Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.117/2003 /bie

Urteil vom 31. Oktober 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud,
Parteien
Gerichtsschreiberin Gerber.

1. A._____, St. Gallen,
2. B._____, St. Gallen,
3. C._____, St. Gallen,
Beschwerdeführer, alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Dr. David Brunner, Hinterlauben 12, 9000 St. Gallen,

gegen

Appenzeller Bahnen (AB), Bahnhofplatz 10,
Postfach, 9101 Herisau, Beschwerdegegnerinnen, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Wiget, Neugasse 55, 9000 St. Gallen,
Bundesamt für Verkehr (BAV),
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Rekurskommission des Eidgenössischen
Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie
und Kommunikation, Schwarztorstrasse 59,
Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Schliessung Bahnübergang,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den
Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen
Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, vom 23. April 2003.

Sachverhalt:
A.
Mit Verfügung vom 29. April 2002 genehmigte das Bundesamt für Verkehr (im Folgenden: Bundesamt) die Planvorlage der Appenzeller Bahnen vom 24. August 2001 betreffend Aufhebung des Bahnübergangs Riethüsli in der Stadt St. Gallen. Danach soll der direkte Zugang von der Riethüslistrasse zur Teufener Strasse (Kantonsstrasse) geschlossen und die Riethüslistrasse zur Sackgasse werden; der Bahnübergang soll nur noch für Fussgänger geöffnet bleiben. Die Riethüslistrasse wäre somit für den Fahrverkehr nur noch über die Demutstrasse erreichbar, welche ca. 200 m nördlich des Bahnübergangs Riethüsli in die Teufenerstrasse mündet.
B.
Bereits im Sommer 2000 war auf Gesuch der Appenzeller Bahnen ein kantonales Strassenprojekt eingeleitet worden. Der Stadtrat von St. Gallen hatte im Rahmen dieses Verfahrens die Aufhebung der Einmündung der Riethüsli- in die Teufener Strasse erwogen, verzichtete jedoch angesichts der eingegangenen Einsprachen mit Beschluss vom 16. August 2001 auf die Weiterführung des Projekts. Dieser Entscheid wurde nicht angefochten.
C.

Gegen die Verfügung des Bundesamts erhoben A._____, B._____ und C._____ am 3. Juni 2002 Beschwerde bei der Rekurskommission des eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (im Folgenden: Rekurskommission). Diese führte am 22. November 2002 einen Augenschein in Anwesenheit der Parteien durch. Am 23. April 2003 wies sie die Beschwerde ab und auferlegte den Beschwerdeführenden zwei Drittel der Verfahrenskosten.
D.
Dagegen erhoben A._____, B._____ und C._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragen, der angefochtene Rekursentscheid sei aufzuheben und es sei auf das Plangenehmigungsgesuch der Appenzeller Bahnen nicht einzutreten; eventualiter sei das Plangenehmigungsgesuch abzuweisen; subeventualiter sei das Plangenehmigungsgesuch an das Bundesamt oder subsubeventualiter an die Rekurskommission zu neuer Entscheidung zurückzuweisen.
E.
Die Appenzeller Bahnen und die Rekurskommission beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Bundesamt hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Im zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein Entscheid einer eidgenössischen Rekurskommission, der sich auf eidgenössisches Eisenbahnrecht und damit auf Bundesverwaltungsrecht stützt. Dagegen steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 97 Abs. 1 und Art. 98 lit. e OG). Der Beschwerdeführer B._____ betreibt das Restaurant Riethüsli, das über die Riethüslistrasse erschlossen ist. Auch die übrigen Beschwerdeführer sind Eigentümer eines über die Riethüslistrasse erschlossenen Gewerbebetriebes oder Grundstücks und sind als solche mehr als jedermann von der Aufhebung des Bahnübergangs betroffen. Sie sind daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 106 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Abs. 1 lit. a OG) ist daher einzutreten.
2.
Streitig ist zunächst die sachliche Zuständigkeit des Bundesamts für Verkehr.
2.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, das Bundesamt sei für die Aufhebung des streitigen Bahnübergangs und damit für die Genehmigung des Plangenehmigungsgesuchs unzuständig gewesen. Dies ergebe sich bereits aus dem Entscheid des Stadtrats von St. Gallen vom 16. Januar 2001, mit dem dieser seine Zuständigkeit bejaht habe. Dieser Entscheid sei weder von den Appenzeller Bahnen noch vom Bundesamt angefochten worden und sei somit rechtskräftig geworden. Auch in der Sache sei der Zuständigkeitsentscheid der Stadt St. Gallen richtig: Die Schliessung des Bahnübergangs habe keine wesentlichen Auswirkungen auf den Bahnbetrieb, wohl aber auf den Strassenverkehr. Das Schwergewicht des Vorhabens liege somit eindeutig auf der Strassen-Seite. Der Verweis der Rekurskommission auf Art. 19 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) betreffend Sicherheitsvorkehr sei unbehelflich. Die gleiche Pflicht gelte nämlich auch für die Inhaber der Strassenhoheit nach dem st. gallischen Strassengesetz.
2.2 Die Beschwerdegegnerin macht dagegen geltend, die Schliessung des Bahnübergangs diene in erster Linie der Sicherung von Bau und Betrieb der Eisenbahn und der Sicherheit der Zugpassagiere. Die Schliessung der Strasse sei nur eine notwendige Folge der Sicherungsmassnahme. Gerade bei der von den Beschwerdeführern befürworteten Lösung (Blinklichtanlage) würde sich baulich überhaupt nichts an der Strasse ändern. Der Stadtrat St. Gallen sei aufgrund von Art. 18 EBG von vornherein unzuständig gewesen; sein Entscheid sei deshalb nichtig und könne keiner Rechtskraft teilhaben (Max Imboden/René Rhinow, Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Nr. 40 B.V.a.1).
2.3 Gemäss Art. 18 EBG dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (Abs. 1); Genehmigungsbehörde ist grundsätzlich das Bundesamt für Verkehr (Abs. 2 lit. a). Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (Nebenanlagen), unterstehen dem kantonalen Recht (Art. 18m Abs. 1 Satz 1 EBG).

Kreuzungen zwischen Bahn und Strasse dienen naturgemäss zugleich dem Bahnbetrieb wie auch dem Strassenverkehr, d.h. es handelt sich um so genannte gemischte Anlagen, die regelmässig sowohl bahnbetriebliche

als auch bahnbetriebsfremde Element enthalten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 127 II 227 E. 4 S. 234 ff.) sind derartige gemischte Bauwerke entsprechend ihrer überwiegenden Zwecksetzung im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren oder im massgeblichen kantonalen Verfahren zu bewilligen. Dabei ist nicht nur auf den Umfang der jeweils - im Bahn- und im Strassenbereich - beabsichtigten Änderungen abzustellen, sondern vor allem auf die Zwecksetzung des Projekts, d.h. ob sich dieses in erster Linie nach den Bedürfnissen des Strassenverkehrs oder nach denjenigen des Bahnbetriebs richtet (BGE 127 II 227 E. 5 S. 236/237).
2.4 Die Rekurskommission ging davon aus, beim Bahnübergang Riethüsli stehe die sich aus Art. 19 Abs. 1 EBG ergebende Pflicht der Bahnunternehmung im Vordergrund, die Vorkehren zu treffen, die gemäss den Vorschriften des Bundesrates zur Sicherheit des Baus und Betriebs der Bahn sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind. Gemäss Art. 30 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Eisenbahnverordnung, EBV; SR 742.141.1) seien bestehende Bahnübergänge der Verkehrsbelastung und der Gefahrensituation entsprechend wirksam zu signalisieren oder aufzuheben. Das auf Begehren der Beschwerdegegnerin eingeleitete Verfahren zur Sicherung des Bahnübergangs Riethüsli diene der Erfüllung dieser eisenbahnrechtlichen Sicherungspflichten und damit in erster Linie den Anliegen des Bahnbetriebs, auch wenn es zweifellos erhebliche Auswirkungen auf den Strassenverkehr habe. Es sei daher zu Recht im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens abgewickelt worden.
2.5 Diesen Ausführungen ist zuzustimmen. Zwar trifft es zu, dass auch dem Inhaber der Strassenhoheit eine Sicherungspflicht obliegt. Gegenstand des vorliegenden, von den Appenzeller Bahnen eingeleiteten Verfahrens war es jedoch, ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Sicherungspflicht nachzukommen, sei es durch eine - grundsätzlich nach Eisenbahnrecht zu erfolgende - Signalisierung des Bahnübergangs (vgl. Art. 93 Abs. 1 Satz 2 der Signalisationsverordnung des Bundesrats vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]), sei es durch die in Art. 30 Abs. 1 Satz 2 EBV vorgesehene Schliessung des Bahnübergangs. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer hat die Aufrechterhaltung oder Schliessung des Bahnübergangs erhebliche Auswirkungen auch auf den Bahnbetrieb. Wie die Rekurskommission festgehalten hat (E. 4.2 S. 12 des angefochtenen Entscheids), fahren die Züge der Beschwerdegegnerin den als besonders gefährlich geltenden Bahnübergang Riethüsli derzeit nur mit reduzierter Fahrgeschwindigkeit an; dessen Schliessung würde eine reguläre Fahrgeschwindigkeit und damit einen effizienteren Bahnbetrieb ermöglichen. Darüber hinaus hat die Beschwerdegegnerin ein erhebliches Interesse an der Vermeidung von Zusammenstössen zwischen ihren Zügen und
Strassenfahrzeugen.
2.6 Zu prüfen ist noch, ob die Rechtskraft des Beschlusses des Stadtrats St. Gallen vom 16. Januar 2001 die Zuständigkeit des Bundesamts ausschliesst. Dieser lautet im Dispositiv:
1. Die Einsprache der Ortsbürgergemeinde St. Gallen wird im Sinn der Erwägungen geschützt und auf die Aufhebung der Riethüslistrasse beim Bahnübergang verzichtet.
2. Die Bauverwaltung wird beauftragt, die Appenzeller Bahnen und das Bundesamt für Verkehr entsprechend zu orientieren.
Fraglich ist, welche Tragweite dem darin ausgesprochenen Ÿverzichtäuf die Aufhebung der Riethüslistrasse beim Bahnübergang zukommt, insbesondere, ob dies einer Aufhebung des Bahnübergangs im eisenbahnrechtlichen Planungsverfahren zur Sicherung des Bahnverkehrs entgegensteht. Dies erfordert eine Auslegung des Dispositivs anhand der Erwägungen des Beschlusses.
2.6.1 Der Stadtrat prüfte strassenrechtliche und strassenverkehrsrechtliche Massnahmen zur Herabsetzung des Gefahrenpotentials am Bahnübergang Riethüsli. Er kam zum Ergebnis, dass strassenverkehrsrechtliche Massnahmen, z.B. Einbahnregelungen auf der Riethüslistrasse stadteinwärts oder stadtauswärts, nicht zweckmässig seien. Die in Aussicht genommene Aufhebung der Einmündung der Teufener Strasse beim Bahnübergang der Appenzeller Bahnen für den motorisierten Verkehr entspreche zwar dem öffentlichen Interesse an der Minimierung gefährlicher Strassensituationen, sei aber auch mit ernst zu nehmenden Nachteilen für die Allgemeinheit und einzelne Anstösser verbunden; erwähnt wurden insbesondere Probleme beim Holztransport vom Falkenwald in Richtung Teufener Strasse und die fehlende Wendemöglichkeit für Lastwagen einschliesslich der Kehrichtabfuhr. Der Stadtrat ging davon aus, dass die Möglichkeit bestehe, den Bahnbetrieb mittels anderer, weniger einschneidender Massnahmen wie Blinklichtern, Lichtsignalanlagen und Barrieren zu sichern, weshalb auf die Aufhebung der Riethüslistrasse beim Bahnübergang verzichtet werden könne. Die neu vorzusehenden Sicherungsmassnahmen seien jedoch im Rahmen der Eisenbahngesetzgebung zu realisieren. Die

Bauverwaltung wurde deshalb beauftragt, die Appenzeller Bahnen und das zuständige Bundesamt für Verkehr in diesem Sinne zu orientieren.
2.6.2 Nach dem Beschluss des Stadtrats wurde gestützt auf kantonales Strassen- oder Strassenverkehrsrecht darauf verzichtet, die Einmündung der Riethüslistrasse in die Teufener Strasse aufzuheben; dagegen präjudiziert der Entscheid den Erlass von Sicherungsmassnahmen im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren nicht. Im Gegenteil: Die Appenzeller Bahnen und das Bundesamt für Verkehr werden ausdrücklich aufgefordert, derartige Sicherungsmassnahmen zu ergreifen. Zwar ging der Stadtrat in seinem Entscheid davon aus, dass es für die Sicherung des Bahnübergangs genügen würde, Blinklichter, Lichtsignalanlagen oder Barrieren zu errichten. Welche Massnahmen im Einzelnen zu ergreifen seien, entschied der Stadtrat jedoch nicht, sondern überliess dies der nach Eisenbahnrecht zuständigen Behörde, d.h. dem Bundesamt für Verkehr. Dann aber obliegt es dem Bundesamt, die für die Sicherung des Bahnübergangs nach Eisenbahnrecht erforderliche Massnahme zu bestimmen. Dies umfasst auch die Möglichkeit der Schliessung des Bahnübergangs, sofern eine wirksame Signalisierung sich als nicht möglich erweisen sollte (vgl. Art. 30 Abs. 1 EBV). Legt man den Entscheid des Stadtrats in diesem Sinne aus, d.h. als Verzicht auf die Ausnutzung der ihm
zustehenden Kompetenzen gemäss Strassen- und Strassenverkehrsrecht, so liegt hinsichtlich der nach Eisenbahnrecht zu treffenden Sicherungsmassnahmen keine rechtskräftige Verfügung vor.
2.7 Nach dem Gesagten hat die Rekurskommission die Zuständigkeit des Bundesamts zu Recht bejaht.
3.
Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die Rekurskommission hätte die festgestellten Verletzungen des rechtlichen Gehörs durch das verfügende Bundesamt nicht heilen dürfen. Die Heilung eines Verfahrensmangels im Rekursverfahren müsse die Ausnahme bleiben und sei ausgeschlossen, wenn die verfügende Instanz in einer Vielzahl von Fällen die gleichen Verfahrensfehler begehe. Schon ein halbes Jahr vor der hier streitigen Plangenehmigung habe die Rekurskommission das Bundesamt wegen einer praktisch identischen unvollständigen Interessenabwägung rügen müssen. Es gehe nicht an, dass die Rekurskommission systematisch mangelhafte Entscheide des Bundesamtes heile. Im Übrigen müsse die Rechtsmittelinstanz im Falle einer Heilung den angefochtenen Entscheid auch tatsächlich im selben Umfange überprüfen wie die untergeordnete Behörde, d.h. sie müsse ihre Kognition ausschöpfen und dürfe sich keine irgendwie geartete Zurückhaltung auferlegen (BGE 116 Ia 94 E. 2c S. 97). Statt dessen habe die Rekurskommission bezüglich der Gefährlichkeit des streitigen Bahnübergangs ausdrücklich auf die Ḟachmeinung der Vorinstanzabgestellt (E. 4.2 S. 12 des angefochtenen Entscheids) und darauf hingewiesen, dass das Bundesamt die Aufhebung des Bahnübergangs
nach einlässlicher Prüfung der Gefahrensituation und Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen verfügt habe (E. 5.1 S. 14 des angefochtenen Entscheids).
3.1 Die Rekurskommission stellte in ihren Erwägungen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs fest, weil dem Beschwerdeführer 1 nicht die Möglichkeit zur Teilnahme am Augenschein vom 14. Februar 2002 eingeräumt wurde; zudem sei ihm das Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 15. März 2002 nicht zur Kenntnis gebracht worden. Die Verfahrensrechtsverletzungen könnten jedoch im Rekursverfahren geheilt werden, da der Rekurskommission eine umfassende Prüfungsbefugnis zukomme und im Rahmen des Beschwerdeverfahrens sämtliche Verfahrenshandlungen nachgeholt worden seien.
3.2 Diese Ausführungen lassen keinen Rechtsfehler erkennen. Zwar trifft es zu, dass die Heilung von Verfahrensfehlern im Beschwerdeverfahren die Ausnahme bleiben muss (BGE 127 V 431 E. 3d/aa S. 438; 126 I 68 E. 2 S. 72; 116 V 182 E. 1b S. 186 mit Hinweisen). Die Heilung von Verfahrensmängeln soll im Interesse der Verfahrensökonomie einen formalistischen Leerlauf und damit unnötige Verzögerungen des Verfahrens vermeiden; dagegen ist es nicht Sinn dieses Instituts, dass Verwaltungsbehörden oder Gerichte systematisch auf die Anhörung der Parteien oder auf eine eigene Begründung verzichten können, im Vertrauen darauf, dass der Verfahrensmangel in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren geheilt werden könne (BGE 116 V 182 E. 3c S. 187; Entscheid I 293/89 vom 6. April 1990 E. 3c, publ. in Pra 1991 Nr. 52 S. 249 ff.; Lorenz Kneubühler, Gehörsverletzung und Heilung, ZBl 99/1998 S. 113). Im vorliegenden Fall gibt es jedoch keine Hinweise für eine systematische Gehörsverweigerung seitens des Bundesamtes. In dem von den Beschwerdeführern genannten Entscheid der Rekurskommission (A-2000-45 vom 2. Oktober 2001, publ. in VPB 66.47 E. 7) wird dem Bundesamt keine Gehörsverletzung, sondern eine unvollständige Interessenabwägung und damit ein
Rechtsmangel vorgeworfen, weil es im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens keine Alternativen zur beantragten Massnahme in Betracht gezogen habe. Selbst wenn man diesen Rechtsmangel auch als Verletzung der Begründungspflicht bzw. als Verletzung des rechtlichen Gehörs qualifizieren wollte, würde dies doch eine

Heilung im vorliegenden zweiten Fall nicht ausschliessen.
3.3 Die Rekurskommission hat in Anwesenheit aller Beschwerdeführer einen neuen Augenschein durchgeführt und den Beschwerdeführern Gelegenheit gegeben, sämtliche Akten einzusehen und dazu Stellung zu nehmen. Es hat sodann eine eigene freie Prüfung der Sanierungsbedürftigkeit des Bahnübergangs und der in Betracht kommenden Sicherungsmassnahmen vorgenommen und im Wege einer umfassenden Interessenabwägung entschieden, dass der Schliessung des Bahnübergangs der Vorzug zu geben sei. Es ist deshalb nicht ersichtlich, dass den Beschwerdeführern ein Nachteil entstanden und ihr Rechtsschutz in unzulässiger Weise verkürzt worden wäre.
4.
Zu prüfen sind sodann die Sachverhaltsrügen der Beschwerdeführer. Da im vorliegenden Fall eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden hat, ist das Bundesgericht an den festgestellten Sachverhalt gebunden, es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt worden (Art. 105 Abs. 2 OG).
4.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, die Rekurskommission habe in E. 4.2. (S. 12) ihres Entscheids festgestellt, dass es in den Jahren 1998 und 2001 zu je zwei Unfällen am Bahnübergang Riethüsli gekommen sei, was unstreitig sei. Diese Feststellung sei aktenwidrig: Bereits in ihrer Beschwerde vom 30. Mai 2002 hätten die Beschwerdeführer angeführt, dass ihnen in den letzten 10 Jahren lediglich ein einziger Unfall bekannt sei. Auch in ihren Schlussbemerkungen vom 13. Januar 2003 hätten sie die Unfallzusammenfassung des Bundesamts bezweifelt und die Herausgabe der effektiven Unfallmeldungen verlangt.

Die Beschwerdeführer übersehen jedoch, dass die Rekurskommission ihren Entscheid nicht auf diese Feststellung gestützt hat, sondern die genaue Anzahl der Unfälle ausdrücklich offen liess (E. 4.2 S. 12 des angefochtenen Entscheids). Die Rekurskommission war auch nicht verpflichtet, weitere Beweiserhebungen zur Zahl der Unfälle durchzuführen. Für die Sanierungsbedürftigkeit eines Bahnübergangs genügt es, wenn dessen Gefährlichkeit aufgrund objektiver Umstände erstellt ist (hier: schlechte Sichtverhältnisse, hohes Verkehrsaufkommen auf der Teufener Strasse, fehlende Ab- und Einbiegespur). In diesem Fall müssen Sicherungsmassnahmen zur Verhütung künftiger Unfälle ergriffen werden, selbst wenn es bisher zu keinen oder nur zu wenigen Unfällen gekommen sein sollte.
4.2 Die Beschwerdeführer halten auch die Sachverhaltsfeststellungen der Rekurskommission hinsichtlich der Sichtzeiten am streitigen Bahnübergang für unvollständig. Gemäss der so genannten ASTRA-Liste - einer Liste des Bundesamts für Strassen betreffend die Sanierung besonders gefährlicher Bahnübergänge - betrage die Sichtzeit nur 2 Sekunden. Die Messungen am Augenschein hätten jedoch eine Sichtzeit von ca. 6 Sekunden ergeben. Dennoch habe die Rekurskommission auf die ASTRA-Liste abgestellt, ohne zusätzliche Abklärungen vorzunehmen.
Die Rekurskommission führte am Augenschein eine Handmessung mit einer konventionellen Uhr durch, die für aus der Riethüslistrasse einbiegende Fahrzeuge eine Sichtzeit von ca. 6 Sekunden ergab. Im angefochtenen Entscheid wird dargelegt, dass die Sichtzeit in vielen Fällen tiefer liege als die gemessene: Am Augenschein hätten witterungsbedingt optimale Sichtverhältnisse geherrscht; zudem habe der betreffende aus Teufen einfahrende Zug an der Station Riethüsli gehalten und sich deshalb dem Bahnübergang bereits mit reduzierter Geschwindigkeit genähert; dies sei jedoch nicht immer der Fall, da die Züge an der Station Riethüsli nur auf Verlangen anhielten. Diese Erwägungen leuchten ein.

Beträgt die Sichtzeit somit u.U. weniger als 6 Sekunden, durfte die Rekurskommission die Sichtverhältnisse als schlecht einstufen. Bereits aus dem Schreiben des Bundesamts für Strassen vom 23. Dezember 1999 zur Sanierung besonders gefährlicher Bahnübergänge ergibt sich, dass bei Sichtzeiten von unter 6 Sekunden bis zum Eintreffen des Zuges dringender Sanierungsbedarf besteht; dies wird auch vom Bundesamt für Verkehr bestätigt (Schreiben vom 14. Januar 2000 und vom 15. Mai 2003 an alle Schweizer Bahnunternehmen und entspricht der allgemeinen Lebenserfahrung. Somit durfte die Rekurskommission auf weitere Messungen und Abklärungen zur genauen Festlegung der Sichtzeit (die ohnehin je nach den Witterungsverhältnissen, der Tages- oder Nachtzeit und der Fahrgeschwindigkeit des Zuges schwankt) verzichten.
5.
Materiell rügen die Beschwerdeführer, die Rekurskommission habe eine unvollständige Interessenabwägung vorgenommen. Sie habe nicht berücksichtigt, dass selbst geringe Umsatzeinbussen kapitalisiert zu einem er-

heblichen Wertverlust der Restaurantliegenschaft des Beschwerdeführers 2 führen. Bei einer realistischen Umsatzeinbusse von einigen Tausend Franken im Monat übersteige der Wertverlust der Restaurantliegenschaft die Mehrkosten für eine Blinklichtanlage um ein Mehrfaches. Überdies habe die Rekurskommission nicht berücksichtigt, dass Geld für die Blinklichtanlage vorhanden sei - seitens der ASTRA, von Stadt und Kanton - so dass der Bau einer solchen Anlage für die Beschwerdegegnerin finanziell tragbar sei. Nicht beachtet habe die Rekurskommission ferner, dass der Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers 2 seinerzeit Land den Appenzeller Bahnen abgetreten habe, um den Bau der Bahnlinie und der Haltestelle Riethüsli zu ermöglichen. Hätte er damals gewusst, dass das von Anfang an räumlich zu knapp bemessene Projekt zur Schliessung des Bahnübergangs führen werde, hätte er dem Enteignungsvertrag niemals zugestimmt. Unzulässig sei sodann der Hinweis auf das Ausschilderungskonzept, zu dem sich die Appenzeller Bahnen verpflichtet hätten:
Eine Strassenreklame komme im vorliegenden Fall gemäss Art. 96 Abs. 4 der SSV nicht in Betracht; zulässig sei höchstens ein nicht sehr auffälliger und wenig werbewirksamer Betriebswegweiser gemäss Art. 54 Abs. 4 SSV. Die Rekurskommission hätte vorfrageweise, unter Beizug der zuständigen Bewilligungsbehörden, die Bewilligungsfähigkeit des Ausschilderungskonzepts prüfen müssen. Insgesamt erweise sich die Schliessung des Bahnübergangs als unverhältnismässig, wenn man einerseits berücksichtige, dass die Unfallhäufigkeit sehr klein sei, die Sichtzeiten nicht derart gering seien, wie dies vom ASTRA gemessen worden sei, und die Installation einer Blinklichtanlage für die Beschwerdegegnerin finanziell tragbar sei, und dass andererseits die Schliessung des Bahnübergangs insbesondere beim Restaurant Riethüsli, aber auch für die übrigen Anlieger der Riethüslistrasse, eine erhebliche Werteinbusse bewirken würde.
5.1 Die Rekurskommission berücksichtigte auf Seiten der Beschwerdeführer namentlich das private Interesse an einer möglichst guten verkehrsmässigen Erschliessung ihrer Liegenschaften. Allerdings bewertete sie dieses Interesse als nicht besonders gewichtig, weil sämtliche Liegenschaften an der Riethüslistrasse auch nach einer Schliessung des Bahnübergangs noch gut erschlossen seien und ein maximaler Mehrweg von 500 m für den motorisierten Verkehr ohne weiteres zumutbar sei. Die Rekurskommission schloss zwar nicht aus, dass die Schliessung des Bahnübergangs für den Beschwerdeführer 2 zu Umsatzeinbussen führen werde, nahm jedoch - mit überzeugender Begründung - an, dass die Zugänglichkeit des Restaurants nicht wesentlich verschlechtert und die Umsatzeinbusse deshalb vermutlich gering sein werde. Dass auch eine geringe Umsatzbusse in ihrer Summierung zu nicht unerheblichen Einkommens- oder Wertverlusten führen kann, ist selbstverständlich und brauchte von der Rekurskommission nicht ausdrücklich gesagt zu werden.
5.2 In diesem Zusammenhang durfte die Rekurskommission auch berücksichtigen, dass die Zufahrt zu den Gewerbebetrieben an der Riethüslistrasse - einschliesslich des Restaurants - sowohl an der Kreuzung Demutstrasse/Teufener Strasse wie auch beim Bahnübergang Riethüsli ausgeschildert werden würde. Ob eine Strassenreklame im vorliegenden Fall gemäss Art. 96 Abs. 4 SSV ausgeschlossen ist, weil das Restaurant zwar an der Teufenerstrasse liegt, jedoch über die Riethüslistrasse erschlossen wird, wird von der zuständigen Genehmigungsbehörde zu entscheiden sein. Zulässig wäre aber jedenfalls, wie die Beschwerdeführer selbst vorbringen, ein Betriebswegweiser gemäss Art. 54 Abs. 4 SSV. Auch ein solcher Wegweiser ist geeignet, ortsunkundigen Autofahrern, die das Restaurant des Beschwerdeführers von der Teufenerstrasse aus sehen und sich spontan zu einem Besuch entschliessen, den Weg dorthin zu zeigen. Insofern durfte die Rekurskommission die Ausgestaltung der Ausschilderung im Einzelnen dem nachfolgenden Verfahren überlassen.
5.3 Dagegen hat die Rekurskommission dem Enteignungsvertrag, mit dem ein Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers 2 Land an die Appenzeller Bahnen abgetreten hatte, zu Recht keine Bedeutung beigemessen. Der Enteignungsvertrag enthält keinerlei Zusicherung über die Aufrechterhaltung des Bahnübergangs Riethüsli und stellt damit keine Vertrauensgrundlage dar. Die abgetretene Fläche von total 75 m2 wurde angemessen entschädigt und wäre, worauf die Beschwerdegegnerin zu Recht hinweist, zwangsweise enteignet worden, wenn sich der Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers nicht zur Abtretung bereit erklärt hätte.
5.4 Schliesslich durfte die Rekurskommission im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung auch die Kosten der jeweiligen Sicherungsalternativen erheben und einander gegenüberstellen (Fr. 35'000.– bis Fr. 50'000.– für die Schliessung des Bahnübergangs; Fr. 150'000.– bis Fr. 350'000.– für eine normale bzw. Fr. 80'000.– bis Fr. 100'000.– für eine kostengünstigere Blinklichtsignalanlage, ohne Berücksichtigung der später anfallenden Unterhaltskosten). Auch wenn nur ein Teil der Kosten effektiv von der Beschwerdegegnerin zu tragen ist, kann sich diese, wie die Rekurskommission zu Recht hervorhebt, angesichts der Vielzahl von Bahnübergängen auf ihrem Streckennetz nicht bei jedem Bahnübergang eine Luxusvariante leisten. Im Übrigen gibt es keinen Grund, die vom Bund und von der Stadt zu tragenden Kosten ausser Acht zu lassen, da auch sie

die für die Sanierung von Bahnübergängen insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel schmälern.

Allerdings hat die Rekurskommission diesen finanziellen Interessen keine entscheidende Bedeutung zugemessen. Ausschlaggebend war für sie vielmehr, dass auch bei Anbringung einer einseitigen Blinklichtsignalanlage ein nicht zu unterschätzendes Unfallrisiko verbleiben würde, während die Sicherheit mit der Schliessung des Bahnübergangs für den motorisierten Verkehr sowie für Velofahrer markant erhöht und das Risiko von Unfällen praktisch ausgeschlossen würde.
5.5 Die Rekurskommission hat damit zu Recht der Verminderung des Unfallrisikos zentrale und den entgegenstehenden privaten Interessen der Beschwerdeführer demgegenüber untergeordnete Bedeutung zugemessen. Sie hat deshalb die Verhältnismässigkeit der Schliessung des Bahnübergangs zu Recht bejaht. Ihre diesbezügliche Interessenabwägung ist nicht zu beanstanden.
6.
Schliesslich rügen die Beschwerdeführer den Kostenentscheid der Rekurskommission.
6.1 Diese hatte den Beschwerdeführern zwei Drittel der Verfahrenskosten auferlegt und ihnen keine Parteientschädigung zugesprochen. Die Rekurskommission nahm an, dass die Beschwerdeführer aufgrund der Verletzung ihres rechtlichen Gehörs im erstinstanzlichen Verfahren und der fehlenden Prüfung von Sicherungsvarianten durch das Bundesamt an sich Anlass zur Beschwerde gehabt hätten. Sie hätten jedoch ohne ersichtlichen Grund wesentliche Tatsachen erst im Rahmen ihrer Schlussbemerkungen vorgebracht, weshalb ein weiterer Schriftenwechsel habe durchgeführt werden müssen und das Verfahren verzögert worden sei.
6.2 Die Beschwerdeführer bestreiten den Vorwurf, das Verfahren unnötig verlängert zu haben. Anlässlich des Augenscheins vom 22. November 2002, an dem das Bundesamt nicht vertreten gewesen sei, habe sich eine gewisse Unsicherheit ergeben, ob eine einseitige Blinklichtanlage bewilligt werden könne. Als der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer einige Tage darauf von Teufen nach Bühler gefahren sei, habe er verschiedene einseitig angebrachte Blinklichtanlagen gesehen, was ihn zu dem Hinweis in den Schlussbemerkungen veranlasst habe, um die Unsicherheit zu beheben. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dass die Kosten des Beschwerdeverfahrens, das durch die fehlerhafte Verfügung des Bundesamts provoziert worden seien, ihnen nicht auferlegt werden dürften, und sie Anspruch auf eine Parteientschädigung hätten.
6.3 Gemäss Art. 63 VwVG auferlegt die Beschwerdeinstanz in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt. Ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden (Abs. 1). Einer obsiegenden Partei dürfen nur Verfahrenskosten auferlegt werden, die sie durch Verletzung von Verfahrenspflichten verursacht hat (Abs. 3). Art. 64 Abs. 1 VwVG bestimmt, dass die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen kann. Diese Bestimmungen werden in der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 10. September 1969 (VwKV; SR 172.041.0) konkretisiert. Art. 4a VwKV sieht vor, dass Verfahrenskosten nach Artikel 63 Absatz 1 VwVG einer Partei, die nicht die unentgeltliche Rechtspflege im Sinne von Artikel 65 des Gesetzes geniesst, ganz oder teilweise erlassen werden, wenn eine Beschwerde ohne erheblichen Aufwand für die Beschwerdeinstanz durch Rückzug oder Vergleich erledigt wird (lit. a) oder andere Gründe in der Sache oder in der Person der Partei die Auferlegung von Verfahrenskosten
als unverhältnismässig erscheinen lassen (lit. b). Art. 8 VwKV regelt die Parteientschädigung und bestimmt u.a., dass die Parteientschädigung verhältnismässig zu kürzen ist, wenn eine Partei nur teilweise obsiegt (Abs. 6). Die Beschwerdeinstanz setzt gegebenenfalls auch dann eine Parteientschädigung fest, wenn die Beschwerde gegenstandslos wird, weil der Beschwerdeführer die Beschwerde zurückzieht oder weil die Vorinstanz die angefochtene Verfügung nach Artikel 58 Absatz 1 VwVG zugunsten des Beschwerdeführers in Wiedererwägung zieht oder sich in anderer Weise mit dem Beschwerdeführer vergleicht (Abs. 7).

Nicht ausdrücklich geregelt ist der Fall, dass der Beschwerdeführer nur deshalb unterliegt, weil ein Verfahrensfehler in der Rechtsmittelinstanz geheilt worden ist. Grundsätzlich ist diesem Umstand bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen angemessen Rechnung zu tragen (BGE 107 Ia 1 E. 1 S. 3), in der Regel durch einen teilweisen oder vollständigen Verzicht auf die Erhebung von Kosten gemäss Art. 4a lit. b VwKV (so auch - für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens - BGE 126 I 68 nicht veröffentlichte E. 5 und ZBl 96/1995 42 E. 10; Kneubühler, a.a.O., S. 118 f.); zum Teil wird der Heilung auch im Rahmen der Kostenbemessung Rechnung getragen (so z.B. BGE 126 II 111 E. 7b S. 125). Bei der Parteientschädigung fehlt eine Art. 4a

lit. b VwKV entsprechende Regelung. Insgesamt kommt der Entscheidinstanz ein weiter Ermessensspielraum zu, den das Bundesgericht nur auf Ermessensüberschreitung oder -missbrauch hin prüfen kann (Art. 104 lit. a OG).
6.4 Im vorliegenden Fall ging die Rekurskommission davon aus, dass es sich grundsätzlich rechtfertigen würde, den Beschwerdeführern einen erheblichen Teil der Verfahrenskosten zu erlassen. Sie sah jedoch davon ab, weil diese das Verfahren verzögert hätten, indem sie wesentliche Tatsachen ohne ersichtlichen Grund erst im Rahmen der Schlussbemerkungen vorgebracht hätten.
6.4.1 Tatsächlich machten die Beschwerdeführer in ihren Schlussbemerkungen - soweit ersichtlich erstmals - Ausführungen zu den auf der Strecke zwischen Bühler und Teufen vorhandenen zahlreichen einseitig angebrachten Blinklichtanlagen, die sie mit Fotos dokumentierten. Ob diese Eingabe tatsächlich als Reaktion auf die Äusserungen der Beschwerdegegnerin am Augenschein vom 22. November 2002 erfolgte, wonach einseitige Blinklichtanlagen nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprächen, erscheint zweifelhaft. Immerhin hatte der Vertreter des Bundesamtes schon am vorinstanzlichen Augenschein vom 14. Februar 2002 die Möglichkeit erörtert, eine Ausnahmebewilligung für die nur bergseitige Signalisierung des Bahnübergangs zu erteilen. Auch belegt die Fotodokumentation weniger die Zulässigkeit als vielmehr die Üblichkeit solcher Anlagen auf dem Streckennetz der Beschwerdegegnerin; sie wurde deshalb von der Rekurskommission unter dem Aspekt des Anspruchs auf Gleichbehandlung - im Recht oder im Unrecht - geprüft (angefochtener Entscheid E. 6.5 S. 20 f.). Diesen Anspruch hätten die Beschwerdeführer schon früher geltend machen und mit Beispielen aus der Umgebung belegen können.
6.4.2 Allerdings haben die neuen Tatsachen in den Schlussbemerkungen der Beschwerdeführer nicht zu einer wesentlichen Verlängerung des Verfahrens geführt und keine sehr ins Gewicht fallenden Zusatzkosten verursacht: Mit Verfügung vom 20. Januar 2003 wurden die Schlussbemerkungen dem Bundesamt und der Beschwerdegegnerin zur Kenntnis zugestellt und das Bundesamt aufgefordert, zur Fotodokumentation der Beschwerdeführer und zur Möglichkeit der einseitigen Anbringung zweier Signalanlagen Stellung zu nehmen. Das Antwortschreiben des Bundesamts vom 23. Januar 2003 wurde den Parteien am 29. Januar 2003 zugestellt und der Schriftenwechsel geschlossen. Diese Verzögerung fällt angesichts der Gesamtdauer des Verfahrens kaum ins Gewicht.
6.5 Bei dieser Sachlage erscheint der Verzögerungsvorwurf zwar als fraglich. Angesichts des weiten Ermessensspielraums der Rekurskommission ist der Kostenentscheid aber im Ergebnis nicht unverhältnismässig, so dass für das Bundesgericht kein Grund besteht einzuschreiten. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet.
7.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind den Beschwerdeführern die Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 156 OG). Sie sind verpflichtet, die Beschwerdegegnerin für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu entschädigen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Verkehr und der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 31. Oktober 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: