

(Entscheid der Rekurskommission UVEK vom 2. Oktober 2001; 45/46-2000-30)

Eisenbahnen. Schliessung eines Bahnübergangs aus polizeilichen Gründen.

- Werden im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens betreffend teilweise Schliessung eines Bahnübergangs keine Alternativen zur beantragten Massnahme in Betracht gezogen, so liegt ein Fehler in der Interessenabwägung und damit ein Rechtsfehler vor (E. 7).

- Methode der Interessenabwägung (E. 9).

Chemins de fer. Fermeture d'un passage à niveau pour des motifs de police.

- Lorsque, dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans concernant la fermeture partielle d'un passage à niveau, la mesure est proposée en dehors de toute alternative, il y a vice dans la pesée des intérêts, partant un vice juridique (consid. 7).

- Méthode de mise en balance des intérêts (consid. 9).

Ferrovie. Chiusura di un passaggio a livello per motivi di polizia.

- Se, nell'ambito di una procedura di approvazione dei piani concernente la chiusura parziale di un passaggio a livello, non vengono prese in considerazione alternative alla misura proposta, vi è un difetto nella ponderazione degli interessi e quindi un vizio giuridico (consid. 7).

- Metodo della ponderazione degli interessi (consid. 9).

In Gutheissung eines Gesuches der Bahn X (im Folgenden Beschwerdegegnerin) verfügte das Bundesamt für Verkehr (BAV) am 10. März 2000 die Schliessung eines ungesicherten Bahnübergangs für den Fahrzeugverkehr. Gegen diese Verfügung erhoben eine Gemeinde (Beschwerdeführerin 1) und vier Landwirte (Beschwerdeführer 2) Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO/UVEK) und beantragten, die Plangenehmigungsverfügung sei aufzuheben und es sei eine der Gefahrensituation entsprechende Sicherung des Bahnübergangs anzuordnen; eventuell sei der Entscheid zur Neu Beurteilung an das BAV zurückzuweisen; subeventuell sei der Entscheid des BAV aufzuheben und es sei festzustellen, dass eine Teilschliessung für Fahrzeuge der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Jagd und der Feuerwehr unverhältnismässig und willkürlich sei. Die REKO/UVEK führte am 24. Oktober 2000 beim betreffenden Bahnübergang einen Augenschein durch und befürh die im Falle der Schliessung des Bahnübergangs für die bisherigen Benützer zu erwartenden Umwege.

Aus den Erwägungen:

(...)

7. Im Hinblick auf die Sanierung eines ungesicherten Bahnübergangs wird die Bahnunternehmung dem BAV von den zur Verfügung stehenden Massnahmen diejenige beantragen, die aus der Sicht der Bahn sowohl gesetzeskonform als auch finanzierbar ist. Das BAV hat als zuständige Behörde bei Streitigkeiten betreffend Sicherheitsvorkehrungen sowie als Plangenehmigungsbehörde im Sinne von Art. 18 Abs. 2 Bst. a des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) im Rahmen eines koordinierten Verfahrens eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, indem sie alle relevanten Interessen ermittelt, bewertet und gegeneinander abwägt, um sodann gestützt darauf zu entscheiden, welcher der möglichen Massnahmen der Vorzug zu geben ist. Indem nicht nur verschiedene Möglichkeiten der Signalisierung, sondern auch die Schliessung des Bahnübergangs als besonders raumwirksame Massnahme zur Auswahl steht, ist die Interessenabwägung und in deren Rahmen die Prüfung verschiedener Alternativen von besonderer Bedeutung. Werden im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens keine Alternativen zur beantragten Massnahme in Betracht gezogen, so liegt ein Fehler in der Interessenabwägung und damit ein Rechtsfehler vor (vgl. Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli / Regina Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 149 mit Hinweis auf BGE 112 Ib 26 E. 4b/bb).

Das BAV hat die von der Beschwerdegegnerin beantragte Schliessung für Fahrzeuge genehmigt, ohne mögliche Alternativen geprüft zu haben. So hat es in seiner Verfügung weder mögliche Arten der Signalisierung noch die vollständige Schliessung in Betracht gezogen. Jedenfalls ist die Prüfung von Alternativen nicht aus der Begründung der Verfügung ersichtlich und damit nicht als Teil des massgeblichen Entscheidungsprozesses nachvollziehbar.

Das BAV hat es somit unterlassen, Alternativen zu der von der Beschwerdegegnerin beantragten Massnahme zu prüfen, womit ein Fehler in der Abwägung der relevanten Interessen vorliegt. Ziff. 1 der hier angefochtenen Verfügung erweist sich als rechtsfehlerhaft und ist demnach aufzuheben.

(...)

Bei der Prüfung von Alternativen zur Schliessung für den Fahrzeugverkehr im Rahmen einer Interessenabwägung sind in einem ersten Schritt die relevanten Interessen zu ermitteln (E. 9.1.), sodann sind diese zu bewerten (E. 9.2.) und schliesslich sind sie gegeneinander abzuwägen beziehungsweise in dem Sinne zu optimieren, dass sie mit Rücksicht auf die Beurteilung, die ihnen zuteil wurde, im Entscheid möglichst umfassend zur Geltung gebracht werden können (E. 9.3.); (vgl. zur Methode der Interessenabwägung: Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 148 sowie Pierre Tschannen in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 3, Rz. 23 ff.).

9.1. Die Beschwerdeführenden 2 sind in ihrer Tätigkeit als Landwirte an einer Weiterbenützung des Übergangs interessiert, da sie sonst für die Bewirtschaftung ihrer Parzellen Umwege in Kauf nehmen müssen, was Mehrkosten zur Folge hat. Im Falle der Schliessung des Übergangs für Fahrzeuge erreichten sie die von ihnen bewirtschafteten Parzellen über einen Umweg von maximal 2,6 km (Landwirt C) durch die Unterführung S. Mit Fahrzeugen, die höher als 3,20 m sind, hätten sie über den Bahnübergang im Dorf S. zu fahren, was noch einen zusätzlichen Umweg von 800 Metern bedeuten würde. Insgesamt betrüge der maximale Umweg demnach 3,3 km. Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, dass ihnen auf Grund dieser Umwege im

Falle der Schliessung des Bahnübergangs ein Entschädigungsanspruch zusteht.

Die Beschwerdegegnerin hat insbesondere ein Interesse an der Verminderung des Unfallrisikos. Die Sichtverhältnisse sind für sämtliche Benützer des Übergangs schlecht. So beträgt die Sichtweite in nördlicher Richtung knapp 200 Meter, in südlicher Richtung ungefähr 300 Meter. Gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin ist die herannahende Bahn bei schlechtem Wetter erst ungefähr 2 bis 3 Sekunden vor dem Eintreffen sichtbar. Das Gleis macht im Bereich des Bahnübergangs eine Kurve. Die Züge verkehren mit ungefähr 100 km/h. Es werden geräuscharme Triebwagen eingesetzt. Gemäss den Angaben des BAV ist ihm die im Rahmen der Gesamtmelioration F. vorgenommene Verlegung des Übergangs nie zur Genehmigung gemäss Art. 24 Abs. 1 EBG unterbreitet worden, was sich insbesondere negativ auf die Rechtsstellung der Bahn im Falle eines Unfalls auswirken könnte. Die Beschwerdegegnerin kann sich aber aus finanziellen Gründen auch keine Maximalvariante leisten. Sie ist an einer möglichst kostengünstigen Sanierung interessiert.

Ferner sind die Interessen derjenigen Personen zu berücksichtigen, die den Übergang bei der Ausübung ihrer Freizeitaktivitäten benützen. Es sind dies insbesondere Wanderer, Velofahrer und Reiter. Gemäss den Auskünften von N., Gemeindeamann von L., am Augenschein vom 24. Oktober 2000 wird der Übergang im Rahmen von Freizeitaktivitäten rege benützt, auch wenn der Fahrweg kein offiziell markierter Wander- oder Radweg ist. Ferner gelangt man auch zu einer Feuerstelle, die oft benützt wird. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch die Möglichkeit besteht, durch die 1,25 km entfernte Unterführung in S. auf die andere Seite der Geleise zu gelangen. Die selben Personen sind durch die schlechten Sichtverhältnisse einem Unfallrisiko ausgesetzt und haben ein Interesse, die Bahnlinie unversehrt zu queren. Gerade für die Ortsunkundigen unter ihnen könnte die Unübersichtlichkeit im Bereich des Übergangs verhängnisvoll sein.

Der Gemeingebrauch an diesem Fahrweg besteht vorwiegend in der Benützung im Rahmen der erwähnten Freizeitaktivitäten. Es handelt sich im Bereich des Übergangs um einen nicht asphaltierten Fahrweg 4. Klasse, welcher für den landwirtschaftlichen Verkehr vorgesehen ist. Anlässlich des Augenscheins stellte sich heraus, dass der Weg normalerweise mit einem Fahrverbot versehen ist und demzufolge nicht wie eine öffentliche Strasse der Allgemeinheit offen steht. Im Rahmen der in den Jahren 1967-1987 durchgeführten Gesamtmelioration wurde der Fahrweg zwar Teil eines seither zusammenhängenden Wegnetzes, welches jedoch gemäss den Angaben des Landwirtschaftsamts des Kantons G. für den öffentlichen Motorfahrzeugverkehr gesperrt ist. Abgesehen von den Benützern im Rahmen des Freizeitverkehrs ist der Übergang also ausschliesslich für den eng beschränkten Kreis der Bewirtschafter der beiden über der Bahnlinie gelegenen Parzellen sowie für einige Waldbesitzer, die gegen die Verfügung des BAV keine Beschwerde führen, von Bedeutung. In diesem Sinn ist die Aussage der Beschwerdeführenden 2, es handle sich bei diesem Übergang um einen im öffentlichen Interesse liegenden, wichtigen Knotenpunkt des Meliorationswegnetzes, etwas zu relativieren.

9.2. Bei der Bewertung der Interessen sind die Folgen ihrer Verwirklichung im konkreten Fall zu beurteilen.

Eine zentrale Bedeutung ist der Verminderung des Unfallrisikos beizumessen. Diese liegt - wie oben aufgezeigt - sowohl im privaten Interesse der Beschwerdegegnerin als auch im öffentlichen Interesse, was aus den hier anwendbaren Bestimmungen hervorgeht. So sind bestehende Bahnübergänge der Verkehrsbelastung und der Gefahrensituation entsprechend wirksam zu signalisieren oder aufzuheben (Art. 30 Abs. 1 der Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. November 1983 [EBV], SR 742.141.1). Die Bestimmung, wonach in der Regel Schranken anzubringen sind (Art. 6 Abs. 2 Bst. a der Verordnung über die Signalisierung von Bahnübergängen vom 15. Dezember 1975 [im Folgenden Signalisierungsverordnung], SR 742.148.31), zeigt die hohe Priorität, welche die gesetzgebenden Behörden der Unfallverhütung beimessen ebenso wie die Regelung, wonach die Aufsichtsbehörde namentlich für Bahnübergänge mit Sicherheitsmängeln auch vorschreiben kann, diese vorzeitig zu sanieren (Art. 1 Abs. 6 der Verordnung des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes [EVED] über die Fristen zur Anpassung der Signalisierung von Bahnübergängen vom 3. September 1979, SR 742.148.312).

Demgegenüber ist das Interesse der beschwerdeführenden Landwirte an einer möglichst direkten Zufahrt zu den von ihnen bewirtschafteten Parzellen von untergeordneter Bedeutung. Konkret ist den Akten zu entnehmen, dass die Grösse der bewirtschafteten Parzellen westlich der Bahnlinie zwischen 1,2 ha (Landwirt D) und 3,5 ha (Landwirt A) beträgt. Die Parzellen werden teils als Wiesland, teils als Fruchtfolgeflächen genutzt. Die Arbeitsgänge betragen gemäss den Angaben der Beschwerdeführenden 2 zwischen 100 (Landwirt D) und 150 (Landwirt C) pro Jahr. Diesbezüglich ist der Sachverhalt in der angefochtenen Verfügung fehlerhaft, indem für den Betrieb von Landwirt C von lediglich 30 Umwegfahrten pro Jahr ausgegangen wird. Der Einsprecher S. hatte jedoch in seinem Schreiben vom 31. Januar 1999 an das BAV darauf hingewiesen, dass sein Berufskollege C. mit 30 Fahrten pro Nutzung bei 5 Nutzungen pro Jahr rechne, was demzufolge nicht die vom BAV erwähnten 30, sondern 150 Arbeitsgänge pro Jahr ergibt. Auch bei dieser Anzahl Umwegfahrten ist aber zu bemerken, dass keiner der Beschwerdeführenden den Übergang täglich benützt. Die maximale Umwegdistanz von 3,3 km über den Bahnübergang in S. ist zwar nicht unbedeutend, angesichts der übrigen

Interessenlage aber zumutbar. Das gleiche gilt für die Interessen derjenigen Benützer, die den Übergang im Rahmen ihrer Freizeitaktivitäten benützen. Für sie ist der Umweg kürzer, da sie in jedem Fall die 1,25 km entfernte Unterführung von S. benützen können. Gerade im Rahmen von Freizeitaktivitäten ist denn ein solcher Umweg auch von geringer Bedeutung.

9.3. Hinsichtlich der verschiedenen Möglichkeiten der Sanierung ist vorab zu bemerken, dass auch die Beschwerdeführenden 2 den Übergang als «hochgefährlich» erachten. Sie würden eine Sanierung dann begrüssen, wenn die Benützung für sie weiterhin gewährleistet wäre.

Ein Belassen des jetzigen Zustandes fällt angesichts der Gefährlichkeit des Übergangs ausser Betracht. Gemäss Art. 6 Abs. 2 Bst. d der Signalisierungsverordnung sind Andreaskreuze allein nur zulässig an Strassen mit schwachem Verkehr, wenn der Bahnübergang so übersichtlich ist, dass der Führer eines Strassenfahrzeugs genügend Zeit hat, um vor dem Übergang anhalten zu können, und Strassenbenützer den Übergang rechtzeitig verlassen können, wenn ein mit der zugelassenen Höchstgeschwindigkeit verkehrendes Schienenfahrzeug in Sicht kommt. Schon auf Grund der schlechten Sichtverhältnisse ist nicht gewährleistet, dass Strassenbenützer den Übergang rechtzeitig verlassen können, wenn der Zug mit 100 km/h in Sicht kommt. Gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin ist die herannahende Bahn bei schlechtem Wetter erst ungefähr 2 bis 3 Sekunden vor dem Eintreffen sichtbar. Der Leiter Infrastruktur der Beschwerdegegnerin berichtete am Augenschein von einem erst wenige Wochen zurück liegenden Zwischenfall, bei dem er als Lokführer vor diesem Übergang eine Schnellbremsung habe einleiten müssen, da der Fahrer eines Rohrreinigungswagens erst im letzten Moment sein Fahrzeug beschleunigt habe, sodass eine Kollision gerade noch habe verhindert werden können. Die Gefahrensituation werde verschärft durch die Tatsache, dass im Winter oft Schnee und Eis auf der Strasse liege. Auch werde oberhalb (östlich) des Bahnübergangs oft Mais angebaut, der die Sicht auf den herannahenden Zug erschwere.

Die Sanierung mittels einer Blinklichtsignalanlage ist nur zulässig bei Bahnübergängen mit schwachem Bahn- und Strassenverkehr oder dort, wo das Anbringen von Schranken oder Halbschranken schwierig ist (Art. 6 Abs. 2 Bst. c Signalisierungsverordnung). Vorliegend kann bei 83 Zugsdurchfahrten pro Tag nicht von schwachem Bahnverkehr gesprochen werden, weshalb auch diese Art der Sanierung entfällt.

Eine der zu prüfenden Varianten ist grundsätzlich auch das Anbringen einer Schrankenanlage. Diese hat sich jedoch als nicht finanzierbar erwiesen. Die Parteien haben versucht, aussergerichtlich einen Kostenverteilungsschlüssel zu vereinbaren, was ihnen aber nicht gelungen ist. Das Ergebnis dieser aussergerichtlichen Einigungsbemühungen deckt sich mit der Einschätzung der REKO/UVEK, dass das Anbringen einer Schrankenanlage angesichts der Tatsache, dass der Übergang vorwiegend landwirtschaftlich genutzt wird und ihn keiner der Beschwerdeführenden täglich befährt, auf Grund ihrer Kostenintensität als «Maximallösung» zu bezeichnen ist, deren Kosten im Verhältnis zum Nutzen nicht verhältnismässig wären.

Die gleichen Finanzierungsprobleme stellen sich beim Bau einer Unterführung, der angesichts des unebenen Geländes und der erforderlichen Höhe mit beträchtlichen Grabarbeiten verbunden wäre, sodass auch diese Art der Sanierung unverhältnismässig wäre und deshalb ausser Betracht fällt.

Eine weitere Möglichkeit der Sicherung besteht in der Schliessung des Übergangs. Die Schliessung nur für Fahrzeuge, wie sie das BAV genehmigt hat, hätte zur Folge, dass der Übergang für Fussgänger und Reiter bestehen bliebe. Im Entscheid BGE 113 Ib 327 ff. hatte das Bundesgericht über die Rechtmässigkeit der Schliessung eines privaten, schmalen Bahnübergangs für Fussgänger zu befinden. Es erachtete den Übergang als besonders gefährlich, weil er unübersichtlich war, weil sich der Zugverkehr auf beiden Geleisen in beide Richtungen abspielte und weil der Übergang insbesondere auch Benützern zur Verfügung stand, die nicht alle mit den örtlichen Verhältnissen vertraut waren und somit der Kreis der Benutzer des Übergangs nicht klar abgegrenzt war. Selbst für den Fall, dass die beschwerdeführende Firma ein Benutzerreglement aufgestellt hätte, in dem der Zugang nur noch für die Geschäftsleitung der Firma und die Chefs des nahen Seeclubs offen gestanden hätte, erachtete das Bundesgericht den Personenkreis der Berechtigten im Hinblick auf die vom Übergang ausgehende Gefahr als immer noch zu gross. Das Bundesgericht wies auch darauf hin, dass für den beschränkten Personenkreis keine wirkliche Notwendigkeit bestand, die Passage zu benutzen.

Auch wenn vorliegend kein Doppelgleis besteht, ist der Übergang hinsichtlich der Gefährlichkeit mit demjenigen im erwähnten Entscheid des Bundesgerichts vergleichbar, da die Sichtverhältnisse in beiden Richtungen sehr schlecht sind und ein nicht abgegrenzter Personenkreis den Übergang benutzt. Die vom BAV genehmigte Variante hätte zur Folge, dass zwar die Gefährlichkeit für die Fahrzeuge beseitigt wäre, diejenige für die übrigen Benutzer sowie für die Zugspassagiere, welche im Falle einer Notbremsung gefährdet werden, aber praktisch in vollem Umfang bestehen bliebe. Daran vermag weder die vorgesehene Stahlrohrkonstruktion noch das obligatorische Pfeissignal etwas zu ändern.

Auf Grund der Akten sind keine dinglichen oder obligatorischen Rechte ersichtlich, die der Schliessung des Übergangs entgegen stehen könnten. Wie das BAV in seiner Verfügung zutreffend festgehalten hat, ist die Ersitzung von Wegrechten auf Bahnbetriebsgebiet nicht möglich, da gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes betreffend Handhabung der Bahnpolizei vom 18. Februar 1878 (SR 742.147.1) das Betreten (also auch das Queren) von Eisenbahnanlagen ohne eine auf privatrechtlichem Titel beruhende Berechtigung an anderen als an den dem Publikum geöffneten Stellen verboten ist. Gemäss Schreiben des Grundbuchamts von A. vom 29. Januar 2001 steht der Fahrweg, der über den Übergang führt, im Eigentum der öffentlich-rechtlichen Unterhaltskorporation L. Diese hat sich trotz ordentlicher Publikation des Vorhabens am Verfahren nicht beteiligt.

Ausgehend von der aktuellen Sach- und Rechtslage ist die Schliessung des Übergangs auch verhältnismässig. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit knüpft unmittelbar am öffentlichen Interesse an. Er fordert, dass die Massnahme zur Verwirklichung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele im Einzelfall geeignet und erforderlich sind und in einem vernünftigen Verhältnis zu den Einschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Tschannen/Zimmerli/Kiener, a.a.O., S. 105 ff.). Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist dies vorliegend zu bejahen.

10. Das BAV hat angesichts der unbestrittenen Gefährlichkeit des Übergangs und des daraus folgenden dringenden Sanierungsbedarfs innert 3 Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheides zu veranlassen, dass der Übergang geschlossen und mit den nötigen baulichen Massnahmen das Queren der Bahnlinie verunmöglicht wird.

(...)

Dokumente der REKO/INUM