



## Urteil vom 14. Juli 2022

---

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),  
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,  
Richterin Christine Ackermann,  
Gerichtsschreiberin Rahel Gresch.

---

Parteien

**Gemeinde Zollikon,**  
Gemeinderat Bauabteilung,  
Bergstrasse 20, Postfach 280, 8702 Zollikon,  
vertreten durch  
Dr. Thomas Wipf, Meyer & Wipf Rechtsanwälte,  
Seehofstrasse 4, 8008 Zürich,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Forchbahn AG,**  
Infrastruktur,  
Kaltensteinstrasse 32, 8127 Forch,  
vertreten durch  
Dr. iur. Dominik Schmid, Rechtsanwalt,  
PTS Rechtsanwälte AG, Weinbergstrasse 116, 8006 Zürich,  
Beschwerdegegnerin,

**Bundesamt für Verkehr BAV,**  
3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

---

Gegenstand

Plangenehmigung; Sanierung Bahnübergang Trichtenhauserstrasse und Binzstrasse, Forchbahn.

**Sachverhalt:****A.**

Die Forchbahn AG reichte am 3. November 2014 beim Bundesamt für Verkehr (nachfolgend: BAV) ein Plangenehmigungsgesuch betreffend Sanierung Bahnübergang Trichtenhauserstrasse Zollikon ein. Mit Blick auf die künftige Erhöhung der Streckengeschwindigkeit auf der Linie Rehalp – Esslingen sieht das Projekt vor, den bisher mit einer Lichtsignalanlage, die mit dem Stellwerk gekoppelt ist, und Andreaskreuzen gesicherten Bahnübergang Trichtenhauserstrasse bei km 1.412 im Ortsteil Zollikerberg in unmittelbarer Nähe der Haltestelle "Spital, Zollikerberg" mit drei zusätzlichen Halbschranken zu sichern. Gleichentags reichte sie auch das Plangenehmigungsgesuch betreffend Sanierung Bahnübergang Binzstrasse Zollikon ein und beantragte zu diesem am 4. Mai 2018 eine Projektänderung betreffend "Verlängerung Linksabbiegespur (Fahrspur Nr. 17)". Auch der Bahnübergang Binzstrasse bei km 1.939 am Knoten Forch-/Binz-/Rosenartenstrasse ist derzeit mit Andreaskreuzen und einer Lichtsignalanlage, die mit dem Stellwerk gekoppelt ist, gesichert. Neu soll der Bahnübergang ebenfalls mit drei Halbschranken gesichert werden. Die Projektänderung sieht zusätzlich die Verlängerung der Linksabbiegespur um 25 m vor. Dabei soll der Fahrbahnbereich auf eine Breite von 9 m erweitert werden. Die Sanierung beider Bahnübergänge dient dazu, den heute geltenden gesetzlichen Vorschriften zu genügen.

**B.**

Am 10. November 2014 eröffnete das BAV die ordentlichen Plangenehmigungsverfahren und am 28. Mai 2018 jenes für die Projektänderung des Plangenehmigungsgesuchs Binzstrasse. Während der öffentlichen Planauflage gingen mehrere Einsprachen ein. Zu den Einsprechenden zählten unter anderen jeweils die Gemeinde Zollikon.

**C.**

Mit Verfügungen vom 4. Dezember 2020 erteilte das BAV der Forchbahn AG die nachgesuchten Plangenehmigungen mit Auflagen. Die Einsprachen der Gemeinde Zollikon wies es ab.

In der Begründung erwog das BAV im Wesentlichen, dass die beiden Bahnübergänge Trichtenhauserstrasse bei km 1.412 und Binzstrasse bei km 1.939 entgegen den Vorschriften der Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983 (EBV, SR 742.141.1) nicht mit Schranken- oder Halbschrankenanlagen ausgerüstet und damit grundsätzlich sanierungsbedürftig seien. Die aktuelle Ausrüstung mit doppeltem Andreaskreuz und einer

Lichtsignalanlage mit Stellwerk-Koppelung ohne Schranken oder Halbschranken würden den einschlägigen Vorschriften der EBV nicht mehr genügen. Die Bahnübergänge sollten damit an die geltenden Vorschriften angepasst werden, indem die Fahrstreifen der Forch- und der Trichtenhauserstrasse bzw. Binz- und Rosengartenstrasse mit drei zusätzlichen Halbschranken gesichert würden. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 37c Abs. 3 EBV, insbesondere für den Strassenbahnbetrieb (Bst. d), könne nicht erteilt werden. Das Interesse der Bahnsicherheit sei höher zu gewichten als das Interesse der Leistungsfähigkeit des Verkehrsknotens, selbst wenn durch das Anbringen von Halbschrankenanlagen dessen Leistungsfähigkeit beeinträchtigt werden könne. Auch dem gewichtigen Interesse der Verkehrssicherheit werde mit dem Anbringen von Halbschranken besser Rechnung getragen, da das Gefahrenpotenzial des Knotens gegenüber einer Sanierungsvariante mit Strassenbahnbetrieb abnehme. Zudem gehe das Interesse der Fahrplanstabilität der Forchbahn AG dem Interesse der gegenüber heute unveränderten Erreichbarkeit durch die Blaulichtorganisationen bzw. dem Verkehren der Busse vor. Die längeren Sperrzeiten seien zumutbar. Gemäss Angaben der Forchbahn AG werde für die Rettungsfahrzeuge die Implementierung einer Blaulichtbevorzugung in der Steuerung im Zuge der Ausführungsplanung geprüft. Im Hinblick auf zusätzliche Massnahmen zur Staureduktion ist das BAV der Ansicht, dass die bereits bestehenden und wohl noch zunehmenden Verkehrsprobleme an den strittigen Knoten nicht von ihm oder der Forchbahn AG zu lösen seien, sondern vielmehr gemeinsam vom Kanton Zürich und der Gemeinde Zollikon.

#### **D.**

**D.a** Mit Eingaben vom 21. Januar 2021 erhob die Gemeinde Zollikon (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die beiden Plangenehmigungen des BAV vom 4. Dezember 2020 je (identische) Beschwerden beim Bundesverwaltungsgericht (Verfahrensnummern A-327/2021 und A-328/2021).

**D.b** Die Beschwerdeführerin beantragt die Aufhebung der beiden Plangenehmigungsverfügungen (Begehren Nr. 1) und die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz, damit diese für die Bahnübergänge Trichtenhauserstrasse und Binzstrasse eine Ausnahmegewilligung für den Strassenbahnbetrieb in Sinne von Art. 37c Abs. 3 Bst. d EBV erteile (Begehren Nr. 2 Absatz 1). Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese für die beiden Bahnübergänge eine Ausnahmegewilligung

im Sinne von Art. 5 Abs. 1 EBV erteile und die Forchbahn AG von der Sanierungspflicht befreie (Begehren Nr. 2 Absatz 2). Subeventualiter sei die Angelegenheit an die Forchbahn AG zurückzuweisen, damit diese unter Einbezug sämtlicher betroffener kantonaler und kommunaler Entscheidungsträger ein verkehrlich und raumplanerisch koordiniertes Sanierungsprojekt für den Bereich der streitgegenständlichen Abschnitte der Forchbahn AG erarbeite (Begehren Nr. 2 Absatz 3). Zudem sei ein Augenschein durchzuführen (Begehren Nr. 3).

**D.c** Als Begründung bringt die Beschwerdeführerin vor, mit der Realisierung einer Halbschrankenanlage bei den Bahnübergängen Trichtenhauserstrasse und Binzstrasse würden die Rückstaulängen noch zunehmen, da die Leistungsfähigkeit der stark frequentierten Verkehrsknoten bereits heute als kritisch eingestuft werde. Die morgendliche Hauptverkehrsspitze sei zwischen 8 Uhr und 9 Uhr, jene am Abend zwischen 16 Uhr und 17 Uhr. Dies werde vom BAV und der Forchbahn AG letztlich hingenommen, zumal die daraus resultierende Verschärfung der Verkehrs(sicherheits)problematik im Zollikerberg nicht in deren Zuständigkeitsbereich liege. Eine solche Argumentation greife jedoch zu kurz und werde den verfassungs- und gesetzesrechtlich determinierten Prinzipien der Planungs- und Abstimmungspflicht sowie dem Koordinationsprinzip nicht gerecht. Das Interesse der Bahnsicherheit gehöre relativiert, da die beiden verkehrlichen Kreuzungsbereiche anerkannter- und unbestrittenermassen keine Unfallschwerpunkte der Forchbahn AG darstellen würden. Hinsichtlich der Blaulichtorganisationen mute es seltsam an, dass das Interesse der Fahrplanstabilität der Forchbahn AG dem sehr gewichtigen Interesse an einer funktionierenden Notfallversorgung vorgehe. Das Interesse an der Einsatzfähigkeit der Blaulichtorganisationen werde als vernachlässigbar bzw. irrelevant abgetan, obwohl mit dem geforderten Strassenbahnbetrieb eine nicht unerhebliche Verbesserung der heutigen Situation erreicht werden könne und dadurch ein einzelfallgerechtes, situatives Queren der beiden Bahnübergänge durch die Fahrzeuge der Blaulichtorganisationen ermöglicht würde. Schliesslich würde die Projektänderung mit der Verlängerung der Abbiegespur beim Bahnübergang Binzstrasse zulasten der dortigen Grundstücke erfolgen, was wiederum negative Auswirkungen auf die Gesamtverkehrssicherheit habe.

## **E.**

In ihren Vernehmlassungen vom 24. Februar 2021 beantragt das BAV (nachfolgend: Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf

einzutreten sei. Sie verweist zur Begründung auf die Erwägungen der angefochtenen Plangenehmigungsverfügung und ergänzt im Hinblick auf die zwei separaten Plangenehmigungen, dass die Forchbahn AG zwei Plangenehmigungsgesuche eingereicht habe und die beiden Bahnübergänge doch 527 m auseinanderlägen. Zudem seien die Einsprechenden nicht identisch.

Die Vorinstanz weist darauf hin, dass aufgrund der Unfälle beim Knoten Forch-/Trichtenhauserstrasse exemplarisch aufgezeigt werde, dass der Verkehrsknoten ohne das Treffen von Sicherungsmassnahmen ein erhebliches Gefährdungspotenzial darstelle, weshalb eine Sanierung zwingend sei. Bezüglich einer möglichen Fahrplanverdichtung stellt sie klar, dass diese nicht Gegenstand des vorliegenden Plangenehmigungsverfahrens bilde und somit bei der Beurteilung keine Rolle spiele.

## **F.**

**F.a** In den Beschwerdeantworten vom 31. März 2021 schliesst die Forchbahn AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) jeweils auf Abweisung der Beschwerden, sofern darauf einzutreten sei.

**F.b** Zunächst macht sie geltend, die Begehren auf Anordnung des Strassenbahnbetriebs und eines Dispenses, eine Halbschrankenanlage zu erstellen, würden verspätete Einwände darstellen. Sämtliche Einwände gegen ein Projekt seien innerhalb der Auflagefrist zu erheben und könnten im Beschwerdeverfahren nicht mehr nachgetragen werden. Die Beschwerdeführerin habe in ihrer Einsprache vom 28. Januar 2015 aber weder um Anordnung des Strassenbahnbetriebs noch um einen Verzicht auf Halbschranken ersucht. Die Einwände seien somit verspätet und nicht zu hören, weshalb auf die Begehren Nrn. 2 Absätze 1 und 2 nicht einzutreten sei.

**F.c** In materieller Hinsicht führt die Beschwerdegegnerin aus, dass sie verpflichtet sei, die Bahnübergänge Trichtenhauserstrasse und Binzstrasse an die geltende Rechtslage anzupassen. Die öffentlichen Interessen an der Halbschrankenanlage, nämlich der signifikanten Erhöhung der Sicherheit sowie der Fahrplanstabilität/Angebotsqualität, würden die Interessen gegen die Errichtung der Anlage, d.h. die leichte Verminderung der Leistungsfähigkeit der Strassenverkehrsknoten, bei weitem überwiegen. Die Rotphase für die Strassenverkehrsteilnehmer an der Halbschrankenanlage würde sich bloss um 24 Sekunden verlängern. Die Sperrzeiten würden zwischen 17 und 42 Sekunden variieren (je nach Knoten und Fahrtrichtung;

vgl. Schlussbericht [Zweitmeinung] zur Leistungsfähigkeit der Verkehrsknoten, EBP Schweiz AG vom 8. September 2017, S. 49 [nachfolgend: Schlussbericht Zweitmeinung]). Während der Hauptverkehrszeit würden die beiden Bahnübergänge von acht Zügen pro Stunde und Richtung befahren. Demzufolge würden sich die Rotphasen um 6.4 Minuten pro Stunde und ausserhalb der Hauptverkehrszeit mit zwei bis vier Zügen pro Stunde und Richtung um 1.6 bis 3.2 Minuten pro Stunde verlängern. Daraus ergebe sich, dass die Halbschrankenanlagen nicht der primäre limitierende Faktor an den Strassenverkehrsknoten sein könnte. An dieser Interessenabwägung würde auch der beantragte Strassenbahnbetrieb oder ein Dispens von der Schrankenpflicht nichts ändern: Sowohl der Strassenbahnbetrieb als auch ein Dispens von der Schrankenpflicht würden die Sicherheit an den Bahnübergängen erheblich vermindern und hätten negative Auswirkungen auf die Fahrplanstabilität und die Angebotsqualität, was den öffentlichen Interessen an der Vermeidung von Unfällen und der Förderung des öffentlichen Verkehrs zuwiderlaufen würde. Die Halbschrankenanlage erweise sich als geeignet und erforderlich, die Sicherheit an den Bahnübergängen zu erhöhen. Die mit der Erstellung dieser Anlagen verbundenen minimalen Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Strassenverkehrsknoten seien der Beschwerdeführerin zumutbar.

#### **G.**

In der Replik vom 15. Juni 2021 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest und beantragt in prozessualer Hinsicht die Beschwerdeverfahren A-327/2021 und A-328/2021 zu vereinigen.

#### **H.**

Mit Zwischenverfügung vom 17. Juni 2021 wurden die Beschwerdeverfahren A-327/2021 und A-328/2021 vereinigt und werden unter der Verfahrensnummer A-327/2021 weitergeführt.

#### **I.**

Das Bundesverwaltungsgericht führte am 8. September 2021 in Anwesenheit der Parteien und von Vertretern der Vorinstanz eine Begehung vor Ort durch.

#### **J.**

In ihrer Duplik bzw. ihren Schlussbemerkungen vom 11. Oktober 2021 verweist die Vorinstanz vollumfänglich auf ihre Plangenehmigungsverfügungen vom 4. Dezember 2020 und die Vernehmlassungen vom 24. Februar 2021.

**K.**

Am 6. Dezember 2021 reichte die Beschwerdegegnerin eine Duplik ein, in der sie an den bisher gestellten Anträgen festhält.

**L.**

Die Beschwerdeführerin hält in ihren Schlussbemerkungen vom 11. Februar 2022 an den von ihr in der Beschwerde und Replik gestellten materiellen Anträgen fest.

**M.**

Auf die weitergehenden Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidungswesentlich, 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 nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat. Sämtliche Voraussetzungen sind erfüllt. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.2**

**1.2.1** Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden. Richtet sich die Beschwerde gegen eine im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht ergangene Plangenehmigungsverfügung, gilt die Besonderheit, dass die beschwerdeführende Partei nicht über die im Rahmen des Einspracheverfahrens gestellten Begehren hinausgehen oder diese qualitativ verändern darf. Sämtliche Begehren bzw.

Einwände gegen das Auflageprojekt müssen zumindest sinngemäss bereits innerhalb der Auflagefrist im Einspracheverfahren erhoben werden und können im Beschwerdeverfahren nicht mehr nachgetragen werden (Art. 18f Abs. 1 und 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]; vgl. zum Ganzen BGE 133 II 30 E. 2.1 ff.; Urteile des BVGer A-5292/2017 vom 10. April 2019 E. 1.2.1 und A-6015/2015 vom 10. Januar 2017 E. 4.1).

**1.2.2** Die Beschwerdegegnerin bringt diesbezüglich vor, dass die Anträge Nr. 2 Absätze 1 und 2 der Beschwerdeführerin, wonach die Vorinstanz anzuweisen sei, im Bereich der beiden Bahnübergänge einen Strassenbahnbetrieb anzuordnen und ihr (der Beschwerdegegnerin) eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 37c Abs. 3 Bst. d EBV bzw. ihr eventualiter eine Ausnahmebewilligung für die Befreiung von der Schrankenpflicht im Sinne von Art. 5 Abs. 1 EBV zu erteilen, verspätet erfolgt seien. Die Beschwerdeführerin habe sich mit Gemeinderatsbeschluss vom 28. Januar 2015 innert der Auflagefrist vernehmen lassen. Dieser Beschluss sei von der Vorinstanz als Einsprache entgegengenommen worden. Darin habe sie den Antrag gestellt, dass das Projekt nicht zu genehmigen, sondern zur Überarbeitung zurückzuweisen sei. Namentlich seien die Auswirkungen eines Fahrplanausbaus sowie die Auswirkungen der Bahnschranken auf den Strassenverkehr, die benachbarten Quartiere, den Städtebau, den Langsamverkehr, die Blaulicht-Organisation, den Notfallbetrieb des Spitals etc. zu berücksichtigen. Den Strassenbahnbetrieb und eine Ausnahmebewilligung von der Schrankenpflicht habe sie jedoch nicht beantragt. Auf die Anträge Nr. 2 Absatz 1 und 2 könne deshalb nicht eingetreten werden.

**1.2.3** Die Beschwerdeführerin entgegnet hierzu, die verfahrensrechtliche Argumentation der Beschwerdegegnerin mute seltsam an, da sie wiederholt darauf hingewiesen habe, dass sie für die gewichtigen Interessen und Aufgaben der Beschwerdegegnerin durchaus Verständnis habe. Es sei der Beschwerdegegnerin bestens bekannt, dass sie sich stets für einen Verzicht auf die Sicherung der beiden strittigen Bahnübergänge mittels Halbschrankenanlagen eingesetzt habe, wovon auch die langjährige Planungsgeschichte zeuge. Jedenfalls habe sich die Vorinstanz in den angefochtenen Plangenehmigungsverfügungen mit den besagten Alternativen zur Sanierung der Bahnübergänge einlässlich auseinandergesetzt, weshalb sie auch die entsprechenden Anträge in der Beschwerde gestellt habe. Auch gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung würde sich der Streitgegenstand "aufgrund der während der Auflagefrist gestellten Begehren" bestimmen, weshalb dieser im Anschluss an den Einspracheentscheid bzw.

die Plangenehmigungsverfügung nicht mehr erweitert werden könne. Gegenstände, über welche die verfügende Behörde weder entschieden habe noch hätte entscheiden müssen, seien durch das Bundesverwaltungsgericht nicht zu beurteilen. Wie dargelegt, habe sich aber die Vorinstanz in den angefochtenen Plangenehmigungsverfügungen mit der Frage des Strassenbahnbetriebs und des Dispenses von den Halbschrankenanlagen nachweislich detailliert auseinandergesetzt, weshalb keine Veranlassung bestehe, dem Nichteintretensantrag stattzugeben.

**1.2.4** Aus der Einsprache der Beschwerdeführerin vom 28. Januar 2015, die sie während der Auflagefrist des Plangenehmigungsverfahrens einreichte, geht nicht explizit hervor, dass ein Dispens von der Halbschrankenanlage bzw. der Strassenbahnbetrieb als Alternativen geprüft werden sollen. Die Vorinstanz setzte sich jedoch mit dem Verzicht auf die Ausrüstung mit Schranken oder Halbschranken und der Änderung des Fahrregimes (Strassenbahnbetrieb mit Fahrt auf Sicht) auseinander, da sie die Einsprachen gleichzeitig mit den Anträgen in der Vernehmlassung des Kantons Zürich im Zusammenhang mit den Modalitäten der Bahnübergangssanierung behandelte (vgl. Bst. B Ziff. 5.1.1 der Plangenehmigungsverfügungen). Ob es sich bei den Begehren Nrn. 2 Absätze 1 und 2 der Beschwerdeführerin um neue Begehren, die verspätet gestellt worden wären, oder ob es sich um eine neue rechtliche Begründung im Sinne von rechtlichen Noven handelt, die jederzeit vorgebracht werden können (vgl. Urteil des BVGer A-5133/2019 vom 24. November 2021 E. 5.3.2.1 m.w.H.), braucht indes nicht abschliessend geklärt zu werden, da die Beschwerde und damit auch die besagten zwei Begehren – wie zu sehen sein wird – ohnehin abzuweisen sind.

**1.3** Im Übrigen geben weder die Legitimation (Art. 48 Abs. 1 VwVG) noch die weiteren formellen Beschwerdevoraussetzungen (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) Anlass zu Bemerkungen. Demnach ist auf die Beschwerde – vorbehältlich der obigen Ausführungen (E. 1.2) – einzutreten.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

**3.**

Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrem Hauptbegehren die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz, damit diese für die Bahnübergänge Trichtenhauserstrasse und Binzstrasse eine Ausnahmegewilligung für den Strassenbahnbetrieb im Sinne von Art. 37c Abs. 3 Bst. d EBV erteile.

**3.1** Gemäss Art. 17 Abs. 4 EBG sind die Bahnunternehmen für den sicheren Betrieb der Bahnanlagen und Fahrzeuge verantwortlich. Sie sind verpflichtet, die Vorkehrungen zu treffen, die zur Sicherheit des Baus und Betriebs der Bahn sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind (Art. 19 Abs. 1 EBG).

**3.2** Die Sicherung und Signalisation von Bahnübergängen ist in den Art. 37 ff. EBV geregelt. Nach Art. 37b Abs. 1 EBV sind Bahnübergänge entsprechend der Verkehrsbelastung und der Gefahrensituation entweder aufzuheben oder so mit Signalen oder Anlagen auszurüsten, dass sie sicher befahren und betreten werden können. Die Modalitäten der Signalisation von Bahnübergängen sowie die gesetzlich vorgesehenen Sicherungsmassnahmen (Schranken- oder Halbschrankenanlagen, Blinklichtsignalanlagen, Bedarfsschrankenanlagen, Lichtsignalanlagen, Andreaskreuze, etc.) sind in Art. 37c EBV aufgeführt. Zudem bestehen detaillierte Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung (AB-EBV, SR 742.141.11, Stand 1. November 2020, nicht amtlich publiziert, abrufbar unter: <https://www.bav.admin.ch>) > Rechtliches > Weitere Rechtsgrundlagen und Vorschriften > Ausführungsbestimmungen zur EBV [AB-EBV], besucht am 30. Juni 2022).

**3.3** Art. 37b und 37c EBV räumen der Vorinstanz als Plangenehmigungsbehörde einen weiten Entscheidungsspielraum ein. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Frage, ob ein Bahnübergang aufzuheben oder mit Signalen und Anlagen zu sichern ist und welche der in Art. 37c EBV genannten zulässigen Sicherungsmassnahmen für den Fall der Sicherung zu ergreifen sind. Das Bundesverwaltungsgericht auflegt sich diesbezüglich eine gewisse Zurückhaltung, sofern die Anordnung der Vorinstanz gestützt auf eine Abwägung der massgeblichen betroffenen Interessen sowie unter Berücksichtigung der weiteren Sicherungsvarianten als zulässig und angemessen erscheint (vgl. Urteile des BVerG A-5263/2017 vom 10. April 2019 E. 3.3 und A-1353/2014 vom 30. Juli 2015 E. 5.3).

**3.4** Gemäss Art. 83f Abs. 1 EBV sind sämtliche Bahnübergänge, die den Art. 37a–37d EBV nicht entsprechen, aufzuheben oder anzupassen (sog. "Sanierung").

#### **4.**

Die Bahnübergänge Trichtenhauserstrasse und Binzstrasse sind je mit einer Lichtsignalanlage samt Andreaskreuzen gesichert. Sie entsprechen unbestrittenemassen nicht den rechtlichen Mindestanforderungen (Art. 37b und 37c EBV) und sind demnach zu sanieren. Zwischen den Parteien ist einzig strittig, wie die Bahnübergänge zu sichern sind; dabei stehen zwei Varianten im Zentrum.

**4.1** Erstens sieht die Eisenbahnverordnung im Regelfall vor, dass Bahnübergänge mit Schranken oder Halbschrankenanlagen auszurüsten sind (Art. 37c Abs. 1 EBV). Zweitens besteht ausnahmsweise die Möglichkeit, den Bahnübergang mit dem Signal "Strassenbahn" (Art. 10 Abs. 4 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV, SR 741.21]) auszurüsten, wenn die Gleise nach den Fahrdienstvorschriften über den Strassenbahnbetrieb befahren werden (sog. Tram- oder Strassenbahnbetrieb ["Fahrt auf Sicht"]). Eine Schrankenanlage ist in diesem Fall nicht nötig. Gegebenenfalls ist dabei zusätzlich eine Lichtsignalanlage anzubringen (Art. 37c Abs. 3 Bst. d EBV). Anderweitige Sicherungsmöglichkeiten gemäss Art. 37c Abs. 3 EBV stehen nicht zur Verfügung.

**4.2** Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrem Hauptbegehren, dass die Plangenehmigungsverfügung aufgehoben werde und der Beschwerdegegnerin eine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 37c Abs. 3 Bst. d EBV erteilt werden könne.

**4.3** Der Vorinstanz kommt im Zusammenhang mit der Wahl der konkret zu treffenden Sanierungsmassnahme ein Auswahlermessen zu (vgl. oben E. 3.3; Urteile des BVGer A-5263/2017 vom 10. April 2019 E. 4.2.3 und A-314/2016 vom 10. August 2016 E. 5.1). Vorliegend ist jedoch zunächst nicht die Frage des Auswahlermessens (Schrankenanlage oder Strassenbahnbetrieb) relevant, sondern ob die Vorinstanz gegenüber der Beschwerdegegnerin einseitig einen Strassenbahnbetrieb im Sinne einer Sanierungsmassnahme anordnen könnte oder hierzu ein Gesuch der Beschwerdegegnerin nötig wäre. Davon hängt im konkreten Fall ab, ob überhaupt eine Wahlmöglichkeit zwischen den beiden Sanierungsvarianten besteht, da andernfalls nur die Variante einer Schrankenanlage offenstünde.

Wie es sich damit verhält, kann jedoch aufgrund der folgenden Ausführungen offenbleiben (E. 5).

## **5.**

**5.1** Wird angenommen, dass die Bahnübergänge Trichtenhauserstrasse und Binzstrasse sowohl mittels Halbschranken als auch durch die Anordnung eines Strassenbahnbetriebs gesichert werden könnten, gälte es, die geeignetste Sanierungsvariante im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu bestimmen (vgl. oben E. 3.3; Urteil des BVGer A-1182/2017 vom 25. März 2019 E. 8). Dafür sind an erster Stelle die massgeblichen Interessen zu identifizieren. Anschliessend sind die auf dem Spiel stehenden Interessen jeder Sanierungsvariante gegeneinander abzuwägen. Dabei sind im Rahmen des Variantenentscheids für die Sanierung eines Bahnübergangs praxismässig sämtliche berührten Interessen zu ermitteln und zu beurteilen sowie die möglichen Auswirkungen des Projekts zu prüfen (Urteil des BVGer A-314/2016 vom 10. August 2016 E. 5.1). Die Interessenabwägung ist dabei nicht auf rein rechtlich geschützte Interessen beschränkt. Vielmehr sind neben den durch kantonale und kommunale Normen erfassten Interessen auch die eisenbahnbetrieblichen sowie die übrigen öffentlichen Interessen miteinzubeziehen (Urteile des BVGer A-5263/2017 vom 10. April 2019 E. 5.1 f. und A-373/2014 vom 31. Juli 2014 E. 8). Demnach sind im Folgenden sämtliche geltend gemachten Interessen zu beachten (E. 5.2–5.5).

### **5.2** Interesse an der Bahnsicherheit

**5.2.1** Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass mit der von der Beschwerdegegnerin beantragten Sanierung der beiden Bahnübergänge mittels Halbschranken die Bahnsicherheit grundsätzlich verbessert werden könne, indem die Querungen zwischen Schiene und Strasse zusätzlich gesichert würden. Allerdings würden die verkehrlichen Kreuzungsbereiche keine Unfallschwerpunkte der Forchbahn darstellen, womit das entsprechende Interesse an der Bahnsicherheit als weitgehend abstrakt zu qualifizieren sei und relativiert gehöre, dies im Unterschied zur übrigen konkreten "Verkehrs(sicherheits)problematik" im Zollikerberg, welche sich im Zuge der streitgegenständlichen Sanierung der Bahnübergänge verschärfen würde.

**5.2.2** Die Beschwerdegegnerin entgegnet hierzu, sie sei nicht nur verpflichtet, eine Schrankenanlage zu installieren, sondern es bestehe angesichts

der drei Kollisionen und 38 Notbremsungen (am Bahnübergang Trichtenhauserstrasse) der Eisenbahnzüge wegen Strassenfahrzeugen in den vergangenen zehn Jahren auch eine praktische Notwendigkeit. Eine Kollision bzw. Notbremsung setze voraus, dass ein Strassenverkehrsteilnehmer das Rotlichtsignal am Bahnübergang übersehen oder missachtet habe. Oft hätten die bei einer sofortigen Notbremsung bzw. Kollision wirkenden Kräfte Personenschäden zur Folge. Die Halbschrankenanlagen würden die Sicherheit erheblich verbessern, weil die Strassenverkehrsteilnehmer die Rotphasen der Lichtsignalanlagen respektieren müssten. Gemäss Statistiken des Bundesamtes für Statistik sei die Kausalität zwischen Bahnschranken und Unfällen klar ersichtlich. Die Bahnschranken würden die Anzahl Unfälle praktisch auf null eliminieren.

### **5.2.3**

**5.2.3.1** Die Rechtsprechung hat wiederholt festgehalten, dass jede höhengleiche Querung zwischen Schiene und Strasse oder Wegen – unbesehen ihrer Sanierungsbedürftigkeit – eine Gefahrenquelle und damit eine Einschränkung der Betriebssicherheit darstellt (vgl. Urteil des BGer 1C\_162/2012 vom 14. Dezember 2012 E. 3.2.3; Urteile des BVGer vom A-5263/2017 vom 10. April 2019 E. 5.4.3 und A-1182/2017 vom 25. März 2019 E. 8.3.1). Dabei sind die Unfallzahlen eines Bahnübergangs gerade nicht relevant. Vielmehr genügt es für die Sanierungsbedürftigkeit, wenn dessen Gefährlichkeit aufgrund objektiver Umstände erstellt ist (z.B. schlechte Sichtverhältnisse, hohes Verkehrsaufkommen, etc.; Urteil des BGer 1A.117/2003 vom 31. Oktober 2003 E. 4.1).

**5.2.3.2** Nach dem Gesagten stellen die Bahnübergänge Trichtenhauserstrasse und Binzstrasse eine Gefahrenquelle dar. Der Handlungsbedarf ist aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens und der Gefahr, dass auch Schnellzüge die Bahnübergänge passieren (ohne in den beiden Stationen zu halten), ausgewiesen. Daran vermag auch der Umstand, dass sich bislang wenige Unfälle an den Bahnübergängen ereignet haben, nichts zu ändern. Das Interesse der Öffentlichkeit und der Eisenbahnunternehmen an der Vermeidung von Unfällen bzw. der Verminderung des Unfallrisikos ist als erheblich einzustufen. Ihm kommt zentrale Bedeutung zu (Urteil des BGer 1C\_162/2012 vom 14. Dezember 2012 E. 3.2.3) und es ist im Folgenden zu berücksichtigen. Damit ist zugleich das öffentliche Interesse an einem ungestörten Bahnverkehr verknüpft (vgl. Urteil des BVGer A-4435/2012 vom 26. März 2013 E. 5.3).

### **5.3 Interesse an der Verkehrssicherheit und der Leistungsfähigkeit der Verkehrsknoten**

**5.3.1** Die Beschwerdeführerin wendet ein, die Vorinstanz bagatellisiere die Verkehrssicherheitsprobleme, indem sie festhält, dass sich der Auslastungsgrad der Bahnübergänge "leicht" erhöhe, weshalb keine wesentliche Erhöhung des Gefahrenpotenzials bei den beiden streitbetroffenen Knoten zu erwarten sei. Der Auslastungsgrad erhöhe sich in der Morgenspitze auf bis zu 108 % bzw. in der Abendspitze auf bis zu 105 %, was beinahe einer Erhöhung von 10 % entspreche und letztlich zu einer zusätzlichen Überlastung der Verkehrsknoten führen würde. Die Forchstrasse als kantonale Hochleistungsstrasse und Hauptzubringer in die bzw. aus der Stadt Zürich weise insbesondere in den Hauptverkehrszeiten ein hohes Verkehrsaufkommen auf, das regelmässig zu erheblichen Problemen führe. Eine weitere Verschärfung bei den strittigen Verkehrsknoten könne aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht mehr hingenommen werden. Hinzu komme, dass bei beiden Verkehrsknoten ein konkretes Verkehrssicherheitsproblem (im Sinne eines strassenseitigen Unfallschwerpunkts) bestehe. Hiervon würden die 12 Unfälle beim Verkehrsknoten Trichtenhauserstrasse bzw. 16 Unfälle beim Verkehrsknoten Binzstrasse in den letzten fünf Jahren zeugen. Zudem würden Autofahrer aufgrund des in den Hauptverkehrszeiten entstehenden Rückstaus versuchen, auf der Forchstrasse über die Trottoirs auszuweichen, um die Verkehrsknoten mit den dortigen Abbiegespuren zu umfahren. Mit der eisenbahnrechtlichen Sanierung würde sich dieses Gesamtverkehrsrisiko verschärfen, was auch aus Gründen des Fussgängerschutzes keinen Rechtsschutz verdiene. Es könne nicht sein, dass die Bahnsicherheit isoliert betrachtet werde, während die übrigen öffentlichen Interessen, namentlich die Sicherheitsinteressen, ausgeblendet bzw. negiert oder bagatellisiert würden.

**5.3.2** Die Beschwerdegegnerin führt diesbezüglich aus, es ergebe sich aus der Beschwerde nicht, ob die Rotphasen (ausgelöst durch die Durchfahrt der Forchbahn) kausal für die Strassenverkehrsunfälle gewesen seien. Inwiefern verlängerte Rotphasen zu einer zusätzlichen Verminderung der Sicherheit der Strassenverkehrsknoten gegenüber dem Status quo führen sollen, sei nicht genügend dargetan. Es lasse sich hingegen nicht bestreiten, dass die Halbschrankenanlage die Sicherheit an den Bahnübergängen signifikant verbessern und zahlreiche Unfälle verhindern würde. Es sei klarzustellen, dass die Sicherheit an den Strassenverkehrsknoten gewährleistet sei, ansonsten die Beschwerdeführerin längst Massnahmen zur Erhö-

hung der Verkehrssicherheit hätte ergreifen müssen. Sie hätte die erwähnten Strassenverkehrsunfälle mit Warnsignalen, Temporeduktionen, baulichen Massnahmen etc. reduzieren können. Dies beabsichtige sie selber auch an den Bahnübergängen. Zudem sei die kommunale Verkehrsplanung Sache der Beschwerdeführerin. Die beiden Halbschranken würden sich, wenn überhaupt, bloss minimal auf den Strassenverkehr auswirken und die Leistungsfähigkeit der beiden Strassenverkehrsknoten sei bis ins Jahr 2030 nachgewiesen. Diese zeige auch der vom Kanton Zürich eingeholte Schlussbericht (Zweitmeinung).

### **5.3.3**

**5.3.3.1** Es ist unbestritten, dass sich die Rotphasen an den Lichtsignalanlagen mit dem Bau der Halbschrankenanlagen verlängern werden und sich damit die Rückstauproblematik mit dem zu rechnendem zunehmenden Verkehrsaufkommen verschärfen kann. Gleichzeitig zeigen die von der Beschwerdegegnerin eingereichten Videodaten der Lichtsignalanlage Nr. 34 am Bahnübergang Trichtenhauserstrasse das Gefährdungspotenzial von Bahnübergängen ohne Halbschrankenanlagen eindrücklich. Sie identifizierten während acht Tagen durchschnittlich 209.4 Rotlichtfahrten pro Tag auf den gleisquerenden Fahrspuren. Die Daten zeigen auch, dass Autofahrer den Bahnübergang sogar noch dann überqueren, wenn der Lokführer bereits ein grünes Signal hat. Diesen Gefährdungen der Verkehrssicherheit sind in der folgenden Interessenabwägung Rechnung zu tragen.

**5.3.3.2** Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Verkehrsknoten ist dem Verkehrstechnischen Bericht vom 20. Oktober 2014 und dem Technischen Bericht vom 17. Oktober 2014 zu entnehmen, dass diese beim Bahnübergang Trichtenhauserstrasse als "ausreichend bis kritisch" (Morgenspitze 94 %; Abendspitze 84 %), der Bahnübergang Binzstrasse als "kritisch bis überlastet" (Morgenspitze 101 %; Abendspitze 97 %) eingestuft wird. Mit dem Bau von Halbschrankenanlagen würde sich der Auslastungsgrad beim Bahnübergang Trichtenhauserstrasse in der Morgenspitze auf 98 % (+ 4 %) und in der Abendspitze auf 91 % (+ 7 %) erhöhen. Beim Bahnübergang Binzstrasse wäre der Auslastungsgrad in der Morgenspitze 108 % (+ 7 %), in der Abendspitze 105 % (+ 8 %). Letzterer wäre somit klar überlastet. Mit der Verlängerung des Vorsortierungsstreifens könne jedoch eine genügende Verkehrsqualität erhalten werden. Gemäss dem Schlussbericht (Zweitmeinung) wird die Verkehrsqualität bei beiden Bahnübergängen im "Ist-Zustand" in der Morgenspitze der Stufe F ("Völlig ungenügend" mitt-

lere Wartezeit  $\geq 110$  Sekunden) und in der Abendspitze der Stufe C ("Zufriedenstellend", mittlere Wartezeit  $\leq 50$  Sekunden) für den Bahnübergang Trichtenhauserstrasse bzw. Stufe D ("Ausreichend", mittlere Wartezeit  $\leq 70$  Sekunden) für den Bahnübergang Binzstrasse zugeordnet. Im "Zustand 2030 ohne Schranken" gelte für die Morgenspitze die Verkehrsqualitätsstufe D ("Ausreichend", mittlere Wartezeit  $\leq 70$  Sekunden) und für die Abendspitze D am Bahnübergang Trichtenhauserstrasse bzw. Verkehrsqualität E ("Mangelhaft", mittlere Wartezeit  $\leq 100$  Sekunden) für die Morgenspitze und für die Abendspitze D für den Bahnübergang Binzstrasse. Im "Zustand 2030 mit Schranken" würde die Verkehrsqualität am Bahnübergang Trichtenhauserstrasse in beiden Spitzen je die Stufe D erreichen, während dem Bahnübergang Binzstrasse die Stufe E zugeordnet würde. Die Berechnungen zeigen, dass die heute verwendete Verteilung der Grünzeiten noch Optimierungspotenzial aufweisen, wodurch die Leistungsfähigkeiten der Knoten gegenüber heute leicht verbessert werden könnten. Mit der prognostizierten Verkehrsbelastung 2030 kann die Leistungsfähigkeit gemäss dem Schlussbericht (Zweitmeinung, S. 26) knapp nachgewiesen werden. Allerdings ist mit verlängerten Wartezeiten zu rechnen, sodass auf einzelnen Knotenrelationen keine "ausreichende" Verkehrsqualität (D) mehr angeboten werden kann. Die Lichtsignalanlage Nr. 141 (Bahnübergang Binzstrasse) erreicht sowohl in der Morgen- als auch in der Abendspitze eine "mangelhafte" Verkehrsqualitätsstufe (E). Die vorhandenen Verkehrsmengen können, über die Stunde betrachtet, bei beiden Knoten mit der prognostizierten Verkehrsmenge 2030 und mit Schranke knapp bewältigt werden. Die maximalen mittleren Wartezeiten übertreffen nie 80 Sekunden. Gemäss Vorinstanz könnte die Einführung des Strassenbahnbetriebs – wenn überhaupt – nur für die Abendspitze eine höhere Stufe bringen, in der kritischen Morgenspitze würden sich dadurch kaum Änderungen ergeben.

**5.3.3.3** Zusammengefasst kommt dem Interesse an der Leistungsfähigkeit der Verkehrsknoten eine eher geringe Bedeutung zu, da im "Zustand 2030" die dazumal höheren Verkehrsmengen sowohl mit als auch ohne Halbschranken knapp verarbeitet werden können. Wie die Vorinstanz in ihren Plangenehmigungsverfügungen richtig feststellt, werden die Knoten durch das Anbringen von Halbschranken nicht überlastet und die Leistungsfähigkeit wird dadurch nur leicht vermindert. Beim Verkehrsknoten Binzstrasse wird mit der Verlängerung der Linksabbiegespur (Nr. 17) der knappen Leistungsfähigkeit zudem entgegengewirkt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist zudem davon auszugehen, dass der Ver-

ordnungsgeber beim Erlass von Art. 37 ff. EBV in Kauf nahm, die Leistungsfähigkeit allfälliger betroffener Verkehrsknoten bei Bahnübergängen mit einer hohen bzw. nicht mehr schwachen Belastung mit Strassenverkehr durch die grundsätzlich verlangten Schranken- oder Halbschrankenanlagen beeinträchtigt werden könnte. Er räumte damit dem Anliegen der Verkehrssicherheit bei solchen Bahnübergängen gegenüber dem Interesse an der Leistungsfähigkeit allfälliger betroffener Verkehrsknoten und damit zusammenhängenden Interessen grundsätzlich den Vorrang ein (vgl. Urteil des BVGer A-140/2013 vom 15. August 2013 E. 3.3).

#### **5.4 Interesse an der Einsatzfähigkeit der Blaulichtorganisationen**

**5.4.1** Die Beschwerdeführerin rügt, dass die Vorinstanz das Interesse an der Einsatzfähigkeit der Blaulichtorganisationen als untergeordnet qualifiziere. Das Spital Zollikerberg sei zwingend darauf angewiesen, dass die Krankenwagen möglichst ungehindert zu- und wegfahren könnten. Es treffe zwar zu, dass die Einsatzkräfte der Blaulichtorganisationen bereits heute Probleme mit der Erreichbarkeit im Zollikerberg hätten, indes könne es nicht angehen, dass das gewichtige Interesse an der Einsatzfähigkeit der Blaulichtorganisation als vernachlässigbar bzw. irrelevant abgetan werde. Mit dem geforderten Strassenbahnbetrieb könne eine erhebliche Verbesserung der heutigen Situation erreicht werden, zumal dadurch ein einzelfallgerechtes, situatives Queren der beiden Bahnübergänge durch die Fahrzeuge der Blaulichtorganisationen ermöglicht werde. Die Erfahrungen in der Vergangenheit hätten gezeigt, dass ein solches Queren im Notfall durchaus möglich sei, ohne dass deswegen eine eigentliche Lebensgefahr für die Insassen der Blaulichtfahrzeuge und der Forchbahn geschaffen würde. Mit dem Bau der Halbschranken würden die Feuerwehr und die Rettungssanität ihren Auftrag in der Hauptverkehrszeit nicht mehr erfüllen können. Während der abendlichen Hauptverkehrszeit sei der Ortsteil Zollikerberg aufgrund des notorischen Rückstaus, der prekären Platzverhältnisse und den fehlenden Ausweichmöglichkeiten für die Blaulichtorganisationen nur sehr schwierig zu passieren.

**5.4.2** Dem hält die Beschwerdegegnerin entgegen, die Halbschrankenanlagen würden die Sicherheit insbesondere auch für die Blaulichtorganisationen erhöhen. Da sich die Rotphase für die querenden Strassenfahrzeuge ohnehin um maximal 24 Sekunden verlängere, würden die Blaulichtfahrzeuge bloss um maximal 24 Sekunden verzögert, und dies auch zu ihrem eigenen Schutz. Sie stellt klar, dass gemäss Art. 28 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) alle Fahrzeuge an

Bahnübergängen anhalten müssten, und zwar, wenn Schranken sich schliessen oder Signale Halt gebieten würden, und wo solche fehlten, wenn Eisenbahnfahrzeuge herannahen würden. Die Bahn geniesse absoluten Vortritt. Der Schweizerische Feuerwehrverband spreche sich zudem für Bahnschranken aus bzw. attestiere diesen eine erhebliche Verbesserung der Sicherheit. Zudem weise der Verband darauf hin, dass es lebensgefährlich und strengstens verboten sei, auf dringlichen Dienstfahrten einen Bahnübergang bei laufender Warnanlage zu überqueren. Die Beschwerdegegnerin bringt zudem vor, ein situatives, einzelfallgerechtes Befahren der Bahnübergänge könne nicht funktionieren. Eine Kollision wäre unausweichlich, da Eisenbahnen einen zu langen Bremsweg hätten. Die erwähnte Rückstapproblematik bestehe unabhängig von den Bahnschranken, denn die Linksabbiegespuren seien oft wegen des automobilen Gegenverkehrs, und nicht wegen der Züge gesperrt.

## **5.5 Interesse an der Fahrplanstabilität und am Strassenbahnbetrieb**

**5.5.1** Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Forchstrasse werde in ihrer Funktion als Hochleistungsstrasse des Kantons Zürich, u.a. von den Buslinien 910 und 91 des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV) stark frequentiert. Mit den strittigen Halbschranken würden diese Buslinien den Fahrplan allerdings nicht mehr einhalten können. Es sei nicht nachvollziehbar, dass die Vorinstanz die Wichtigkeit der Fahrplanstabilität der Beschwerdegegnerin ausgesprochen einseitig herausstreiche, ohne darzulegen, weshalb mit dem von ihr geforderten Strassenbahnbetrieb (Fahrt auf Sicht) die Stabilität nicht mehr gewährleistet sein sollte. Die Erweiterung des bisherigen Strassenbahnbetriebs neu bis zum Zollikerberg (d.h. den beiden Bahnübergängen Trichtenhauserstrasse und Binzstrasse) habe auf diesem Streckenabschnitt keine nennenswerten betrieblichen Nachteile für die Beschwerdegegnerin. Zudem seien die Schnellzüge der Beschwerdegegnerin im Bereich der beiden Bahnübergänge nicht besonders schnell unterwegs, womit bei einer Fahrt auf Sicht der Bahnsicherheit durchaus Genüge getan würde und dabei beispielsweise situativ auf Blaulichteinsätze angemessen reagiert werden könnte, ohne die Fahrplanstabilität generell zu gefährden. Insbesondere würden die Züge bergwärts durchschnittlich 53.6 km/h und talwärts 34 km/h fahren.

**5.5.2** Die Beschwerdegegnerin äussert sich zur Fahrplanstabilität dahingehend, als auf dem streitbetroffenen Abschnitt künftig maximal 60 km/h möglich seien und ausserhalb von Zollikerberg künftig mit maximal 80 km/h gefahren werden könne. Die Geschwindigkeit von 80 km/h könnte von den

Fahrzeugen Nr. 61–73 (Typ Be 4/6) aus dem Jahr 2004 bereits heute erreicht werden. Die Altfahrzeuge (Typ Be 8/8 und Be 4/4) aus den Jahren 1976–1986 bzw. 1994 würden dagegen nur mit maximal 65 km/h fahren. Sie würden aber im Jahr 2027 durch leistungsstärkere Fahrzeuge ersetzt, wodurch die Geschwindigkeit auf 80 km/h erhöht werde. Die derzeitige Sicherheitslage an den Bahnübergängen führe dazu, dass die Lokomotivführer im Bereich der Bahnübergänge abbremsten würden, weil sie nie wüssten, ob ein Strassenverkehrsteilnehmer – absichtlich oder versehentlich – auf den Bahnübergängen stehe, und weil die Situation unübersichtlich sei. Bei Schrankenanlagen entfalle die psychische Anspannung der Lokführer. Diese müssten die Geschwindigkeit nicht mehr situativ reduzieren, um Unfälle zu vermeiden. Daraus resultiere eine Beschleunigung und somit eine Stabilisierung des Fahrplans. Im Strassenbahnbetrieb betrage die Höchstgeschwindigkeit beim Queren von Strassen 50 km/h, wobei die zulässige Höchstgeschwindigkeit mit Rücksicht auf die Fahrzeuge und die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden müsste. Da beide Bahnübergänge unübersichtlich seien, wäre eine Geschwindigkeit von 50 km/h übersetzt. Gemäss Ziffer 4.4. der Schweizerischen Fahrdienstvorschriften (FDV) dürfe der Fahrzeugführer "nur so schnell fahren, dass er innerhalb der überblickbaren Strecke halten kann; wo das Kreuzen schwierig ist, muss er auf halbe Sichtweite halten können". Angesichts der unübersichtlichen Situation, des dichten Strassenverkehrs und der Möglichkeit von Rotlichtabbiegern bedeute dies faktisch kaum mehr als Schritttempo. Zudem müssten die Schnellzüge, welche in der Hauptverkehrszeit die Hälfte aller Züge ausmachen würden, jeweils abbremsten und wieder beschleunigen. Der Strassenbahnbetrieb hätte somit negative Auswirkungen auf die Fahrzeiten und es wäre nicht möglich, die Fahrzeiten weiter zu verbessern.

**5.5.3** Anlässlich des Augenscheins vom 8. September 2021 bestätigte der anwesende Lokomotivführer der Beschwerdegegnerin, dass er im Strassenbahnbetrieb durchschnittlich nur halb so schnell fahren könne, was sich auf die Fahrplanstabilität auswirke. Er gab ausserdem zu Protokoll, falls in Zollikerberg der Strassenbahnbetrieb angeordnet würde, müssten die zwei Minuten Reserve für den Strassenbahnbetrieb in der Stadt Zürich im Fahrplan mit einer zusätzlichen Minute Reserve aufgestockt werden. Das bedeute, dass sich die Fahrzeiten der Züge verlängern würden und die Umsteigezeit am Bahnhof Stadelhofen, welche bereits jetzt knapp bemessen sei, weiter verkürzen würde. Dies hätte wiederum zur Folge, dass die S-Bahn-Anschlüsse im Bahnhof Stadelhofen gefährdet wären und damit auch die Anschlüsse für die Fernverkehrszüge im Hauptbahnhof Zürich nicht mehr erreicht würden.

**5.6** Im Folgenden sind die einzelnen Interessen gegeneinander abzuwägen.

**5.6.1** Es bestehen auf der einen Seite erhebliche Interessen an der Verminderung des Unfallrisikos und der Gewährleistung eines sicheren und ungestörten Bahnbetriebs. Der Vorinstanz ist deshalb beizupflichten, dass mit dem Anbringen der Halbschrankenanlagen als physische Barriere bei Unachtsamkeit der Verkehrsteilnehmer – insbesondere aufgrund der zahlreichen Rotlichtfahrer seitens der Automobilisten – eine effektivere Trennung von Schiene und Strasse erreicht werden kann. Das Kollisionsrisiko gegenüber der Variante Strassenbahnbetrieb nimmt deutlich ab. Deshalb trägt die Schrankenanlage dem zentralen Interesse an der Verminderung des Unfallrisikos und damit verbunden dem ungestörten Bahnbetrieb besser Rechnung als die allfällige Sanierungsvariante "Strassenbahn".

**5.6.2** Auf der anderen Seite führen die Halbschrankenanlagen im Vergleich zur Variante ohne Halbschranken zu verlängerten Wartezeiten an den Bahnübergängen und die Leistungsfähigkeit der Verkehrsknoten wird leicht vermindert. Da selbst im Zeithorizont 2030 die Verkehrsmengen mit oder ohne Halbschrankenanlagen noch knapp verarbeitet werden können, fällt diese Einbusse bei der Leistungsfähigkeit nicht massgeblich ins Gewicht. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, können für die Fahrzeuge der Blaulichtorganisationen und für den Busverkehr im Bedarfsfall mittels einer Bevorzugung in der Steuerung im Zuge der Ausführungsplanung minimiert werden. Dies wurde am Augenschein von der Beschwerdegegnerin denn auch bestätigt, sofern der Kanton Zürich, der für die Steuerung der Lichtsignalanlagen zuständig sei, dies bewillige.

**5.6.3** Sodann spricht das Interesse der Blaulichtorganisationen grundsätzlich für den Strassenbahnbetrieb. Die verlängerte Wartezeit bei geschlossenen Halbschranken um maximal 24 Sekunden und die Beibehaltung der Möglichkeit des situativen Querens der Bahnübergänge für die Fahrzeuge der Blaulichtorganisation rechtfertigen jedoch den Strassenbahnbetrieb nicht. Im Gegenteil stellt das situative Queren der Bahnübergänge ein erhebliches Risiko für Blaulichtfahrzeuge und Züge samt ihren jeweiligen Insassen dar. Der Strassenbahnbetrieb vermag das Interesse der Erhöhung der Verkehrssicherheit mittels Halbschrankenanlagen somit nicht zu überwiegen.

**5.6.4** Weiter spricht das Interesse an der Fahrplanstabilität für die Sanierung mit einer Schrankenanlage. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass

der Strassenbahnbetrieb, bei dem die Lokführer auf Sicht fahren müssen – und gemäss Aussage des Lokführers der Beschwerdegegnerin am Augenschein durchschnittlich die halbe Geschwindigkeit gefahren werden könne – im Vergleich zum Eisenbahnbetrieb, Auswirkungen auf die Fahrplanstabilität hat. Angesichts der bereits knapp bemessenen Anschlüsse im Bahnhof Stadelhofen vermag das Interesse an einem Strassenbahnbetrieb den Entscheid für eine Schrankenanlage nicht umzustossen.

**5.6.5** Insgesamt überwiegen die Interessen an der Schrankenanlage die entgegenstehenden Interessen an einem Strassenbahnbetrieb. Die Vorinstanz ist demnach zu Recht zum Schluss gekommen, das Interesse, das Unfallrisiko zu vermindern, höher zu gewichten als das Interesse der Leistungsfähigkeit der Verkehrsknoten und damit zusammenhängend die Anordnung des Strassenbahnbetriebs. Der Antrag um Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 37c Abs. 3 Bst. d EBV ist somit abzuweisen.

## **6.**

**6.1** Die Beschwerdeführerin beantragt eventualiter die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz, um der Beschwerdegegnerin eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 EBV zu erteilen, mithin diese von der Sanierungspflicht der Bahnübergänge zu befreien. Zur Begründung führt sie aus, dass bei der Planung und Projektierung von Eisenbahnanlagen den Belangen der Raumplanung Rechnung zu tragen sei, insbesondere der Planungspflicht, gemäss welcher Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Tätigkeiten nötigen Planungen aufeinander abzustimmen hätten (Art. 2 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]). Dieser Grundsatz werde in Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) ergänzt, wonach bei widerstreitenden Interessen eine umfassende Interessenabwägung stattzufinden habe, insbesondere was den Aspekt der Sicherheit in den relevanten Rückstaubereichen der viel befahrenen Forchstrasse betreffe. Dies werde in Art. 5 Abs. 1 EBV reflektiert und wäre von der Vorinstanz ex officio zu prüfen gewesen. Sie habe zwar die Dispensmöglichkeit nach Art. 5 Abs. 2 EBV geprüft, was aber zu kurz greife.

**6.2** Die Beschwerdegegnerin begehrt, auf diesen Antrag nicht einzutreten, da er verspätet erfolgt sei. Eventualiter würden die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 EBV augenscheinlich nicht vorliegen, denn ein Verzicht auf die Halbschrankenanlagen würde der Abwehr von Gefahren nicht dienen, sondern zu einer Erhöhung der Gefahr führen.

**6.3** Gemäss Art. 5 Abs. 1 EBV kann die Vorinstanz in Ausnahmefällen Abweichungen von Vorschriften der EBV und ihren Ausführungsbestimmungen anordnen, um Gefahren für Menschen, Sachen oder wichtige Rechtsgüter abzuwenden. Die Beschwerdeführerin legt nicht konkret dar, inwiefern vorliegend ein Ausnahmefall für die Abweichung der Schrankenpflicht gemäss Art. 37c EBV gegeben sein sollte. Es ist denn auch nicht ersichtlich, welche Gefahren für Menschen, Sachen oder anderen wichtigen Rechtsgüter mit einer Dispensation der Anbringung von Halbschrankenanlagen abgewendet werden könnten, zumal das situative Queren der Bahnübergänge durch die Blaulichtorganisationen mit grossem Risiko für alle Verkehrsteilnehmer verbunden ist. Der Eventualantrag ist deshalb ebenfalls abzuweisen.

## 7.

**7.1** Schliesslich beantragt die Beschwerdeführerin subeventualiter, dass die Angelegenheit an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen wird (im Sinne einer "Sprungrückweisung"), damit diese unter Einbezug sämtlicher betroffener kantonaler und kommunaler Entscheidungsträger ein verkehrlich und raumplanerisch koordiniertes Sanierungsprojekt für den Bereich des streitgegenständlichen Abschnitts der Forchbahn erarbeite. Der Kanton Zürich als Eigentümer der Forchstrasse plane derzeit zusammen mit der Gemeinde Zollikon sowohl einen Radweg als auch oberirdische Fussgänger-Strassenquerungen im Bereich der betroffenen Verkehrsknoten. Eine solche Planung könne nur unter Einbezug sämtlicher Verkehrsträger sinnvoll sein. Verkehrliche Singularlösungen in rein eisenbahnrechtlich determinierten Plangenehmigungsverfahren dürften nicht bewilligt werden, sofern sie der anspruchsvollen Gesamtverkehrssituation im Zollikerberg nicht gerecht würden.

**7.2** Die Beschwerdegegnerin beantragt die Abweisung des Subeventualantrags, sofern darauf eingetreten werden könne. Sie sei nicht verpflichtet, ein raumplanerisch umfassendes Gesamtsanierungsprojekt für die Ergänzung der Bahnübergänge mit Halbschrankenanlagen zu erstellen. Die raum- und verkehrsplanerischen Aufgaben seien von der Beschwerdeführerin selbst und zusammen mit dem Kanton Zürich wahrzunehmen.

**7.3** Die "Sprungrückweisung", die mit dieser Bezeichnung vor allem im Steuerrecht anzutreffen ist, ist die Rückweisung an die erstverfügende Behörde (vgl. Urteil des BGer 9C\_747/2019 vom 27. August 2020 E. 6.1;

WEISSENBERGER/HIRZEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxis-kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, N. 21 zu Art. 61 VwVG). Eine Rückweisung wäre somit nur an die Vorinstanz, allenfalls mit Anweisungen an die Beschwerdegegnerin, möglich (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Somit erübrigt sich die Behandlung des kassatorischen Subeventualantrags mit "Sprungrückweisung" an die Beschwerdegegnerin, da die Beschwerde nach dem Gesagten ohnehin abzuweisen ist. Im Übrigen obliegt es bezüglich des strassenseitigen Rückstaus auf der Forchstrasse dem Kanton Zürich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen (Art. 83 BV e contrario; § 1 des Zürcherischen Strassengesetzes vom 27. September 1981 [StrG, Ordnungsnummer 722.1]); zur Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen siehe MARTIN LENDI/STEFAN VOGEL, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 9 ff. zu Art. 83 BV), Massnahmen zur Staureduktion in Rücksprache mit der Gemeinde Zollikon zu ergreifen. Allfällige Radwegprojekte und anderweitige strassenseitige Projekte wären ebenfalls in diesem Zusammenhang zu klären. Diesbezüglich kann bzw. darf das BAV nur im Rahmen seiner eigenen Befugnisse Einfluss nehmen, weil es die jeweilige Hoheit über die Kantonsstrassen bzw. Gemeindestrassen in jedem Fall zu beachten hat (vgl. Art. 3 SVG; vgl. Urteil des BVGer A-4708/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 4.1.8).

#### **8.**

Zusammengefasst ist die Beschwerde somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist, und die Plangenehmigungsverfügungen der Vorinstanz vom 4. Dezember 2020 sind zu bestätigen.

#### **9.**

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht zu befinden.

**9.1** Grundsätzlich sind die Verfahrenskosten von der unterliegenden Beschwerdeführerin zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemeinwesen, die Beschwerde führen und unterliegen, werden die Verfahrenskosten jedoch nur auferlegt, wenn sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen dreht (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Solches ist vorliegend nicht der Fall. Deshalb ist von einer Kostenerhebung abzusehen.

**9.2** Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und ver-

hältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Der ob-siegenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin ist somit eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen. Sie ist ihr von der Beschwerdeführerin zu entrichten (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Da keine Kosten-note eingereicht wurde, ist die Parteientschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Unter Berücksichtigung des mutmasslichen Zeitaufwandes erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.– als angemessen.

*(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)*

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.– zu bezahlen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr BAV: 411.1-39 - 2014/0466; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Rahel Gresch

**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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: