Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-5160/2014

Urteil vom 14. Juli 2015

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

1. **Automobilclub der Schweiz,** Sektion Zürich,
Forchstrasse 95, Postfach, 8032 Zürich,
2. **Touring Club Schweiz,** Sektion Zürich,
Geissbüelstrasse 24/26, 8604 Volketswil,
beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Andreas Zürcher und Rechtsanwalt lic. iur. Severin Pflüger, Zürcher Rechtsanwälte, Löwenstrasse 61, Postfach, 8021 Zürich 1,
Beschwerdeführer,

gegen

Stadt Zürich, Verkehrsbetriebe Zürich VBZ,
Luggwegstrasse 65, Postfach, 8048 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Verkehr BAV, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Plangenehmigung; Central und Bahnhofbrücke Stadt Zürich: Erneuerung der Gleisanlage mit teilweisen Perron-verlängerungen und neuem Wetterschutz.

Sachverhalt:

A.
Am 29. Mai 2013 reichte die Stadt Zürich (bzw. die Verkehrsbetriebe Zürich [VBZ]) beim Bundesamt für Verkehr (BAV) das Plangenehmigungsgesuch ein für das Projekt "Central und Bahnhofbrücke; Erneuerung der Gleisanlage mit teilweisen Perronverlängerungen und neuem Wetterschutz".

Das Projekt umfasst die Erneuerung der Gleisanlagen im Bereich des Centrals sowie der anschliessenden Bahnhofbrücke in der Stadt Zürich. Die Gleise sollen gemäss dem Lichtraumprofil C3 angepasst werden. Weiterer Bestandteil des Projekts ist eine teilweise Perronverlängerung, so dass künftig Tramzüge mit einer maximalen Länge von 43 m (Tram-linie 4) und 37 m (Tramlinie 15) die Haltestelle Central anfahren können. Ausserdem soll u.a. der Witterungsschutz für Wartende verbessert werden. Im Rahmen dieser Massnahmen ist vorgesehen, die zweite Fahrspur am Neumühlequai und um das Central stadtauswärts aufzuheben sowie auf der Bahnhofbrücke in Fahrtrichtung Central eine Busspur einzurichten. Schliesslich ist ein sog. "Velosack" vor dem Hotel Central Plaza geplant – ein für Velofahrende reservierter Halteraum, der ein sicheres Linksabbiegen in Richtung Limmatquai ermöglichen soll.

B.
Das BAV ordnete am 17. Juni 2013 die Durchführung eines ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens an und beauftragte den Kanton Zürich, für die öffentliche Auflage besorgt zu sein. Dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) wurde die Planvorlage zur Vernehmlassung unterbreitet. Der Kanton Zürich bzw. die in das Verfahren einbezogenen kantonalen Fachstellen erhielten ebenfalls Gelegenheit zur Stellung-nahme.

C.
Das Projekt lag vom 23. August bis zum 23. September 2013 öffentlich auf. Während der öffentlichen Auflage gingen beim BAV verschiedene Einsprachen ein, darunter jene der City Vereinigung Zürich, des Auto-mobilclubs der Schweiz, Sektion Zürich, und des Touring Clubs Schweiz, Sektion Zürich, gemeinsam erhoben am 23. September 2013.

Die genannte Einsprache vom 23. September 2013 richtete sich gegen den in der Planvorlage vorgesehenen Spurabbau sowie gegen den geplanten Velosack; das übrige Bauvorhaben ist unbestritten geblieben. In der Einsprachebegründung stellen sich die Einsprecher im Wesentlichen auf den Standpunkt, die beiden Verkehrsmassnahmen beträfen Nebenanlagen, die

der Zuständigkeit des BAV entzogen seien und dem kantonalen Recht unterstünden. In der Hauptsache wenden sie ein, die geplanten Änderungen zu Gunsten des Veloverkehrs stünden in keinem Verhältnis zu den damit einhergehenden Nachteilen für den Gesamtverkehr.

D.
Die VBZ reichten am 22. Mai 2014 eine Projektänderung zur behindertengerechten Gestaltung der Haltestelle Central ein.

E.
Am 13. August 2014 erteilte das BAV die nachgesuchte Plangenehmigung unter Auflagen und entschied gleichzeitig über die Einsprachen, soweit es auf sie eintrat und sie nicht gegenstandslos geworden sind. Die Einsprache der City Vereinigung Zürich, des Automobilclubs der Schweiz, Sektion Zürich, und des Touring Clubs Schweiz, Sektion Zürich, wies das BAV ab.

Das BAV begründete die Abweisung der Einsprache damit, der Spurabbau sei zwingende Folge des geplanten Bauvorhabens. Von den Einsprechern sei nicht dargelegt worden, inwiefern ein Verstoss gegen Bundesrecht vorliege. Auch auf den vorgesehenen Velosack, der durch die Einhaltung des Richtplans und aufgrund der Verkehrssicherheit bedingt sei, könne nicht verzichtet werden.

F.
Gegen die Plangenehmigung des BAV (Vorinstanz) vom 13. August 2014 erheben am 12. September 2014 der Automobilclub der Schweiz, Sektion Zürich (Beschwerdeführer 1), und der Touring Club Schweiz, Sektion Zürich (Beschwerdeführer 2), gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Anträgen:

"1. Die Plangenehmigung sei für den Spurabbau auf der Bahnhofbrücke und über das Central aufzuheben;

2. Die Plangenehmigung sei für den Velosack vor dem Hotel Central Plaza aufzuheben;

3. Eventualiter sei die Plangenehmigung aufzuheben und zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen in der Einsprache der Beschwerdeführer betreffend den Spurabbau auf der Bahnhofbrücke sowie über das Central an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Offenlegung sämtlicher schriftlicher und elektronischer Kommunikation zwischen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin;

4. Eventualiter sei die Plangenehmigung aufzuheben und zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen in der Einsprache der Beschwerdeführer betreffend den

Velosack vor dem Hotel Central Plaza an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Offenlegung sämtlicher schriftlicher und elektronischer Kommunikation zwischen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin;

5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST zu Lasten der Beschwerdegegnerin."

In der Beschwerdebegründung bleiben die Beschwerdeführer bei ihrer Ansicht, über die Spurreduktion und über den geplanten Velosack sei im kantonalen Verfahren und nicht im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu befinden. Die Vorinstanz habe diesbezüglich eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung vorgenommen. In den Ausführungen zur Hauptsache betonen die Beschwerdeführer, das geplante Verkehrsregime führe zu massiven Verkehrsbehinderungen und dies an einem der bedeutendsten Knotenpunkte der Stadt Zürich. Die Änderungen seien weder nötig noch opportun. Ferner beanstanden die Beschwerdeführer, ihnen sei im erstinstanzlichen Verfahren keine vollständige Akteneinsicht gewährt worden, insbesondere was den Mailverkehr der Vorinstanz mit der VBZ betreffe, und der vorinstanzliche Entscheid sei unzureichend begründet.

G.
Die Vorinstanz lässt sich am 30. Oktober 2014 vernehmen. Sie schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

H.
Die VBZ (Beschwerdegegnerin) beantragen in der Beschwerdeantwort vom 31. Oktober 2014 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

I.
Am 6. November 2014 wird den Beschwerdeführern eine Kopie des Mailverkehrs aus den Vorakten zugestellt.

J.
In der Replik vom 26. November 2014 halten die Beschwerdeführer an ihrer Beschwerde fest.

K.
Die Vorinstanz verzichtet am 11. Dezember 2014 auf die Einreichung einer Duplik.

L.
In der Duplik vom 12. Dezember 2014 bleibt die Beschwerdegegnerin bei

ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

M.
Das Bundesverwaltungsgericht führt am 26. Januar 2015 in Anwesenheit der Parteien sowie von Vertretern der Vorinstanz eine Begehung vor Ort durch. Das Protokoll wurde den Beteiligten am 4. Februar 2015 zugestellt.

N.
Die Beschwerdegegnerin reicht am 20. Februar 2015 eine kurze Bemerkung zum Protokoll ein und verzichtet im Übrigen auf Schlussbemerkungen. Die Beschwerdeführer und die Vorinstanz haben keine Schlussbemerkungen eingereicht.

O.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Behörde nach Art. 33 VGG erlassen wurden und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Der angefochtene Plangenehmigungsentscheid stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar, die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG gefällt wurde. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungs-gericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

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

1.3

1.3.1 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Beschwerdebefugt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG).

Das Strassenverkehrsrecht räumt Automobilverbänden kein spezielles Beschwerderecht im Sinne von Art. 48 Abs. 2 VwVG ein. Deren Beschwerdebefugnis ist daher anhand der Kriterien des allgemeinen Beschwerderechts nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zu prüfen. Massgeblich sind vorliegend die Voraussetzungen für die sogenannte "egoistische Verbandsbeschwerde", d.h. für die beschwerdeweise Geltendmachung von Interessen der Vereinsmitglieder, werden die Beschwerdeführer 1 und 2 durch die angefochtene Verfügung doch nicht in eigenen Interessen betroffen (vgl. zu diesen Anforderungen BGE 136 II 539 E. 1.1 mit Hinweisen; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 963 ff.). Deren Beschwerdebefugnis hängt somit namentlich davon ab, ob – wie es das Bundesgericht in BGE 136 II 539 E. 1.1 in Anknüpfung an einen früheren Entscheid des Bundesrats vom 23. Mai 2001 (vgl. VPB 65.114 E. II/5c) genügen liess – davon auszugehen ist, zumindest eine "ansehnliche Zahl" der Mitglieder befahre das Central mehr oder weniger regelmässig und sei deshalb zur Beschwerde legitimiert (vgl. Urteil des Bundesverwaltungs-gerichts A-5990/2014 vom 8. Juni 2015 E. 1.2).

1.3.2 Von der Beschwerdegegnerin wird in Frage gestellt, dass die Beschwerdeführer die Voraussetzungen einer egoistischen Verbandbeschwerde im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG erfüllen würden. Sie bestreitet, dass eine Mehrheit der Mitglieder der Beschwerdeführer als Anwohner oder Pendler das Central regelmässig nutze und für sie überhaupt ein Nachteil eintrete, zumal am Central auch nach Realisierung des Spurabbaus bzw. des Velosacks die gleiche Verkehrsmenge abgewickelt werden könnte. Doch selbst wenn Stausituationen in den Spitzenzeiten am Abend vermehrt aufträten, käme dem geltend gemachten drohenden Nachteil nicht die für die Beschwerdelegitimation erforderliche Schwere zu. Auf die Beschwerde sei daher nicht einzutreten.

1.3.3 Zur Begründung ihrer Beschwerdelegitimation führen die Beschwerdeführer aus, statutarisch seien sie zur Wahrung der Interessen ihrer jeweiligen Mitglieder verpflichtet. Eine grosse Mehrheit ihrer Mitglieder befahre das Gebiet des Centrals regelmässig. Als Teil des innerstädtischen Cityrings von Zürich sei dieser Verkehrsknotenpunkt von der Bedeutung und der täglichen Verkehrsmenge her durchaus mit einem Autobahnabschnitt vergleichbar. Ihre Mitglieder seien sodann von der Plangenehmigung besonders berührt, da Automobilisten durch das neue Verkehrsregime stark benachteiligt würden (u.a. Zeitverlust durch Stau und höhere Benzinausgaben). Materielle wie auch ideelle, schützenswerte Interessen seien daher vorhanden, weshalb auf die Beschwerde einzutreten sei.

1.3.4 Ob tatsächlich eine genügend hohe Anzahl unter den jeweiligen Mitgliedern der Beschwerdeführer das Gebiet des Centrals mehr oder weniger regelmässig befährt, ist somit zwischen den Parteien strittig geblieben. Die Vorinstanz bejahte dies zumindest für den Beschwerdeführer 2. Diese Auffassung erscheint, namentlich wegen des Umstands, dass das Gebiet des Beschwerdeführers 2 den ganzen, weiträumigen Kanton Zürich umfasst, als eher fraglich (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5990/2014 vom 8. Juni 2015 E. 1.2). Wie es sich damit genau verhält, kann letztlich im hier zu beurteilenden Fall offen bleiben, da die Beschwerde – wie noch zu sehen sein wird – ohnehin abzuweisen ist.

2.

2.1 Gemäss Art. 17 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) sind Bahnanlagen nach den Anforderungen des Verkehrs, des Umweltschutzes und gemäss dem Stand der Technik zu erstellen. Diese Anforderungen werden in Art. 2 und 3 der Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983 [EBV, SR 742.141.1] weiter ausgeführt. Das kantonale Recht ist im Plangenehmigungsverfahren insoweit zu berücksichtigen, als seine Anwendung das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 4 Satz 2 EBG). Im Sachzusammenhang der vorliegenden Beschwerde ist § 14 des kantonalen Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) zu nennen. Als Projektierungsgrundsätze sieht die kantonale Bestimmung vor, dass Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik, mit bestmöglicher Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie unter Beachtung der Sicherheit, des Umweltschutzes,

der Wirtschaftlichkeit und mit sparsamer Landbeanspruchung zu projektieren sind; die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs, der Fussgänger, der Radfahrer sowie der Behinderten und Gebrechlichen sind angemessen zu berücksichtigen.

2.2 Das Central ist ein Hauptverkehrsknotenpunkt im innerstädtischen Streckennetz des öffentlichen Verkehrs (ÖV) der Stadt Zürich und wird von den Tramlinien 3, 4, 6, 7, 10 und 15 bedient. Ebenfalls wird das Central von den Trolleybuslinien 31 und 46 sowie an den Wochenenden von verschiedenen Nachtbuslinien frequentiert. Gleichzeitig bildet es mit vier Staatsstrassen einen wichtigen Verkehrsknotenpunkt für den motorisierten Individualverkehr (MIV). Aktuell fliesst der MIV jeweils zweispurig über die Bahnhofbrücke sowie vom Neumühlequai zum Central. Diese vier Spuren verflechten sich am Central zu zwei Spuren, die sich in Richtung Weinbergstrasse und Seilergraben wieder verzweigen. Ab Bahnhofbrücke bis zum Abzweiger Richtung Weinbergstrasse ist ein Velostreifen markiert. Das Central weist ein hohes Fussgängeraufkommen auf. Der MIV von der Bahnhofbrücke her quert im Bereich Central drei Fussgängerstreifen. Aufgrund der komplexen Verkehrssituation ist das Central nicht durch eine Lichtsignalanlage gesteuert. Zu Spitzenzeiten wird ein Verkehrslotsendienst eingesetzt.

2.3 Mit Verfügung vom 13. August 2014 erteilte die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin die Plangenehmigung für die Erneuerung sowie Anpassung der Gleisanlagen am Central und auf der Bahnhofbrücke, für die teilweise Perronverlängerung sowie für die Verbesserung des Witterungsschutzes. Dieser Teil der Plangenehmigung ist unter den Verfahrensbeteiligten unstrittig. Strittig und nachfolgend zu prüfen ist hingegen, ob die Vorinstanz weitere Änderungen im Verkehrssystem des Centrals hätte genehmigen dürfen. So wenden die Beschwerdeführer sich in der Beschwerde einerseits gegen den vorgesehenen Spurabbau im Kurvenbereich des Centrals und die Einrichtung einer eigenen Busspur auf der Bahnhofbrücke (Rechtsbegehren 1) sowie anderseits gegen die Einrichtung eines Velosacks vor dem Hotel Central Plaza (Rechtsbegehren 2).

3.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet darüber grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft die angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Es auferlegt

sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn – wie hier – die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die fachkundige Vorinstanz voraussetzt und diese besser mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist. In solchen Fällen weicht es nicht ohne Not bzw. zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Voraussetzung ist dabei allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte bzw. alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 184 E. 2.2.1, 135 II 296 E.4.4.3, 133 II 35 E. 3; BVGE 2013/9 E. 3.9, 2011/11 E. 3.3, 2008/10 E. 4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5990/2014 vom 8. Juni 2015 E. 2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.154 ff.).

4.
Die Beschwerdeführer stellen sich vorab auf den Standpunkt, der Spurabbau und der geplante Velosack seien nicht im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilen. Es stellt sich demnach die Frage nach der Koordination verschiedenartiger Bewilligungsverfahren.

4.1 Im Einzelnen legen die Beschwerdeführer dar, die hier strittigen Massnahmen dienten hauptsächlich dem Veloverkehr und nicht dem Bahnbetrieb. Soweit die Vorinstanz den Spurabbau als zwingend für die Perronverlängerung ansehe, sei zudem der Sachverhalt fehlerhaft erhoben worden. Die Perronverlängerung könne problemlos auch bei Beibehaltung der zweispurigen Verkehrsführung realisiert werden, sofern auf einen Velostreifen verzichtet werde. Weder der Spurabbau noch der Velosack stünden somit in einem engen, notwendigen Zusammenhang mit dem eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren. Sie fielen vielmehr nach Art. 18m Abs. 1 EBG in die Kompetenz kantonaler Behörden. Diese seien mit den örtlichen Gegebenheiten vertraut und könnten die Auswirkungen auf die Verkehrslage besser beurteilen als die Vorinstanz. Zudem sehe das kantonale Strassengesetz eine Instanz mehr vor als das bundesrechtliche Verfahren.

4.2 Zur Zuständigkeitsfrage führt das BAV aus, der Spurabbau alleine wäre zweifelsfrei im kantonalen Verfahren zu beurteilen. Auslöser für das vorliegende Projekt sei jedoch der alters- und abnützungsbedingte Zustand der Gleisanlagen im Haltestellenbereich Central sowie auf der Bahnhofbrücke.

Für die Realisierung der Perronverlängerung sei der Spurabbau zwingend erforderlich. Insgesamt würden die Kosten des eisenbahnrechtlichen Teils gemäss Angabe der Beschwerdegegnerin überwiegen. Der Schwerpunkt der gemischten Anlage liege demnach nicht auf dem Strassenteil, weshalb die Beurteilung der Planvorlage im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens zu erfolgen habe. Die Rüge der Beschwerdeführer, das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren werde für verkehrspolitische Zwecke missbraucht, greife daher nicht. Der Spurabbau sei im Übrigen durch das Tiefbauamt der Stadt Zürich projektiert und mit dem Kanton Zürich vorbesprochen worden.

4.3 Die Beschwerdegegnerin weist darauf hin, das Central sei ein Verkehrsknotenpunkt, der eine bauliche, betriebliche und funktionelle Einheit bilde. Eine gesonderte Betrachtung bzw. Bewilligung für Baumassnahmen, die dem ÖV dienen würden, wäre nicht sinnvoll und in gewissen Bereichen sogar unmöglich, so zum Beispiel bei den Verkehrsflächen, die sowohl vom MIV als auch vom Trolleybus genutzt würden. Ein solcher Verkehrsknotenpunkt bedürfe einer Gesamtbetrachtung, damit er als Gesamtsystem funktioniere. Beim Central handle es sich folglich um eine überwiegend dem Bahn- bzw. Trolleybusbetrieb dienende gemischte Anlage, für die gemäss konstanter Rechtsprechung das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren zum Zuge komme. Schliesslich sei nicht ersichtlich, welche Nachteile sich aus dem bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren für die Beschwerdeführer ergeben sollten. Die kantonalen Stellen hätten sich mehrfach zum Projekt geäussert und weder zum strittigen Spurabbau noch zum geplanten Velosack Vorbehalte angebracht.

4.4 Im Sinne der Verfahrenskoordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren werden mit der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigung grundsätzlich sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt; kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist im Plangenehmigungsverfahren insoweit zu berücksichtigen, als seine Anwendung das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 3 und 4 EBG). Bauten und Anlagen sind dann im eisenbahn- und damit bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen, wenn sie ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb der Eisenbahn dienen (Art. 18 Abs. 1 EBG). Dem kantonalen Recht unterstehen demgegenüber die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (Art. 18m Abs. 1 EBG).

Bei gemischten Anlagen, die baulich, betrieblich und funktionell als Einheit erscheinen, ist gemäss Bundesgericht eine gesonderte Prüfung der Zweckbestimmung einzelner Bauteile abzulehnen; vielmehr sind sie in einem einzigen Verfahren zu bewilligen, wobei dann das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren zum Zuge kommt, wenn das Gesamtbauwerk überwiegend dem Bahnbetrieb dient. Um zu entscheiden, ob ein Vorhaben ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dient, greift eine funktionelle Betrachtung Platz. Von einer ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden Anlage kann nur gesprochen werden, wenn sachlich und räumlich ein notwendiger, enger Zusammenhang derselben mit dem Bahnbetrieb besteht. Steht eine andere, bahnbetriebsfremde Zwecksetzung im Vordergrund, ist das kantonale Bewilligungsverfahren anwendbar (BGE 116 Ib 400 E. 5; vgl. BGE 127 II 227 E. 4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1577/2012 vom 27. März 2013 E. 5.2, A-1353/2011 vom 20. Februar 2012 E. 4.1 und A-4122/2007 vom 27. Oktober 2008, vgl. KERN/KÖNIG, Verkehr: Öffentlicher Verkehr, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 9.77, STÜCKELBERGER/HALDIMANN, Schienenverkehrsrecht, in: Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Verkehrsrecht, Band IV, 2008, S. 275, Rz. 35 f.).

4.5 Die Projektvorlage der Beschwerdegegnerin umfasst mehrere bauliche Veränderungen der bestehenden Bahn- und Strassenanlagen. Wie am Augenschein klar erkennbar war, ist gerade die hohe Dichte an Verkehrsbeziehungen des ÖV und des MIV kennzeichnend für das Central. Angesichts der knappen Raumverhältnisse vor Ort wird deutlich, dass die projektierten Änderungen funktionell und betrieblich stark voneinander abhängen. Mit der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin ist daher einig zu gehen, dass die einzelnen Massnahme sorgfältig aufeinander abzustimmen sind, um der komplexen Verkehrssituation am Central gerecht zu werden. Nur so können unerwünschte Auswirkungen auf den Gesamtverkehr vermieden werden. Da den einzelnen Elementen des Projekts somit keine Selbstständigkeit zukommt, ist von einem Gesamtbauwerk im Sinne einer gemischten Anlage auszugehen, auf das ausschliesslich entweder das eisenbahnrechtliche oder das strassenrechtliche Verfahren Anwendung findet.

Noch nicht beantwortet ist damit die Frage, ob der eisenbahn- oder der strassenrechtliche Teil der Planvorlage überwiegt. Wie sich aus den Akten ergibt, müssen die Gleisanlagen im Bereich Central und Bahnhofbrücke im Jahr 2015 saniert werden. Die Beschwerdegegnerin hat die anstehenden

Erneuerungsarbeiten nun zum Anlass genommen, weitere bauliche Veränderungen im Haltestellenbereich des Centrals anzustossen. So ist in der Planvorlage nicht nur vorgesehen, die Gleise an das Lichtraum-profil C3 anzupassen, sondern auch die Haltekanten für die Tramlinien 4 und 15 zu verlängern, so dass auf diesen Linien zukünftig längere Tramzüge eingesetzt werden können. Auf diese Weise soll den Kapazitätsengpässen vor allem auf der Tramlinie 4 begegnet werden. Ausserdem sind neue Wartehallendächer geplant. Im Zentrum der Projektvorlage stehen somit die Belange des Tramverkehrs. Laut der Beschwerdegegnerin beanspruchen die dafür erforderlichen baulichen Massnahmen auch den grössten Teil der anfallenden Kosten. Das Projekt tangiert überdies die Fahrspur der Trolleybuslinie 31, welche in Bezug auf das Plangenehmigungsverfahren ebenfalls den eisenbahnrechtlichen Vorgaben untersteht (vgl. Art. 11 des Trolleybus-Gesetzes vom 29. März 1950 [TrG, SR 744.21], Art. 5 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmungen vom 6. Juli 1951 [Trolleybus-Verordnung, SR 744.211]). Im Gegensatz dazu ist die Neuordnung des Strassenverkehrs am Central nicht erklärtes Ziel der Projektvorlage. Der Spurabbau ist vielmehr eine unmittelbare Konsequenz des eisenbahnrechtlichen Projekts, der mit einem geringeren baulichen und finanziellen Aufwand umgesetzt werden kann. Das Gleiche gilt für den geplanten Velosack. Ihm kommt lediglich eine untergeordnete Bedeutung im Verhältnis zum Gesamtprojekt zu.

4.6 Es kann somit festgehalten werden, dass die in der Planvorlage enthaltenen Änderungen primär dem Tramverkehr dienen und in diesem Bereich die meisten baulichen Massnahmen sowie Kosten anfallen. Bei dieser Sachlage überwiegt der eisenbahnrechtliche Teil der Planvorlage deutlich gegenüber demjenigen des Strassenrechts. Die Vorinstanz hat daher zu Recht das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren durchgeführt. Gleichzeitig erweist sich in diesem Zusammenhang die Rüge der fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung als unbegründet. Im Rahmen der materiellen Erwägungen wird allerdings nochmals auf die Frage zurückzukommen sein, ob die geplante Perronverlängerung zwingend zu einem Spurabbau führt oder nicht (vgl. nachfolgend E. 6 und 7).

5.
In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

5.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und ist ausserdem in

Art. 29 VwVG niedergelegt. Er verleiht den von einem zu treffenden Entscheid Betroffenen verschiedene Mitwirkungsrechte. Das rechtliche Gehör umfasst diverse Teilgehalte, so das Recht auf Informationen über den Verfahrensausgang, das Recht auf Akteneinsicht sowie auf einen begründeten Entscheid (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.80 ff., WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG [nachfolgend: Praxiskommentar], Art. 29 Rz. 2 ff., PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [nachfolgend: Kommentar VwVG], 2008, Art. 29 Rz. 1 ff., MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 846 ff.). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, was bedeutet, dass dessen Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des Entscheids führt, ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst. In der Praxis ist die Heilung einer Gehörsverletzung aber dann möglich, wenn die Beschwerdeinstanz in denjenigen Fragen, in denen das rechtliche Gehör verletzt worden ist, dieselbe Überprüfungsbefugnis hat wie die Vorinstanz und entsprechend das Versäumte nachholen kann (BGE 137 I 195 E. 2.3.2, BGE 132 V 387 E. 5.1; statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3826/2013 vom 12. Februar 2015 E. 3.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.110 ff.; je mit Hinweisen).

5.2

5.2.1 Die Beschwerdeführer beanstanden zunächst, die Vorinstanz habe sie über den Erhalt neuer Akten nicht orientiert, was eine Verletzung des verfassungsrechtlich geschützten Akteneinsichtsrechts darstelle. Offenbar seien diese zusätzlichen Unterlagen mitentscheidend für die Erteilung der Plangenehmigung. Erst auf Verlangen sei ihnen die nachträglich eingereichten Planunterlagen zugestellt worden, nicht jedoch der Mailverkehr zwischen der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz. Dies lasse den Anschein erwecken, die Vorinstanz sei in der Entscheidfindung nicht neutral und unvoreingenommen gewesen.

5.2.2 In der Vernehmlassung wendet die Vorinstanz ein, die genannten Unterlagen beträfen die Anforderungen an den autonomen Zugang für gehbehinderte Menschen im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (BehiG, SR 151.3). Diese Aspekte berührten in keiner Weise die Interessen der Beschwerdeführer, auch hätten diese keine Begehren in dem Bereich gestellt. In Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisen-

bahnanlagen vom 2. Februar 2000 (VPVE, SR 742.142.1) müssten wesentliche Planänderungen nur den Betroffenen erneut zur Stellungnahme unterbreitet werden. Bei der E-Mail der Beschwerdegegnerin vom 23. Juli 2014 handle es sich sodann um eine technische Präzisierung im Bereich der Fahrdynamik, welche lediglich für die fachtechnische Prüfung von Belang sei und auf Dritte keinerlei Auswirkungen habe. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liege folglich nicht vor.

5.2.3 Die Beschwerdegegnerin schliesst sich der Auffassung der Vorinstanz an. Sie ist ebenfalls der Ansicht, die Akten stünden mit der Sache der Beschwerdeführer in keinem Zusammenhang, weshalb die Vorinstanz die Parteirechte der Beschwerdeführer im Plangenehmigungsverfahren vollständig gewahrt habe.

5.2.4 Das Akteneinsichtsrecht als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs ist in Art. 26 ff. VwVG geregelt und bezieht sich auf alle verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden. Die Akteneinsicht ist demnach auch zu gewährleisten, wenn die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache nicht zu beeinflussen vermag (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 963 ff., WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 29 Rz. 94 f., STEPHAN C. BRUNNER, Kommentar VwVG, Art. 26 Rz. 33). Der Betroffene kann sich nur dann wirksam zur Sache äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen, wenn er über allfällige Anträge der Gegenseite oder Stellungnahmen Dritter orientiert wird bzw. wenn ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterlagen einzusehen, worauf die Behörde in ihrer Verfügung abzustellen gedenkt (BGE 132 V 387 E. 3.1; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1577/2012 vom 27. März 2013 E. 4.3.1 mit Hinweisen).

5.2.5 Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführer über den Erhalt der Projektänderungsunterlagen der Beschwerdegegnerin, die den autonomen Zugang mobilitätsbehinderter Personen betreffen, sowie über ihren Mailverkehr mit der Beschwerdegegnerin nicht orientiert. Die fraglichen Akten beziehen sich allesamt auf denjenigen Teil der Projektvorlage, der von den Beschwerdeführern nie beanstandet wurde. Vorliegend kann demnach allenfalls von einer leichten Verletzung des rechtlichen Gehörs gesprochen werden. Die Beschwerdeführer haben die Akten zwischenzeitlich vollständig erhalten und hätten sich dazu äussern können. Da das Bundesverwaltungsgericht die angefochtene Verfügung grundsätzlich mit derselben Kognition überprüft wie die Vorinstanz und eine Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf führen würde, kann eine allfällige Gehörsverletzung im

vorliegenden Verfahren als geheilt gelten (vgl. zu den Voraussetzungen der Heilung vorstehend E. 5.1). Die eventualiter gestellten Rechtsbegehren 3 und 4 der Beschwerdeführer sind damit abzuweisen.

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass sich aus dem genannten Mailverkehr der Vorinstanz mit der Beschwerdegegnerin keine Anhaltspunkte ergeben, die den Anschein erwecken könnten, die Vorinstanz sei im Hinblick auf die Plangenehmigung befangen gewesen. Die Beschwerdeführer haben dieses Vorbringen denn auch nicht näher substantiiert.

5.3

5.3.1 Ferner bemängeln die Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe sich mit ihrer Einsprache nicht oder kaum befasst und sich zu den darin vorgebrachten, ausführlich begründeten Rügen nicht geäussert. Die vorinstanzlichen Erwägungen erschöpften sich in einer pauschalen Begründung in der Länge von mehr oder weniger einem Absatz. Auffällig sei, dass die Vorinstanz demgegenüber die Einsprache der Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten, baulichen Umwelt auf über sechs Seiten behandelt habe.

5.3.2 Die Vorinstanz führt in der Vernehmlassung aus, sie habe sich mit sämtlichen Argumenten der Beschwerdeführer auseinandergesetzt und diese sorgfältig gewürdigt. Die wesentlichen Überlegungen habe sie im getroffenen Plangenehmigungsentscheid aufgeführt.

5.3.3 Die Beschwerdegegnerin vertritt ebenfalls die Auffassung, es liege eine genügend begründete Plangenehmigungsverfügung vor.

5.3.4 Als Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör hält Art. 35 Abs. 1 VwVG fest, dass schriftliche Verfügungen zu begründen sind. Die Begründung eines Entscheides muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen ihn sachgerecht anfechten können. Dies ist nur möglich, wenn sowohl sie wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt. Demgegenüber ist nicht erforderlich, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand des Rechtsuchenden auseinandersetzt. Vielmehr kann sie sich auf die für ihren Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und in der Begründung bloss diejenigen Argumente

aufführen, die tatsächlich ihrem Entscheid zugrunde liegen. Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die Begründungsdichte ist dabei insbesondere abhängig von der Entscheidungsfreiheit der Behörde, der Eingriffsintensität des Entscheids sowie der Komplexität des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen (vgl. zum Ganzen BGE 134 I 83 E. 4.1, 133 III 439 E. 3.3, 133 I 270 E. 3.1, 129 I 232 E. 3.3; BVGE 2013/46 E. 6.2.5, 2009/35 E. 6.4.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 629 ff., UHLMANN/SCHWANK, Praxiskommentar, Art. 35 Rz. 17 ff., LORENZ KNEUBÜHLER, Kommentar VwVG, Art. 35 Rz. 6 ff., LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, 1998, S. 22 ff.).

5.3.5 Diesen Anforderungen wird die angefochtene Plangenehmigungsverfügung vom 13. August 2014 – wenn auch mit gewissen Einschränkungen – gerecht. Wie sich aus den Erwägungen ergibt, hat sich die Vorinstanz mit der Frage des anzuwendenden Verfahrens bzw. der Zuständigkeit eingehend befasst. Hingegen wurden die materiellen Vorbringen der Beschwerdeführer nur in äusserst knapper und in eher allgemein gehaltener Form behandelt. Hier wären detailliertere Ausführungen sicherlich wünschenswert gewesen. Dennoch hat sich die Vorinstanz im Ergebnis mit allen entscheidrelevanten Rügen der Beschwerdeführer aus-einandergesetzt und die wesentlichen Überlegungen genannt, von denen sie sich leiten liess. Die Beschwerdeführer waren sich, wie sich an den Vorbringen in den Beschwerden zeigt, über die Tragweite des angefochtenen Entscheides im Klaren und ohne Weiteres imstande, diesen sachgerecht anzufechten. Schliesslich ist auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz in ihren Erwägungen eine einzelfallbezogene Gewichtung vorgenommen und eine andere Einsprache gemessen an der Seitenzahl ausführlicher behandelt hat als diejenige der Beschwerdeführer.

5.4 Nachdem die von den Beschwerdeführern vorgebrachten formellen Rügen sich als unbegründet erwiesen haben, sind im Folgenden die materiellen Streitpunkte zu beurteilen.

6.

Zunächst ist der projektierte Spurabbau am Central und auf der Bahnhofbrücke auf seine Rechtmässigkeit hin zu überprüfen. Es sind die Interessen, die für den Spurabbau sprechen, denjenigen am Erhalt der bisherigen zweispurigen Verkehrsführung gegenüber zu stellen. Mithin zu klären sind die Auswirkungen eines Spurabbaus auf den Verkehrsfluss einerseits und

auf die Verkehrssicherheit anderseits. Zu Ersterem liegt ein Verkehrsgutachten vom 14. Dezember 2011 vor, welches durch die Metron Verkehrsplanung AG im Auftrag der Beschwerdegegnerin erstellt wurde (nachfolgend: Verkehrsgutachten). Das Verkehrsgutachten basiert auf einer Studie, welche im August 2011 durchgeführt wurde, als die Gleisanlagen im Bereich des Central saniert wurden. Während dieser Zeit herrschte ein ähnliches Verkehrsregime, wie es nun in der Planvorlage vorgesehen ist.

6.1

6.1.1 Die Beschwerdeführer rügen in der Hauptsache, der von der Beschwerdegegnerin angestrebte Spurabbau am Central und auf der Bahnhofbrücke werde zu massiven Verkehrsbehinderungen führen. Selbst bei Lotsenbetrieb sei laut Verkehrsgutachten absehbar, dass der MIV sich vermehrt bis zum Bahnhofquai und der Waisenhausstrasse stauen werde. Die einspurige Verkehrsführung werde sich nicht minder negativ auf den ÖV auswirken, der spürbar langsamer und störanfälliger werde. Die Fahrplanstabilität werde abnehmen. Die Gründe dafür seien offensichtlich: Auf engstem Raum sei eine Verflechtung von drei Fahrspuren sowie einer Busspur auf eine einzige Fahrspur vorgesehen und dies bei einer gleichzeitigen Verringerung der Leistungskapazität im anschliessenden Kurvenbereich. Schon heute sei die Verkehrssituation angesichts des hohen Verkehrsaufkommens, der Kreuzungspunkte des ÖV mit dem MIV sowie der Vortrittsberechtigung der zahlreichen Fussgänger äusserst komplex und sensibel. Ein Spurabbau werde insgesamt die Verkehrslage verschlechtern, was sich schon daran zeige, dass er eine Verlängerung des Verkehrslotsendienstes bedinge. Gegenüber dem Verkehrsgutachten dürften die zu erwartenden Beeinträchtigungen des Gesamtverkehrs sogar noch gravierender ausfallen, da die damalige Erhebung in die verkehrsreduzierte Ferienzeit gefallen sei. Infolge der steigenden Einwohner- und Beschäftigenzahlen in Zürich sei zudem generell mit einer Zunahme des MIV am Central zu rechnen.

6.1.2 Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass ein Spurabbau die Verkehrskapazität beeinträchtigen werde. Allenfalls sei in den Abendstunden mit geringen Verzögerungen im Sekunden- oder Minutenbereich für die Automobilisten zu rechnen. Das sei im Hinblick auf die Vorteile des Projekts hinnehmbar. Die Beschwerdeführer würden bei ihrer Argumentation ausblenden, dass dem zitierten Verkehrsgutachten eine Baustellensituation zu Grunde liege, welche in verschiedenen Punkten nicht der Situation nach

Realisierung des vorliegenden Projekts entspreche. Gemäss Verkehrsgutachten dürften die positiv auswirkenden Unterschiede überwiegen. Weiter enthalte das Verkehrsgutachten Empfehlungen, die nun bei der Ausarbeitung des Projekts berücksichtigt worden seien, wie beispielsweise der verlängerte Verkehrslotsendienst am Abend. Das Gesamtverkehrsnetz werde deshalb auch zu Spitzenzeiten funktionieren.

6.1.3 Das Verkehrsgutachten, auf welches sich beide Parteien berufen, zieht aus den Ergebnissen der Verkehrsbeobachtung während des Baustellenbetriebes im August 2011 die folgenden Schlussfolgerungen für den MIV: Die negativen Auswirkungen durch den Spurabbau seien geringer ausgefallen als erwartet. So sei im Baustellenbetrieb trotz Spurabbau auf der Bahnhofbrücke und im Bereich Central die gleiche Verkehrsmenge wie im Normalbetrieb abgewickelt worden. Bezüglich der projektierten Verkehrsänderung gibt das Verkehrsgutachten sodann zu bedenken, mit dem Spurabbau werde der Stauraum und somit die Pufferzone in Richtung Bahnhofquai reduziert. Das System werde dadurch störungsanfälliger, es dürfte häufiger mit Störauswirkungen Richtung Bahnhofplatz zu rechnen sein. Der Stauraum sollte aber auch mit der Spurreduktion ausreichend sein. Für einen flüssigen Verkehrsablauf leiste der Verkehrslotsendienst einen wichtigen Beitrag. Während des Baustellenbetriebes habe sich deutlich gezeigt, dass ohne Verkehrslotsen ab 18.15 Uhr die Knoten Bahnhofquai und Waisenhausstrasse massiv durch den Rückstau tangiert worden seien. Durch eine Verlängerung des Lotsenbetriebes bis nach 19.00 Uhr könnte die Situation entschärft werden.

Mögliche Störwirkungen eines Spurabbaus für den MIV sind im Verkehrsgutachten, wie gesehen, detailliert ausgewiesen. Als massgebend ist in diesem Zusammenhang zu erachten, dass allfällige negative Effekte mit dem verlängerten Verkehrslotsendienst – von der Beschwerdegegnerin ist eine Verlängerung am Abend bis mindestens 19.00 Uhr geplant – aller Voraussicht nach hinreichend abgefedert werden. Mit dieser Massnahme dürfte laut Verkehrsgutachten nur noch eine Zunahme der Staulänge auf der Bahnhofbrücke zu erwarten sein, ohne dass infolge Spurabbaus die Knoten Bahnhofquai und Waisenhausstrasse überstaut werden. Dies liegt nicht zuletzt an der besonderen Verkehrssituation am Central. Denn wie die Beschwerdegegnerin anlässlich des Augenscheins nachvollziehbar erläuterte, bestimmt nicht die Anzahl der Fahrspuren, sondern das hohe Fussgängeraufkommen massgebend die erreichbare Verkehrskapazität am Central. Mit Hilfe des Verkehrslotsendienstes lässt sich aber der vor-

trittsberechtigte Fussgängerverkehr effektiv regeln, so dass der Verkehrsfluss am Central auch zu Spitzenzeiten aufrechterhalten bleibt. Dem Lotsendienst kommt demnach eine Schlüsselrolle zu. Dem trägt die Planvorlage mit den verlängerten Einsatzzeiten angemessen Rechnung. In Übereinstimmung mit dem Verkehrsgutachten ist somit davon auszugehen, dass der Verkehrsfluss des MIV durch den geplanten Spurabbau am Central und auf der Bahnhofbrücke nicht oder nur wenig beeinträchtigt wird.

In Bezug auf das Verkehrsgutachten ist zwar richtig, dass die Daten, die diesem zugrunde liegen, während der Sommerferienzeit erhoben wurden, wenn allgemein 10 % weniger Verkehr unterwegs ist. Gleichzeitig ist aber zu beachten, dass eine Baustellensituation stets zu einer verstärkten Beeinträchtigung des Verkehrsflusses führt, da sich die Verkehrsteilnehmenden erst darauf einstellen müssen. Im Übrigen ist im Verkehrsgutachten mitberücksichtigt, dass die Auswirkungen des Verkehrsregimes während des untersuchten Baustellenbetriebs sich nicht eins zu eins auf die projektierte Verkehrssituation übertragen lassen. Die positiv auswirkenden Unterschiede dürften aber gemäss Verkehrsgutachten überwiegen und die Folgen sich daher im gleichen Rahmen bewegen. Es gibt vorliegend keinen Anlass, von dieser Einschätzung abzuweichen.

6.1.4 Hinsichtlich der Auswirkungen auf den ÖV hält das Verkehrsgutachten fest, im Baustellenbetrieb hätten die Trambehinderungen deutlich zugenommen. Inwieweit dies mit der neuen Strassenführung oder durch die geänderte, unübersichtliche Baustellensignalisation zusammenhänge, sei schwierig zu beurteilen. Die Trambehinderungen dürften aber bei einem eingespielten neuen Verkehrsregime geringer ausfallen. Des Weiteren habe die durchschnittliche Fahrzeit des Trolleybusses 31 im Baustellenbetrieb mit Verkehrslotsen um rund 30 Sekunden zugenommen. Die Fahrplanstabilität habe abgenommen und das Zeitfenster der Fahrzeitschwankungen von 30 auf 90 Sekunden sich erhöht. Schwierig werde es, wenn der Rückstau auf der Bahnhofbrücke über den Knoten Bahnhofquai hinaus reiche und der Bus dort hängen bleibe. Ab dem Knoten Bahnhofquai bestehe diese Gefahr aufgrund der Busspur nicht. Im Bereich des Centrals könne der Trolleybus im Lotsenbetrieb bevorzugt werden.

In der Tat werden im Verkehrsgutachten die möglichen Auswirkungen eines Spurabbaus auf den ÖV vergleichsweise kritisch beurteilt. Selbst bei einem verlängerten Lotsenbetrieb könnten nach dem Verkehrsgutachten die Anzahl der Trambehinderungen sich verdoppeln, die Fahrzeiten der Trolleybuslinie 31 sich verlängern und die Fahrplanstabilität abnehmen. Weshalb

diese negativen Folgen auf den ÖV trotz verlängertem Lotsendienst zu erwarten sind, wird im Verkehrsgutachten indes nicht klar aufgezeigt. Sie erscheinen nach Durchführung des Augenscheins und angesichts der Erfahrungswerte der Beschwerdegegnerin auch nicht als plausibel. Im Lotsenbetrieb wird der Tramverkehr prioritär behandelt. Die Verkehrslotsen können überdies darauf hinwirken, dass die Automobilisten das Vortrittsrecht des Trams respektieren und keine stehenden MIV-Fahrzeuge auf den Gleisen den Trambetrieb behindern. Es ist nicht einsichtig, weshalb diese Vorteile des Verkehrslotsendienstes für den ÖV bei einer einspurigen Verkehrsführung keine Wirkung mehr zeigen sollten.

Ferner sind auch in Bezug auf den ÖV Unterschiede der untersuchten Baustellensituation zur Projektvorlage zu verzeichnen. Die Trambehinderungen dürften beispielsweise bei einem eingespielten Verkehrsregime geringer ausfallen, als im Baustellenbetrieb erhoben wurde. Dem Trolleybus 31 stand zudem während des Baustellenbetriebes lediglich eine minimale Fahrspur zur Verfügung und er musste vom Stromnetz getrennt werden, weshalb er das Central nur verlangsamt passieren konnte. Das Verkehrsgutachten kommt deshalb auch für den ÖV zum Schluss, dass voraussichtlich die positiv auswirkenden Unterschiede im Ergebnis überwiegen werden.

6.1.5 Als erstes Zwischenfazit ist somit festzuhalten, dass im Hinblick auf den Verkehrsfluss des MIV sowie des ÖV keine triftigen Gründe bestehen, dem projektierten Spurabbau die Genehmigung zu verweigern.

6.2

6.2.1 Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, die bisherige zweispurige Verkehrsführung am Central habe sich bewährt. Die vorgesehene Perronverlängerung sei problemlos auch bei Beibehaltung der beiden Fahrspuren zu realisieren, sofern auf einen Velostreifen verzichtet werde. Dies zeige auf, dass das neue Verkehrskonzept einseitig auf den Veloverkehr ausgerichtet sei. Es gehe nicht an, eine kleine Gruppe von Verkehrsteilnehmern derart zu bevorzugen. Das stehe in einem Missverhältnis zu den Auswirkungen auf den Gesamtverkehr.

6.2.2 Die Beschwerdegegnerin stellt in Abrede, auf einen Spurabbau verzichten zu können. Eine Aufhebung des Velostreifens stehe schlicht nicht

zur Disposition, da dieser im regionalen Richtplan des Kantons Zürich eingetragen und daher behördenverbindlich sei. Das öffentliche Interesse an dem Velostreifen sei klar ausgewiesen.

6.2.3 Unbestrittenermassen besteht am Central in tatsächlicher Hinsicht kein Raum mehr für einen Velostreifen in der Kurve, sollte vorliegend sowohl an der Perronverlängerung als auch an den zwei Fahrspuren festgehalten werden. Der Aussage der Beschwerdeführer, eine Perronverlängerung sei auch mit einer zweispurigen Verkehrsführung problemlos möglich, sofern auf den Velostreifen verzichtet werde, hält hierbei einer näheren Prüfung nicht stand. Einerseits liegt es im allgemeinen öffentlichen Interesse, den Velofahrenden sichere Fahrwege über das Central zu bieten. Selbstverständlich gilt dies auch dann, wenn sie im Vergleich zum übrigen Verkehrsaufkommen in der Minderheit sind. Anderseits ist die hier betroffene Veloroute von der Bahnhofbrücke/Neumühlequai in Richtung Seilergraben/Weinbergstrasse im regionalen Richtplan des Kantons Zürich (Beschluss des Regierungsrates RRB Nr. 894/2000) verzeichnet. Das kantonale Recht ist gemäss dem schon erwähnten Art. 18 Abs. 4 EBG im Plangenehmigungsverfahren insoweit zu berücksichtigen, als seine Anwendung das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-373/2014 vom 31. Juli 2014 E. 8 mit Hinweisen). Die Gewährleistung des Verkehrsflusses stellt – wie eben gesehen – kein hinreichender Grund dar, welcher vorliegend eine Abweichung vom regionalen Richtplan rechtfertigen würde (vgl. vorstehend E. 6.1). Für einem Spurabbau spricht somit der Umstand, dass auf diese Weise die Interessen der Velofahrenden sowie die Vorgaben des regionalen Richtplans des Kantons Zürich besser gewahrt werden.

6.3

6.3.1 Ferner legen die Beschwerdeführer dar, die von der Beschwerdegegnerin behauptete Sicherheitsproblematik einer weiterhin zweispurigen Verkehrsführung relativiere sich mit Blick auf die Unfallstatistik. Das Central sei übersichtlich und aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens sei die Geschwindigkeit bereits soweit reduziert, dass Fussgänger ohne Weiteres gesehen werden könnten. Gefährdet seien einzig Fussgänger, die sich nicht an die offiziellen Übergänge hielten. Auf solche Situationen habe die beabsichtigte Regelung keinen Einfluss. Vielmehr sei festzuhalten, dass mit der neuen Verkehrsführung die Sicherheit nicht erhöht, sondern – namentlich durch den Abbau von Fussgängerinseln – vermindert werde.

6.3.2 Die Beschwerdegegnerin ihrerseits bestätigt zwar, die Unfallstatistik am Central sei aufgrund der geringen Geschwindigkeit vergleichsweise niedrig. Sie wendet jedoch ein, dass Situationen, die beinahe zu Unfällen führten, von der Statistik nicht erfasst seien. Allein anhand der Unfallstatistik dürfe die Gefährlichkeit eines Verkehrsknotenpunktes nicht beurteilt werden. Der Spurabbau werde die Verkehrssicherheit für die Fussgänger erheblich erhöhen, dies wegen der kürzeren Wege über die Fahrspuren und der verbesserten Sichtverhältnisse. Es treffe nicht zu, dass Fussgängerinseln aufgehoben würden, weshalb die Sicherheit durch den Spurabbau nicht abnehmen werde. Die heutige anspruchsvolle Verkehrssituation sei auch der Sicherheit des MIV abträglich. Durch das richtige Einspuren seien die Automobilisten abgelenkt und es komme zu riskanten Fahrspurwechseln. Mit dem vorgesehenen Spurabbau werde sich die Verflechtung auf einen Punkt reduzieren, das Verkehrsregime werde so für den MIV einfacher und überschaubarer. Das Projekt sei mit Sachverständigen der Polizei erarbeitet worden. Auch das Amt für Verkehr des Kantons Zürich habe keinerlei Bedenken hinsichtlich der Sicherheit vorgebracht.

6.3.3 Die Situation am Central gestaltet sich für den Langsamverkehr aufgrund der knappen Platzverhältnisse und der vielen Querungen als schwierig. Die Querungsstellen entsprechen heute nicht überall den Wunschlinien (vgl. Technischer Bericht vom 25. März 2013 Ziff. 2.2.1.4). Vor diesem Hintergrund erscheinen die Ausführungen der Beschwerdegegnerin überzeugend. Bei einem Spurabbau werden die Wege über die Strasse für die Fussgänger kürzer, übersichtlicher und damit sicherer. Ferner ist in der Planvorlage – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer – nicht vorgesehen, die bestehenden Fussgängerinseln aufzuheben. Geplant ist lediglich deren Verschiebung in Anpassung an die beabsichtigte Perronverlängerung. Ähnliches ist festzuhalten, soweit die Verkehrssicherheit des MIV zur Diskussion steht. Spurwechsel, Spurverflechtungen, kreuzende Trams und Fussgängerquerungen erfordern laut Verkehrsgutachten von den Fahrzeuglenkern höchste Aufmerksamkeit. Ein Spurabbau dürfte sich daher auch hier positiv auf die Verkehrssicherheit auswirken, da die einspurige Verkehrsführung insgesamt übersichtlicher sein wird.

6.4

6.4.1 Ergänzend geben die Beschwerdeführer zu bedenken, die zweispurige Verkehrsführung habe den Vorzug, dass dem MIV bei einem Unfall am

Central noch eine Ausweichspur zur Verfügung stehe. Bei einer einspurigen Verkehrsführung hingegen seien massiv grössere Verkehrsbehinderungen im Falle eines Unfalls zu erwarten.

6.4.2 Die Beschwerdegegnerin hält diesen Einwand der Beschwerdeführer für nicht stichhaltig. Die Ausweichmöglichkeiten für den MIV bei Unfällen im innerstädtischen Bereich seien allgemein beschränkt. Für solche Situationen seien Strassen aber nicht ausgelegt bzw. zu projektieren. Die wenigen Verkehrsbehinderungen am Central, welche unfallbedingt entstünden, könnten durchaus hingenommen werden. Einsatzfahrzeuge könnten bei einem Unfall die Bereiche des Trams benützen.

6.4.3 Den Überlegungen der Beschwerdegegnerin ist zuzustimmen. Wie bereits erwähnt, ist das Central ein Verkehrsknotenpunkt mit einer vergleichsweise geringen Unfallquote. Diejenigen Verkehrsbehinderungen, die infolge eines Unfalls am Central entstehen, sind daher als Einzel-ereignisse einzustufen, die für sich alleine noch nicht rechtfertigen, eine zweite Spur offenzuhalten. Wesentlich ist in dieser Hinsicht, dass der Einsatz von Rettungsfahrzeugen im Ereignisfall auch unter geänderter Verkehrsführung gewährleistet bleibt. Dies ist vorliegend der Fall.

6.5

6.5.1 Des Weiteren bezweifeln die Beschwerdeführer, dass ein Spurabbau aufgrund der Schleppkurve des Trolleybusses 31 zu erfolgen habe. Soweit die Beschwerdegegnerin ins Feld führe, dass der Trolleybus 31 im Kurvenbereich mehr als eine Fahrspur beanspruche, lasse sich diese Problematik mittels Bevorzugung bei der Lichtsignalanlage auf der Bahnhofbrücke lösen. Wenn auf diese Weise der Trolleybus bei der Einfahrt zum Central bevorzugt werde, könne hinter ihm dennoch die doppelte Menge an Motorfahrzeugen passieren.

6.5.2 Demgegenüber bringt die Beschwerdegegnerin vor, bereits heute schwenke der Trolleybus 31 aufgrund seiner Schleppkurve auf die zweite Spur sowie auf den Velostreifen aus. Dies führe zu gefährlichen Parallelfahrten, da der Trolleybus infolge seiner Grösse beim Einfahren in die Kurve nachfolgende Autos und insbesondere Velofahrende kaum sehen könne. In der Projektvorlage sei deshalb zusätzlich zum Spurabbau vorgesehen, den Velostreifen anzupassen, so dass künftig eine sichere Linienführung für den Trolleybus gewährleistet sei. Eine Regulierung des Trolley-

busses mittels einer Lichtsignalanlage hingegen, wie es die Beschwerdeführer vorschlagen, sei nicht umsetzbar. Sie hätte kaum spürbaren Einfluss auf die gewünschte Bevorzugung, da bereits heute ein Rechtsvortritt der Spuren über die Bahnhofbrücke bestehe. Um eine echte Bevorzugung des Trolleybusses zu gewährleisten, müssten deshalb zusätzlich die vortrittsberechtigten Fussgänger, der kreuzende ÖV sowie der übrige MIV geregelt werden. Dies würde zu einer Vollregulierung des Centrals mittels Lichtsignalanlagen führen. Eine solche sei schon mehrmals, auch im Zusammenhang mit dem vorliegenden Projekt, untersucht worden. Der Leistungsverlust wäre zu gross, weshalb sie als nicht machbar beurteilt worden sei. Die von den Beschwerdeführern beantragte Busbevorzugung sei ausserdem im Zusammenhang mit den häufigen Fahrten von Einsatzfahrzeugen durch das Neumühlequai als nicht realistisch einzustufen.

6.5.3 Wie das Bundesverwaltungsgericht vor Ort selbst beobachten konnte, benötigt der Doppelgelenkbus der Trolleybuslinie 31 die zweite Fahrspur wie auch den Velostreifen, wenn er um die Kurve des Centrals in Richtung Seilergraben fährt. Anders als die Beschwerdeführer meinen, lässt sich diese Sachlage sodann mit einer Bevorzugung des Trolleybusses bei der Lichtsignalanlage auf der Bahnhofbrücke nicht beheben. Von der Beschwerdegegnerin wurde schlüssig dargelegt, dass es nicht genügt, den Trolleybus bei der Lichtsignalanlage bevorzugt einspuren zu lassen. Sollte eine solche Bevorzugung tatsächlich Wirkung zeigen, müsste der übrige MIV, der Tram- sowie der Langsamverkehr mitreguliert werden. Eine solche Vollregulierung des Centrals mittels Lichtsignalanlagen wird selbst von den Beschwerdeführern nicht befürwortet. Mit der Beschwerdegegnerin ist daher einig zu gehen, dass nur bei einem Spurabbau ein Überspuren der Trolleybuslinie 31 zukünftig verhindert werden kann.

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der projektierte Spurabbau am Central und auf der Bahnhofbrücke den Verkehrsfluss mutmasslich nicht oder kaum beeinträchtigen wird. Zugunsten eines Spurabbaus sprechen sodann die Belange des Veloverkehrs sowie der Sicherheitsgewinn in Bezug auf die Trolleybuslinie 31. Allgemein ist zu erwarten, dass die Verkehrssituation am Central durch den Spurabbau übersichtlicher und damit sicherer wird. Weder aus grundsätzlichen Erwägungen noch aufgrund der konkreten Umstände kann somit gesagt werden, dass der geplante Spurabbau im Rahmen des vorinstanzlichen Ermessens nicht bewilligungsfähig wäre. Vielmehr sind – nach Durchführung des Augenscheins und in Berücksich-

tigung der Parteivorbringen – klare Vorteile der projektierten Verkehrsführung erkennbar. In diesem Sinne zeigt sich, dass der Spurabbau für die Realisierung der Perronverlängerung erforderlich ist. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Interessenslage ist daher keine Verletzung von Bundesrecht auszumachen. Die Beschwerde erweist sich in Bezug auf den Spurabbau als unbegründet und ist abzuweisen.

8.
Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerde begründet ist, soweit sie sich gegen geplanten Velosack vor dem Hotel Central Plaza richtet, der den Velofahrenden ein Linksabbiegen in das Limmatquai ermöglichen soll. Für den MIV würde das Linksabbiegeverbot weiterhin bestehen bleiben.

8.1 Die Beschwerdeführer rügen diesbezüglich, die Auswirkungen dieser Massnahme seien nie untersucht worden. Die Einrichtung eines Velosackes vor den stehenden Autos führe zwangsläufig zu einer Verminderung des Verkehrsflusses und zu Rückstau, da der Veloverkehr naturgemäss langsamer anfahre. Dem MIV gingen dadurch wertvolle Sekunden verloren, was angesichts der sensiblen Verkehrslage am Central abzulehnen sei. Die Plangenehmigung sei diesbezüglich aufzuheben, zumal dem Veloverkehr geeignete Alternativrouten zur Verfügung stünden.

8.2 Zu den Vorbringen der Beschwerdeführer äussert sich die Beschwerdegegnerin dahingehend, der regionale Richtplan sehe vor, dass für die Velofahrenden eine Möglichkeit geschaffen werde, vom Seilergraben oder von der Weinbergstrasse her links in Richtung Limmatquai abzubiegen. Der Richtplan sei behördenverbindlich. Ein sicheres Linksabbiegen setze voraus, dass die Velofahrenden sich vor dem MIV einreihen könnten. Bei der Anfahrtsverzögerung für den MIV dürfte es sich – wovon auch die Beschwerdeführer ausgingen – höchstens um Sekunden handeln.

8.3 Auch die hier strittige Linksabbiegebeziehung für den Veloverkehr ist im behördenverbindlichen regionalen Richtplan vorgesehen (vgl. vorstehend E. 6.2.3). Dass der Verkehrsfluss am Central durch den geplanten Velosack erhebliche Einbussen erleiden wird, erscheint vorliegend unwahrscheinlich. Insbesondere ist zu beachten, dass dieser mit einer Länge von 3 m weniger als eine Autolänge Platz beanspruchen wird und der MIV am Central in Richtung Bahnhofbrücke aufgrund der komplexen Verkehrssituation ohnehin nur langsam anfahren kann. Diesbezüglich kann auf den Erfahrungswert der Beschwerdegegnerin zu zahlreichen bereits bestehen-

den vorgezogenen Veloaufstellflächen in der Stadt Zürich abgestellt werden. Aber selbst wenn es infolgedessen zu leichten Verzögerungen für den MIV käme, wären diese aus Sicherheitsgründen sachlich gerechtfertigt. Es liegt auf der Hand, dass es zur Verkehrssicherheit beiträgt, wenn Velofahrende vor dem MIV anfahren können, um in das Limmatquai links abzubiegen. Die Einrichtung eines Velosackes ist ein anerkanntes Instrument, um die Sicherheit für Velofahrende gerade an viel befahrenen Kreuzungen zu erhöhen. Der Sachverhalt ist demnach genügend abgeklärt. Schliesslich sind entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer keine gleichwertigen Alternativrouten für den Veloverkehr vorhanden. Würde das Linksabbiegen am Central verboten bleiben, müssten beispielsweise die Velofahrenden von der Weinbergstrasse her weiterhin auf die Stampfenbachstrasse ausweichen und dann vom Neumühlequai her in Richtung Limmatquai fahren, was einen erheblichen Umweg bedeutet.

Aufgrund des Gesagten und mit Blick auf den Ermessensspielraum der Vorinstanz besteht somit keine Veranlassung, die angefochtene Plangenehmigungsverfügung bezüglich des projektierten Velosackes aufzuheben. Das führt zur Abweisung der Beschwerde auch in diesem Punkt.

9.

9.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführer als unterliegend. Sie haben die Verfahrenskosten zu tragen, die unter Berücksichtigung des durchgeführten Augenscheins auf Fr. 3'500.− festzusetzen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

9.2 Eine Parteientschädigung steht den Beschwerdeführern angesichts ihres Unterliegens nicht zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin steht ebenfalls keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 3'500.- werden den Beschwerdeführern auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 2013/0263; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Kathrin Dietrich	Flurina Peerdeman

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: