen Interessen sowie unter Berücksichtigung der weiteren Sicherungsvarianten als zulässig und angemessen erscheint (vgl. Urteil des BVGer A-1353/2014 vom 30. Juli 2015 E. 5.3).

6.4 Gemäss Art. 83f Abs. 1 EBV sind sämtliche Bahnübergänge, die den Art. 37a–37d EBV nicht entsprechen, aufzuheben oder anzupassen (sog. "Sanierung").

7.

Der BUe Friedlisbergstrasse ist derzeit nur mit einer Lichtsignalanlage samt Andreaskreuzen gesichert. Er entspricht unbestrittenermassen nicht den rechtlichen Mindestanforderungen (Art. 37b und Art. 37c EBV) und ist demnach zu sanieren. Zwischen den Parteien ist einzig strittig, wie der Bahnübergang zu sichern ist; dabei stehen zwei Varianten im Zentrum.

7.1 Erstens sieht die Eisenbahnverordnung im Regelfall vor, dass Bahnübergänge mit Schranken oder Halbschrankenanlagen auszurüsten sind (Art. 37c Abs. 1 EBV). Zweitens besteht ausnahmsweise die Möglichkeit, den Bahnübergang mit dem Signal "Strassenbahn" (Art. 10 Abs. 4 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV, SR 741.21]) auszurüsten, wenn die Gleise nach den Fahrdienstvorschriften über den Strassenbahnbetrieb befahren werden (sog. Tram- oder Strassenbahnbetrieb ["Fahrt auf Sicht"]). Eine Schrankenanlage ist in diesem Fall nicht nötig. Gegebenenfalls ist dabei zusätzlich eine Lichtsignalanlage anzubringen (Art. 37c Abs. 3 Bst. d EBV). Anderweitige Sicherungsmöglichkeiten gemäss Art. 37c Abs. 3 EBV, insbesondere die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Varianten (Art. 37 Abs. 3 Bst. a und b^{bis} EBV), stehen nicht zur Verfügung, da weder ein sehr schwacher Strassenverkehr vorliegt noch

ein unverhältnismässiger Aufwand bei der Anbringung der Schrankenanlage erkennbar ist.

7.2

7.2.1 Die Beschwerdegegnerin wendet ein, dass vorliegend keine Wahlmöglichkeit zwischen den beiden Sicherungsvarianten "Schrankenanlage" und "Strassenbahnbetrieb" bestehe. Einerseits verfüge die Vorinstanz in dieser Frage über kein Auswahlmessen. Andererseits wäre für die Anordnung einer Ausnahme ein Gesuch der Beschwerdegegnerin erforderlich, welches sie aber nicht gestellt habe. Im Plangenehmigungsverfahren gelte die Dispositionsmaxime, weshalb eine vom Gesuch abweichende Anordnung – abgesehen von vorliegend nicht relevanten aufsichtsrechtlichen Massnahmen – nicht zulässig sei. Ferner folge aus dem klaren Wortlaut von Art. 37b Abs. 2 EBV, dass die Betriebsart die Signalisation und die Verkehrsregelung am Bahnübergang bestimme und nicht umgekehrt. Sie befahre den BUe Friedlisbergstrasse seit jeher im Eisenbahn- und nicht im Strassenbahnbetrieb und beabsichtige nicht, dies zu ändern. Folglich sei die Ausnahmeregelung von Art. 37c Abs. 3 Bst. d EBV nicht gegeben, da sie einen Strassenbahnbetrieb voraussetze.

7.2.2 Die Beschwerdeführerin bringt dagegen sinngemäss vor, dass ein Auswahlmessen bestehen müsse. Andernfalls würde der Vorinstanz kein "Spielraum" bei der Gesuchsbeurteilung zustehen.

7.3 Entgegen der Beschwerdegegnerin kommt der Vorinstanz im Zusammenhang mit der Wahl der konkret zu treffenden Sanierungsmassnahme ein Auswahlmessen zu (vgl. oben E. 6.3; Urteil des BVGer A-314/2016 vom 10. August 2016 E. 5.1). Vorliegend ist jedoch zunächst nicht die Frage des Auswahlmessens (Schrankenanlage oder Strassenbahnbetrieb) relevant, sondern ob die Vorinstanz gegenüber der Beschwerdegegnerin einseitig einen Strassenbahnbetrieb im Sinn einer Sanierungsmassnahme anordnen könnte oder hierzu ein Gesuch der Beschwerdegegnerin nötig wäre. Davon hängt im konkreten Fall ab, ob überhaupt eine Wahlmöglichkeit zwischen den beiden Sanierungsvarianten besteht, da andernfalls nur die Variante einer Schrankenanlage offenstünde. Wie es sich damit verhält, kann jedoch aufgrund der folgenden Ausführungen offenbleiben (E. 8).

8.

8.1 Wird angenommen, dass der BUE Friedlisbergstrasse sowohl mittels Halbschranken als auch durch die Anordnung eines Strassenbahnbetriebs gesichert werden könnte, gälte es, die geeignetste Sanierungsvariante im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu bestimmen (vgl. oben E. 6.3; Urteil des BVGer A-1182/2017 vom 25. März 2019 E. 8). Dafür sind an erster Stelle die massgeblichen Interessen zu identifizieren. Anschliessend sind die auf dem Spiel stehenden Interessen jeder Sanierungsvariante gegeneinander abzuwägen. Damit wird insbesondere dem Anliegen der Beschwerdeführerin Rechnung getragen, dass eine Beurteilung der gesamten Verkehrssituation (Schiene und Strasse) vorgenommen wird.

8.2 Die Beschwerdegegnerin bringt vor, dass im Rahmen der Interessenabwägung nur jene Interessen herangezogen werden dürfen, die die Eisenbahngesetzgebung zulasse. Kantonales Recht sei im Plangenehmigungsverfahren nur zu beachten, soweit es das Eisenbahnunternehmen nicht unverhältnismässig einschränke. Mithin seien kantonale oder gar kommunale Sichtweisen, wie sie die Beschwerdeführerin einbringe, vorliegend nicht zulässig, da sie keine Grundlage im kantonalen Recht fänden.

Dieser Argumentation ist nicht zu folgen. Zwar ist gemäss Art. 18 Abs. 4 EBG das kantonale Recht nur insoweit zu berücksichtigen, als es das Eisenbahnunternehmen nicht unverhältnismässig bei der Erfüllung seiner Aufgaben einschränkt. Nichtsdestotrotz sind aber im Rahmen des Variantenentscheids für die Sanierung eines Bahnübergangs praxismässig sämtliche berührten Interessen zu ermitteln und zu beurteilen sowie die möglichen Auswirkungen des Projekts zu prüfen (A-314/2016 E. 5.1). Die Interessenabwägung ist dabei nicht auf rein rechtlich geschützte Interessen beschränkt. Vielmehr sind neben den durch kantonale und kommunale Normen erfassten Interessen auch die eisenbahnbetrieblichen sowie die übrigen öffentlichen Interessen miteinzubeziehen (Urteil des BVGer A-373/2014 vom 31. Juli 2014 E. 8). Demnach sind im Folgenden sämtliche geltend gemachten Interessen der Beschwerdeführerin zu beachten.

8.3 Die Beschwerdeführerin rügt, es sei keine umfassende Interessenabwägung vorgenommen worden. Zudem bestreitet sie die Verhältnismässigkeit der genehmigten Schrankenanlage für den BUE Friedlisbergstrasse. Dem Verkehrsträger Strasse würden massive Verspätungen zugemutet, nur um "Sekundenbruchteile" für den Bahnbetrieb einsparen zu können.

Es bestünden überwiegende Interessen an der Sanierung mittels Einführung des Strassenbahnbetriebs im Bereich des strittigen Bahnübergangs. Im Einzelnen bringt sie die folgenden Punkte vor (E. 8.4–8.7).

8.4 Interesse an der Bahnsicherheit:

8.4.1 Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, der Bahnübergang sei bereits heute sehr sicher. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seinem Urteil zur Forchbahn trotz mehreren Unfällen an einem Bahnübergang nicht auf ein inakzeptables Risiko erkannt und einen Weiterbetrieb ohne Schrankenanlage erlaubt. Diese Rechtsprechung lasse sich auf den BUe Friedlisbergstrasse übertragen. Hier wie dort gehe es um eine untergeordnete Strasse und in den letzten Jahren sei kein Unfall mit Personenschaden verzeichnet worden. Dies spreche gegen eine Sanierung mit einer Schrankenanlage.

8.4.2 Die Beschwerdegegnerin hält dagegen, dass aus Sicht des Gesetzgebers Bahnübergänge grundsätzlich als gefährlich eingestuft würden. Ein Bahnübergang gefährde sowohl die kreuzenden Fahrzeuge bzw. Personen als auch den ungestörten Bahnbetrieb. Massgeblich sei zudem nicht die konkrete Gefahr bei einem Bahnübergang; es werde vielmehr auf die abstrakte Gefährdungssituation abgestellt. Deshalb seien auch die von der Beschwerdeführerin angeführten Unfallzahlen für die Frage der Sanierungspflicht und die Sanierungsvariante nicht relevant.

8.4.3 Die Rechtsprechung hat wiederholt festgehalten, dass jede höhenungleiche Querung zwischen Schiene und Strasse oder Wegen – unbesehen ihrer Sanierungsbedürftigkeit – eine Gefahrenquelle und damit eine Einschränkung der Betriebssicherheit darstellt (vgl. Urteil des BGer 1C_162/2012 vom 14. Dezember 2012 E. 3.2.3; A-1182/2017 E. 8.3.1). Dabei sind die Unfallzahlen eines Bahnübergangs gerade nicht relevant. Vielmehr genügt es für die Sanierungsbedürftigkeit, wenn dessen Gefährlichkeit aufgrund objektiver Umstände erstellt ist (z.B. schlechte Sichtverhältnisse, hohes Verkehrsaufkommen, etc.; vgl. Urteil des BGer 1A.117/2003 vom 31. Oktober 2003 E. 4.1).

8.4.4 Nach dem Gesagten stellt der BUe Friedlisbergstrasse eine Gefahrenquelle dar. Dass sich in den letzten Jahren keine Unfälle mit Personenschaden am BUe Friedlisbergstrasse ereignet haben, vermag daran nichts zu ändern. Zudem kann die Beschwerdeführerin aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Forchbahn (Urteil des BVGer A-373/2014 vom

31. Juli 2014) nichts zu ihren Gunsten ableiten. Dieses Urteil, in welchem sich das Bundesverwaltungsgericht zur Risikoakzeptanz im Zusammenhang mit einer Ausnahmegewilligung äusserte, betraf einen mit Blinklichtsignalen ausgerüsteten Fussgängerbahnübergang (E. 9.8). Vorliegend liegt jedoch ein Bahnübergang an einem erheblich belasteten Verkehrsknoten im Streit. Gerade aufgrund der hohen Verkehrsbelastung mit motorisiertem Verkehr ist die Gefahr des Bahnübergangs und damit der Handlungsbedarf ausgewiesen (vgl. A-140/2013 E. 3.3, wonach die vorliegend hohe Verkehrsbelastung gerade für eine Sanierung spreche). Das Interesse der Öffentlichkeit und der Eisenbahnunternehmen an der Vermeidung von Unfällen bzw. der Verminderung des Unfallrisikos ist als erheblich einzustufen. Ihm kommt zentrale Bedeutung zu (Urteil 1C_162/2012 E. 3.2.3) und es ist im Folgenden zu berücksichtigen. Damit ist zugleich das öffentliche Interesse an einem ungestörten Bahnverkehr verknüpft (vgl. Urteil des BVerfG A-4435/2012 vom 26. März 2013 E. 5.3)

8.5 Interesse an der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Verkehrsknotens und der Verhinderung von Risikoverlagerungen:

8.5.1 Aus Sicht der Beschwerdeführerin sprechen sodann Interessen der Verkehrssicherheit gegen die Schrankenanlage beim BUe Friedlisbergstrasse. Diese würde die Leistungsfähigkeit des Verkehrsknotens schmälern und zu verlängerten Stauzeiten führen. Dadurch komme es zu einer Risikoverlagerung, da der Verkehr vermehrt in die Quartiere ausweichen würde. Es würden neue Gefahren in den Quartierstrassen mit "Tempo-30-Zonen" geschaffen. Zudem sei die geplante Einführung einer Taktverdichtung in den Spitzenzeiten (Umstellung vom 15-Minuten- auf den 7.5-Minuten-Takt) nicht berücksichtigt worden.

8.5.2 Aus dem im vorinstanzlichen Verfahren eingeholten Fachbericht folgt, dass der Verkehrsknoten Friedlisbergstrasse – Bernstrasse im heutigen Zeitpunkt noch als ausreichend leistungsfähig eingestuft wird (Auslastung 87%). Die Staulänge in der Abendspitze (Stand 2014) liegt im IST-Zustand bei über 80 m (Bernstrasse Nord, Spur 12) und die mittlere Wartezeit beträgt 24 Sekunden; für das Jahr 2025 wird eine Staulänge von rund 180 m (Bahnhofstrasse Nord, Spur 12) und eine mittlere Wartezeit von 73 Sekunden prognostiziert. Der Verkehrsknoten wird dannzumal an der Grenze seiner Leistungsfähigkeit angelangt sein (Auslastung 100%). Die Leistungsfähigkeit des Verkehrsknotens wird dabei primär von der Bernstrasse (Spur 12) bestimmt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine "bahnfeindliche" Spur. Aus diesem Grund hat die Sanierung des BUe

Friedlisbergstrasse – unbesehen der konkreten Sanierungsvariante – keine Auswirkungen auf die Gesamtleistungsfähigkeit des Knotens. Im Übrigen genügen die Fahrstreifen den zu erwartenden Rückstaulängen. Analysiert man sodann die am stärksten belastete "bahnfeindliche" Spur (Linksabbieger Bernstrasse Nord, Spur 18), ergibt sich folgendes Bild:

	Wartezeit während der Bahnphase (Abendspitze, Stand 2014)	Wartezeit während der Bahnphase (Abendspitze, Prognose 2025)
Ist-Zustand	90 Sekunden	106 Sekunden
Bahnschranke	101 Sekunden	116 Sekunden
Strassenbahnbetrieb	95 Sekunden	110 Sekunden

Die mittlere Wartezeit pro Personenwageneinheit auf der Spur 18 ist bei sämtlichen Varianten identisch. Sie beträgt im Jahr 2025 rund 60 Sekunden (vgl. Fachbericht, S. 66).

8.5.3 Aus den dargelegten Zahlen lassen sich die folgenden Schlüsse ziehen. Erstens ist die abnehmende Leistungsfähigkeit des Verkehrsknotens der allgemeinen Verkehrszunahme und nicht der Sanierung BUe Friedlisbergstrasse geschuldet. Sollte es deswegen zu einem allfälligen Ausweichverkehr kommen, ist die dadurch bedingte Risikoverlagerung bei der folgenden Interessenabwägung unbeachtlich. Zweitens führt die Sanierung mit einer Bahnschranke sowohl im Vergleich zum IST-Zustand als auch gegenüber dem Strassenbahnbetrieb nicht zu erheblich längeren Wartezeiten während der Bahnphase auf der Bernstrasse; die durchschnittliche Wartezeit ist sogar identisch. Allfälligen dadurch bedingten Risikoverlagerungen aufgrund des Ausweichverkehrs kann zudem mit geeigneten Vorkehrungen (Anbringung von Fahrverbotstafeln für den Durchgangsverkehr und allfälligen Anpassungen im Strassenbereich oder des Verkehrsregimes [Tempo-30-Zonen, Fahrbahnverengungen, etc.]) entgegengewirkt werden.

8.5.4 Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Taktverdichtung auf den 7.5-Minuten-Takt könnte sich zwar negativ auf die Leistungsfähigkeit des Verkehrsknotens auswirken. Es ist jedoch unklar, ob und wann es zu dieser Taktverdichtung kommt. Die Beschwerdeführerin führt selbst aus,

dass mit "dem Bau der Limmattalbahn [...] seitens [der Beschwerdegegnerin], rufe bzw. Wünsche nach einem Betrieb der BDWM-Strecke im [7.5 Minuten-Takt] laut" würden. Zudem macht sie nicht geltend, dass das entsprechende Verkehrsangebot bestellt wurde. Vor diesem Hintergrund erscheint die Taktverdichtung als zu wenig gesichert, um sie in der folgenden Interessenabwägung berücksichtigen zu können.

8.5.5 Zusammengefasst kommt dem Interesse an der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Verkehrsknotens und der Verhinderung von Risikoverlagerungen nur eine geringe Bedeutung zu.

8.6 Interesse an der Verkehrssicherheit sowie an finanziell tragbaren Sanierungen:

8.6.1 Die Beschwerdeführerin legt dar, es komme am BUe Friedlisbergstrasse nur zu wenigen Rotlichtdurchfahrten. Entsprechend sei der Bahnübergang heute sehr sicher im Betrieb und es rechtfertige sich keine aufwändige und teure Schrankenanlage.

8.6.2 Bei der Frage der Sicherheit beim Übertritt über den Bahnübergang sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Einerseits ist der BUe Friedlisbergstrasse bereits im heutigen Zeitpunkt belastet; im Jahr 2025 wird er aufgrund der prognostizierten Verkehrszunahme an der Grenze seiner Leistungsfähigkeit angelangt sein. Da sich die Gefährlichkeit aufgrund objektiver Umstände, insbesondere der Verkehrsbelastung bemisst (vgl. oben: E. 8.4.3), kann von der Zunahme der Verkehrsbelastung auf eine Erhöhung des Gefahrenpotentials geschlossen werden. Andererseits stellt jede Rotlichtüberfahrt ein Gefahrenpotential dar. Beim BUe Friedlisbergstrasse wurde in einem Zeitraum von rund 6 Tagen allein auf den beiden "bahnfeindlichen" Spuren Nrn. 15 und 18 über 25 Rotlichtfahrer registriert; dies entspricht 44 % aller Rotlichtüberfahrten im betrachteten Zeitraum (Fachbericht, S. 54 f.). Diese Gefährdungen dürften in Zukunft aufgrund des steigenden Verkehrsaufkommens noch zunehmen. Mithin ist auch diesen Sicherheitsinteressen in der folgenden Interessenabwägung Rechnung zu tragen.

Soweit die Beschwerdeführerin gegen eine Schrankenanlage auch die tieferen Kosten eines Strassenbahnbetriebs anführt, dürfte dies wohl zutreffen. Darauf wird im Folgenden ohne nähere Prüfung abgestellt.

8.7 Interesse an der Fahrplanstabilität:

8.7.1 Die Beschwerdeführerin wendet ein, dass die zeitlichen Verzögerungen aufgrund des Trambetriebs nur minimale Auswirkungen auf den Bahnbetrieb hätten. Die Bahnen fahren schon aufgrund des aktuellen Betriebs mit höchstens 45 km/h, weshalb eine Reduktion auf die maximal zulässigen 40 km/h im Strassenbahnbetrieb zu keinen unzumutbaren Verzögerungen führe. Es gehe vielmehr um "Sekundenbruchteile". Selbst mit dem aktuellen Fahrplan seien die Anschlüsse gewährleistet.

8.7.2 Die Beschwerdegegnerin verweist auf den Fachbericht. Danach würde allein der Strassenbahnbetrieb über den BUe Bahnhofstrasse, welcher sich auf der Bahnstrecke Bremgarten – Dietikon befindet und ebenfalls saniert werden soll, zu einem instabilen Fahrplan mit Anschlussbrüchen in Dietikon führen. Dies gelte erst Recht, wenn nun zusätzlich für den BUe Friedlisbergstrasse "auf Sicht" gefahren werde. Ohnehin sei nicht auf die maximal zulässige Geschwindigkeit abzustellen, sondern die beim Fahren "auf Sicht" maximal zulässige Geschwindigkeit aufgrund der vorherrschenden Sichtdistanzen.

8.7.3 Aus dem Fachbericht folgt, dass die Beschwerdegegnerin im Strassenbahnbetrieb den BUe Friedlisbergstrasse aufgrund der Sichtdistanzen nur noch mit 20 km/h und nicht mit den behaupteten 40 km/h befahren könnte. Sie verliert dadurch 9 Sekunden (Fahrt Richtung Dietikon). Spätestens ab einer Verzögerung von 25 Sekunden schliesst der Fachbericht auf eine Instabilität des Fahrplans, ohne die massgebliche Schwelle spezifisch für den BUe Friedlisbergstrasse ermittelt zu haben (Fachbericht, S. 30 und 100). Ob somit allein der Strassenbahnbetrieb über den BUe Friedlisbergstrasse zu einer Fahrplaninstabilität führt, ist fraglich. Immerhin ist aber festzuhalten, dass Verzögerung zu einer Verknappung der Fahrzeitréserven und damit zu einer Einschränkung der Betriebsflexibilität führen.

Soweit die Beschwerdeführerin im Übrigen vorbringt, die Zeitverluste könnten in anderen Streckenbereichen, durch die Aufgabe des dortigen Strassenbahnverkehrs, wieder wettgemacht werden, kann sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Diese Streckenbereiche bilden nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Im Übrigen führt die Vorinstanz aus, dass in den betreffenden Bereichen eine Sanierung bzw. Entflechtung nur mit baulich äusserst aufwändigen Massnahmen (rückwärtige Erschliessungen in dicht bebautem Gebiet, Linienverlegungen) hätte erreicht werden können. Damit fällt das Vorbringen auch aus diesem Grund ausser Betracht.

8.8 Im Folgenden sind die einzelnen Interessen gegeneinander abzuwägen.

8.8.1 Es bestehen auf der einen Seite erhebliche Interessen an der Verminderung des Unfallrisikos und der Gewährleistung eines sicheren und ungestörten Bahnbetriebs. Die Vorinstanz stuft die Sanierungsvarianten der Schrankenanlage und den Strassenbahnbetrieb in eisenbahnrechtlicher Hinsicht prinzipiell als gleichwertig ein. Immerhin ergänzt sie aber, dass mit einer Schranke als physischer Barriere insbesondere bei Unachtsamkeit der Verkehrsteilnehmer, bei witterungsbedingten oder anderen Einschränkungen der Sicht, eine effektive Trennung von Schiene und Strasse herbeigeführt werden könne und damit das Regelungsziel von Art. 37c EBV wirksam umgesetzt werde.

8.8.2 Auf der anderen Seite fällt das Interesse an der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Verkehrsknotens nicht ins Gewicht. Die zu erwartende Verschlechterung der Leistungsfähigkeit ist nicht auf den Bahnbetrieb zurückzuführen. Sodann hat weder die Sanierung im Vergleich zum IST-Zustand einen massgeblichen Einfluss auf die Wartezeiten noch führt die Anbringung einer Schrankenanlage im Vergleich zum Strassenbahnbetrieb zu wesentlich längeren Wartezeiten; die mittlere Wartezeit ist sogar identisch. Entsprechend werden denn auch – entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin – mit der Sanierung des Bahnübergangs die Probleme nicht einseitig zu Lasten des Strassenverkehrs gelöst. Dieser ist vielmehr nur unwesentlich betroffen. Werden zudem die Interessen an der Verkehrssicherheit berücksichtigt, zeigt sich, dass aufgrund der Verkehrszunahme und den (zusätzlichen) zu erwartenden Rotlichtüberfahrten mit einer Erhöhung des Gefahrenpotentials zu rechnen ist. Dabei ist nicht von der Hand zu weisen, dass mit den Schranken eine effektive Trennung von Schiene und Strasse erreicht wird und Rotlichtüberquerungen kurz vor der Durchfahrt der Eisenbahn eher verhindert werden. Deshalb trägt die Schrankenanlage dem zentralen Interesse an der Verminderung des Unfallrisikos und damit verbunden dem ungestörten Bahnbetrieb besser Rechnung als die allfällige Sanierungsvariante "Strassenbahn".

8.8.3 Vor diesem Hintergrund vermögen weder das wenig gewichtige Interesse an der Verhinderung von allfälligen Risikoverlagerungen noch die allfälligen finanziellen Interessen der Beschwerdeführerin den Entscheid für eine Schrankenanlage umzustossen.

8.8.4 Zwar ist vorliegend nicht ausgewiesen, ob der Strassenbahnbetrieb über den BUe Friedlisbergstrasse zu Instabilitäten im Fahrplan der Beschwerdegegnerin führt. Zumindest schmälert er aber die Fahrplanreserven und die betriebliche Flexibilität der Beschwerdegegnerin. Auch dies spricht für die Anbringung einer Schrankenanlage.

8.8.5 Insgesamt überwiegen die Interessen an der Schrankenanlage die entgegenstehenden Interessen an einem Strassenbahnbetrieb. Selbst wenn Letzterer hoheitlich angeordnet werden könnte, wäre ihm vorliegend nicht der Vorzug zu geben. Die Vorinstanz hat somit zu Recht die Schrankenanlage bewilligt.

9.

Sodann kritisiert die Beschwerdeführerin, dass sich die Vorinstanz nicht zur Kostenverlegung bzw. zur Kostentragungspflicht der Sanierungsmassnahmen geäussert habe.

Die Vorinstanz hat die massgeblichen Grundsätze zur Kostenverlegung (Art. 26 und Art. 27 EBG) dargelegt. Diese finden jedoch keine Anwendung, wenn zwischen den Beteiligten abweichende Vereinbarungen getroffen werden (Art. 32 EBG). Damit soll den betroffenen Parteien gerade die Freiheit belassen werden, im Einzelfall von den gesetzlichen Grundsätzen abweichende Vereinbarungen über die Kosten zu treffen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Eisenbahngesetzes vom 3. Februar 1956, BBl 1956 I 213, S. 250). Demnach ist das Vorgehen der Vorinstanz nicht zu beanstanden, dass sie den Parteien zunächst die Möglichkeit einräumt, die Kostenverlegung einvernehmlich zu regeln, zumal sie die Parteien, für den Fall eines Scheiterns einer einvernehmlichen Regelung, dazu verpflichtete, ein Anstandsverfahren gemäss Art. 40 Abs. 2 EBG einzuleiten.

10.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Weitere Beweiserhebungen (Augenschein bzw. Fahrt im Strassenbahnbetrieb) erübrigen sich, womit sämtliche Beweisanträge der Beschwerdeführenden abzuweisen sind.

11.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht zu befinden.

11.1 Im vorliegenden Fall wurde kein kombiniertes Plangenehmigungsverfahren durchgeführt. Demnach sind die Kosten und Entschädigungen nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu verlegen.

11.2 Grundsätzlich sind die Verfahrenskosten von der unterliegenden Beschwerdeführerin zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemeinwesen, die Beschwerde führen und unterliegen, werden die Verfahrenskosten jedoch nur auferlegt, wenn sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen dreht (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Solches ist vorliegend nicht der Fall. Deshalb ist von einer Kostenerhebung abzusehen.

11.3 Der obsiegenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin ist eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen. Sie ist der Beschwerdegegnerin von der Beschwerdeführerin zu entrichten (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG). Mangels Kostennote wird die Parteientschädigung aufgrund der Akten auf Fr. 2'000.– festgesetzt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. BAV-411.211-00004/00002; Einschreiben)

– das GS UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Ivo Hartmann

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 BGG). Die Rechtschrift 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: