Urteilskopf

111 Ib 38

8. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 6. Februar 1985 i.S. Anton Fritschi, SBB gegen Gebr. Itschner AG und Mitbeteiligte, Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Lagerhalle als Bahnbaute i.S. von Art. 18 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes (EBG).

Lagerhallen sind nur dann Bahnbauten im Sinne des Eisenbahngesetzes, wenn sie im Hinblick auf den unmittelbar bevorstehenden Bahntransport oder zwecks Weiterleitung nach dem Transport sozusagen als Zwischenlager für Bahngüter dienen und zu diesem Zweck aus einleuchtenden bahnbetrieblichen Gründen in unmittelbarer Nähe eines Bahnhofs bzw. der Geleiseanlagen (Bahnstrang) erstellt werden müssen. Ein Bauvorhaben eines Gewerbetriebes für die Lagerung, Sortierung und Zerkleinerung von Altmetall im Hinblick auf dessen Weitertransport per Bahn bedarf daher auch einer kantonalen Baubewilligung (E. 4-6).

Regeste (fr):
Entrepôt en tant que construction ferroviaire au sens de l'art. 18 al. 1 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCF).

Un entrepôt ne peut être assimilé à une construction ferroviaire au sens de la loi sur des chemins de fer que s'il sert en quelque sorte de dépôt intermédiaire pour des marchandises ferroviaires destinées à être immédiatement transportées par train ou à un nouvel acheminement après leur transport; il faut en outre que les impératifs de l'exploitation du chemin de fer imposent sa construction à proximité immédiate d'une gare ou des voies ferrées. Un projet de construction d'une entreprise industrielle pour le stockage, le tri et le concassage de ferraille en vue de son transport ultérieur par chemin de fer nécessite donc également une autorisation cantonale de construire (consid. 4-6).

Regesto (it):
Magazzino quale costruzione ferroviaria ai sensi dell'art. 18 cpv. 1 della legge federale sulle ferrovie (LFerr).

Un magazzino può essere considerato quale costruzione ferroviaria ai sensi della legge federale sulle ferrovie soltanto se serve, per così dire, da deposito intermedio per merci ferroviarie destinate ad essere trasportate direttamente per treno od avviate ulteriormente dopo il loro trasporto; occorre inoltre che gli imperativi dell'esercizio ferroviario impongano la sua costruzione in prossimità di una stazione o di binari ferroviari. Un progetto di costruzione di un'impresa industriale per il magazzinaggio, la cernita e la frantumazione di rottami metallici in vista del loro ulteriore trasporto con la ferrovia richiede pertanto che sia rilasciata anche una licenza edilizia cantonale (consid. 4-6).

Sachverhalt ab Seite 39

BGE 111 Ib 38 S. 39

Am 30. Juni 1981 erhielt Anton Fritschi vom Gemeinderat Stäfa die Baubewilligung für die Erstellung einer Lagerhalle auf dem SBB-Grundstück Nr. 8172 an der Stationsstrasse in Uerikon. In dieser Lagerhalle sollen die

von Anton Fritschi gesammelten Eisenabfälle verarbeitet (sortiert, zerkleinert, gelagert und in Eisenbahnwagen verladen) werden. Dagegen erhoben verschiedene Grundeigentümer Rekurs bei der Baurekurskommission II. Anton Fritschi, der das Baubewilligungsverfahren mit Baugesuch vom 15. August 1980 veranlasst hatte, stellte sich im Baubewilligungsverfahren auf den Standpunkt, das Bauvorhaben sei ausschliesslich nach Massgabe von Art. 18 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) zu beurteilen, weshalb sich die Baurekurskommission II mit der Angelegenheit nicht zu befassen habe. Am 14. Januar 1982 stellte Anton Fritschi beim Bundesamt für Verkehr (BAV) ein Gesuch um Erteilung der für das Projekt erforderlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigung gemäss Art. 18 EBG. Die gegen die Baubewilligung eingereichten Rekurse hiess die Baurekurskommission II mit Entscheid vom 2. Februar 1982 gut, indem sie die gemeinderätliche Baubewilligung vom 30. Juni 1981 aufhob. Die Lagerhalle sei kein Bauvorhaben, für welches ausschliesslich Art. 18 Abs. 1 EBG anwendbar sei. Der Betrieb sei zonenwidrig und verursache übermässige Immissionen, weshalb dafür keine Baubewilligung erteilt werden könne. Eine gegen den Entscheid der Baurekurskommission II erhobene Beschwerde Anton Fritschis stellte das Verwaltungsgericht bis zum Vorliegen des Entscheides des BAV über das bei ihm anhängig gemachte eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsgesuch ein. Am 28. September 1982 genehmigte das BAV die Pläne für den Bau der Lagerhalle samt Vorplatz für das "Zwischendeponieren von Material in Containern oder Mulden". Es ging in seiner unangefochten gebliebenen Verfügung davon aus, für die Beurteilung der fraglichen Anlage sei ausschliesslich Bundesrecht (Art. 18 EBG) anzuwenden. Am 20. Mai 1983 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde Anton Fritschis gegen die Verweigerung der (kantonalen) Bewilligung für die Lagerhalle ab. Es erwog, dass die geplante Lagerhalle keine dem Bahnbetrieb dienende Anlage im Sinne von

Art. 18 Abs. 1 Satz 1 EBG sei. Diese bedürfe vielmehr einer kantonalen Baubewilligung, die verweigert werden müsse. Eine gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde Anton Fritschis und der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) weist das Bundesgericht ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. Die Beschwerdeführer machen geltend, das Verwaltungsgericht habe sich in unzulässiger Weise über eine formell rechtskräftige Verfügung des BAV vom 28. September 1982 hinweggesetzt. Darin sei von der zuständigen Verwaltungsbehörde des Bundes in rechtsverbindlicher Weise festgestellt worden, dass die umstrittene Lagerhalle ausschliesslich dem eisenbahnrechtlichen (bundesrechtlichen) Plangenehmigungs- bzw. Baubewilligungsverfahren unterstehe. Weil das Verwaltungsgericht das Projekt unter dem Gesichtswinkel des kantonalen Baupolizeirechts geprüft und als unzulässig bezeichnet habe, komme sein Urteil einem Widerruf der erwähnten bundesrechtlichen Baubewilligung vom 28. September 1982 gleich. Dazu sei aber das Verwaltungsgericht mit Rücksicht auf das vorher rechtskräftig abgeschlossene eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren offensichtlich nicht zuständig gewesen, weshalb das angefochtene Urteil nichtig sei. Diese Argumentation ist unhaltbar. Das kantonale Baubewilligungsverfahren wurde vom Beschwerdeführer Anton Fritschi selber durch Einreichnung des Baugesuchs vom 15. August 1980 veranlasst. Gestützt darauf waren die kantonalen Behörden berechtigt und verpflichtet, das Bauvorhaben umfassend und von Amtes wegen auf seine rechtliche Zulässigkeit hin zu überprüfen. Dabei hatten sie auch der Frage nachzugehen, inwieweit die Anwendung des kantonalen Baupolizeirechts durch das Eisenbahnrecht des Bundes (Art. 18 Abs. 1 EBG) eingeschränkt werde. Unter diesen Umständen kann keine Rede davon sein, dass sich die mit einem (kantonalen) Baugesuch befassten kantonalen Behörden unzuständigerweise über die Tragweite von Art. 18 Abs. 1 EBG ausgesprochen hätten. Anders

verhielte es sich bloss, wenn der Beschwerdeführer Anton Fritschi sein Baugesuch vom 15. August 1980 nach Einreichung des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsgesuchs vom 14. Januar 1982 bzw. im Anschluss an die Verfügung des BAV vom 28. September 1982 zurückgezogen und damit dem kantonalrechtlichen Baubewilligungsverfahren die

BGE 111 Ib 38 S. 41

Grundlage entzogen hätte. Einen solchen Rückzug hat der Beschwerdeführer Anton Fritschi jedoch bis heute nicht erklärt. An der Zulässigkeit des Vorgehens der zürcherischen Behörden ändert auch nicht, dass das Verwaltungsgericht das bei ihm hängige Baubeschwerdeverfahren bis zum Abschluss des erwähnten eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens einstellte. Diese Massnahme war ohne weiteres aus Gründen der Verfahrensökonomie gerechtfertig - sie erfolgte im übrigen auf Antrag des Beschwerdeführers -, zumal dem Bauvorhaben bei Verweigerung der Plangenehmigung seitens des BAV bereits unüberwindliche bundesrechtliche Hindernisse entgegengestanden hätten und das verwaltungsgerichtliche Verfahren hätte abgeschrieben werden können. Das in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sinngemäss gestellte Begehren, es sei die Nichtigkeit des angefochtenen Baubeschwerdeentscheids festzustellen, erweist sich als offensichtlich unbegründet.

5. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist auch im Verfahren vor Bundesgericht - wie bereits im kantonalen Baubeschwerdeverfahren - zu untersuchen, ob für die rechtliche Prüfung des umstrittenen Lagerhallenprojekts neben den Bestimmungen des Eisenbahngesetzes (Art. 18 EBG) auch die Vorschriften des kantonalen Baupolizei- und Planungsrechts zur Anwendung kommen. Hauptsächlicher Streitgegenstand ist das Verhältnis zwischen dem Eisenbahnrecht des Bundes und dem kantonalen Bau- und Planungsrecht, bezogen auf das hier interessierende, konkrete Bauvorhaben. Das Verwaltungsgericht hatte in diesem Zusammenhang Art. 18 EBG in der Fassung vom 20. Dezember 1957 anzuwenden. Es hatte zu entscheiden, ob die fragliche Lagerhalle eine "dem Bahnbetrieb dienende Anlage" im Sinne von Art. 18 Abs. 1 Satz 1 EBG ist. Am 1. Januar 1985, also während der Rechtshängigkeit des Verfahrens vor Bundesgericht, sind die Vorschriften des am 8. Oktober 1982 revidierten Eisenbahngesetzes in Kraft getreten, insbesondere die neu gefassten Art. 18 ff. EBG. Art. 18 Abs. 1 rev. EBG bestimmt, dass die Pläne für die Erstellung und Änderung von Bauten, Anlagen und Fahrzeugen, die ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, vor ihrer Ausführung allein von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen sind. Mit der Beifügung "allein" wollte der Gesetzgeber bloss im Sinne der bisherigen Praxis klarstellen, dass das Eisenbahn-Baupolizeirecht des Bundes in den gesetzlich vorgesehenen Fällen das kantonale Baupolizeirecht ersetzt und dass für die Anwendung des letzteren kein Raum bleibt,

BGE 111 Ib 38 S. 42

soweit es um Bauten und Anlagen geht, die "ganz oder überwiegend" dem Bahnbetrieb dienen (vgl. dazu die bundesrätliche Botschaft vom 1. Dezember 1980, BBl 1981 I 331). Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, sind "andere" Bauten und Anlagen, die nach dem neuen Art. 18a EBG ausdrücklich dem kantonalen Recht unterstellt sind. Das der Bundesgesetzgeber diesen "anderen" Bauten und Anlagen einen besonderen Gesetzesartikel widmete (Art. 18a rev. EBG, bisher sinngemäss Art. 18 Abs. 1 Satz 2 EBG), sollte bloss augenfällig zum Ausdruck bringen, dass Bauvorhaben, die weder ausschliesslich noch zur Hauptsache dem Bahnbetrieb dienen, wie bis anhin dem Baupolizeirecht der Kantone unterstehen, auch wenn dafür eine (zusätzliche) bundesrechtliche Genehmigung erforderlich ist (vgl. BBl 1981 I 332). Für die Beantwortung der Frage, ob die geplante Lagerhalle einzig dem Eisenbahnrecht des Bundes oder auch dem kantonalen Bau- und Planungsrecht untersteht, ist somit nach dem alten wie nach dem neuen Eisenbahngesetz

entscheidend, ob die Anlage mit dem Bahnbetrieb in unmittelbarem Zusammenhang steht. Unter diesen Umständen kann offengelassen werden, welches Recht für das bundesgerichtliche Verfahren massgebend ist.

6. a) Das Verwaltungsgericht hat einen engen bahnbetrieblichen Zusammenhang für die umstrittene Lagerhalle verneint. Der Beschwerdeführer Anton Fritschi wolle auf einem der SBB gehörenden Grundstück eine Lagerhalle errichten, in welcher das von ihm gesammelte Alteisen zum Abtransport mit der Eisenbahn bereitgestellt werde. Diese Lagerhalle solle nicht bloss dazu dienen, die zum Abtransport hergebrachte Ware aufzunehmen und unverändert zu lagern, bis die Wagenkapazitäten vorhanden seien und der Transport auf der Schiene erfolgen könne. Vielmehr sollten die vom Beschwerdeführer bei seinen Kunden gesammelten und mit Lastwagen hergebrachten Industrieabfälle in der Halle sortiert und teilweise zerkleinert werden. Die geplante Lagerhalle diene somit nicht allein dem Güterumschlag, sondern dem Aufbereitungsbetrieb des Beschwerdeführers. Sie sei nicht nur eine Nebeneinrichtung für den Transport, sondern es würden darin die neben dem Einsammeln hauptsächlichsten Arbeiten des Sortierens und Zerkleinerns der Industrieabfälle verrichtet. Eine solche Anlage, die nicht der blossen Aufbewahrung von Gütern vor dem Verlad diene, sondern einen mit dem Bahnverlad nicht notwendigerweise verbundenen Gewerbebetrieb umfasse, sei vom

öffentlichen Interesse des Eisenbahnbetriebes nicht mehr gedeckt. Wohl bestehe kein Zweifel, dass es für den Beschwerdeführer die wirtschaftlichste Lösung sei, wenn er das gesammelte Alteisen direkt an den Verladeort bringen und dort aufbereiten könne. Auch sei anzunehmen, dass die SBB ein Interesse daran hätten, einem guten Frachtkunden diese Möglichkeit zur Verfügung zu stellen. Solche wirtschaftliche Interessen der SBB gingen jedoch über den Rahmen der Betriebsnotwendigkeit hinaus. Die geplante Lagerhalle sei weder baulich mit der Bahnanlage verbunden, noch bestehe eine betriebliche Einheit mit den beim Bahnhof Uerikon bestehenden Einrichtungen für den Güterumschlag. Dass ein Anschlussgeleise in die Halle führen solle, sei dabei nicht wesentlich, denn ein Anschlussgeleise könne über weitere Strecken führen, und es stelle weder eine bauliche noch eine betriebliche Einheit zwischen der Bahnanlage und einer Lagerhalle oder z.B. auch einem Fabrikgelände her. Auch bestehe - von den SBB aus gesehen - keine betriebliche Notwendigkeit, die Industrieabfälle unmittelbar beim Bahnhof Uerikon aufbereiten und lagern zu lassen. b) Die Beschwerdeführer bezeichnen diese Argumentation unter Hinweis auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen (TG, SR 742.40) und des Reglements über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen (TR, SR 742.401) als abwegig. Für die fraglichen Güter bestehe eine grundsätzliche Beförderungspflicht. Nach Art. 125 Abs. 1 TR sei es Sache des Absenders, die zur Beförderung bestimmten Güter der Versandstation zuzuführen. Zudem bestehe für bestimmte Güter die Verpflichtung des Absenders zum Selbstverlad in Bahnwagen. Nach den massgebenden Vorschriften und Vereinbarungen treffe diese Verpflichtung auch den Beschwerdeführer Anton Fritschi. Deshalb bilde das Verladen integrierender Bestandteil des Eisenbahnverkehrs. Damit der Transport von Gütern "als öffentlicher Zweck einer Eisenbahn" überhaupt erreicht werden könne, müssten die Güter auf dem Gelände der Bahn zunächst verladen werden können. Der zum Selbstverlad verpflichtete Absender sei gehalten, stellvertretend für die Eisenbahn die erforderlichen Einrichtungen zu erstellen. Wie das BAV in seiner Verfügung vom 28. September 1982 erwogen habe, erfordere der regelmässige Selbstverlad von Altmetall den Bau einer Halle. Diese müsse deshalb als Bahnbaute bzw. Bahnanlage im Sinne von Art. 18 Abs. 1 EBG qualifiziert werden.

c) Das trifft nicht zu. Ob und gegebenenfalls wie der Absender die für den Eisenbahntransport bestimmten Güter gestützt auf das massgebende Transportrecht bzw. auf entsprechende Vereinbarungen selber zu verladen

hat, ist nicht geeignet, über den unmittelbaren Zusammenhang der fraglichen Verladeanlage zum Bahnbetrieb etwas auszusagen. Entscheidend ist vielmehr die räumlich nahe, bahnbetrieblich notwendige Beziehung der fraglichen Baute zur Eisenbahn. Daran fehlt es im vorliegenden Fall. Es besteht keine betriebliche Notwendigkeit, die Lager- und Verladehalle in unmittelbarer Nähe des Bahnhofs Uerikon zu erstellen. Jede Lagerhalle, die über einen kürzeren oder längeren Geleiseanschluss verfügt, kann den ihr zugedachten Zweck erfüllen. Wohl wäre es für die Beschwerdeführer mit Annehmlichkeiten und finanziellen Vorteilen verbunden, wenn die umstrittene Lagerhalle auf der bahnhofsnahen, bahneigenen Parzelle Nr. 8172 erstellt werden könnte. Sachliche Gründe, die Baute dem Wirkungsbereich des kantonalen Baupolizei- und Planungsrechts zu entziehen, bestehen aber nicht. Daran vermögen auch die vom BAV in der Vernehmlassung vom 20. Februar 1984 erwähnten Plangenehmigungsentscheide des EVED (vom 7. Juli 1976 betreffend Kehricht-Umladestation der OJB in Langenthal, VPB 42/1978 Nr. 28, und vom 5. Mai 1980 betreffend Lagerhalle Samedan/RhB) nichts zu ändern. Lagerhallen sind nur dann Bahnbauten im Sinne des Eisenbahngesetzes, wenn sie im Hinblick auf den unmittelbar bevorstehenden Bahntransport oder zwecks Weiterleitung nach dem Transport sozusagen als Zwischenlager für Bahngüter dienen und zu diesem Zweck aus einleuchtenden bahnbetrieblichen Gründen in unmittelbarer Nähe eines Bahnhofs bzw. der Geleiseanlagen (Bahnstrang) erstellt werden müssen. Nur in diesem Fall bestehen hinreichende sachliche Gründe, die kantonalen Baupolizei- und Planungsbehörden vom Entscheid über die baurechtliche Zulässigkeit des Bauvorhabens auszuschliessen und das kantonale Baupolizei- und Planungsrecht nicht wirksam werden zu lassen. Anders entscheiden hiesse die Baupolizei- und Planungshoheit der Kantone, wie sie im Bundesgesetz über die Raumplanung vorgesehen ist, in unzulässiger Weise beschränken. Wie das Verwaltungsgericht in jeder Hinsicht überzeugend ausgeführt hat, sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Befreiung von der Prüfungspflicht nach Massgabe des kantonalen Bau- und Planungsrechts für das umstrittene Bauvorhaben nicht erfüllt, und was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, geht hinsichtlich der hievor

dargestellten Grundsätze an der Sache vorbei, so dass darauf nicht weiter einzugehen ist. Insbesondere kann weder von Willkür, noch von einer Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips und von einer Verkennung der Tragweite des Eisenbahntransportrechts die Rede sein. d) Damit geschieht weder der Bahnunternehmung (SBB) noch dem auf einem bahneigenen Grundstück bauenden Privaten ein Unrecht. Beide können sich im kantonalen Baubewilligungsverfahren gegen allfällige Verletzungen der massgebenden baurechtlichen Vorschriften zwecks Wahrung ihrer Interessen zur Wehr setzen, und es stehen ihnen im Anschluss an das kantonale Verfahren auch die jeweils zulässigen bundesrechtlichen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe offen. Das BAV und das EVED werden indessen ihre bisherige, wohl allzu grosszügige Praxis zu Art. 18 Abs. 1 EBG überdenken und im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren vermehrt auf die Mitwirkungsrechte der privaten Nachbarn und betroffenen Körperschaften Rücksicht nehmen müssen, wie sie im Anschluss an BGE 108 Ib 245 in der am 26. November 1984 revidierten Verordnung über die Planvorlagen für Eisenbahnbauten in gesetzeskonformer Weise verankert worden sind (AS 1984 S. 1436 ff., insbesondere S. 1439 f.). Diese Verordnung lässt im übrigen ohne weiteres eine sachgerechte Koordination des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens mit einem allenfalls erforderlichen kantonalen Baubewilligungsverfahren zu (vgl. Art. 22 ff.).