15

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i.S. Bewohnerinnen- und Bewohnerverein Inneres Lind, A. et al. sowie Stadt Winterthur gegen SBB AG und Bundesamt für Verkehr
A–5047/2011, A–5071/2011 und A–5182/2011 vom 7. Februar 2013

Eisenbahnlärmsanierung.

Art. 18*b* EBG. Art. 1 und Art. 7 des Bundesgesetzes über die Lärmsanierung der Eisenbahnen. Art. 1 und Art. 11 Abs. 1 USG. Art. 4 Abs. 1 und Art. 19 VLE. Art. 7 NHG.

1. **Voraussetzungen der Eisenbahnlärmsanierung. Erstellung von Lärmschutzwänden aufgrund der gesetzlichen Sanierungspflicht. Gewährung von Erleichterungen bei überwiegenden Interessen des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes (E. 3).**
2. **Interessenabwägung zwischen Ortsbild- und Lärmschutz. Beurteilung der Schwere des Eingriffs durch die projektierten Lärmschutzwände in das ins Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung aufgenommene Ortsbild. Verhältnismässigkeit der Lärmschutzbauten (E. 4).**

Assainissement du bruit émis par les chemins de fer.

Art. 18*b* LCdF. Art. 1 et art. 7 Loi fédérale sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer. Art. 1 et art. 11 al. 1 LPE. Art. 4 al. 1 et art. 19 OBCF. Art. 7 LPN.

1. **Conditions relatives à l'assainissement du bruit émis par les chemins de fer. Installation de parois antibruit en vertu de l'obligation légale d'assainissement. Octroi d'allégements en présence d'intérêts prépondérants liés à la protection des sites, de la nature ou du paysage (consid. 3).**
2. **Pesée des intérêts entre protection des sites et protection contre le bruit. Appréciation de la gravité de l'impact des parois antibruit prévues sur un site inscrit à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse. Proportionnalité de l'installation de parois antibruit (consid. 4).**

Risanamento fonico delle ferrovie.

Art. 18*b* Lferr. Art. 1 e art. 7 della legge federale concernente il risanamento fonico delle ferrovie. Art. 1 e art. 11 cpv. 1 LPAmb. Art. 4 cpv. 1 e art. 19 ORFF. Art. 7 LPN.

1. **Presupposti per il risanamento fonico delle ferrovie. Posa di ripari fonici in virtù dell'obbligo legale di risanamento. Concessione di agevolazioni in presenza di interessi preponderanti di protezione degli insediamenti, della natura e del paesaggio (consid. 3).**
2. **Ponderazione tra gli interessi di protezione degli insediamenti e di protezione dall'inquinamento fonico. Valutazione della gravità dell'impatto dei progettati ripari fonici su un insediamento inserito nell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale. Proporzionalità delle opere di protezione fonica (consid. 4).**

Mit Plangenehmigungsverfügung vom 13. Juli 2011 genehmigte das Bundesamt für Verkehr (BAV) das Bauvorhaben betreffend Eisenbahnlärmsanierung in der Stadt Winterthur, Untersuchungsgebiet « Inneres Lind », im ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren. Das Projekt sieht vor, zwischen der Spitalbrücke (Lindstrasse) und der Stadtrainbrücke (Römerstrasse) beidseits der Geleise Lärmschutzbauten mit einer Höhe zwischen 2 und 3 m in verschiedenen Ausführungen (Beton, Glas, Steinkörbe) zu erstellen.

Gegen diesen Entscheid gelangen der Bewohnerinnen- und Bewohnerverein Inneres Lind (Beschwerdeführer 1), verschiedene Anwohner der Gottfried-Keller-Strasse (Beschwerdeführer 2 und 4–18) sowie die Stadt Winterthur (Beschwerdeführerin 3) mit Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen im Wesentlichen, es sei im Untersuchungsgebiet « Inneres Lind » auf die Errichtung von Lärmschutzwänden (LSW) zu verzichten und es seien Erleichterungen in Form von Schallschutzmassnahmen an den Gebäuden selber zu gewähren. Sie begründen dies mit der Verzeichnung der Stadt Winterthur im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), wobei dem Quartier « Inneres Lind » mit seiner hohen Wohnqualität eine besondere Bedeutung zukomme und sich durch Freiräume, Durchgrünung, die der Bahn zugewandten Vorgärten sowie insbesondere durch die Sichtbeziehungen entlang den Strassenzügen über das Bahntrassee hinweg auszeichne. Diese Charakteristik sei bereits durch das

Bundesamt für Kultur (BAK) als besonders erhaltenswert eingestuft worden. Von einzelnen Beschwerdeführenden wird sodann geltend gemacht, die Lärmgrenzwerte seien eingehalten, weshalb im Bereich der Gottfried-Keller-Strasse Nr. (...) keine LSW zu erstellen seien; sie bestreiten somit eine Sanierungspflicht im « Inneren Lind ».

Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) sowie das BAV (nachfolgend: Vorinstanz) begründen ihr Rechtsbegehren, die Beschwerde abzuweisen, damit, dass die projektierten LSW einen genügenden Nutzen entwickeln würden, selbst wenn die Effizienz der Wände mit zunehmenden Stockwerken abnehme. Im Weiteren würden die LSW nicht im Konflikt mit dem ISOS stehen. Zahlreiche Gärten seien nämlich bereits sehr dicht eingewachsen, was die erwähnten Sichtbeziehungen bereits heute verhindern würde, und ausserdem sei bei der Projektierung Wert darauf gelegt worden, die LSW über grosse Strecken in einer mit dem Ortsbild verträglichen Ausführung als Steinkörbe, hinterfüllt oder mit Glaselementen auszuführen. Insbesondere wird dargelegt, dass die Lärmbelastung als Grundlage für die Projektunterlagen der SBB untersucht und dabei festgestellt wurde, dass im Untersuchungsgebiet « Inneres Lind » die massgebenden Immissionsgrenzwerte (IGW) überschritten seien und dass damit eine Sanierungspflicht gegeben sei.

Das Bundesverwaltungsgericht ersucht die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), ein Gutachten betreffend den Schutzwert des Ortsbildes und der im ISOS vermerkten Gebäude im « Inneren Lind », Winterthur, insbesondere hinsichtlich einer allfälligen Beeinträchtigung durch die projektierten Lärmschutzmassnahmen im betreffenden Untersuchungsgebiet zu erstellen.

Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerden gut.

Aus den Erwägungen:

3.1 Die Beschwerdeführenden richten sich in ihren Beschwerden gegen die Erstellung von LSW im Untersuchungsgebiet « Inneres Lind ». Sie beantragen diesbezüglich im Wesentlichen, es sei auf die Erstellung von LSW gänzlich zu verzichten und der Lärmschutz sei durch Massnahmen an den Gebäuden selbst zu realisieren. Sie begründen dies insbesondere mit dem Ortsbildschutz sowie mit dem trennenden Charakter der LSW, welcher bestehende Sichtbeziehungen unterbinde, auf diese Weise das über die Bahnlinie hinweg zusammengewachsene Quartier

zertrenne und die Anonymisierung mit den einhergehenden Erscheinungen von sinkender Sicherheit und Vandalismus fördere.

Die Beschwerdegegnerin entgegnet, sie habe einen gesetzlichen Sanierungsauftrag zu erfüllen und die Wohnbevölkerung vor übermässigem Lärm zu schützen. Im Übrigen sei dem Ortsbildschutz bereits zur Genüge Rechnung getragen worden, indem die ursprünglich projektierte Höhe der LSW von 4 m weitgehend auf 2 m reduziert worden sei.

3.2 Das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), das unter anderem bezweckt, den Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen (Art. 1 Abs. 1 USG), sieht vor, dass Emissionen wie Lärm, Luftverunreinigungen oder Erschütterungen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt werden (Art. 11 Abs. 1 USG). Die Emissionen werden anhand von IGW beurteilt (Art. 13 Abs. 1 USG). Die Belastungsgrenzwerte für Eisenbahnlärm hat der Bundesrat im Anhang 4 zur Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) festgelegt. Genügt eine Anlage den Vorschriften des USG oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht, muss sie saniert werden (Art. 16 USG).

Seit Oktober 2000 gilt in Ergänzung zum USG das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (SR 742.144, nachfolgend: BGLE), das verschiedene Lärmschutzmassnahmen vorsieht und diese einer Rangordnung unterstellt (Art. 1 BGLE). Lärmschutz soll demnach in erster Linie durch technische Massnahmen an den Schienenfahrzeugen erreicht werden. Subsidiär sind bauliche Massnahmen an bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen zu treffen (z.B. Lärmschutzwände). In dritter Priorität sind Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden vorgesehen (z.B. Schallschutzfenster). Näheres, namentlich zum Umfang der Massnahmen, ist in den Ausführungsbestimmungen zum BGLE, das heisst in der Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 14. November 2001 (VLE, SR 742.144.1), geregelt. Insbesondere regelt dieser Erlass aber auch die Beurteilungspegel gemäss Emissionsplan bei ortsfesten Eisenbahnanlagen (Art. 19 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 VLE).

Für die Ermittlung der Lärmimmissionen auf den einzelnen, von Bahnlärm betroffenen Grundstücken wird nicht auf den Ist-Zustand und daher auch nicht auf Messungen, sondern auf eine Lärmprognose, nämlich den Emissionsplan, abgestellt (Art. 18 Abs. 1 VLE). Dieser enthält für jeden Streckenabschnitt die bis Ende 2015 zu erwartenden Lärmemissionen

bestehender ortsfester Eisenbahnanlagen (Art. 6 Abs. 1 BGLE), wobei insbesondere die Infrastruktur selbst, die sanierten Schienenfahrzeuge sowie die für 2015 prognostizierte Menge und Zusammensetzung des Verkehrs berücksichtigt werden (Art. 6 Abs. 2 BGLE). Der Emissionsplan bildet die verbindliche Grundlage für den Entscheid über bauliche Sanierungsmassnahmen (Art. 6 Abs. 1 BGLE).

3.3 Nach Art. 19 Abs. 2 VLE liegen die Beurteilungspegel gemäss Emissionsplan bei höchstens 65 dB(A) tagsüber respektive bei 55 dB(A) während der Nacht. Die von der Beschwerdegegnerin vorgelegten Lärmprognosen ergeben (…), dass im Untersuchungsgebiet « Inneres Lind » bei den unmittelbar an der Bahnlinie gebauten Liegenschaften im Jahr 2015 ohne LSW tagsüber ein Beurteilungspegel von maximal circa 65 bis 69 dB(A) und nachts ein solcher von maximal circa 60 bis 66 dB(A) zu erwarten ist. Zwar wird insbesondere von der Beschwerdeführerin 3, die ein privates Unternehmen mit Lärmmessungen beauftragt hat, eine solche Sanierungspflicht bestritten. Sie macht geltend, die Messmethode, welche die Beschwerdegegnerin anwende, sei veraltet und gebe die Immissionen nicht korrekt wieder. Dies trifft nicht zu, sind doch landesweit dieselben Methoden (bei der von der Beschwerdegegnerin angewandten Methode « SEMIBEL » handelt es sich eigentlich nicht um eine Messmethode, sondern vielmehr um eine Berechnung des Eisenbahnlärms [vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–5491/2010 vom 27. Mai 2011 E. 6.3]) anzuwenden, sodass ein Vergleich zwischen verschiedenen Untersuchungsgebieten stattfinden kann.

3.4 Aufgrund dieser Rechtslage und der stellenweise überschrittenen Beurteilungspegel besteht eine Sanierungspflicht der Beschwerdegegnerin zumindest in Teilen des Untersuchungsgebietes « Inneres Lind », da die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden (Art. 19 VLE; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–5491/2010 vom 27. Mai 2011 E. 7). Dabei liegen die gemäss Plangenehmigungsverfügung vom 13. Juli 2011 mit einer Höhe von zumeist 2 m geplanten LSW im Bereich der gesetzlich festgelegten Regel (vgl. Art. 21 Abs. 1 VLE). Selbst die in der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 21. Oktober 2011 aufgeführten Werte des Kosten-Nutzen-Index lassen eine Sanierung als verhältnismässig erscheinen (vgl. Art. 20 VLE).

3.5 Gemäss Art. 7 Abs. 1 BGLE sind bei bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen bauliche Massnahmen so weit anzuordnen, bis die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind. Sollten allerdings der Sanierung überwiegende Interessen, namentlich des Ortsbild-, Natur- und Land-

schaftsschutzes oder der Verkehrs- oder Betriebssicherheit entgegenstehen, so gewährt die Behörde Erleichterungen (Art. 7 Abs. 3 Bst. b BGLE). Kann sodann der Schallschutz aufgrund von gewährten Erleichterungen bei bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen nicht gewährt werden, so stehen die Eigentümer in der Pflicht, an ihren bestehenden Gebäuden Massnahmen zu treffen, welche den Schall in Räumen mit lärmempfindlicher Nutzung dämmen. Können aufgrund der gewährten Erleichterungen die Alarmwerte nicht eingehalten werden, so trägt der Bund die Kosten der Massnahmen zu 100 %, können die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, so trägt er die Kosten zu 50 % (Art. 10 BGLE i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 3 Bst. b BGLE sowie Art. 30 und 32 Abs. 2 VLE; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A–5491/2010 vom 27. Mai 2011 E. 7.6 und A–1836/2006 vom 12. Februar 2007).

4. Das Projekt der Beschwerdegegnerin wurde durch das BAV im Zuge eines ordentlichen Plangenehmigungsverfahrens gemäss Art. 18*b* ff. des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) geprüft und mit Verfügung vom 13. Juli 2011 genehmigt. Es sieht vor, LSW mit einer Höhe von zumeist 2 m, vereinzelt mit 3 m, und in verschiedener Ausführung (Betonelemente, Steinkörbe oder Beton-/Glas-Elemente) zu erstellen, um der Umgebung und den lokalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens beschäftigte sich bereits das BAK mit den ursprünglich auf eine Höhe bis zu 4 m geplanten LSW und kam in seiner Vernehmlassung vom 7. Dezember 2009 zum Schluss, das Ortsbild im Untersuchungsgebiet « Inneres Lind » verdiene aufgrund der Verzeichnung der Stadt Winterthur im ISOS die grösstmögliche Schonung und es sei eine ungeschmälerte Erhaltung im Sinne der formulierten Erhaltungsziele anzustreben. Es erkannte insbesondere, dass die « kleinteilige Baustruktur von teilweise hoher Qualität mit starker Durchgrünung » sowie die Bedeutung der Sichtbeziehungen über das Bahntrassee hinweg durch die Errichtung von bis zu 4 m hohen LSW beeinträchtigt würden. Indessen beurteilte das BAK in einer Gesamtbetrachtung des Projektes eine Regelhöhe des LSW von 2 m als mit dem Ortsbildschutz verträglich. In der Folge wurde das Projekt in der Höhe der LSW redimensioniert.

Anlässlich des Augenscheins vom 30. März 2012 machte sich die Delegation des Bundesverwaltungsgerichts vor Ort ein Bild. Dabei kamen auch die Beschwerdeführenden zu Wort, welche wiederholt auf den

durch die ENHK in ihrem Gutachten nachträglich beschriebenen Charakter ihres Quartiers aufmerksam machten und immer wieder auf die trennende Wirkung der LSW hinwiesen. Im Weiteren wurden aber auch Sicherheitsbedenken geäussert, zumal von einer Seite der Unterführung deren gegenüberliegender Ausgang mit den LSW nicht mehr einsehbar wäre, dies insbesondere auch nachts. Selbst die Befürchtung, die LSW würden Sprayer anziehen, wurde geäussert. Die Delegation des Bundesverwaltungsgerichts konnte feststellen, dass die von den Beschwerdeführenden sowie der ENHK geäusserten Bedenken in der Tat bestehen.

4.1 Um die zentrale Frage, ob der von den Beschwerdeführenden geltend gemachte Ortsbildschutz die Interessen am Bau von LSW überwiegt, zu beurteilen, beauftragte das Bundesverwaltungsgericht die ENHK mit der Ausarbeitung eines detaillierten Gutachtens.

4.1.1 In diesem, am 8. August 2012 durch die ENHK vorgelegten Gutachten werden die Interessen des Ortsbildschutzes untersucht. Die Begutachtung stützt sich auf Art. 7 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) sowie auf die Tatsache, dass die Stadt Winterthur im ISOS als Stadt aufgenommen ist und dass es sich bei der Planung durch die SBB und der Plangenehmigung der Vorinstanz um Bundesaufgaben gemäss Art. 2 NHG handelt.

Die ENHK führt in ihrem Bericht aus, dass sich die Stadt Winterthur unter anderem durch zahlreiche, teilweise stark durchgrünte Wohnquartiere und Siedlungen auszeichne, zu denen auch das Quartier « Inneres Lind » zu zählen sei. So werde das zu beurteilende Untersuchungsgebiet durch das ISOS folgendermassen charakterisiert: Im Westen präge eine Grünzone mit der imposanten Lindenallee und Parkanlagen das Bild der « Gartenstadt Winterthur », wobei der Gleisbogen die Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel « a » (« Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche, wobei die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und die vorhandenen Altbauten bewahrt und störende Veränderungen beseitigt werden sollen ») durchquere. Daran anschliessend folge ein Quartier mit Ende des 19. Jahrhunderts/Anfang des 20. Jahrhunderts erbauten, mit ihren Hauptfronten auf die Bahngeleise ausgerichteten Kleinvillen und grösseren Einfamilienhäusern in Kombination mit Gartenflächen, wobei dieses Quartier mit dem Erhaltungsziel « B » (« Erhalten der Anordnung und Gestalt der Bauten; Freiräume bewahren; für die Struktur wesentliche Elemente und Merkmale integral erhalten ») belegt sei. Weiter ostwärts werde die Siedlung durch eine kleine Gruppe von um 1900 erbauten Wohnhäusern geprägt, wobei das Erhaltungsziel

« A » (« Alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume sind integral zu erhalten und störende Eingriffe sind zu beseitigen ») formuliert wurde. Weiter entlang des Bahntrassees erstrecke sich ein mit Mehrfamilienhäusern bebauter schmaler Geländegürtel, der im ISOS mit dem Erhaltungsziel « b » (« Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind ») qualifiziert sei. Teil dieser Zone sei auch die vom Winterthurer Architekten Hermann Siegrist (1894–1975) geplante Siedlung « Leimenegg ». Dieses, unter anderem durch das Areal der 1927 erstellten Kantonsschule sowie verschiedene Villen aus dem Jahr 1874 geprägte Gebiet sei mit dem Erhaltungsziel « a » beschrieben. An dieses Quartier schliesse sodann das mit Erhaltungsziel « B » qualifizierte Quartier « Stadtrain » an, dessen Zusammenhang mit den südlich der Bahnlinie gelegenen Quartieren durch die Erstellung von fünfstöckigen Mehrfamilienhäusern, der Aufhebung des Bahnüberganges und der damit verbundenen Erstellung der Stadtrainbrücke etwas gelitten habe. Die ENHK führt in ihrem Gutachten weiter aus, südlich der Bahnlinie seien die Quartiere räumlich stark zusammenhängend bebaut, und verweist insbesondere auf die in Sichtbackstein gehaltenen Wohnhäuser (zumeist erbaut zwischen 1870 und 1925), zum Teil mit Stilelementen der Neugotik und des Jugendstils. Diesem Quartierteil sei das Erhaltungsziel « A » zugewiesen, was die integrale Erhaltung verlange, zumal das Ensemble räumliche und architekturhistorische Qualitäten sowie eine Bedeutung für das Ortsganze besitze. Ganz besonders verweist die ENHK auf die sich zu beiden Seiten der Bahnlinie ausbreitenden Gärten und Grünbereiche, welche optische Querverbindungen über den Sichtkorridor der Bahnlinie hinweg bilden würden, so zum Beispiel vor den Häusern der Gottfried-Keller-Strasse, wo sich eine Kontinuität des Grünraums ergebe. Dies sei vor allem der offenen Bepflanzung und dem Verzicht auf aufdringliche Abschrankungen zu verdanken. Als besonders eindrücklich wird im Gutachten der Fachbehörde die auf der Südseite der Bahnlinie gelegene Parkanlage mit Bänken, Pavillon und Kinderspielplatz bezeichnet. Diese Anlage erweitere den Grünraum zwischen Geleisen und Wohnbauten. Auch die Art und Weise, wie die Strassenzüge angelegt worden seien, erlaube immer wieder einen Blick zwischen den locker stehenden Häusern über die Geleise hinweg in das benachbarte Quartier auf der anderen Seite der Bahnlinie. Dabei sei nicht nur am vielbesuchten Kinderspielplatz, sondern auch an den zahlreichen Spaziergängern entlang der Bahnlinie sowie an jenen, welche die Geleise auf den Übergängen oder durch Unterführungen queren, abzulesen, dass hier die Eisenbahn eine zentrale

Rolle spiele und eine Attraktion des Quartiers zu sein scheine, wobei der Bahnlinie eher eine verbindende als eine trennende Funktion zukomme.

Die ENHK formuliert in ihrem Gutachten für das Untersuchungsgebiet « Inneres Lind » einschliesslich der Liegenschaften Gottfried-Keller-Strasse Nr. (...) sodann folgende konkreten Schutzziele:

> - « Erhalten der bestehenden historisch gewachsenen Struktur des gesamten Ortsbilds um die Bahnlinie im Bereich ‹ Inneres Lind › und Gottfried-Keller-Strasse.
> - Erhalten der Substanz sämtlicher wertvoller Bauten und Ortsteile im Stadtgefüge (Gebiete und Baugruppen mit Erhaltungsziel A, schützenswerte und für die Struktur bedeutende Einzelbauten in den Gebieten mit Erhaltungsziel B sowie schutzwürdige Einzelbauten gemäss Denkmalpflege der Stadt Winterthur).
> - Erhalten der strukturierenden und prägenden Freiräume, insbesondere auch der Vorgärten samt Einzäunungen und der Zier- und Nutzgärten hinter und um die Bauten.
> - Erhalten der wesentlichen Sichtbezüge der verschiedenen Quartierteile untereinander sowie der optischen Verknüpfungen, vor allem auch über die Geleise hinweg. Dies gilt in besonderem Mass für all jene Quartierteile, deren Grünräume der Öffentlichkeit zugänglich sind und deren Strassenabschnitte einen direkten Sichtbezug zu den Geleisen haben. »

Die ENHK stellt in ihrem Gutachten als Fachbehörde fest, dass die geplanten LSW keine historisch wertvolle Bausubstanz tangieren oder die Freiräume als solche in Frage stellen würden. Aus diesem Grund sind das zweite und dritte Schutzziel für die Bewertung der LSW nicht relevant. Hingegen sind das erste und vierte Schutzziel von Bedeutung, da sie sich auf die Erhaltung der optischen Wirkung der Freiräume und die Erhaltung der Sichtbezüge – insbesondere jener, welche von öffentlichem Grund aus wahrnehmbar sind – beziehen. Die Fachbehörde führt weiter aus, Winterthur sei bereits in den 1920er-Jahren als « Beispiel einer schweizerischen Gartenstadt » bezeichnet worden. Mauern und mauerartige Elemente, welche die Erlebbarkeit des weiträumigen und durchgrünten Stadtgefüges verhindern sowie wichtige Sichtverbindungen unterbinden, würden sodann als Fremdkörper wirken. Konkret bedeute dies, dass jeglicher Unterbruch der Sichtachsen von der Südseite der Bahnlinie, jedoch auch von Norden her, schwer wiege und die städtebaulichen Qualitäten der angrenzenden Quartiere beeinträchtige. Die LSW würden demnach die zur Bahn hin offenen und über die Parzellengrenzen

und die Bahnlinie hinweg zusammenhängenden Grünräume durchtrennen und abschliessen, wodurch der Sichtbezug auf die gegenüberliegenden Gärten und Häuser völlig verloren ginge, was in keiner Art und Weise der Idee einer Gartenstadt entspreche. Selbst die Strasse würde ihre Qualität als Promenade mit attraktivem Weitblick verlieren.

Diese Überlegungen bestätigt die ENHK bei der abschnittsweisen respektive entsprechend der Nummerierung der einzelnen LSW durchgeführten Betrachtung des gesamten Streckenverlaufs der Bahn im Untersuchungsgebiet « Inneres Lind ». Dabei kommt sie zum Schluss, dass die Erstellung der geplanten LSW mit einer Höhe von zumeist 2 m auf einer Länge von circa 57 % der Strecke zu einer schweren Beeinträchtigung der Schutzziele, auf circa 6 % der Strecke zu einer leichten und auf 37 % der Strecke zu keiner Beeinträchtigung führt. Wiederholt genannt werden dabei der trennende Charakter der LSW und die Unterbindung von Sichtbeziehungen über die Geleise hinweg auf Strassenzüge, Gärten und Parkareale, aber auch das der Gartenstadtidee Winterthurs diametral gegenüberstehende Zerschneiden des Grünraumkontinuums. Diese Einschätzungen und Tatsachen veranlassen die Fachbehörde, in der Erstellung von LSW im « Inneren Lind » eine schwere Beeinträchtigung des Ortsbildes und eine Verletzung der relevanten Schutzziele zu erblicken.

4.1.2 Das NHG präzisiert den Begriff der Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und hält in Art. 2 Abs. 1 Bst. a fest, dass davon die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der SBB, erfasst werden. Bei der Erstellung von LSW haben die SBB gestützt auf Art. 3 NHG dafür zu sorgen, dass unter anderem das heimatliche Landschafts- und Ortsbild geschont wird und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleibt. Diese Pflicht wird unter anderem dadurch erfüllt, dass Bauten und Anlagen entsprechend gestaltet und unterhalten werden oder gänzlich auf ihre Errichtung verzichtet wird (Art. 3 Abs. 2 Bst. a NHG).

Das NHG nimmt auch Bezug auf die Bedeutung von Inventaren des Bundes, wie beispielsweise das ISOS. Demnach wird gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung dargetan, dass dieses in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein

Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).

Entsprechend hält Art. 7 BGLE fest, dass Erleichterungen bei Massnahmen an bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen unter anderem zugunsten des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes zu gewähren sind, wenn deren überwiegende Interessen der Sanierung entgegenstehen (Art. 7 Abs. 3 Bst. b BGLE; vgl. E. 3). Aus diesem Grund ist zu prüfen, ob sich die geplanten LSW als verhältnismässig erweisen, das heisst, ob eine Abwägung der Interessen dem Lärmschutz oder dem Ortsbildschutz eine überwiegende Bedeutung zukommen lässt.

4.2 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt, dass eine Massnahme zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist sowie zumutbar bleibt. Ob die Massnahme dem Erfordernis der Zumutbarkeit genügt, ist durch eine Interessenabwägung zu klären (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, S. 152 ff., 213).

4.2.1 Dass sich LSW eignen, die betroffenen Anwohner vor Lärmimmissionen zu schützen, ist nicht bestritten. Ebenso ist die Erforderlichkeit von Lärmschutzmassnahmen im Untersuchungsgebiet « Inneres Lind » aufgrund der Untersuchungen der Beschwerdegegnerin sowie aufgrund der gesetzlichen Vorgaben (Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 BGLE) gegeben (vgl. E. 3).

4.2.2 Vorliegend stehen sich zwei – sowohl öffentliche als auch private – Interessen gegenüber: Zum einen das Interesse, die betroffene Bevölkerung vor übermässigem Bahnlärm zu schützen, zum anderen das Interesse, ein im ISOS verzeichnetes Ortsbild integral zu erhalten und den Charakter der Gartenstadt Winterthur zu bewahren. Letzteres Interesse ist offensichtlich auch ein privates, setzen sich doch die beschwerdeführenden Quartierbewohner für die Erhaltung von Sichtbeziehungen über die Geleise hinweg sowie den Erhalt des durch zusammenhängende Grünräume geprägten Lebensraumes ein.

Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die beiden Interessen zueinander stehen. Grundsätzlich erscheinen sie gleichwertig, wobei der Gesetzgeber dem Ortsbildschutz durch die Gewährung von Erleich-

terungen (Art. 7 Abs. 3 Bst. b BGLE) eine Vorrangstellung einräumt, wenn er durch gewichtige Gründe den Lärmschutz zu überwiegen vermag. Die beiden Interessen zu gewichten, erweist sich als schwierig: Zum einen haben jene öffentlichen Interessen, welche die Lebensqualität der Bevölkerung verbessern oder sich positiv auf deren Gesundheit auswirken sollen, einen hohen Stellenwert. Lärmschutz zählt ohne Zweifel zu diesen Interessen. Dennoch hat er einen lokalen Charakter, können doch entsprechende Massnahmen als quartierbezogen bezeichnet werden. Demgegenüber kann dem Ortsbildschutz durch die Führung von Registern auf Bundesebene klar eine nationale Bedeutung zugeschrieben werden. Auch er betrifft die Lebensqualität, den sozialen Zusammenhalt in einem Quartier, kulturelle und architektonische Aspekte, in einem weiteren Sinne also auch die Zufriedenheit und Gesundheit der Quartierbewohner.

Das Gutachten der ENHK schafft Klarheit. Es befasst sich eingehend und überzeugend mit den einzelnen Teilen des Untersuchungsgebietes « Inneres Lind » und kommt zum Schluss, dass wesentliche Teile der Wohnquartiere durch die Erstellung der geplanten LSW in empfindlicher und gravierender Weise tangiert werden und ihres ursprünglichen Charakters als Teile der Gartenstadt Winterthur durch die trennende Wirkung, die Unterbindung der Sichtbeziehungen über die Geleise hinweg und die Zerschneidung des Grünraumes berauben (vgl. e contrario Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A–2898/2011 vom 6. Dezember 2012 E. 6.2 f.). Diese Analyse der Fachbehörde bestätigt den anlässlich des Augenscheins vom 30. März 2012 gewonnenen Eindruck der Delegation des Bundesverwaltungsgerichts. Interessen des Ortsbildschutzes sind daher insgesamt als überwiegend zu erachten.

Ausserdem ist im Rahmen der Zumutbarkeit zu prüfen, ob die Zweck-Mittel-Relation gegeben ist respektive ob kein milderes Mittel die geplante Massnahme ersetzen kann. Auf den vorliegenden Sachverhalt bezogen bedeutet dies, dass dem überwiegenden Interesse am Ortsbildschutz durch mildere Massnahmen Rechnung getragen werden kann: Der phasenweise zu gewährleistende Lärmschutz sieht gemäss Art. 1 Abs. 2 BGLE vor, Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden umzusetzen, sofern bauliche Massnahmen zur Begrenzung der Emissionen an bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen nicht zielführend sind (vgl. Botschaft über die Lärmsanierung der Eisenbahn vom 1. März 1999, BBl 1999 4912). Insofern existiert neben dem überwiegenden Interesse am Ortsbildschutz, welches die Gewährung von Erleichterungen rechtfertigt,

ein milderes Mittel, um den Lärmschutz zu verbessern. Die Zumutbarkeit der geplanten Massnahme ist demnach nicht gegeben und die Erstellung der geplanten LSW nicht als verhältnismässig zu qualifizieren.

4.2.3 Zu prüfen bleibt schliesslich, ob die Errichtung von einzelnen LSW, welche durch das Gutachten der ENHK als « das Ortsbild nicht beeinträchtigend » eingestuft werden, zweckmässig wäre.

Zumal die Erstellung von einzelnen LSW entlang der Bahnlinie zu einem Werk ohne Kontinuität und zu einer « Zerstückelung » der ganzheitlich geplanten Lärmschutzmassnahme führte, ist es abzulehnen, das Projekt bruchstückhaft umzusetzen. Insbesondere ist dies auch von Bedeutung für die Grundeigentümer der Grundstücke Nr. (…): Die LSW 4 und LSW 20 beeinträchtigen diese Grundstücke in derselben Weise, wie es die LSW 5, 6 und 7 sowie die LSW 21, 22 und 23 in Bezug auf die Liegenschaften Gottfried-Keller-Strasse (...) tun.

4.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die geplanten LSW gemäss dem Gutachten der ENHK eine schwere Beeinträchtigung des Ortsbildes im Untersuchungsgebiet « Inneres Lind » darstellen, dies insbesondere durch die Unterbindung von Sichtbeziehungen über die Geleise hinweg sowie durch die Unterbrechung des Grünraumkontinuums, was der Idee der Gartenstadt Winterthur entgegensteht. Aufgrund dieser Erwägungen sind die Beschwerden gutzuheissen, zumal dem Lärmschutzinteresse auch Rechnung getragen werden kann, ohne das Ortsbild zu beeinträchtigen.