



Urteil vom 20. Juni 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

Pro Velo Bern,
Birkenweg 61, 3013 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

1. **BERNMOBIL,**
Städtische Verkehrsbetriebe Bern,
Eigerplatz 3, Postfach, 3000 Bern 14,
2. **Schweizerische Bundesbahnen SBB,**
Immobilien - Recht, Compliance und Beschaffung,
Frohburgstrasse 10, 4600 Olten,
vertreten durch
BERNMOBIL,
Städtische Verkehrsbetriebe Bern,
Eigerplatz 3, Postfach, 3000 Bern 14,
Beschwerdegegnerinnen,

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

Gegenstand

Tramregion Bern, 1. Realisierungsetappe und Schnittstellenprojekte, Schnittstellenprojekt B2: Sanierung Gleisanlagen Breitenrain.

Sachverhalt:**A.**

Am 31. März 2013 reichten BERNMOBIL und die Schweizerische Bundesbahnen (SBB) beim Bundesamt für Verkehr (BAV) ein Plangenehmigungsgesuch für das Projekt "Tramregion Bern" ein. Die 1. Realisierungsetappe umfasst den Bau einer neuen Tramlinie zwischen Bern und Ostermündigen, wobei es in verschiedene Teil- und Schnittstellenprojekte gegliedert ist.

Das Schnittstellenprojekt B2 "Sanierung Gleisanlagen Breitenrain" sieht vor, die Traminfrastruktur im Bereich Moserstrasse, Viktoriaplatz und Kornhausstrasse zu erneuern und anzupassen, den Viktoriaplatz umzugestalten sowie die Werkleitungen zu sanieren und zu ergänzen.

B.

Das BAV ordnete am 4. Juni 2013 die Durchführung eines ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens an und beauftragte den Kanton Bern, für die öffentliche Auflage besorgt zu sein. Die öffentliche Planaufgabe dauerte vom 13. Juni bis 12. Juli 2013. Während der öffentlichen Auflage gingen verschiedene Einsprachen ein, darunter jene des Vereins Pro Velo Bern.

Der Verein Pro Velo Bern beantragte mit Rechtsbegehren 5 seiner Einsprache, die Gleisbautechnik sei so zu gestalten, dass der ans Gleis angrenzende Strassenbelag absolut niveaugleich mit der neuen Schiene liege.

C.

Am 19. August 2015 ersuchte BERNMOBIL um den Erlass einer Teilplangenehmigungsverfügung betreffend Schnittstellenprojekt B2 "Sanierung Gleisanlagen Breitenrain".

D.

Am 10. November 2017 erteilte das BAV die ersuchte Plangenehmigung (Teilgenehmigung) betreffend Schnittstellenprojekt B2 "Sanierung Gleisanlagen Breitenrain" unter Auflagen und entschied gleichzeitig über die Einsprachen, soweit es auf sie eintrat und sie nicht gegenstandslos geworden sind. Das Rechtsbegehren 5 der Einsprache des Vereins Pro Velo Bern wies es ab.

Zum Rechtsbegehren 5 der Einsprache führte das BAV in den Erwägungen aus, die Höhenlage des Strassenbelags müsse konstruktiv an den Gleisrost gebunden sein und dauerhaft das Höhenniveau der Oberkante der Schienenlauffläche aufweisen (vgl. Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung vom 15. Dezember 1983 [AB-EBV, SR 742.141.11], AB 31, Normalspur, Ziff. 11.5). Diese Ausführungsbestimmung definiere ein Mindestmass, das nicht unterschritten werden dürfe und sei sinngemäss auch für die Meterspurbahnen unter Einschluss von Strassenbahnen anwendbar. In dem vom BAV genehmigten Lichtraumprofil BERNMOBIL verlaufe die Grenzlinie im unteren Bereich aussenseitig nur 2 cm über der Schienenoberkante. Eine Tieferlegung der Schienen gegenüber dem Belag um 5 mm bis 10 mm und ein Quergefälle von 3 % zur Schiene (gemäss Normalprofil Tramregion Bern) würde in der Summe zu einer Verletzung des Lichtraumprofils im unteren Bereich führen. Bei neuverlegten Gleisen gelte indes ein leichter Schienenüberstand als Standard. In der Praxis werde eine Überstand von maximal 5 mm (+/- Bautoleranz) realisiert. Ein Verschmieren des Asphalts und damit ein Fremdkörperauftrag auf die Schienen könnten so vermieden werden. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) als Fachbehörde sei im Rahmen seiner Beurteilung zum Schluss gekommen, ein Schienenüberstand von maximal 5 mm, wie von BERNMOBIL vorgesehen, sei genehmigungsfähig. Das BAV schliesse sich der Auffassung der Fachbehörde an.

E.

Gegen die Plangenehmigung des BAV (nachfolgend: Vorinstanz) vom 10. November 2017 erhebt der Verein Pro Velo Bern (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 11. Dezember 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Plangenehmigung, soweit das Rechtsbegehren 5 seiner Einsprache abgewiesen worden sei.

In der Begründung rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe eine bundesrechtswidrige Gleisbautechnik bewilligt, die bisher aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht zur Anwendung gekommen sei. Ein Schienenüberstand von 5 mm widerspreche den Sicherheitsvorgaben sowohl von Art. 31 Ziff. 11.5 AB-EBV als auch von Ziff. 14b der Schweizer Norm 640 064, herausgegeben von der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (nachfolgend: VSS-Norm). Es handle sich um wichtige Normen zum Schutz der Velofahrenden, die gestützt auf Art. 2 der Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Eisenbahnverordnung, EBV, SR 742.141.1) geschaffen worden seien. Die in der

Plangenehmigung erwähnte Praxis eines Schienenüberstands von 5 mm (+/- Bauleranz) sei weder belegt noch entspreche sie den geltenden Normen. Die Vorinstanz habe sicherheitsrelevante Aspekte nicht berücksichtigt sowie den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt. Tramschienen würden die Sicherheit des Veloverkehrs gefährden und seien Ursache von folgeschweren Unfällen. Rage die Tramschiene über den Strassenbelag hinaus, reiche die für die Rutschfestigkeit nötige seitliche Haftreibung zwischen Velorad und der glatten Stahlfläche der Tramschiene nicht mehr aus, um seitliche Schubkräfte bei der Querung auszugleichen. Das Velorad gleite deshalb bei einem Querungswinkel unter ca. 45 Grad und spätestens bei nassen Gleisen unweigerlich ab, was zu einem Sturz führen könne. Das Gefahrenpotential steige mit jedem Millimeter Überstand überproportional an. Wenn zudem ein ungenügendes Längsgefälle bestehe, fliesse im Winter das Schmelzwasser entlang des Gleisüberstandes nicht ab, womit Eisflächen in Längsrichtung entstünden. Diese Gefahrenstellen träten sogar dann auf, wenn die übrige Strasse längst schneefrei und trocken sei. Zugleich seien die vorgebrachten Nachteile eines niveaugleichen Schieneneinbaus nicht überzeugend. Da das Tramrad konisch sei, liege das Äussere des Rads auch ohne Überstand ganz leicht über dem Belag. Technisch sei es sogar wesentlich einfacher, einen Belag bündig mit den Schienen zu verlegen. Dass der normkonforme Belagseinbau technisch möglich sei, zeige sich an dem im Jahr 2017 abgeschlossenen Umbauprojekt Eigerplatz in Bern. Dort seien die Einbauten velosicher realisiert worden. Auch in anderen Städten werde niveaugleich gebaut, wobei zwischen dem Asphaltbelag und der Schiene eine Fuge verwendet werde. Mit einer solchen Fuge könnte eine Verschmutzung der Schienen minimiert oder ganz vermieden werden.

F.

Die Vorinstanz lässt sich am 24. Januar 2018 vernehmen. Sie schliesst in der Vernehmlassung auf Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung im Wesentlichen auf die Erwägungen der Plangenehmigung. Ergänzend merkt sie an, vom Beschwerdeführer sei das bereits ausgeführte Teilprojekt 2 "Sanierung Eigerplatz Bern" als velosicher bezeichnet worden. Eine Gefährdung für den Veloverkehr im hier interessierenden Perimeter, welches nach denselben Normen sowie Bestimmungen projektiert und beurteilt worden sei, sei deshalb auszuschliessen.

G.

BERNMOBIL und die SBB (nachfolgend: Beschwerdegegnerinnen) beantragen in der Beschwerdeantwort vom 7. Februar 2018 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

In der Begründung betonen die Beschwerdegegnerinnen, im Projektperimeter werde eine seit Jahren bewährte Gleisbautechnik eingesetzt. Die Projektierungsrichtlinie von BERNMOBIL sehe einen Gleisüberstand von 3 mm (+/- Bautoleranz) vor. Sie habe dem Beschwerdeführer an der Besprechung vom 12. Mai 2014 zugesichert, der Schienenüberstand inkl. Bautoleranz werde in keinem Fall 5 mm überschreiten. Das bedeute, dass der Überstand auf den neu zu erstellenden Streckenabschnitten zwischen 0 und 5 mm betragen werde. Ohnehin würden Schienen im Laufe der Zeit durch Abnutzung an Höhe verlieren. Auf dem Schienennetz seien daher stets unterschiedliche Überstände zwischen Schiene und Strassenbelag zu finden. Die vom Beschwerdeführer angerufene Ausführungsbestimmung von Art. 31 Ziff. 11.5 AB-EBV sei vorliegend nicht anwendbar. Selbst wenn sie allenfalls analog anwendbar wäre, erweise sich die Projektierung als zulässig. Ein Verbot für einen Gleisüberstand könne aus der Bestimmung nicht herausgelesen werden. Es sei daran festzuhalten, dass es einer Toleranz bedürfe. Der Belagseinbau erfolge mit schweren Maschinen und eingebaut werde körniges Material, weshalb ein millimetergenauer Einbau über lange Strecken schlicht nicht möglich sei. Das Rad des Trams sei überdies breiter als die Schiene. Würde die Schiene den Strassenbelag nicht geringfügig überragen, läge die Radlauffläche auf dem angrenzenden Strassenbelag auf. Dies würde nicht nur zu Einbussen des Fahrkomforts, sondern insbesondere auch zu Materialverschleiss und zu einer zusätzlichen Lärmerzeugung führen. Ausserdem wären mögliche Bitumenreste auf der Schiene ein Problem. Der Gleisüberstand sei sowohl in Bern wie auch in Zürich gängige Praxis. Beim äusserst stark frequentierten Eigerplatz in Bern, den der Beschwerdeführer als Beispiel anführe, sei der Schieneneinbau in Beton erfolgt, welches als Material über eine grössere Belastbarkeit verfüge. Diese Methode erlaube grundsätzlich ein leicht genaueres Arbeiten, da eine Fuge zwischen Beton und Schiene eingebaut werde. Sie sei indes wesentlich teurer und aus lärmtechnischer Sicht nachteilig, weshalb sie nicht auf dem gesamten Streckennetz realisiert werde. Zu beachten sei, dass die eigentliche Gefahr für Velofahrende nicht im Gleisüberstand bestehe, sondern in der dahinter liegenden, unvermeidlichen Rille. Der Gleisüberstand spiele insofern keine entscheidende Rolle als Gefahrenquelle. Im Projekt seien sodann bewusst zusätzliche Schächte für die Schienenentwässerung aufgenommen worden, so dass

die Gefahr des gefrorenen Schmelzwassers minimiert sei. Bei der Plangenehmigung sei somit weder Bundesrecht verletzt noch der rechtserhebliche Sachverhalt unvollständig berücksichtigt worden.

H.

In den Schlussbemerkungen vom 16. März 2018 hält der Beschwerdeführer an seiner Beschwerde fest.

Ergänzend legt der Beschwerdeführer dar, das ASTRA selbst habe zunächst von einer hohen Unfallgefahr für den Veloverkehr gesprochen, sich dann aber ohne Begründung der Auffassung der Beschwerdegegnerinnen angeschlossen. Das Beispiel Eigerplatz belege, dass eine velosichere Bauweise technisch möglich sei und dies unabhängig vom Material für den Strassenbelag. Entscheidend sei eine sorgfältige Bauweise. In der Stadt Bern gebe es viele niveaugleiche Gleisabschnitte, ohne dass es zu erheblichen betrieblichen Problemen geführt hätte. Nicht einmal Stellen mit zu tiefen Gleisen würden sofort saniert. Dies zeige auf, dass in der angefochtenen Verfügung die erforderliche Güterabwägung zwischen der Gefährdung für den Veloverkehr und den von Beschwerdegegnerinnen vorgebrachten betrieblichen Anliegen fehle.

I.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheiderelevant, 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 im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Behörde nach Art. 33 VGG erlassen wurden und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Der angefochtene Plangenehmigungsentscheid stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar, die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG gefällt wurde. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das

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

1.2

1.2.1 Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen 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 Erfordernis der formellen Beschwerde gemäss Bst. a ergibt sich auch aus den Regeln für das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren des Bundes. Gemäss Art. 18f Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) ist im ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren vom weiteren Verfahren ausgeschlossen, wer als Partei im Sinne des VwVG oder des Enteignungsgesetzes vom 20. Juni 1930 (EntG, SR 711) während der Auflagefrist keine Einsprache erhebt. Praxisgemäss kann auch ein Verband, der als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und eine Vielzahl seiner Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; BGE 142 II 80 E. 1.4.2; Urteil des BVGer A-6015/2015 vom 10. Januar 2017 E. 2.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 963 ff.; je mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Wer keine eigenen, sondern nur allgemeine oder öffentliche Interessen geltend machen kann, ist nicht befugt, Beschwerde zu führen. Das Beschwerderecht steht daher auch nicht jedem Verein zu, der sich in allgemeiner Weise mit dem fraglichen Sachgebiet befasst. Vielmehr muss ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet bestehen, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist (BGE 136 II 539 E. 1.1 mit Hinweisen, vgl. Urteil des BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 1.1). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist zur Beschwerde gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen befugt, wer die betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzt, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall ist; dagegen genügt das bloss gelegentliche Befahren der Strasse nicht (BGE 136 II 539 E. 1.1; Urteile des BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 1.1 und 1A.73/2004 vom 6. Juli 2004 E. 2.2; Urteile des BVGer A-5990/2014 vom 8. Juni 2015 E. 1.2.1 und A-5160/2014 vom 14. Juli 2015

E. 1.3.1). Diese Praxis wird analog auch auf Beschwerden gegen Strassenprojekte angewendet (vgl. Urteil des BGer 1C_317/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 5.6; vgl. WIEDERKEHR/EGGENSCHWILER, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, 2018, Rz. 61 Fn. 149 mit Hinweisen).

1.2.2 Der Beschwerdeführer nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil. Mit seinem Begehren, die Gleisbautechnik sei so zu gestalten, dass der ans Gleis angrenzende Strassenbelag absolut niveaugleich mit der neuen Schiene liege, drang er nicht durch (Rechtsbegehren 5 der Einsprache). Pro Velo Bern ist als Verein konstituiert. Gemäss seinen Statuten bezweckt er, die Verbreitung des Velos als gesundes und umweltfreundliches Verkehrsmittel in Stadt, Region und Agglomeration Bern zu fördern. Insbesondere wahrt er die Interessen der velofahrenden Bevölkerung gegenüber den zuständigen Behörden (Art. 2 der Statuten). Mit der vorliegenden Beschwerde setzt sich der Verein für einen sicheren Veloverkehr innerhalb der Stadt Bern und damit für Interessen ein, die seinen Mitgliedern gemeinsam sind und deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört. Der geforderte enge Zusammenhang zwischen dem statuarischen Zweck und dem Verfahrensgegenstand ist demnach speziell auch in örtlicher Hinsicht gegeben. Vorliegend wird eine Plangenehmigung und nicht eine funktionelle Verkehrsbeschränkung angefochten. Die Situation ist aber insoweit mit einer funktionellen Verkehrsbeschränkung vergleichbar, als der Beschwerdeführer ebenfalls geltend macht, eine Mehrheit der Mitglieder würden als aktive Velofahrende die Moserstrasse, den Viktoriaplatz und die Kornhausstrasse regelmässig nutzen und seien daher vom dortig projektierten Schienenüberstand besonders betroffen. Die vom Projektperimeter umfassten Strassen bilden eine zentrale, grossräumige Verkehrsachse für den Veloverkehr mitten in der Stadt Bern. Bei den örtlichen Gegebenheiten erscheint es plausibel, dass eine Vielzahl der Mitglieder die streitbetroffenen Schienen mehr oder weniger regelmässig überqueren müsste und von einer dortigen Einschränkung der Sicherheit des Veloverkehrs stärker als die Allgemeinheit betroffen wäre. Eine für die egoistische Verbandsbeschwerde ausreichend grosse Zahl der Mitglieder dürfte folglich selber zur Beschwerde befugt sein. Die Voraussetzungen für die egoistische Verbandsbeschwerde sind damit gegeben und der Beschwerdeführer ist zur vorliegenden Beschwerde berechtigt.

1.3 Die Beschwerde wurde im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb darauf einzutreten ist.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Beurteilung von Fachfragen durch eine fachkundige Vorinstanz geht, und weicht in solchen Fällen nicht ohne Not bzw. zwingenden Grund von deren Auffassung ab. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte bzw. alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1; statt vieler: Urteil des BVGer A-1216/2018 vom 21. Mai 2019 E. 3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.154 ff.; JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, S. 111, N. 189).

3.

3.1 Zunächst ist auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen näher einzugehen.

3.2 Mit einer Plangenehmigung nach Art. 18 ff. EBG wird die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen bewilligt, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen; Art. 18 Abs. 1 EBG; vgl. Urteil des BGer 1C_32/2017 vom 6. März 2018 E. 6.1; BVGE 2018 II/1 E. 3.1.1; Urteil des BVGer vom 20. Mai 2019 E. 3.4.1; STÜCKELBERGER/HALDIMANN, Schienenverkehrsrecht, in: Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Verkehrsrecht, Band IV, 2008, Rz. 24 ff.; je mit Hinweisen). Art. 17 Abs. 1 EBG bestimmt, dass Bahnanlagen nach den Anforderungen des Verkehrs, des Umweltschutzes und gemäss dem Stand der Technik zu erstellen sind (vgl. Urteil des BGer 1C_152/2017 vom 28. August 2018 E. 4.1; Urteil des BVGer A-5160/2014 vom 14. Juli 2015 E. 2.1; KERN/KÖNIG, Öffentlicher Verkehr, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 9.70; je mit Hinweisen).

3.3 Die Anforderungen des Gesetzes werden auf Verordnungsstufe weiter ausgeführt. So müssen nach Art. 2 Abs. 1 EBV Bauten, Anlagen, Fahrzeuge und ihre Teile so geplant und gebaut werden, dass sie sicher betrieben und sachgerecht instand gehalten werden können. Die Ausführungsvorschriften bezeichnen die technischen Normen, die geeignet sind, Vorschriften der Eisenbahngesetzgebung zu konkretisieren, wobei nach Möglichkeit europäisch harmonisierte Normen zu bezeichnen sind (Abs. 2). Bei deren Fehlen sind die anerkannten Regeln der Technik anzuwenden (Abs. 3). Darüber hinaus ist der Stand der Technik zu berücksichtigen, wenn dadurch ein Risiko mit verhältnismässigem Aufwand weiter reduziert werden kann (Abs. 4). Gemäss Art. 31 EBV bezeichnet das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Reglemente, Normalien und Pflichtenhefte, die für das Oberbaumaterial und dessen Verlegung gelten.

Für die hier relevante Meterspur von Strassenbahnen fehlt eine ausdrückliche Regelung in den Ausführungsbestimmungen. Für den Gleisoberbau für Bahnübergänge vor Normalspurbahnen sehen die Ausführungsbestimmungen in Art. 31 Ziff. 11.5 AB-EBV vor, dass die Höhenlage des Strassenbelags konstruktiv an den Gleisrost gebunden sein und dauerhaft das Höhengniveau der Oberkante der Schienenlauffläche aufweisen muss. In der angefochtenen Verfügung wendet die Vorinstanz Art. 31 Ziff. 11.5 AB-EBV sinngemäss als Mindestmass auch für die vorliegende Meterspurbahn an. Nicht ersichtlich ist, weshalb diese Bestimmung allein das Mindestmass definieren soll, wie dies vor allem von den Beschwerdegegnerinnen vertreten wird. Aus dem eindeutigen Wortlaut ist vielmehr zu schliessen, dass damit zugleich auch das Höchstmass des Schienenüberstandes geregelt wird.

Ähnlich wie die vorgenannte Ausführungsbestimmung statuiert Ziff. 14b VSS-Norm, auf die sich der Beschwerdeführer ergänzend beruft, dass bei Kreuzungen zwischen Schiene und Strasse die Schienenoberkante und die Oberkante des Strassenbelags auf gleichem Niveau liegen soll. Ziff. 14b VSS-Norm kommt vorliegend kein Rechtssatzcharakter zu. Gemäss der allgemeinen Rechtsprechung gilt, dass VSS-Normen, sofern das anwendbare Recht nichts anderes vorsieht, nicht schematisch und starr, sondern verhältnismässig, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse anzuwenden sind (vgl. Urteile des BGer 1C_175/2018 vom 7. März 2019 E. 3.1, 1C_341/2018 vom 16. Januar 2019 E. 2.1 und 1C_330/2017 vom 7. März 2018 E. 5.2; Urteil des BGer A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 13.3.6.).

3.4 Es ist somit festzuhalten, dass für die Meterspur eine unmittelbar rechtsverbindliche Regelung fehlt, jedoch übereinstimmend sowohl die von der Vorinstanz sinngemäss angewendete Ausführungsbestimmung von Art. 31 Ziff. 11.5 AB-EBV wie auch Ziff. 14b VSS-Norm eine Niveaugleichheit der Schiene im Verhältnis zum Strassenbelag einfordern.

In der angefochtenen Plangenehmigung bewilligt die Vorinstanz den von den Beschwerdegegnerinnen projektierte Schienenüberstand von maximal 5 mm. Zu prüfen ist somit, ob die Vorinstanz im Rahmen einer Interessenabwägung im Einzelfall zu Recht von Art. 31 Ziff. 11.5 AB-EBV sowie von Ziff. 14b VSS-Norm abgewichen ist. Die vom Beschwerdeführer gerügte fehlerhafte Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts ist ebenfalls im Zusammenhang mit der nachfolgenden Interessenabwägung zu beurteilen.

4.

4.1 Für die Interessenabwägung sind in einem ersten Schritt die berührten Interessen zu ermitteln. Anschliessend sind die ermittelten Interessen mithilfe rechtlich ausgewiesener Massstäbe zu beurteilen und hiernach die Interessen entsprechend ihrer Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend zu berücksichtigen bzw. gegeneinander abzuwägen. Die gesamte Interessenabwägung ist sodann in der Entscheidungsbegründung offenzulegen (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 26 Rz. 36-38; vgl. BGE 138 II 346 E. 10.3; Urteil des BGer 1C_172/2011 vom 15. November 2011 E. 2.4; BVGE 2016/35 E. 3.3 ff.; je mit Hinweisen)

4.2 Im Hinblick auf die Interessenabwägung ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz weder die Genehmigungsfähigkeit an sich noch die technische Realisierbarkeit des vom Beschwerdeführer geforderten niveaugleichen Einbaus der Tramschienen je in Abrede gestellt hat, sondern sie hat diesen lediglich unter Verweis auf eine nicht näher begründete Praxis als nachteilig für den Trambetrieb erachtet. Rechtlich und technisch sollte es somit grundsätzlich möglich sein, die Tramschienen niveaugleich zum Strassenbelag zu verlegen, zumindest soweit in technischer Hinsicht eine Betonbauweise mit zusätzlicher Fuge eingesetzt wird und unter Vorbehalt einer allfälligen Bautoleranz. Eine solche niveaugleiche Verlegung ist an verschiedenen Orten der Schweiz zu beobachten und kann insofern als gerichtsnotorisch gelten. Sie wird zudem von Beschwerdeführer anhand von Beispielen, namentlich des Eigerplatzes in Bern, belegt. Soweit

die Beschwerdegegnerinnen teils behaupten, technisch sei eine niveaugleiche Verlegung im Projektperimeter nicht realisierbar, ist ihnen in dieser Absolutheit nicht zu folgen.

4.3 Aus den Erwägungen der angefochtenen Verfügung geht nicht erkennbar hervor, inwieweit die Vorinstanz die Sicherheitsinteressen der Velofahrenden beim erforderlichen Abwägungsprozess miteinbezogen hat. Der vorgebrachte Einwand des Beschwerdeführers, der projektierte Schienenüberstand gefährde den Veloverkehr, lässt sich indes nicht einfach von der Hand weisen. Im vorinstanzlichen Verfahren hat das ASTRA als Bundesfachstelle für den Langsamverkehr zunächst aus Sicherheitsgründen beantragt, die Normlage der Schienen im Regelfall sogar 5 bis 10 mm tiefer zu setzen. Allein aufgrund betrieblicher Belange des Tramverkehrs hat die Fachstelle einem Schienenüberstand von maximal 5 mm im Ergebnis als genehmigungsfähig erachtet. Tramschienen stellen bekanntermassen eine potentielle Gefahrenstelle für den Veloverkehr dar. Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerinnen ist die Gefährdung nicht auf die Gleisrille beschränkt, sondern trifft auch auf den hier strittigen Überstand zu. Denn wie das ASTRA nachvollziehbar aufzeigt, entstehen kritische Bereiche für den Veloverkehr vor allem im Bereich von Verflechtungsstrecken und in der Vorsortierung von Knoten. Bei einem spitzwinkligem Queren von der überstehenden Tramschiene kann das Velorad abgleiten. Gleitet das Velorad bei der Innenseite der Tramschienen ab, kann es zudem in die Gleisrille geraten. Speziell bei nassen Schienen wird dadurch ein Unfallrisiko für den Veloverkehr geschaffen. Es ist zwar davon ausgehen, dass die von den Beschwerdegegnerinnen zusätzlich projektierten Entwässerungsmassnahmen die Gefahr von vereisendem Schmelzwasser im Bereich der Tramschienen minimieren und so zu einer verbesserten Verkehrssicherheit beitragen. Die Verkehrsgefährdung, die gemäss den Ausführungen des ASTRA vom Schienenüberstand selbst ausgeht, wird damit aber nicht beseitigt. Es ist somit festzuhalten, dass der projektierte Schienenüberstand sich nachteilig auf die Sicherheit des Veloverkehrs im Projektperimeter auswirkt. Dem öffentlichen Interesse an einem sicheren Trambetrieb kommt grundsätzlich ein hohes Gewicht zu. Indem die Vorinstanz auf dieses Interesse in der Plangenehmigung nicht näher eingegangen ist, liegt eine ungenügende Sachverhaltsfeststellung sowie Interessenermittlung vor.

4.4 Als Nächstes ist das Interesse der Verkehrssicherheit den weiteren wesentlich betroffenen Interessen gegenüberzustellen. Gemäss Vorinstanz können durch den leichten Überstand ein Verschmieren des Asphalts und

damit ein Fremdkörperauftrag auf die Schienen vermieden werden. Nach den Beschwerdegegnerinnen kann zudem auf diese Weise einer erhöhten Abnutzung des Fahrzeugs wie auch Einbussen beim Fahrkomfort und einer unerwünschten höheren Lärmbelastung entgegengewirkt werden, da die Radlauffläche des Trams nicht auf dem angrenzenden Asphaltbelag aufliegt. Aus den Erwägungen der angefochtenen Verfügung ist zu schliessen, dass der projektierte Schienenüberstand vorwiegend aufgrund von wirtschaftlichen und betrieblichen Interessen genehmigt wurde. Die mit einem Schienenüberstand verbundene Kostenersparnis wie auch die übrigen angeführten Interessen werden indes von keinem der Verfahrensbeteiligten näher dargelegt und substantiiert begründet. Die massgebend betroffenen Interessen erschliessen sich auch nicht aus den Akten. Dem ausgewiesenen und gewichtigen Interesse der Verkehrssicherheit stehen somit allfällige wirtschaftliche und betriebliche Interessen sowie Interessen des Lärmschutzes gegenüber, die in ihren Konsequenzen jedoch weitgehend unklar geblieben sind. Auch in diesem Punkt erweist sich die vom Beschwerdeführer erhobene Rüge der ungenügenden Sachverhaltsfeststellung und Interessenermittlung als zutreffend.

4.5 An dieser Stelle ist somit festzustellen, dass der Plangenehmigung insgesamt eine ungenügende Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie Interessenermittlung zu Grunde liegt. Bei der vorliegenden unvollständigen Aktenlage ist eine Ermittlung, Gewichtung und abschliessende Abwägung der massgebenden Interessen durch das Bundesverwaltungsgericht nicht möglich. Folglich lässt sich auch nicht beurteilen, ob die Beschwerdegegnerinnen in Bezug auf den projektierten Schienenüberstand zu Recht von Art. 31 Ziff. 11.5 AB-EBV und Ziff. 14b VSS-Norm abgewichen sind. Da die Sachverhaltsvervollständigung und anschliessend erneute Interessenabwägung am besten durch die Vorinstanz unter Beizug der entsprechenden Fachbehörden erfolgt, rechtfertigt es sich, die Angelegenheit ausnahmsweise an diese zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG; vgl. zur Mitwirkungspflicht der Beschwerdegegnerinnen Urteil des BVer A-4930/2011 vom 26. Januar 2012 E. 4.2 und 4.5 f.). Bei der erneuten Prüfung hat die Vorinstanz auf eine vollständige Interessenabwägung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zu achten. So wäre es durchaus denkbar, dass an besonders kritischen Stellen im Projektperimeter eine niveaugleiche Verlegung der Schienen gerechtfertigt wäre, während andernorts darauf verzichtet werden könnte. Soweit von Art. 31 Ziff. 11.5 AB-EBV und Ziff. 14b VSS-Norm abgewichen wird, z.B. wegen der zu erwartenden Bautoleranz, sind die Abweichungen nachvollziehbar zu be-

gründen. Das ASTRA und allenfalls auch die Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) sind als Fachstellen beizuziehen. Als Folge vorstehender Erwägungen ist die Angelegenheit somit in Gutheissung der Beschwerde zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdegegnerinnen als unterliegend, weshalb sie die Verfahrenskosten zu tragen haben (Art. 63 Abs. 1 VwVG); die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) gilt praxisgemäss als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 137 V 57 E. 2, 132 V 215 E. 6.1; Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 6). Keine Kosten zu tragen hat die Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren werden auf Fr. 1'500.- festgelegt und den Beschwerdegegnerinnen zur Bezahlung auferlegt (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der vom obsiegenden Beschwerdeführer in der Höhe von Fr. 1'500.- geleistete Kostenvorschuss ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

5.2 Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer sowie die unterliegenden Beschwerdegegnerinnen haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat die Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, die angefochtene Verfügung aufgehoben und die Angelegenheit zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'500.- festgesetzt und den Beschwerdegegnerinnen zur Bezahlung auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post. Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.- wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerinnen (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. BAV-411.24-00002/00003/00342; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Flurina Peerdeman

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: