Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.34/2005 /ggs

Urteil vom 12. Mai 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. Ehepaar A._____,
2. Miteigentümergemeinschaft B._____strasse,
3. C._____,
4. D._____ AG,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____ AG,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerische Bundesbahnen SBB (SBB AG), Infrastruktur, Netz- und Programmmanagement Lärm, Beschwerdegegnerin,
Bundesamt für Verkehr (BAV), Bollwerk 27, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Postfach 336, 3000 Bern.

Gegenstand
Lärmsanierungsmassnahmen der SBB AG in der Stadt Baden; Verfügung des BAV vom 12. Mai 2004; Legitimation,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 14. Januar 2005.

Sachverhalt:
A.
Am 15. Dezember 1994 reichte die Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen dem Bundesamt für Verkehr (BAV) ein Plangenehmigungsgesuch zur Lärmsanierung auf dem Gebiet der Stadt Baden ein, das vom 6. Februar bis 7. März 1995 öffentlich aufgelegt wurde.
Nachdem am 1. Oktober 2000 das Bundesgesetz vom 24. März 2000 über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE; SR 742.144) in Kraft getreten war, reichte die mittlerweile als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft konstituierte Schweizerische Bundesbahnen AG (SBB AG) am 20. Juli 2001 ein überarbeitetes Projekt zur Genehmigung ein. Dieses wurde vom 22. Oktober bis 21. November 2001 in der Stadt Baden öffentlich aufgelegt. Gegen das Projekt gingen insgesamt 29 Einsprachen ein, darunter zwei Gemeinschaftseingaben von insgesamt mehr als 150 Personen.
B.
Am 12. Mai 2004 genehmigte das BAV das Plangenehmigungsgesuch vom 20. Juli 2001 mit Auflagen und Vorbehalten. Auf die im Namen der Miteigentümergemeinschaft B._____strasse erhobene Einsprache trat es nicht ein, da die Firma H._____ trotz mehrmaliger Aufforderung die verlangte Vertretungsvollmacht

bzw. Bestätigung der Verwaltungsbefugnis nicht eingereicht habe. Ebenfalls nicht eingetreten wurde auf die Einsprache der Einsprachegemeinschaft I._____, weil die Einsprache verspätet eingereicht worden sei.
C.
Am 11. Juni 2004 erhoben das Ehepaar A._____, die Miteigentümergemeinschaft B._____strasse, C._____, die D._____ AG, E._____, F._____ sowie die G._____ AG gemeinsam Beschwerde an die Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. Sie beantragten, die Lärmschutzwand LSW2 sei bis zur Brücke über die Neuenhoferstrasse vier Meter hoch zu erstellen; überdies seien die Betonbrücke über die Neuenhoferstrasse sowie die untere Limmatbrücke zu sanieren.
D.
Am 14. Januar 2005 fällte die Rekurskommission (inzwischen: Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt) einen Teilentscheid: Sie wies die Beschwerden der Miteigentümergemeinschaft B._____strasse und von C._____ ab und trat auf die Beschwerden der D._____ AG, von E._____ und F._____ sowie der G._____ AG nicht ein.
E.
Gegen diesen Teilentscheid erheben das Ehepaar A._____, die Miteigentümergemeinschaft B._____strasse, C._____, die D._____ AG, E._____, F._____ sowie die G._____ AG gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen, es sei für die Beschwerdeführer 2-7 festzustellen, dass sie in Bezug auf die Beschwerdepunkte, die sich auf die untere Limmatbrücke beziehen, d.h. die Rekursanträge 3-7 sowie die beantragte Akteneinsicht, zum Rekurs gegen die Verfügung des BAV vom 12. Mai 2004 legitimiert seien.
F.
Das BAV beantragt, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen und die Beschwerdeführer 2-7 seien als nicht legitimiert zu betrachten und vom Verfahren auszuschliessen. Die SBB AG schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und Bestätigung des Rekursentscheids vom 14. Januar 2005. Die Rekurskommission beantragt, auf die Beschwerde der Beschwerdeführer 1-3 sei nicht einzutreten und die Beschwerde der Beschwerdeführer 4-7 sei abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein Teilentscheid einer eidgenössischen Rekurskommission, gegen den die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht grundsätzlich offen steht (Art. 97 und 97 lit. e OG). Dieser wird von den Beschwerdeführer nur noch hinsichtlich der Rekursanträge 3-7 (Sanierung der unteren Limmatbrücke) sowie dem Akteneinsichtsgesuch angefochten.
1.1 Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 103 lit. a OG). Im vorliegenden Fall trifft dies auf die Beschwerdeführer 2-7 zu, deren Rekurs abgewiesen (Beschwerdeführer 2-3) bzw. auf deren Rekurs nicht eingetreten wurde (Beschwerdeführer 4-7). Dagegen wurde die Rekursberechtigung der Beschwerdeführer 1, Ehepaar A._____, im angefochtenen Entscheid (E. 6) anerkannt. Sie sind durch den angefochtenen Entscheid nicht beschwert, weshalb auf ihre Beschwerde nicht einzutreten ist.
1.2 Die Rekurskommission beantragt, auf die Beschwerde der Miteigentümergemeinschaft B._____strasse und von C._____ sei mangels Beschwerdebegründung nicht einzutreten.

Die Rekurskommission hatte den Rekurs der Beschwerdeführer 2 und 3 abgewiesen, weil das BAV auf deren Einsprachen zu Recht nicht eingetreten sei: Für die Miteigentümergemeinschaft B._____ strasse sei trotz wiederholter Aufforderung unter Hinweis auf die Säumnisfolgen keine schriftliche Vollmacht bzw. kein Nachweis der Verwaltungsbefugnis eingereicht worden; die Sammeleinsprache I._____ sei verspätet, nach Ablauf der Einsprachefrist, eingereicht worden; dies müsse sich auch die Beschwerdeführerin 3 als angebliche Rechtsnachfolgerin der Einsprecher entgegenhalten lassen.

Es trifft zu, dass die Beschwerdeschrift sich mit diesen Erwägungen nicht auseinandersetzt und nicht darlegt, inwiefern sie Bundesrecht verletzen. Die Beschwerdeführer machen jedoch geltend, sämtliche Beschwerdeführer seien hinsichtlich der Sanierung der unteren Limmatbrücke erstmals durch die Verfügung des BAV vom

12. Mai 2004 betroffen worden und seien insoweit zum Rekurs gegen die Verfügung des BAV berechtigt, unabhängig davon, ob sie zuvor bereits Einsprache gegen das Sanierungsprojekt erhoben hätten. Dann aber müssten auch diejenigen Beschwerdeführer zum Rekurs im Hinblick auf die Sanierung der unteren Limmatbrücke befugt sein, auf deren Einsprache das BAV mangels Vollmacht bzw. wegen Fristversäumnis nicht eingetreten sei.

Damit liegt auch für diese Beschwerdeführer eine Beschwerdebegründung vor, weshalb auf ihre Beschwerde einzutreten ist.
1.3 Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
2.
Gemäss Art. 18f Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) in der Fassung gemäss Ziff. I 9 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren (in Kraft seit 1. Januar 2000) ist derjenige, der keine Einsprache erhebt, vom weiteren Verfahren ausgeschlossen, d.h. er kann keine Rechtsmittel mehr gegen den Entscheid der Genehmigungsbehörde ergreifen. Vom Erfordernis der vorherigen Einspracheerhebung wird nach der Praxis der Rekurskommission abgesehen, wenn die Partei unverschuldeterweise an der Teilnahme am Verfahren verhindert war oder erst durch den betreffenden Entscheid beschwert wird (angefochtener Entscheid E. 4 S. 9).

Im vorliegenden Fall hatten die Beschwerdeführer 4-7 keine Einsprache gegen das Plangenehmigungsgesuch erhoben; auf die Einsprachen der Beschwerdeführer 2 und 3 (bzw. deren Rechtsvorgänger) trat das BAV nicht ein, weil diese verspätet bzw. ohne Vertretungsvollmacht oder Nachweis der Verwaltungsbefugnis eingereicht worden seien.
2.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, bis zum Eintreffen der Verfügung des BAV vom 12. Mai 2004 hätten sie keinen Anlass gehabt, an der Lärmsanierung der unteren Limmatbrücke zu zweifeln, weshalb sie auch keinen Grund gehabt hätten, gegen das Sanierungsprojekt Einsprache zu erheben.

Das erste Plangenehmigungsgesuch der SBB vom 7. November 1994 habe für die untere Limmatbrücke Massnahmen am Oberbau und an der Brückenkonstruktion (Betonplatte mit elastischer Schienenlagerung) vorgesehen, die zusammen mit den geplanten Lärmschutzwänden eine Lärmreduktion von rund 10 dB(A) hätten erbringen sollen. Seit 1994 stünden die Profile der vorgesehenen Lärmschutzwände entlang der Bahnlinie.

Am 29. Oktober 1997 habe die SBB beim BAV eine "Projektänderung untere Limmatbrücke" mit optimierten Sanierungsmassnahmen eingereicht, um die Immissionsgrenzwerte auf der Badener Seite einzuhalten. Auch dieses Projekt habe noch Lärmschutzwände vorgesehen.

Im Oktober und November 2001 - gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage des neuen Plangenehmigungsgesuchs - sei das zweite Gleis der unteren Limmatbrücke erneuert worden. Auf der Bautafel sei in roter Farbe auf das "Projekt später: Ausbau mit Lärmschutzwänden" hingewiesen worden. Ein Mitglied des Quartiervereins I._____ habe die Baustelle persönlich besucht und sich bei den anwesenden Ingenieuren der SBB über den Ausbau mit Lärmschutzwänden informiert. Er habe die Auskunft erhalten, dass bereits alle notwendigen Vorkehrungen getroffen worden seien, um die Lärmschutzelemente auf der Brücke zu montieren bzw. an die Brücke zu hängen. Die Beschwerdeführer hätten deshalb bis zur Verfügung des BAV darauf vertraut, dass die Lärmsanierung der unteren Limmatbrücke effektiv so erfolgen würde, wie es die aufgelegten Projekte von 1994 und 1997 angekündigt hatten, d.h. dass noch Lärmschutzwände erstellt würden.

Auch die Konsultation der Auflageakten 2001 hätte in Bezug auf die untere Limmatbrücke keine Klärung erbracht, weil dort lediglich auf die "in den Jahren 2001 und 2002 ausgeführten lärmreduzierenden Massnahmen" hingewiesen worden sei. Dies hätte von den Anwohnern so verstanden werden müssen, dass das bereits vorbereitete, aber noch nicht ausgeführte "Projekt später: Ausbau mit Lärmschutzwänden" noch ausgeführt werde.
2.2 Die Rekurskommission hielt fest, dass sich aus dem im Jahre 2001 aufgelegten Plangenehmigungsgesuch unzweifelhaft ergebe, dass die untere Limmatbrücke zum Perimeter des Lärmsanierungsprojekts Baden, Teilbereich L1, gehöre. Dies ergebe sich sowohl aus dem Perimeterplan im Basisdokument, als auch aus dem Technischen Bericht und den Erleichterungsanträgen (E. 5.1 des angefochtenen Entscheids).

Dies trifft zu und wird auch von den Beschwerdeführern nicht mehr bestritten.
2.3 Die Rekurskommission nahm ferner an, aus den Gesuchsunterlagen gehe klar hervor, dass bezüglich der unteren Limmatbrücke keine über die Arbeiten des Jahres 2001/2002 hinausgehenden lärmmindernden Massnahmen vorgesehen seien.

Auch dies ist nicht zu beanstanden: Die im Sanierungsprojekt 2001 vorgesehenen Lärmschutzwände sind im Technischen Bericht S. 11 sowie in der Massnahmenübersicht (Anhang 5) aufgezählt; deren genaue Lage ergibt sich aus dem "Lärmbelastungsplan Jahr 2015 mit Lärmschutzmassnahmen" für den Teilbereich L1 (Technischer Bericht Anhang 2) sowie dem Situationsplan Baden Ost 1:1'000 (Dossierbeilage 4a). Aus diesen Unterlagen geht hervor, dass die im Teilbereich L1 Baden vorgesehenen Lärmschutzwände 1 und 2 sich östlich der Limmat, zwischen den Bahnkilometern 21.121 und 21.322 befinden, an der unteren Limmatbrücke dagegen keine Lärmschutzwände vorgesehen sind. Deshalb wird für die unmittelbar östlich der unteren Limmatbrücke liegenden Grundstücke ein Erleichterungsantrag gestellt. In der Begründung des Antrags wird ausdrücklich auf den Lärm der unteren Limmatbrücke verwiesen. Es wird ausgeführt, dass am Oberbau dieser Brücke bereits in den Jahren 2001 und 2002 lärmreduzierende Massnahmen ausgeführt worden seien; zusätzliche Sanierungsmassnahmen an der Limmatbrücke seien aufgrund des KNI (Kosten-Nutzen-Indexes) von ca. 400 unverhältnismässig. Vorgeschlagen wurde deshalb der Einbau von Schallschutzfenstern sowie, in den Schlafräumen, von Schalldämmlüftern (Erleichterungsanträge Teilbereich L1 S. 4).

Damit ergab sich aus den Auflageunterlagen, dass neben den bereits im Jahr 2001/2002 realisierten Massnahmen am Oberbau der Limmatbrücke (Ersatz der Füllschwellen aus Stahl durch Holzschwellen; elastisch gelagerte Gitterroste des Revisionssteges und der Zwischenflächen anstelle von Riffelblechen; vgl. Technischer Bericht Ziff. 3.2.8 S. 17 Fn 1) keine weiteren Sanierungsmassnahmen vorgesehen waren, insbesondere keine Lärmschutzwände erstellt werden sollten.
2.4 Zu prüfen ist deshalb nur noch, ob die Beschwerdeführer aufgrund anderer Umstände darauf vertrauen durften, die Beschwerdegegnerin werde die im ursprünglichen Projekt 1994/1997 vorgesehenen Lärmschutzwände dennoch realisieren.

Das ursprüngliche Plangenehmigungsgesuch 1994/1997 wurde nie genehmigt und ist deshalb nie verbindlich geworden. Ein Teil der darin vorgesehen Massnahmen zur Lärmsanierung der unteren Limmatbrücke wurde allerdings vorzeitig, im Zusammenhang mit dringenden Unterhaltsarbeiten, in den Jahren 2001 und 2002 realisiert. Die Beschwerdeführer machen jedoch selbst nicht geltend, dass damals bereits über die Errichtung der Lärmschutzwände entschieden worden sei. Es lag somit noch kein verbindlicher Entscheid über die weitere Sanierung der unteren Limmatbrücke vor. Dann aber durften die Beschwerdeführer, nachdem das ursprüngliche Plangenehmigungsgesuch von der Beschwerdegegnerin überarbeitet und ein neues Projekt aufgelegt worden war, nicht darauf vertrauen, dass die Sanierung der Limmatbrücke nach dem ursprünglichen Konzept fortgesetzt werden würde.

Daran ändern auch die im Oktober bzw. November 2003 aufgestellte Bautafel mit dem Hinweis "Projekt später: Ausbau mit Lärmschutzwänden" und die dazu erteilte Auskunft der Ingenieure nichts: Es ist bereits fraglich, ob diese einen Vertrauenstatbestand begründen können: Eine Bautafel dient lediglich der Information der Allgemeinheit, und Ingenieure auf der Baustelle sind grundsätzlich nicht zur Erteilung verbindlicher Auskünfte über den Umfang von Sanierungsvorhaben zuständig. Jedenfalls aber durften sich die Beschwerdeführer unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falls nicht auf diese Auskünfte verlassen: Nachdem gleichzeitig das neue Plangenehmigungsgesuch "Lärmsanierung Baden" öffentlich auflag, mussten sie das Auflageprojekt konsultieren, um verbindliche Auskunft über Art und Umfang der noch zu realisierenden Sanierungsmassnahmen zu erhalten.
2.5 Nach dem Gesagten wurden die Beschwerdeführer weder erstmals durch den Genehmigungsentscheid des BAV beschwert, noch ohne ihr Verschulden davon abgehalten, rechtzeitig Einsprache gegen den Verzicht auf weitere Lärmsanierungsmassnahmen an der unteren Limmatbrücke im Plangenehmigungsgesuch 2001 zu erheben. Sie haben auch nach Treu und Glauben (Art. 9 und 5 Abs. 3 BV) keinen Anspruch darauf, trotz fehlender (bzw. verspäteter oder aus anderen Gründen nicht zugelassener) Einsprache zum Rekursverfahren zugelassen

zu werden.
3.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art 156 OG) und haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 OG). Die SBB AG handelte im vorliegenden Verfahren durch betriebsinterne Organe; es erwuchs ihr daher kein entschädigungspflichtiger Aufwand.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'500.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Mai 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: