

(Entscheid des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes vom 8. Februar 1993)

Eisenbahnrechtliches Plangenehmigungsverfahren. Doppelspurausbau Rotkreuz-Gisikon/Root.

Verfahren.

- Die SBB sind als Gesuchstellerin im Plangenehmigungsverfahren zur Verwaltungsbeschwerde legitimiert (Art. 40 EBG und Art. 4 SBBG; Art. 9 SBBV).

- Nicht wieder gutzumachender Nachteil als Voraussetzung einer selbständigen Beschwerde im Sinne von Art. 45 VwVG bejaht, da die Frage, ob Lärmschutzmassnahmen vom Plangenehmigungsverfahren getrennt werden können, und damit die Frage nach dem richtigen Verfahren zu beantworten ist.

Art. 8 LSV. Wesentliche Änderung einer sanierungsbedürftigen Anlage; wann sind Lärmimmissionen wahrnehmbar stärker?

Art. 14 LSV. Dürfen bei der Verpflichtung zur gleichzeitigen Sanierung (Art. 18 USG) Erleichterungen gewährt werden? Zulässigkeit von Fristerstreckungen bei Pflicht zu gleichzeitiger Sanierung? Fragen offen gelassen.

- Die Zumutbarkeit einer gleichzeitigen Sanierung ist nicht gegeben, wenn die Trennung der betrieblichen von den baulichen Änderungen möglich ist und sichergestellt werden kann, dass die Sanierung schliesslich nicht später als bei einer gleichzeitigen Behandlung mit dem Bauvorhaben erfolgt.

Procédure d'approbation des plans selon le droit applicable aux chemins de fer. Mise à double voie de la ligne Rotkreuz-Gisikon/Root.

Procédure.

- En leur qualité de requérants dans la procédure d'approbation des plans, les CFF sont habilités à déposer un recours de droit administratif (art. 40 LCF et art. 4 LCFF; art. 9 OCF).

- Il y a préjudice irrévocable ouvrant la voie au recours séparé au sens de l'art. 45 PA car il s'agit de savoir si les mesures de lutte contre le bruit peuvent être séparées de la procédure d'approbation des plans; par conséquent, il y a lieu de définir quelle est la procédure correcte.

Art. 8 OPB. Lorsqu'une installation doit subir une modification notable, à partir de quel moment les émissions de bruit sont-elles davantage perceptibles?

Art. 14 OPB. En cas d'obligation de procéder à un assainissement simultané (art. 18 LPE), peut-on accorder des allègements? Est-il admissible de prolonger le délai lorsqu'il existe une obligation de procéder à un assainissement parallèle? Questions laissées ouvertes.

- On ne peut exiger un assainissement simultané lorsqu'il est possible de faire une distinction entre des modifications touchant l'exploitation et d'autres relevant de la construction. Tel est le cas également lorsqu'on peut garantir un assainissement effectué en fin de compte pas plus tard que le projet de construction.

Procedura d'approvazione dei piani per i progetti ferroviari. Costruzione di un secondo binario sulla tratta Rotkreuz-Gisikon/Root.

Procedura.

- Le FFS sono legittimate ad inoltrare, in veste di richiedenti nella procedura di approvazione dei piani, un ricorso amministrativo (art. 40 LFerr e art. 4 LFFS; art. 9 OFFS).

- Si ammette l'esistenza di un pregiudizio irreparabile, presupposto per un ricorso indipendente ai sensi dell'art. 45 PA, poiché si tratta di accertare se le misure di protezione contro l'inquinamento fonico vanno separate dalla procedura d'approvazione dei piani e, pertanto, di appurare quale sia la procedura corretta da seguire.

Art. 8 OIF. Modifica sostanziale di un impianto da risanare; quando sono percettibilmente più forti le immissioni foniche?

Art. 14 OIF. Nel caso venga ordinato un risanamento contemporaneo (art. 18 LPA), possono essere concesse facilitazioni? È ammissibile prorogare il termine nel caso in cui vi è l'obbligo di risanamento contemporaneo? Problemi in sospenso.

- Un risanamento contemporaneo non è sopportabile qualora sia possibile separare le modifiche d'esercizio dalle modifiche d'ordine edile e se sussiste la garanzia che il risanamento si concluda prima di quanto lo fosse nel caso in cui venisse trattato contemporaneamente al progetto di costruzione.

Sachverhalt

A. Im Rahmen des beim Bundesamt für Verkehr (BAV) hängigen Plangenehmigungsverfahrens in Sachen Doppelspurausbau Rotkreuz-Gisikon/Root stellten die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) mit Eingabe vom 23. August 1990 den Verfahrens Antrag, dass das Erstellen von Lärmschutzwänden und die Vornahme allfälliger Sanierungsmassnahmen vom Hauptverfahren (eigentlicher Doppelspurausbau) zu trennen und in ein separates Verfahren zu verweisen seien, und dass in die Plangenehmigungsverfügung für den Doppelspurausbau (im einzelnen ausgeführte) Auflagen aufzunehmen seien, die einen zeitlich einzuhaltenden Rahmen für die Planung und Durchführung der Lärmschutzmassnahmen setzten. Mit Verfügung vom 6. März 1991 wies das BAV den Antrag der SBB ab.

B. Mit Rechtsschrift vom 15. März 1991 haben die SBB Beschwerde beim EVD mit folgenden Anträgen erhoben:

«1. In Gutheissung der Beschwerde sei die Zwischenverfügung vom 6. März 1991 des BAV betreffend eisenbahnrechtlichem Plangenehmigungsverfahren Doppelspurausbau Rotkreuz-Gisikon/Root vollumfänglich aufzuheben.

2. Es seien im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren Doppelspurausbau Rotkreuz-Gisikon/Root die Erstellung von Lärmschutzwänden und die Vornahme allfälliger Massnahmen an den Objekten vom Hauptverfahren (eigentlicher Doppelspurausbau) zu trennen und in ein separates Verfahren zu verweisen.

3. Folgende Auflagen seien in die Plangenehmigungsverfügung aufzunehmen:

3.1. Die Einleitung des separaten Plangenehmigungsverfahrens für die Lärmschutzmassnahmen hat spätestens innerhalb von 6 Monaten seit Rechtskraft der Plangenehmigungsverfügung bezüglich Doppelspurausbau zu erfolgen.

3.2. Der Baubeginn für die Lärmschutzmassnahmen hat spätestens innerhalb von 6 Monaten seit Rechtskraft der entsprechenden Plangenehmigungsverfügung zu erfolgen.

3.3. Die SBB dürfen das Betriebskonzept mit mehr und/oder schnelleren Zügen auf der ausgebauten Strecke Zug-Luzern erst nach der Realisierung der Lärmschutzmassnahmen anwenden. Diese letzte Auflage ist nur dann vorzusehen, falls das EVED die Auffassung des BAV bezüglich wahrnehmbar stärkerer Lärmimmission teilt.

4. (Eventualbegehren)

5. und 6. (Verfahrensanträge)

Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement hat

in Erwägung gezogen:

I

1. (Zuständigkeit)

2. Frage der prozessualen Legitimation, namentlich der Beschwerdeaktiv-legitimation der SBB

Die SBB schliessen in der Beschwerde von ihrer gesetzlich vorgesehenen Passivlegitimation (Art. 5 Abs. 2 SBBG) auf ihre Aktivlegitimation. Die Voraussetzungen von Art. 48 VwVG seien erfüllt. Sollte das EVED den SBB die Beschwerdelegitimation absprechen, beantragen die SBB die Behandlung der Eingabe als Aufsichtsbeschwerde gemäss Art. 71 VwVG.

Die SBB sind keine juristische Person, sondern eine unselbständige (im Sinne von nicht rechtsfähige) Anstalt des Bundes, die innerhalb der Schranken der Bundesgesetzgebung verwaltungsmässig unabhängig ist. Sie sind als öffentliche Anstalt und Trägerin von Verwaltungsaufgaben sowie in rechtlicher Verbindung mit dem Bund ebenfalls Gemeinwesen. Ihre Prozessfähigkeit und Passivlegitimation wird gestützt auf die Art. 1 und 5 des BG vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG, SR 742.31) von Rechtsprechung und Lehre ausdrücklich anerkannt (vgl. BGE 102 Ib 315, mit Hinweis auf BGE 91 I 228). In diesem Sinne sind in der bisherigen Praxis des EVED die SBB als Beteiligte im Verfahren anerkannt worden. Bisher musste allerdings die Frage, ob die SBB im Plangenehmigungsverfahren (und im Rahmen der darin ergangenen Zwischenverfügungen) - einzig darüber ist hier zu entscheiden - auch selber zur Beschwerde legitimiert sind, nicht beantwortet werden.

Fraglich ist, ob die SBB als dem Bund gehörender Betrieb im Plangenehmigungsverfahren überhaupt gegen Verfügungen des BAV oder des EVED als Bundesbehörden rekurrieren können, oder ob sie auf den aufsichtsrechtlichen Weg zu verweisen sind. Ist der Schluss zu ziehen, dass den SBB die Verwaltungsbeschwerde offensteht, sind die weiteren Voraussetzungen nach Art. 48 VwVG zu überprüfen. Andernfalls ist die Eingabe der SBB als Aufsichtsbeschwerde entgegen zu nehmen.

3. Gegen eine Beschwerdebefugnis der SBB spricht das Argument, dass es nicht der Sinn des Verwaltungsverfahrens ist, verwaltungsinterne Streitigkeiten oder Unstimmigkeiten auszutragen (vgl. Gygi Fritz, Beiträge zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 379, mit Hinweisen). Die hierarchisch untergeordnete Behörde soll nicht befugt sein, das Verfahren fortzusetzen, wenn zu ihrem Unwillen die vorgesetzte Instanz eine Beschwerde gegen ihre Verfügung geschützt hat (Gygi, a.a.O., mit Hinweis auf die Botschaft zum Verwaltungsverfahrensgesetz), schon gar nicht, wenn dabei Einzelne zu Leidtragenden werden. Ausdrücklich schliesst Kälin Jean-Pierre, Das Eisenbahn-Baupolizeirecht, Diss. Universität Zürich 1977, S. 139) die Beschwerdelegitimation der SBB gegen Verfügungen des BAV und des EVED aus. Die SBB seien, ungeachtet der prozessualen Rechtsfähigkeit, Teil der Bundesverwaltung, dem Bundesrat und seinen Weisungen untergeordnet, was eine prozessuale Auseinandersetzung zwischen ihnen und anderen Teilen der Bundesverwaltung ausschliesse. Er nimmt dabei Bezug auf die Botschaft zum Eisenbahngesetz (BBl 1956 I 252, Ausführungen zu Art. 38, heutiger Art. 40).

Demgegenüber hat das Bundesgericht die Beschwerdelegitimation der SBB in zwei jüngeren Entscheiden, bei denen es um Nebenbetriebe nach Art. 40 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) ging, bejaht (BGE 116 Ib 344; Entscheid 2A.360/1990 vom 11. Juli 1991 i.S. SBB gegen Stadt Zürich und weitere sowie gegen EVED, Umbau S-Bahnhof Stadelhofen). Es hat unter Hinweis auf Art. 5 Abs. 2 und 3 SBBG und Art. 9 Abs. 1 der V vom 29. Juni 1988 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBV, SR 742.311) festgehalten, dass die SBB, obwohl sie keine Rechtspersönlichkeit besitzen, parteifähig sind. Weil nach Art. 40 Abs. 1 EBG die Aufsichtsbehörde über Anstände zwischen der Bahnunternehmung sowie den kantonalen und kommunalen Behörden entscheidet, seien auch sie aufgrund von Art. 103 Bst. c OG «zur Beschwerde an das Departement und das Bundesgericht legitimiert».

4. Art. 5 Abs. 1 SBBG bestimmt den Sitz der SBB. In den Abs. 2 und 3 hält er fest, wo die SBB belangt werden können, und regelt den Gerichtsstand für dingliche Klagen. Mit Hinweis auf diese Bestimmung ist bisher die Passivlegitimation bejaht worden, wie beispielsweise in dem vom BAV in seiner Vernehmlassung zitierten BGE 98 I 228. Der genannte Entscheid besagt allerdings lediglich, dass die SBB in den sie betreffenden Angelegenheiten selber (und nicht zusammen mit der Eidgenossenschaft beziehungsweise an ihrer Stelle) eingeklagt werden könnten. Das Bundesgericht äussert sich darin nicht zur Aktivlegitimation. Diese ist - soweit ersichtlich - bisher nicht ausdrücklich aus Art. 5 SBBG abgeleitet worden. Sie ist aber auch nicht ausgeschlossen worden. Zu Recht, denn die genannte Bestimmung regelt den Gerichtsstand und nicht die Parteifähigkeit der SBB. Gestützt auf den Wortlaut liesse sich schwer begründen, weshalb die Aktivlegitimation ausgeschlossen sein sollte. Es ist

vielmehr anzunehmen, dass die allgemeine Parteifähigkeit (aktiv und passiv) der SBB stillschweigend vorausgesetzt wurde. Die Gerichtsstandsregelung drängte sich nur für die Passivlegitimation auf, da aufgrund des Tätigkeitsgebietes der SBB im ganzen Land wohl eine Vereinfachung für potentielle Kläger beabsichtigt war.

Das Bundesgericht weist in den oben zitierten neueren Entscheiden auf Art. 9 SBBV hin. Dieser besagt, dass die SBB die Rechtsgeschäfte tätigen, die für ihre Geschäftsführung notwendig sind. Haben die SBB für den Ausbau einer Strecke eine Plangenehmigung einzuholen, so gehört das zu ihrer Geschäftstätigkeit. Sie sind hier nicht anders betroffen als andere Privatbahnen auch. Die SBB stehen unter der Aufsicht von EVED und BAV sowie unter der Oberaufsicht des Bundesrates (Art. 8 SBBG, Art. 37 SBBV). Andererseits stehen aber auch Bau und Betrieb anderer Bahnen unter der Aufsicht des Bundesrates, ausgeübt durch das EVED (vgl. Art. 10 EBG). Das Aufsichtsrecht allein ist kein Grund, den SBB die Beschwerdelegitimation abzuspochen. Die SBB sind allerdings, im Gegensatz zu anderen Bahnen, Teil der Bundesverwaltung. Es fragt sich, ob für sie der Grundsatz gilt, dass Streitigkeiten zwischen den Behörden nicht auf dem Beschwerdeweg ausgefochten werden sollen. Dieser Grundsatz hat seine Berechtigung - wie oben bereits angetönt - im Verhältnis zwischen verfügender und überprüfender Behörde. Der Sinn liegt darin, dass nicht durch den Streit zwischen uneinigten Behörden einzelne (Gesuchsteller/-innen) benachteiligt werden. Die SBB sind jedoch im Plangenehmigungsverfahren selber als Gesuchstellerin beteiligt und nicht als Vorinstanz. Sie handeln damit wie Aussenstehende, das heisst wie die einzelnen, die vor einem behördeninternen Streit geschützt werden sollen. Sie sind nicht verfügende Behörde. Die Plangenehmigungsverfügung regelt auch nicht das innere Verhältnis zwischen SBB und dem Bund, sondern es handelt sich dabei um eine Genehmigung, die auch Wirkung gegenüber Dritten entfaltet. Der erwähnte Grundsatz ist im vorliegenden Fall aufgrund der besonderen Konstellation, dass die SBB als Gesuchstellerinnen auftreten, nicht anwendbar.

Im weiteren rechtfertigt sich auch aus historischer Sicht, für die SBB eine gegenüber anderen Teilen der Verwaltung speziellere Stellung anzunehmen und ihre vollumfängliche Partei- und Prozessfähigkeit anzuerkennen. Die zu Ende des letzten Jahrhunderts erfolgte Verstaatlichung der Privatbahnen hatte ihre Ursache «ebenso sehr in allgemeinen wirtschaftspolitischen Anschauungen und der Gebarung der grossen Privatbahngesellschaften» als in den «Erwartungen, die staatliche Verwaltung werde einen besseren und billigeren Betrieb als den bisherigen, sowie eine neue bauliche Entfaltung der Eisenbahnen bringen» (Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen, BBl 1936 III 215). Man war sich in der Folge klar darüber, dass die Bundesbahnverwaltung eine weitgehende Selbständigkeit und Unabhängigkeit von der allgemeinen Bundesverwaltung verlangte (Botschaft, a.a.O., S. 219), da ihr im Gegensatz zu anderen Verwaltungszweigen grösserer kommerzieller und industrieller Charakter zukomme. So ist zum (damals im wesentlichen gleichlautenden) Art. 1 SBBG festgehalten worden, dass auf die Ausstattung der Bundesbahnen mit eigener Rechtspersönlichkeit - was an sich als wünschbar betrachtet wurde - besser verzichtet werde, weil die Bundesbahnen sonst zu ihrem Nachteil eine geringere Kreditwürdigkeit geniessen würden (Schulden der Bundesbahnen wären nicht mehr Schulden des Bundes) und die rechtliche Stellung des Bundesbahnpersonals (Bundesbeamtenstellung) verschlechtert würde (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 311). Die durch die Beibehaltung des Staatsbahnsystems bedingte Einflussnahme der Landesregierung und Übernahme der obersten Verantwortung sollte sich ausdrücklich auf die Finanzwirtschaft des Unternehmens erstrecken. Die Gelegenheit, selbst einzugreifen, sollte vom Bundesrat nur dann wahrgenommen werden, wenn es sich um wichtige Interessen des Landes handelte (mit Hinweis auf Art. 8, Stellung des Bundesrates zu den Bundesbahnen). Historisch gesehen ist deshalb die Stellung der SBB nicht zu vergleichen mit anderen Teilen der Bundesverwaltung. Sie waren und sind nach wie vor in einer selbständigeren Position und erfüllen damit ihre Aufgaben in einer selbständigeren und von den Aufsichtsbehörden unabhängigeren Weise. Hat man im übrigen den SBB zum damaligen Zeitpunkt die Rechtsfähigkeit vor allem aus Gründen ihrer Besserstellung nicht erteilt, so darf angenommen werden, dass ihnen ihre Parteifähigkeit damit nicht abgesprochen worden ist.

Nach Art. 40 EBG entscheidet die Aufsichtsbehörde unter anderem über «Bedürfnisse des Bahnbaues und -betriebes» (Art. 18 EBG, unter anderem Plangenehmigungen). Die in einem solchen Verfahren beteiligten Bahnen werden im EBG oder in der V vom 23. Dezember 1932 über die Planvorlagen für Eisenbahnbauten (SR 742.142.1) von der Beschwerdeführung nicht ausgeschlossen. Nach Art. 4 SBBG findet die Gesetzgebung des Bundes in Eisenbahnsachen auch auf die Bundesbahnen Anwendung, wobei der Bundesrat Ausnahmen zulassen kann, sofern dadurch nur das innere Verhältnis zwischen Bund und Bundesbahnen berührt wird. Die vom Bundesrat erlassene SBBV nennt keine Ausnahmen. Zudem wäre fraglich, ob hier eine Ausnahmesituation gegeben wäre, betrifft doch die Plangenehmigung nicht nur das innere Verhältnis zwischen Bund und Bundesbahnen. Regelmässig sind auch Dritte betroffen.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass die SBB im Plangenehmigungsverfahren zu behandeln sind wie andere Bahnen auch. Sie sind beschwerdelegitimiert. Dass sie Teil der Bundesverwaltung sind, schliesst ihre Beschwerdelegitimation nicht aus.

5. (Voraussetzungen nach Art. 48 VwVG)

6. Zwischenverfügungen sind nur selbständig durch Beschwerde anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 45 VwVG). Die SBB begründen ihr Rechtsschutzinteresse an der Anfechtung der Zwischenverfügung damit, dass beim Baubeginn eine zeitliche Verzögerung von 4 bis 5 Jahren einträte, falls die Lärmschutzfragen nicht vom Hauptverfahren getrennt werden könnten. Das bewirke, dass die Baukosten wegen der Bauteuerung massiv höher ausfallen würden. Das verbesserte betriebliche Konzept auf der wichtigen Strecke Luzern-Zug könnte erst erheblich verspätet angeboten werden. Die Verspätung würde vor allem deshalb entstehen, weil über Grundsatzfragen in der Auslegung der Lärmschutzverordnung oder des Umweltschutzgesetzes Meinungsverschiedenheiten bestünden. Das BAV bestreitet in seiner Vernehmlassung, dass die SBB ein genügendes Rechtsschutzinteresse an der Anfechtung der Verfügung hätten. Die von ihnen behauptete Rechtsunsicherheit in der Anwendung der Umweltschutzgesetzgebung decke sich nicht mit den in Lehre und Rechtsprechung umschriebenen Voraussetzungen, die einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zu begründen vermöchten.

Als nicht wieder gutzumachender Nachteil genügt ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Abänderung der Verfügung. Dieses ist aus Gründen der Prozessökonomie oder der Rechtssicherheit zum Beispiel gegeben bei der Wahl des richtigen Verfahrens (vgl. BGE 112 Ib 422 und Hinweise). Thema der Eintretensfrage ist im vorliegenden Fall die Frage des durchzuführenden Verfahrens (und nicht die Behebung von Rechtsunsicherheiten in der Anwendung der Umweltschutzgesetzgebung). Diese Frage ist aus Gründen der Prozessökonomie sofort zu beantworten. Würde die Anfechtung der Zwischenverfügung erst mit dem Endentscheid zugelassen, wäre der Entscheid nur noch für künftige Verfahren von Interesse, nicht mehr aber für das laufende Verfahren. Es entspricht nicht der Prozessökonomie, den definitiven Entscheid über

die Art beziehungsweise den Inhalt des durchzuführenden Verfahrens bis zum Endentscheid aufzuschieben. Die Frage, ob der Entscheid betreffend die von den SBB vorzunehmenden Lärmschutzmassnahmen vom Plangenehmigungsverfahren getrennt werden könne oder ob über alles in einem Verfahren zu entscheiden sei, und damit verbunden die Problematik der zeitlichen Verzögerung aufgrund der Rechtsunsicherheiten in der Anwendung der Umweltschutzgesetzgebung, sind materielle Fragen, die für die Beurteilung des schutzwürdigen Interesses nicht relevant sind. Aus diesen Gründen ist das Vorliegen eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils für die SBB zu bejahen.

II

1. (...)

2. Art. 18 des BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) bestimmt, dass eine sanierungsbedürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden darf, wenn sie gleichzeitig saniert wird. Wird eine bestehende Anlage geändert, so müssen die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlagenteile so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 8 Abs. 1 der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV], SR 814.41). Wird die Anlage wesentlich geändert, so müssen nach Abs. 2 des vorgenannten Artikels die Lärmemissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Als wesentliche Änderungen gelten Umbauten, Erweiterungen und vom Inhaber der Anlage verursachte Änderungen des Betriebes, wenn zu erwarten ist, dass die Anlage selbst oder die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen (Art. 8 Abs. 3 LSV). Art. 9 LSV regelt speziell die Mehrbeanspruchung von Verkehrsanlagen. Danach darf unter anderem der Betrieb wesentlich geänderter ortsfester Anlagen nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden. Laut Bundesgericht könnte aus dem Wortlaut von Art. 18 USG zwar geschlossen werden, dass sanierungsbedürftige Anlagen bei jedem Umbau und jeglicher Erweiterung gleichzeitig saniert werden müssten, doch wird nach dem klaren Sinn und Zweck dieser Vorschrift eine sofortige Sanierung nur bei wesentlichen, für die Lärmbelastung erheblichen Änderungen verlangt (vgl. BGE 115 Ib 446, in: Pra 79 Nr. 85, S. 300 und in: Umweltrecht in der Praxis [URP], 1990, S. 117).

Neben Art. 18 USG betreffend Sanierung kann allenfalls auch Art. 25 USG als *lex specialis* zu Art. 18 zur Anwendung kommen, nämlich in dem Sinne dass als «Errichtung» auch die bauliche oder funktionale Umwandlung einer bestehenden Anlage (und nicht nur die Neuerstellung) verstanden wird, sofern diese so weitgehend ist, dass die ursprünglich bestehende Anlage gegenüber der neuen als zweitrangig erscheint oder damit eine vollständige Zweckänderung verbunden ist (vgl. dazu und zu den folgenden Ausführungen den Kommentar zum USG, N. 5 und N. 17 zu Art. 25; BGE 115 Ib 465 ff., insbesondere 467, ebenfalls in URP 1990, S. 358, sowie BGE 116 Ib 442). Art. 25 USG sieht für die Errichtung ortsfester Anlagen verschärfte Vorschriften vor. Es sind - im Gegensatz zu Art. 8 LSV als Ausführungsbestimmung zum vorgezogenen Sanierungsfall im Sinne von Art. 18 USG - die Planungswerte einzuhalten. Als Ausführungsbestimmung von Art. 25 USG hat Art. 7 LSV (in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 LSV) zu gelten. Aus dem vorangehenden folgt, dass jeweils vorab zu prüfen ist, ob die Änderung der bestehenden Anlage so weitgehend ist, dass sie den Tatbestand der Errichtung im Sinne von Art. 25 USG erfüllt. Das kann im vorliegenden Fall verneint werden. Zwar

sollen in Zukunft zwei Schienenstränge bestehen und der Betrieb wird um etwa 40% erhöht. Der Charakter der Anlage ändert sich aber nicht in dem Masse, dass die Änderung einer Errichtung im oben beschriebenen Sinne gleichkäme. Die Frage der Sanierung ist demzufolge gestützt auf die Art. 18 USG und 8 LSV zu prüfen.

3. Unbestritten ist, dass die bestehende Eisenbahnspur zwischen Rotkreuz und Gisikon/Root sanierungsbedürftig ist. Streitig ist aber, ob die Lärmzunahme im vorliegenden Fall wahrnehmbar (Art. 8 Abs. 3 LSV) ist. Wird diese Frage bejaht, liegt eine wesentliche Änderung der Anlage vor, die nach einer sofortigen Sanierung ruft. Bei Verneinen ist gestützt auf den erwähnten Bundesgerichtsentscheid davon auszugehen, dass die Sanierung nicht sofort zu erfolgen hat.

Beim Ausdruck «wahrnehmbar stärkere» Lärmimmissionen handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff. Weder dem USG noch der LSV sind Beurteilungskriterien zu entnehmen. In der Praxis werden folgende Kriterien verwendet: Zur Beurteilung der Wahrnehmbarkeit von stärkeren Lärmimmissionen wird einerseits auf die effektive Änderung im Beurteilungspegel abgestellt (vgl. die Ausführungen von F. Gusset, Anforderungen an ortsfeste Anlagen, S. 10), andererseits wird die Zunahme der Anzahl lärmgestörter Personen berücksichtigt. Zum ersten Punkt: Momentane Schallpegeländerungen von weniger als 2 bis 3 dB (A) werden vom menschlichen Ohr kaum wahrgenommen. Bei Eisenbahnlärm muss aber eine differenzierte Beurteilung erfolgen, da der Beurteilungspegel *L_r* nicht nur den momentanen Schallpegel, sondern die durchschnittliche Dauer und Häufigkeit der einzelnen Schallereignisse sowie Pegelkorrekturen berücksichtigt. Daraus wird geschlossen, dass Lärmimmissionen allenfalls als wahrnehmbar stärker beurteilt werden müssen, auch wenn der Beurteilungspegel *L_r* lediglich um 1 oder 2 dB ansteigt. Die Grenze liegt je nach Fall in einem Bereich zwischen 1 und 4 dB. Als Beispiel wird im Beitrag von F. Gusset aufgeführt, dass eine Beurteilungspegeländerung von 2 dB eine 60%ige Erhöhung der Lärmeinwirkungsdauer oder Häufigkeit der einzelnen Ereignisse voraussetzt; 60% längere Einwirkungszeiten oder 60% Mehrverkehr könnten aber wohl kaum als nicht wahrnehmbar taxiert werden (vgl. Gusset, a.a.O., S. 11 oben). Daraus geht hervor, dass nicht nur die Änderung des Beurteilungspegels selber entscheidend für die Wahrnehmbarkeit ist, sondern auch berücksichtigt werden muss, was die Änderung herbeiführt. So leuchtet ein, dass das einzelne Schallereignis, das um 2 dB lauter wird, unter Umständen nicht wahrnehmbar lauter ist, eine Erhöhung der Anzahl Schallereignisse aber bald als grössere Lärmbelastung empfunden wird.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass Wahrnehmbarkeits-Unterschiede abhängig sind von der absoluten Grösse der Lärmbelastung vor und nach der Änderung. Eine Änderung um beispielsweise 2 dB wird bei einer bestehenden Lärmbelastung von 20 dB anders wahrgenommen als bei 60 dB. Zur Beurteilung der wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen wird daher auch auf sogenannte Anteilskurven abgestellt (vgl. Dr. U. Jörg, Erläuterungen zum Begriff «wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen», Referat an der LSV-Tagung vom 23. November 1989 in Bern, S. 3). Sie geben den Zusammenhang zwischen der Störung und der Lärmbelastung wieder, beispielsweise, wieviele Prozente der befragten Personen, die an Bahnstrecken wohnen, eine bestimmte Eisenbahn-Lärmbelastung als mittelstark bis stark störend empfinden (vgl. dazu auch den Teilbericht «Belastungsgrenzwerte für Eisenbahnlärm» der Eidgenössischen Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten, September 1982, S. 25). Aus einer solchen für den Eisenbahnlärm (tags) aufgestellten Kurve (vgl. Teilbericht, a.a.O., S. 27, Fig. 6) lässt sich ablesen, dass die Kurve bis zu 50 dB horizontal bis leicht ansteigend verläuft (d.h. dass die Anzahl lärmgestörter Personen pro dB Lärmzunahme nur leicht zunimmt), bei 50 dB und wiederum bei 60 dB jeweils stark anzusteigen beginnt. Sie bleibt in der Horizontalen bei den Werten 67 und 68 dB und steigt dann abermals an. Zwischen den Werten von 50 und rund 66 dB steigt die Anzahl lärmgestörter Personen von ungefähr 12% auf über 60%. Bei einer Lärmbelastung zwischen 60 und 66 dB nimmt diese Zahl pro dB Mehrbelastung am

meisten zu. Umfangreiche Verkehrslärmuntersuchungen haben gezeigt, dass sich im Bereich um den Immissionsgrenzwert der Anteil der mittelstark bis stark gestörten Personen pro dB Lärmzunahme um etwa 7 bis 10% erhöht (Dr. U. Jörg, a.a.O.). Die SBB halten zu dieser Kurve fest, dass bei einer Erhöhung des Beurteilungspegels L_r um 1 dB die Anzahl lärmgestörter Personen um maximal 6% nur im Bereich 60 bis 66 dB zunehme. Sobald sich der Beurteilungspegel L_r über 66 dB oder unter 60 dB um 1 dB erhöhe, sei eine «stark abflachende Kurve» festzustellen. Sie nehme bei einer Erhöhung um 1 dB bei bestehenden Immissionen über 66 dB kaum mehr zu. Dazu ist festzuhalten, dass die Kurve über 66 oder (vor allem) unter 60 dB nicht so stark abflacht, wie dies die SBB darstellen. Man befindet sich immer noch im Bereich der Kurve, wo eine - gemessen am Kurvenverlauf bis 50 dB - deutliche Steigerung der Anzahl lärmgestörter Personen festzustellen ist. Wo die Anzahl lärmgestörter Personen pro 1 dB Lärmzunahme deutlich zunimmt, das heisst bei Lärmzunahmen im Bereich der stark ansteigenden Kurve, ist davon auszugehen, dass eine Lärmzunahme wahrnehmbar stärker ist.

Die SBB halten das Kriterium «Zunahme lärmgestörter Personen» des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) für fragwürdig, da aufgrund des Kurvenverlaufes die weniger lärmgeplagten Personen rascher in den Genuss von Lärmschutzmassnahmen gelangen als die stark lärmgeplagten. Dem ist entgegen zu halten, dass die LSV nicht verlangt, dass zuerst die stark lärmgeplagten Personen von Lärmschutzmassnahmen profitieren sollen, sondern dass eben eine wahrnehmbare Lärmzunahme unabhängig von einer bestimmten Lärmvorbelastung - sofern ein Sanierungsfall vorliegt - Voraussetzung zu einer Begrenzung der Lärmemissionen ist. Das Kriterium des BUWAL ist daher nicht zu beanstanden. Die SBB befürchten im weiteren, dass im Falle der Annahme, die Wahrnehmbarkeitsgrenze liege unter 3 dB Lärmzunahme, schon bei geringfügigen Veränderungen der Lärmsituation bei Umbauten/Erweiterungen und auch betrieblichen Veränderungen (Fahrplangestaltung) bereits eine Sanierungspflicht ausgelöst werde, weil bei der Ermittlung der Belastungsgrenzwerte bei den Eisenbahnen durch die Einführung der Pegelkorrektur ohnehin eine Verschärfung erfolgt sei, und dass die effektive Lärmbelastung ohne Pegelkorrektur deutlich unter 1 dB wäre. Dem kann nicht zugestimmt werden. Die Pegelkorrektur K ist wegen der unterschiedlichen Beurteilung der Lästigkeit des Eisenbahnlärms im Vergleich mit Strassenlärm eingeführt worden. Eisenbahnlärm wird offenbar als geringer störend empfunden. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurde die verkehrsmengenabhängige Pegelkorrektur K eingeführt (Gewährung eines verkehrsmengenabhängigen Abzugs anstelle einer Erhöhung der Belastungsgrenzwerte für die Eisenbahn), womit eine Annäherung der Anteilskurven Eisenbahn und Strasse erreicht wird, somit gleiche Voraussetzungen gelten. Das bedeutet, dass die Pegelkorrektur so betrachtet eben gerade eine Erleichterung und nicht eine Verschärfung darstellt. Die Pegelkorrektur K wirkt sich im weiteren nur aus, wenn gleichzeitig mit dem Umbau beziehungsweise der Erweiterung die Verkehrsmenge innerhalb des Rahmens von 7,9 bis 79 Zügen pro Tag oder Nacht verändert wird beziehungsweise die beiden Werte gerade überschritten werden. Bei Umbauten ohne Betriebsänderungen ist K ohne Einfluss. Nur geringen Einfluss hat eine Fahrplanänderung, sofern damit nicht eine massive Betriebserhöhung verbunden ist, die wie oben erwähnt zusammen mit der effektiven Änderung des Beurteilungspegels ausschlaggebend sein kann.

Den obenstehenden Ausführungen entsprechend werden im Merkblatt zu den Themen Lärmschutz und Erschütterungen bei Eisenbahnanlagen, das vom BAV in Zusammenarbeit mit dem BUWAL herausgegeben worden ist (vgl. Weisung Nr. 4 vom 25. Februar 1992), die wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen definiert. Unter Kapitel 2.2 steht: «Eine Zunahme des Beurteilungs-Emissionspegels $L_{r,e}$ um mehr als 2 dB(A) gilt in jedem Fall als wahrnehmbar. Eine Zunahme des Beurteilungs-Emissionspegels $L_{r,e}$ zwischen 1 und 2 dB(A) gilt nur dann als wahrnehmbar, wenn die gesamte Verkehrsmenge für die Tages- oder Nachtperiode mindestens um 25% erhöht wird. Eine Zunahme des Beurteilungs-Emissionspegels $L_{r,e}$ um weniger als 1 dB(A) gilt in keinem Fall als wahrnehmbar». Die Weisung Nr. 4, auf die auch die SBB im Schreiben vom 12. August 1992 hinweisen, kann für den vorliegenden Fall angewendet werden.

4.-6. (Feststellung der durch den Doppelspurausbau mit Mehrverkehr bedingten Lärmzunahme; Resultat: wahrnehmbare stärkere Lärmimmissionen; es liegt eine wesentliche Änderung vor).

5.-7. (...)

8. Die SBB stellen für den Fall, dass von einer wahrnehmbar stärkeren Lärmimmission, mithin einer wesentlichen Änderung ausgegangen werde, den Antrag, es sei die Auflage aufzunehmen, dass das Betriebskonzept mit mehr und/oder schnelleren Zügen auf der ausgebauten Strecke Zug-Luzern erst nach der Realisierung der Lärmschutzmassnahmen angewendet werden dürfe. Nach Fertigstellung der Doppelspur würde nicht sofort das veränderte Betriebskonzept ohne entsprechende Lärmschutzmassnahmen realisiert, sondern es würde eine Trennung des Baus von der Einführung des Mehrverkehrs erfolgen. Das BAV hat den Antrag im angefochtenen Entscheid unter dem Gesichtspunkt der Erleichterungen (Art. 14 LSV) geprüft und ihn abgelehnt.

Erleichterungen nach Art. 14 LSV können von der Vollzugsbehörde gewährt werden, wenn die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde (Bst. a), oder wenn überwiegende Interessen der Sanierung entgegenstehen (Bst. b). Nach Abs. 2 des genannten Artikels dürfen jedoch die Alarmwerte bei privaten, nicht konzessionierten Anlagen nicht überschritten werden. Für öffentliche oder konzessionierte Anlagen gilt, dass bei bestehenden Gebäuden Schallschutzmassnahmen vorzunehmen sind, wenn wegen gewährten Erleichterungen die Alarmwerte nicht eingehalten werden (Art. 15 LSV). Die LSV folgt damit dem gleichen Konzept wie das USG. Bereits in Art. 17 Abs. 2 USG wird festgehalten, dass (im Falle der Gewährung von Erleichterungen) die Alarmwerte für Lärmimmissionen nicht überschritten werden dürfen. Die Alarmwerte dienen damit als absolute Grenze für die Gewährung von Erleichterungen bei der Sanierung lärmemittierender Anlagen (vgl. Kommentar USG, N. 16 zu Art. 19), und zwar für alle Anlagen im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG. In Art. 20 USG kommt die Gesetzgebung den Betreibenden von öffentlichen oder konzessionierten Anlagen weiter entgegen (vgl. Kommentar zum USG, N. 40 und 41 zu Art. 17), indem sie Alarmwerte überschreiten dürfen, aber allenfalls zu weiteren Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden verpflichtet werden können. Das Verhältnis zwischen den Art. 16/17 und Art. 20 USG (und damit auch den Art. 14 und 15 LSV) sieht demzufolge so aus, dass für den Umfang der Sanierung zunächst Art. 17 USG (beziehungsweise Art. 14 LSV) gilt, wonach die Anlageninhaber bei Einhaltung der Alarmwerte Erleichterungen beanspruchen können, sofern die nach Art. 16 Abs. 2 USG notwendigen Emissionsbegrenzungen im Einzelfall unverhältnismässig wären. Auch bei bestehenden öffentlichen oder konzessionierten ortsfesten Anlagen müssen alle verhältnismässigen Emissionsbegrenzungen getroffen werden. Erst wenn hier die Alarmwerte nicht eingehalten werden können, findet die ergänzende Ausnahmebestimmung von Art. 20 USG (beziehungsweise Art. 15 LSV) Anwendung, die den Weiterbetrieb dieser Anlagen ermöglicht (vgl. Kommentar zum USG, N. 4 zu Art. 20).

Es stellt sich aber die Frage, ob Erleichterungen - die auch in einer Fristerstreckung bestehen können - für Sanierungen im Zusammenhang mit Änderungen von bestehenden Anlagen überhaupt gewährt werden dürfen. Art. 18 USG sieht für diese

Sanierungen grundsätzlich die Gleichzeitigkeit vor. Erleichterungen sind von der Stellung im Gesetz her nur im Rahmen von ordentlichen Sanierungsverfahren vorgesehen. Im Zusammenhang mit vorzeitigen Sanierungen bei Änderungen von Anlagen werden Erleichterungsmöglichkeiten nicht erwähnt. Art. 18 Abs. 2 USG sieht lediglich vor, dass bei dieser Gelegenheit Erleichterungen nach Art. 17 USG eingeschränkt oder aufgehoben werden können. Dabei kommen die in der Praxis wichtigsten Formen von Erleichterungen - die verlängerten Fristen - laut Kommentar zum USG für einen Widerruf nicht in Frage, weil sie bereits durch die Verpflichtung der gleichzeitigen Sanierung nach Abs. 1 korrigiert werden (N. 30 zu Art. 18 mit Hinweis auf N. 10). Gleiches folgt auch aus der Botschaft zum USG (BBl 1979 III 798), wonach Erleichterungen, wie sie für die Sanierung alter Anlagen gewährt werden können, von Härtefällen abgesehen, wegfallen sollen. Diesen Aussagen in Kommentar und Botschaft liegt die Überlegung

zugrunde, dass aus Gründen der Wettbewerbsneutralität verhindert werden soll, dass die strengeren Vorschriften für den Bau neuer Anlagen durch den Umbau oder die Erweiterung bestehender Anlagen umgangen werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass bei der Verpflichtung zur gleichzeitigen Sanierung, wie sie bei Änderungen von sanierungsbedürftigen Anlagen gefordert wird, Erleichterungen nicht ohne weiteres gewährt respektive belassen werden dürfen. Ganz speziell gilt dies für Erleichterungen in Form von Fristerstreckungen, wo sich ernsthaft die Frage stellt, ob sie im Zusammenhang mit gleichzeitigen Sanierungen überhaupt zulässig sind. Was unter dem Titel Erleichterung in einem solchen Fall alles möglich ist, kann vorliegend jedoch offengelassen werden, da wie nachfolgend ausgeführt wird, dem Begehren der SBB auf Trennung von Bau und Sanierung in dem Sinn, dass der Bau der Doppelspur sofort erfolgt, aber das neue Betriebskonzept erst nach der Sanierung aufgenommen werden darf, aus andern Überlegungen heraus zu entsprechen ist.

9. Nach Art. 18 USG ist die Sanierung bei Umbau oder Erweiterung einer sanierungsbedürftigen Anlage gleichzeitig durchzuführen, das heisst sie darf nicht irgendwann, sondern muss gleichzeitig mit Umbau oder Erweiterung erfolgen (Amtl. Bull. N 1982 388 und Kommentar zum USG, N. 6 zu Art. 18). Das Umweltschutzgesetz geht vom Gedanken aus, dass im Falle baulicher Änderungen an bestehenden Anlagen eine Sanierung grundsätzlich im gleichen Zug durchgeführt werden kann. Umbau und Erweiterung nach Art. 18 USG werden als bauliche Tätigkeit verstanden (vgl. Kommentar zum USG, N. 19 sowie 21 und 22 zu Art. 18). Eine Sanierungspflicht lösen indessen aus Gründen des Vertrauensschutzes lediglich die wesentlichen Änderungen aus (Kommentar zum USG, N. 13 und 14 zu Art. 18). Eine solche wesentliche Änderung liegt einerseits dann vor, wenn die Anlage anschliessend wahrnehmbar mehr Emissionen verursachen wird. Wie vorstehend eingehend begründet, ist diese Voraussetzung im vorliegenden Fall erfüllt, wenn als Folge des Umbaus das neue Betriebskonzept angewendet wird.

Eine Gutheissung des Begehrens der SBB unter gleichzeitiger Aufnahme der von den SBB vorgeschlagenen Auflagen, die verhindern, dass der Bau und die Inbetriebnahme der Doppelspur zu mehr Lärm führen, solange die ganze Anlage nicht saniert ist, würde nun aber zur Folge haben, dass sich die Erweiterung auf die Emissionssituation vorläufig überhaupt nicht auswirkt. Es stellt sich somit die Frage, ob auch dieser Tatbestand eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 18 USG darstellt. Aufgrund des Kommentars zum USG (N. 13 ff. zu Art. 18) ist dies unter Umständen zu bejahen und eine sofortige Sanierung vorzunehmen, auch wenn die baulichen Änderungen nicht zu mehr Emissionen führen. In diesem Fall müssen jedoch kumulativ drei Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Sanierung gleichzeitig mit dem Umbau oder der Erweiterung erfolgen muss: erstens muss die Änderung in engem Zusammenhang mit den sanierungsbedürftigen Anlagen stehen, zweitens muss sie umweltschutzfremden Zwecken dienen und drittens muss sie dem Anlageninhaber die Möglichkeit eröffnen, die später ohnehin notwendige Sanierung - objektiv betrachtet - kostengünstig mit den Umbau- beziehungsweise Erweiterungsarbeiten zu verbinden (Zumutbarkeit der gleichzeitigen

Sanierung). Diese Auffassung, wonach eine Sanierungspflicht ausgelöst werden kann, auch wenn der Umbau oder die Erweiterung die Emissionssituation überhaupt nicht verschlechtert, steht nun aber in einem Widerspruch zum Ausführungsrecht des Bundesrates in der LSV, indem in Art. 8 LSV ausdrücklich festgehalten wird, dass eine Sanierung der ganzen Anlage nur dann sofort erfolgen muss, wenn die Anlage selbst oder die Mehrbeanspruchung wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen. Gemäss dieser Bestimmung entfällt somit eine sofortige Sanierungspflicht nicht nur dann, wenn sich die Änderung auf die Immissionssituation überhaupt nicht negativ auswirkt, sondern sogar dann, wenn nur eine geringe Verschlechterung eintritt. Im vorliegenden Fall kann offengelassen werden, wie dieser Widerspruch zu lösen ist, da, wie nachfolgend darzulegen sein wird, die Voraussetzungen, die gemäss Kommentar für eine sofortige Sanierung nötig sind, nicht erfüllt sind und daher auch gemäss dieser strengeren Auffassung vorliegend nicht sofort saniert werden muss.

10. Wie vorstehend bereits kurz erwähnt, liegt aufgrund der im Kommentar zum USG vertretenen Ansicht eine wesentliche Änderung auch dann vor, wenn durch einen Umbau oder eine Erweiterung einer Anlage zwar keine Änderung der Emissionssituation erfolgt, jedoch kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind: die Änderung dient ausschliesslich oder überwiegend umweltschutz-fremden Zwecken (das dürfte hier der Fall sein), sie steht in engem Zusammenhang mit den sanierungsbedürftigen Anlagenteilen und eine Sanierung ist im weiteren zumutbar in dem Sinne, dass dem Anlageninhaber die Möglichkeit eröffnet wird, die später ohnehin notwendige Sanierung - objektiv betrachtet - kostengünstig mit den Umbau-be beziehungsweise Erweiterungsarbeiten zu verbinden. Aus Praktikabilitätsgründen wird empfohlen, die Zumutbarkeit vor dem engen Zusammenhang zu prüfen (vgl. Kommentar zum USG, N. 13 ff. zu Art. 18).

Die SBB halten einen gleichzeitigen Entscheid über Bau und Sanierung nicht für zumutbar. Sie machen in der Beschwerde geltend, eine Trennung der Verfahren habe den Vorteil, dass die Plangenehmigungsverfahren für die eigentlichen Bauvorhaben schneller durchgeführt werden könnten und keine Verfahrensverzögerungen mehr bewirkt würden, was entsprechende finanzielle und personelle Konsequenzen habe. Wenn das neue Betriebskonzept erst nach der Realisierung der Lärmschutzwände in Betrieb genommen werde, resultiere für die betroffene Bevölkerung keine Verschlechterung der Lärmsituation. Auch wenn das neue Betriebskonzept noch nicht realisiert werden könne, habe die Doppelspur als solche bereits klare Vorteile für die SBB zur Folge, nämlich durch die Verbesserung der Fahrplanstabilität, das heisst es gäbe keine massiven Verspätungen mehr wie sie heute wegen der Engpässe entstünden. Zudem könne die betriebliche Sicherheit wesentlich verbessert werden.

Diesen Ausführungen der SBB, denen im wesentlichen zugestimmt werden kann, ist zu entnehmen, dass ihnen ein einziges Verfahren für Bau und Sanierung nicht nur keine Vorteile, sondern im Gegenteil sogar Nachteile bringt. Die Zumutbarkeit ist daher im vorliegenden Fall nicht gegeben. Wie bereits das BAV im Zusammenhang mit den Erleichterungen in der angefochtenen Verfügung festgehalten hat, liegen die Verbesserung der eisenbahnbetrieblichen Infrastruktur, der Sicherungsmassnahmen und die Vermeidung von Bauverzögerungen in hohem öffentlichen Interesse. Der rasche Bau und die Inbetriebnahme der neuen Doppelspur bei gleichbleibendem Verkehr und demzufolge ohne Lärmzunahme bringt deshalb wesentliche Vorteile und ist nicht hinauszuschieben. Dies ist im vorliegenden Fall insofern problemlos, als dadurch niemand Nachteile in Kauf zu nehmen hat. Durch die Trennung der betrieblichen von den baulichen Änderungen kann erreicht werden, dass die Bevölkerung durch den Ausbau allein (abgesehen von den Emissionen während des Baubetriebes, auf die es aber hier nicht ankommt) nicht mit Mehrimmissionen belastet wird. Zudem kann trotz der Trennung der beiden Genehmigungsverfahren für Bau beziehungsweise

für Sanierungsmassnahmen und trotz

gestaffeltem Bau erwartet werden, dass die Sanierung schliesslich nicht später als bei einer gleichzeitigen Behandlung erfolgt. Da die Projektierung des Ausbaus der Doppelspur bereits relativ weit gediehen ist, kann dieses Verfahren rasch an die Hand genommen und durchgeführt werden. Parallel dazu sind die Projektierung für die Sanierung voranzutreiben und die entsprechenden Verfahren einzuleiten. Durch die klaren zeitlichen Vorgaben in den Auflagen wird erreicht, dass diese Tätigkeiten nicht hinausgeschoben werden können. Es ist also sichergestellt, dass bereits während den Bauarbeiten für den Doppelspurausbau die Sanierungsverfahren eingeleitet und in der Folge die Massnahmen vorgekehrt werden. Müsste dagegen alles in einem Verfahren durchgezogen werden, so hätte dies zur Folge, dass nun vorerst zugewartet werden müsste, bis auch die Sanierungsmassnahmen soweit projektiert sind, dass das Verfahren für Doppelspurausbau und Sanierung gemeinsam durchgeführt werden kann. Damit würde für die Bevölkerung und die Umwelt nichts Positives erreicht. Im Gegenteil, das Verfahren würde umfangreicher und die SBB würden auf den Vorteil der zeitlichen Staffelung bei Projektierung und Bau verzichten müssen, was sich in personeller und

finanzieller Hinsicht negativ auswirkt. Man könnte sich deshalb fragen, ob dieses gestaffelte, aber an klare und kurze Fristen gebundene Vorgehen nicht sogar als gleichzeitige Sanierung bezeichnet werden könnte. Dies kann hier offengelassen werden, denn auch wenn man die Gleichzeitigkeit eng versteht im Sinne eines einzigen Verfahrens und des gleichzeitigen Baus ist hier die Zumutbarkeit nicht gegeben. Sie läge nur dann vor, wenn die Sanierung wegen des Zusammenlegens der Vorhaben kostengünstiger realisiert werden könnte als bei einer nachträglichen Sanierung, was vorliegend, wie dargelegt, nicht der Fall ist. Aufgrund dieser überwiegenden Interessen der SBB an einer Aufteilung der Verfahren und der gleichzeitigen Tatsache, dass dadurch niemandem ein Nachteil entsteht, ist eine sofortige Sanierung im engen Sinn des Wortes vorliegend nicht zumutbar. Das Bauvorhaben an sich stellt demzufolge keine wesentliche Änderung dar. Einer Verweisung der Lärmschutzmassnahmen in ein separates Plangenehmigungsverfahren mit genau festgelegten zeitlichen Vorgaben sowie mit der Auflage, das neue Betriebskonzept nicht vor Realisierung der Lärmschutzmassnahmen einzuführen (massgebend für das geltende Konzept ist der Zustand zum Zeitpunkt

des vorliegenden Entscheides), steht deshalb nichts entgegen. Die üblichen Sanierungsmassnahmen wie Lärmschutzwände können grundsätzlich ohne weiteres nachträglich vorgenommen werden, so dass durch einen Baubeginn der Doppelspur vor Kenntnis der genauen Sanierungsmassnahmen kein Präjudiz entsteht. Ausdrücklich sei hier jedoch angemerkt, dass die SBB (eine rechtskräftige Plangenehmigung des Doppelspurausbaus vorausgesetzt) die Arbeiten auf eigenes Risiko in Angriff nehmen und damit allfällig sich ergebende Änderungen wegen späteren Sanierungsmassnahmen nicht ausgeschlossen sind.

11. Aus den vorangegangenen Erwägungen folgt, dass die Beschwerde der SBB gegen die Zwischenverfügung des BAV insofern gutzuheissen ist, als aufgrund der vorangegangenen Erwägungen die Sanierungsmassnahmen unter Auf

nahme der in den Rechtsbegehren 3.1 bis 3.3 formulierten Auflagen in ein vom Doppelspurausbau unabhängiges Plangenehmigungsverfahren verwiesen werden.

(...)

Homepage des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation