Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.339/2005 /sza

Urteil vom 8. Mai 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
Genossenschaft fenaco,
UFA AG,
Beschwerdeführerinnen,
beide vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Hanspeter Geissmann,

gegen

Schweizerische Bundesbahnen SBB,
handelnd durch Rechtsanwalt Michel Clerc,
Beschwerdegegnerinnen,
Bundesamt für Verkehr (BAV), Bollwerk 27, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Abbruch der bahntechnischen Anlagen Lenzburg Industrie - Wildegg,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 16. November 2005.

Sachverhalt:
A.
Auf der Bahnstrecke Lenzburg - Wildegg fuhren 1984 die letzten fahrplanmässigen Züge. Danach wurden der Personenverkehr und anschliessend auch der Güterverkehr eingestellt. Einzig der südlichste Teil der Strecke (Lenzburg Spitzkehre bis Lenzburg Industrie) blieb weiterhin in Betrieb, ab 1998 ausschliesslich zur Bedienung des Anschlussgleises der Futtermittelwerke der Genossenschaft fenaco. Bereits im Juni 1992 ersuchten indes die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) das Bundesamt für Verkehr (BAV), die Linie Lenzburg - Wildegg definitiv stillzulegen. Die Behandlung des Gesuchs blieb längere Zeit sistiert, um eine Ersatzlösung für den Güterverkehr zu finden.
Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und die fenaco erneuerten auf der Grundlage des im März 1992 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Anschlussgleise am 30. November/17. Dezember 1998 den Anschlussgleisvertrag. Mit Vertrag vom 16./22. April 1999 gestatteten die SBB der UFA AG (Tochtergesellschaft der fenaco) die Mitbenützung des Anschlusses.
Am 13. Dezember 2001 kündigten die SBB den Anschlussgleisvertrag per 31. Dezember 2002 mit Hinweis auf ein kantonales Strassenprojekt, für welches Bahnareal beansprucht werde. Die fenaco und die UFA AG fochten diese Kündigung zunächst beim BAV, hierauf beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und schliesslich beim Bundesgericht an.
Am 6. November 2002 beschloss der Bundesrat auf Antrag des UVEK vom 24. Oktober 2002 die Stilllegung

der Linie Lenzburg - Wildegg. Die fenaco und die UFA AG ersuchten hierauf den Bundesrat um Wiedererwägung.
Trotz der Stilllegung der Strecke wurde das Anschlussgleis der fenaco von den SBB bis Ende März 2005 bedient.
B.
Der Regierungsrat des Kantons Aargau genehmigte am 18. November 1998 ein Strassenprojekt für die Umfahrung des Ortskerns Lenzburg. Für den Bau dieser sog. Kerntangente wurde ein Teil des Bahntrassees der Strecke benötigt, die zum Anschlussgleis der fenaco führt (Bahn-km 0.000 - km 0.700). Mit der Genehmigung des Projekts erteilte der Regierungsrat das Recht zur Enteignung des beanspruchten Bodens. Im Oktober 2001 wurden gegenüber den SBB sowie gegenüber der fenaco und der UFA AG kantonale Enteignungsverfahren eröffnet. Während der Eingabefrist erhoben die fenaco und die UFA AG Einsprache gegen die Enteignung und machten geltend, dass das kantonale Enteignungsrecht auf Eisenbahnanlagen, die dem Bundesrecht unterstünden, nicht anwendbar sei und für den Abbruch von Eisenbahnanlagen ein eisenbahnrechtliches Plangenehmigungsverfahren durchzuführen sei. Mit Verfügung vom 26. Juni 2002 ermächtigte der Präsident der kantonalen Schätzungskommission den Kanton Aargau zur vorzeitigen Inbesitznahme der Grundstücke der SBB. Im Übrigen sistierte er die Enteignungsverfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Kündigung des Anschlussgleisvertrages und die Aufhebung des umstrittenen Streckenabschnitts.
Die Gleisanlage, die zum Anschlussgleis der fenaco führt, blieb trotz der in Angriff genommenen Strassenbauarbeiten bestehen und - wie erwähnt - bis Ende März 2005 in Betrieb.
Der Bundesrat wies das Gesuch der fenaco und der UFA AG um Wiedererwägung des Stilllegungsbeschlusses am 20. Oktober 2004 ab.
C.
Das Bundesgericht wies die im Verfahren betreffend die Kündigung des Anschlussgleisvertrages erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit Urteil vom 29. November 2004 ebenfalls ab (2A.507/2003). Das Gericht erwog im Wesentlichen, dass die Stilllegung der Strecke Lenzburg - Wildegg als eigentlicher Grund für die Kündigung des Anschlussgleisvertrages zu betrachten sei, wenn auch die Kündigung noch vor dem bundesrätlichen Stilllegungsbeschluss erfolgte. Die seit langem geplante Stilllegung der Strecke sei ein im Lichte des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise haltbarer Grund für die Kündigung. Eine Bahnunternehmung müsse gemäss Art. 3 dieses Gesetzes nur Anschluss an ihr "Netz" gewähren. Werde eine Strecke stillgelegt, entfalle die Pflicht der Bahnunternehmung, die Linie weiter zu betreiben und dem Verkehr zur Verfügung zu halten; die Strecke scheide somit aus dem Netz aus. Damit falle auch die Pflicht zur Gewährung oder zur Aufrechterhaltung eines Gleisanschlusses dahin. Die SBB seien im Übrigen nicht verpflichtet gewesen, die bestehende Verbindung von Lenzburg Spitzkehre bis zum bisherigen Anschlusspunkt (Lenzburg Industrie) den Anschliesserinnen als zusätzliches Anschlussgleis zu überlassen, das nicht mehr dem Eisenbahnrecht,
sondern der kantonalen Planungshoheit unterstanden hätte. Zwar wäre eine solche Lösung wohl technisch möglich und finanziell tragbar gewesen. Die Anschliesserinnen hätten es jedoch seinerzeit unterlassen, gegen den kantonalen Strassenplan für die Kernumfahrung, die das fragliche Eisenbahntrassee beansprucht, Einsprache zu erheben. Der Strassenplan sei heute rechtskräftig und eine Gleisverlegung falle ausser Betracht. Die SBB seien daher heute aus rechtlichen und faktischen Gründen nicht mehr in der Lage, den verlangten Gleisanschluss zu gewähren.
D.
Mit Beschluss vom 29. März 2005 schrieb die kantonale Schätzungskommission die hängigen kantonalrechtlichen Enteignungsverfahren als gegenstandslos geworden ab, weil sich die SBB mit dem Kanton Aargau bzw. mit der Stadt Lenzburg über die Abtretung ihrer Grundstücke geeinigt hätten. Die Einsprache der fenaco und der UFA AG schrieb die Schätzungskommission ebenfalls als gegenstandslos geworden ab. Eine gegen den Abschreibungsbeschluss gerichtete Beschwerde der fenaco und der UFA AG ist beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hängig.
E.
Am 14. Januar 2005 unterbreiteten die SBB dem BAV ein Gesuch um Genehmigung des Abbruchs der bahntechnischen Anlagen auf der Strecke Lenzburg Industrie - Wildegg (Bahn-km 0.700 - km 3.755) im abgekürzten Verfahren. Die fenaco und die UFA AG erhoben gegen dieses Plangenehmigungsgesuch Einsprache. Die Einsprecherinnen machten geltend, dass sich das Gesuch um Genehmigung des Gleisabbruchs auf die ganze Strecke Lenzburg Spitzkehre - Wildegg beziehen müsse; diese dürfe nicht in zwei Abschnitte, die rechtlich unter-

schiedlich behandelt würden, aufgeteilt werden. Dem vorliegenden Gesuch sei nicht stattzugeben. Ausserdem müsse anstelle des abgekürzten ein ordentliches Verfahren durchgeführt und den Einsprecherinnen Gelegenheit gegeben werden, enteignungsrechtliche Entschädigungsansprüche zu erheben. Die Einsprecherinnen meldeten dementsprechend zugleich ihre Entschädigungsforderungen in Höhe von mindestens 12 Mio. Franken für die Aufhebung des Gleisanschlusses an.
Mit Verfügung vom 25. Mai 2005 genehmigte das BAV die Planvorlage der SBB im vereinfachten Verfahren. Die Einsprache der fenaco und der UFA AG wurde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde. Das BAV erwog hierzu, für die Anträge der Einsprecherinnen auf Ausdehnung des Plangenehmigungsverfahrens bzw. auf Abweisung des vorgelegten Gesuchs fehle es an einem schutzwürdigen Interesse: Einerseits sei der Anschlussgleisvertrag gekündigt worden und andererseits werde ein Teil des Bahntrassees für den rechtskräftig bewilligten und schon weitgehend abgeschlossenen Bau der neuen Umfahrungsstrasse beansprucht. Ein Anspruch auf ein Anschlussgleis liesse sich daher rechtlich und faktisch nicht mehr durchsetzen. Auf die Entschädigungsforderung für den aus der Aufhebung des Gleisanschlusses entstandenen Schaden sei nicht einzutreten, weil diese Frage nicht Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens bilde. Solche Eingaben seien anschliessend an das Plangenehmigungsverfahren der zuständigen Eidgenössischen Schätzungskommission zu überweisen.
F.
Gegen den Plangenehmigungs- und Einspracheentscheid des BAV haben die fenaco und die UFA AG Verwaltungsbeschwerde bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (Rekurskommission INUM) eingereicht und Antrag auf Gutheissung ihrer in der Einsprache erhobenen Begehren gestellt.
Mit Entscheid vom 16. November 2005 hiess die Rekurskommission INUM die Beschwerde teilweise gut und hob die Plangenehmigungsverfügung des BAV vom 25. Mai 2005 auf. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen.
Die Rekurskommission INUM stellte in ihrem Entscheid fest, auf die Beschwerde sei insoweit nicht einzutreten, als sich diese gegen den Rückbau der Eisenbahn-Infrastruktur richte. Ein schutzwürdiges Interesse an der Aufrechterhaltung der Gleisanlage könnte den Beschwerdeführerinnen nur dann zugestanden werden, wenn - was nicht zutreffe - weiterhin die Möglichkeit eines Gleisanschlusses bestünde. Einzutreten sei dagegen auf das im Zusammenhang mit den enteignungsrechtlichen Entschädigungsforderungen gestellte Begehren um Ausdehnung des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens. Es stelle sich vorab die Frage, ob die stillgelegte Strecke weiterhin dem Eisenbahnrecht oder aber der kantonalen Planungshoheit unterstehe. Die Vorinstanz und die Parteien verträten die Ansicht, der Stilllegungsentscheid habe keine Auswirkungen auf den Status der fraglichen Strecke; die SBB könnten die Infrastrukturanlage zwar nicht mehr als Strecke, aber für andere bahnbetriebliche Zwecke im Sinne von Art. 18 des Eisenbahngesetzes benutzen. Ob die umstrittene Anlage dem Bundes- oder dem kantonalen Recht unterstehe, hange tatsächlich davon ab, ob sie ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb diene bzw. ob der Zweck des Bauvorhabens in einem engen,
unmittelbaren Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb stehe. Nun sei die fragliche Strecke vom Bundesrat stillgelegt worden und habe die Stilllegung - wie auch vom Bundesgericht festgestellt - den Sinn, die SBB von der Pflicht zu entbinden, die betreffende Linie weiter zu betreiben und dem Verkehr zur Verfügung zu halten. Der Stilllegungsentscheid führe somit dazu, dass die für den Zugsverkehr zwischen Lenzburg und Wildegg gebaute und betriebene Schieneninfrastruktur nicht mehr als Fahrweg im Sinne von Art. 62 Abs. 3 des Eisenbahngesetzes verwendet werde. Zwar sei mit den Verfahrensbeteiligten einig zu gehen, dass die Anlage weiterhin zur Infrastruktur der SBB gehöre. Auch bestehe grundsätzlich die Möglichkeit, die Anlage für andere bahnbetriebliche (oder auch bahnfremde) Zwecke zu verwenden. Eine bahnbetriebliche Umnutzung setze allerdings eine Plangenehmigung durch das BAV voraus. Ohne gleichzeitige Umnutzung habe der Stilllegungsentscheid zur Folge, dass die Infrastruktur nicht mehr als Eisenbahnanlage diene und gemäss Art. 18m Abs. 1 des Eisenbahngesetzes als Nebenanlage dem kantonalen Recht unterstehe. Abgesehen vom Stilllegungsentscheid komme hier hinzu, dass die Anlage gerade deshalb abgebrochen werden solle, weil sie zwecklos
geworden sei und nicht mehr gebraucht werde. Der Rückbau erfolge somit nicht aus bahnbetrieblichen Gründen. Solle aber eine Bahnanlage allein deshalb abgebrochen werden, weil sie aus bahnbetrieblicher Sicht nicht mehr benötigt werde, so vermöge dies aufgrund der fehlenden bahnbetrieblichen Zwecksetzung keine Bundeszuständigkeit zu begründen.
G.
Die fenaco und die UFA AG haben gegen den Entscheid der Rekurskommission INUM Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie stellen die Anträge, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei festzu-

stellen, dass die Bundesbehörden und insbesondere das BAV zum Entscheid in der Sache zuständig sei. Diese sei zur materiellen Entscheidung an die Vorinstanz, eventuell direkt an das BAV, zurückzuweisen.
Die SBB stellen Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese einzutreten sei. Das BAV hat auf Vernehmlassung verzichtet. Die Rekurskommission INUM ersucht um Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Es wird im bundesgerichtlichen Verfahren von keiner Seite in Frage gestellt, dass es für den Rückbau der stillgelegten Eisenbahnstrecke einer - bundes- oder kantonalrechtlichen - Bewilligung bedarf. Dagegen ist umstritten, ob das Rückbauvorhaben dem kantonalen Recht unterstehe oder Gegenstand eines bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens sein müsse. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist im Streit um die Nutzung von Bahngrundstücken die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch dann gegeben, wenn die Auseinandersetzung nicht dem Inhalt der Pläne, sondern der Frage der Abgrenzung von kantonaler und eidgenössischer Zuständigkeit bzw. von Bundes- und kantonalem Recht gilt (BGE 121 II 8 E. 1 S. 12, 117 Ib 111 E. 1a, 116 Ib 241 E. 5 S. 249 in fine, 400 E. 3). Den Beschwerdeführerinnen ist an der Beurteilung dieser Frage jedenfalls insofern ein schutzwürdiges Interesse zuzugestehen, als sie - bei der zuständigen Instanz - Entschädigungsansprüche für die Aufhebung des Gleisanschlusses erheben wollen. Auf die eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
2.
Nach Art. 18 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Dagegen untersteht die Änderung und damit auch der Rückbau von Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, gemäss Art. 18m Abs. 1 EBG dem kantonalen Recht. Was als Eisenbahn im Sinne des Eisenbahngesetzes gilt, wird in Art. 1 Abs. 2 EBG umschrieben. Danach sind Eisenbahnen Unternehmungen, die nach ihrer Zweckbestimmung von jedermann zur Beförderung von Personen und Gütern benützt werden können und deren Fahrzeuge auf oder an Schienen laufen. Über die Unterstellung von Bahnanlagen unter das Eisenbahngesetz entscheidet nach Art. 1 Abs. 2 Satz 2 EBG der Bundesrat. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Bundesrat am 25. November 1998 eine Ausführungs-Verordnung erlassen, genannt "Verordnung über Infrastrukturen, die dem Eisenbahnrecht nicht unterstellt sind" (VUE; SR 742.120). Nach Art. 1 Abs. 1 dieser Verordnung unterstehen Eisenbahninfrastrukturen, auf denen keine konzessionspflichtige Personenbeförderung betrieben wird und die nicht für den Netzzugang geöffnet sind, dem Eisenbahngesetz nicht. Solche Infrastrukturen können demnach nicht Eisenbahnanlagen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 EBG sein. Die Änderung solcher Anlagen richtet sich vielmehr, wie sich aus Art. 18m EBG ergibt, nach dem kantonalen Recht und setzt lediglich die Anhörung des BAV voraus (Art. 18m Abs. 2 EBG).
Wie das Bundesgericht bereits im Urteil 2A.507/2003 vom 29. November 2004 festgestellt hat, ist mit der Stilllegung der Strecke Lenzburg - Wildegg die Pflicht der SBB, die Eisenbahnstrecke zu betreiben und für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung zu halten, dahingefallen. Auf der umstrittenen Strecke findet seit längerer Zeit keine Personenbeförderung mehr statt; die Linie muss seit der Stilllegung auch nicht mehr für den Netzzugang offen gehalten werden. Die Strecke untersteht daher nach Art. 1 Abs. 1 VUE dem Eisenbahngesetz nicht und kann nicht als Eisenbahnanlage im Sinne von Art. 18 Abs. 1 EBG gelten.
An diesem Schluss ändert übrigens nichts, dass Art. 1 Abs. 3 EBG die Gesetzesgebung über die Schweizerischen Bundesbahnen vorbehält. Das Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom März 1998 (SBBG; SR 742.31) stellt keine Vorschriften über Bau und Änderung von Bahnanlagen und die hierfür erforderlichen Verfahren auf. Diesbezüglich ist die Eisenbahngesetzgebung - und damit die genannte Verordnung - auch auf die SBB anwendbar (vgl. Art. 22 Abs. 2 SBBG). Der Rückbau der noch bestehenden SBB-Infrastrukturanlagen der ehemaligen Strecke Lenzburg - Wildegg untersteht somit, wie die Rekurskommission INUM entschieden hat, dem kantonalen Recht.
3.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Die bundesgerichtlichen Kosten sind dementsprechend den Beschwerdeführerinnen zu überbinden (Art. 156 Abs. 1 OG). Die obsiegenden Beschwerdegegner haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird den Beschwerdeführerinnen auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 8. Mai 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: