



## Urteil vom 22. Mai 2024

---

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,  
Gerichtsschreiberin Gloria Leuenberger-Romano.

---

Parteien

**Einwohnergemeinde Teufen,**  
Dorf 9, 9053 Teufen AR,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Verkehr BAV,**  
Abteilung Infrastruktur,  
Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen,  
Vorinstanz,

sowie

**Appenzeller Bahnen AG,**  
vertreten durch  
lic. iur. Markus Joos, Rechtsanwalt, Scheiwiler & Partner  
Marktplatz 4, Postfach 646, 9004 St. Gallen  
Beigeladene.

---

Gegenstand

Bahninfrastruktur; Projektierungszone.

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

Mit Gesuch vom 5. November 2021 reichte die Appenzeller Bahnen AG (AB) dem Bundesamt für Verkehr (BAV) das Projekt betreffend die Ortsdurchfahrt Teufen, ein Bauvorhaben für die Strassenbahnvariante (Doppelspur im Mischverkehr, vorab zur fachtechnischen Vollständigkeitsprüfung nach Art. 18b des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]) und zur anschliessenden Durchführung des ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens ein.

Die fachtechnische Vollständigkeitsprüfung ist noch nicht abgeschlossen.

**B.**

Nachdem anlässlich einer Volksabstimmung die Einwohnergemeinde Teufen die Vorlage eines Objektkredites zur Abstimmung für einen Bahntunnel zwischen Stofel und Bahnhof angenommen hat, ersuchte die Einwohnergemeinde Teufen am 7. Juni 2022 das BAV um Festlegung einer Projektierungszone zwecks Sicherstellung der für die Tunnelvariante erforderliche Kreuzungsstelle zwischen Stofel und Sternen benötigten Flächen.

**C.**

Mit Verfügung vom 9. Dezember 2022 trat das BAV auf das Gesuch nicht ein.

**D.**

Gegen diese Verfügung gelangt die Einwohnergemeinde Teufen (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Beschwerde vom 24. Januar 2023 an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Verfügung des BAV (nachfolgend: Vorinstanz) aufzuheben und ihr Gesuch vom 7. Juni 2022 zur materiellen Behandlung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

**E.**

In ihrer Vernehmlassung vom 28. Februar 2023 beantragt die Vorinstanz, die AB sei zum Beschwerdeverfahren beizuladen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, und es seien keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

**F.**

Die als Beigeladene ins Beschwerdeverfahren einbezogene AB (nachfol-

gend: Beigeladene) lässt sich mit Eingabe vom 29. März 2023 verlauten. In der Sache stellt sie keinen Antrag.

#### **G.**

Am 18. April 2023 reichte die Beschwerdeführerin ihre Replik ein.

#### **H.**

Mit Eingabe vom 22. Mai 2023 teilte die Vorinstanz mit, auf eine Stellungnahme zu verzichten, jedoch an ihrer Verfügung und ihrer Vernehmlassung festzuhalten.

#### **I.**

Auf weitergehende Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheiderelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Beim angefochtenen Entscheid vom 9. Dezember 2022 handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG, welche von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht ersichtlich (Art. 32 VGG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts abweichendes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.2** Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde legitimiert. Sie hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung, mit welcher auf ihr Gesuch nicht eingetreten wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

#### **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger

Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

### 3.

**3.1** Die Beschwerdeführerin beantragt, die Verfügung sei als widerrechtlich aufzuheben und das Gesuch zur materiellen Behandlung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Begründung der Vorinstanz, weshalb sie auf ihr Gesuch nicht eingetreten sei, könne nicht nachvollzogen werden. Die Vorinstanz begründe ihren Nichteintretensentscheid nämlich damit, dass die Beigeladene am 5. November 2021 bereits ein Projektgesuch für die Ortsdurchfahrt Teufen eingereicht habe. Das Gesuch der Beschwerdeführerin betreffe das gleiche Bauvorhaben, jedoch mit einer anderen Variante. Die Tunnelvariante stelle eine Alternativlösung zur Doppelspurvariante dar. Nach Ansicht der Vorinstanz sei zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches der Beschwerdeführerin bereits ein Verfahren in der gleichen Sache bei ihr rechtshängig gewesen, weshalb auf das später eingereichte Gesuch nicht eingetreten werden könne.

Die Beschwerdeführerin rügt, dass es darum gehe, eine Exklusivität für das von der Beigeladenen eingereichte Projekt zu bewirken und damit das andere Projekt auszuschliessen. Für dieses Vorgehen bestehe indessen keine Rechtsgrundlage. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass das Projektgesuch der Beigeladenen den Neubau der Ortsdurchfahrt mit Doppelspurgleisen auf der Kantonsstrasse im Mischverkehr beinhalte. Dieses Gesuch befinde sich noch im Stadium der technischen Vorprüfung. Das von der Bürgerschaft von Teufen favorisierte Projekt sehe hingegen die Einspurstrecke mit Einspurtunnel vor. Die Tunnelvariante sei nach der Korridorstudie der Vorinstanz machbar. Die Mehrkosten hierfür habe jedoch die Beschwerdeführerin zu tragen. Es handle sich also um zwei verschiedene und eigenständige Projekte, die einen vollständigen anderen Ausbau der Ortsdurchfahrt beinhalten würden. Das Projekt mit Bahntunnel werde ein eigenes separates Projektgesuch an die Vorinstanz ergeben. Es handle sich hier um zwei verschiedene Gesuchsteller.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, dass auch Gemeinden nach Art. 18n EBG berechtigt seien, Gesuche für Projektierungszonen zu stellen. Gemeinden seien auch berechtigt, zusätzliche oder alternative Massnahmen zu finanzieren, wenn deren Aufnahme in das strategische Entwicklungsprogramm möglich sei. Sie würden bei alternativen Massnahmen die Kostendifferenz gemäss Art. 58b EBG zwischen der vom Bund und der

von ihnen vorgesehenen Massnahmen tragen. Die formelle Argumentation der Vorinstanz, mit ihrem Nichteintretensentscheid das Projekt der Beschwerdeführerin von vorneherein auszuschliessen, sei deshalb nicht haltbar. Wenn ein Projekt hängig sei, heisse das nicht, das ein anderes Projekt alleine aus formellen Gründen ausgeschlossen werden dürfe. Das gelte auch für Vorbereitungshandlungen für ein anderes Projekt. Die Vorgehensweise der Vorinstanz würde bedeuten, dass ein schneller eingereichtes Baugesuch, alleine aufgrund des Zeitfaktors, automatisch ein späteres Baugesuch «aus dem Rennen werfe». Das sei weder sachlich zu rechtfertigen noch rechtmässig. Es sei kein Grund ersichtlich, weshalb nicht zwei Projekte parallel entwickelt und behandelt werden dürften. Es existiere keine Rechtsgrundlage, die es der Vorinstanz erlaube, die materielle Behandlung ihres Gesuches aus formellen Gründen abzulehnen.

## **3.2**

**3.2.1** Die Vorinstanz beantragt, die Beschwerde abzuweisen, sofern darauf einzutreten sei. Sie verweist auf ihre Verfügung, wo sie das Nichteintreten damit begründete, dass das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren von der Dispositionsmaxime beherrscht werde und die Rechtshängigkeit durch Parteieingaben begründet werde. Das Plangenehmigungsverfahren betreffe die Ortsdurchfahrt Teufen und sei mit Einreichung des Gesuches vom 5. November 2021 durch die Beigeladene bei ihr rechtshängig gemacht worden. Das Gesuch der Beschwerdeführerin betreffe das gleiche Bauvorhaben, wenn auch mit einer anderen Variante, nämlich einer Alternativlösung zur Doppelspurvariante. Daraus ergebe sich, dass zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches durch die Beschwerdeführerin bereits ein Verfahren in der gleichen Sache bei ihr rechtshängig gewesen sei, weshalb auf das später eingereichte Gesuch nicht eingetreten werden könne.

**3.2.2** In ihrer Vernehmlassung ergänzt die Vorinstanz, dass es sich um zwei verschiedene Lösungen handle, um die gleiche Verkehrssituation in Teufen neu zu gestalten. Die beiden Projekte würden nicht im Rahmen von separaten Plangenehmigungsverfahren nach Art. 18 ff. EBG genehmigt werden, ansonsten zwei separate Plangenehmigungsverfügungen über denselben Gegenstand vorliegen würden. Ein allfälliger Variantenvergleich der beiden Bauprojekte habe im Rahmen des bei ihr bereits rechtshängigen Verfahrens betreffend Doppelspurvariante zu erfolgen. Die Beschwerdeführerin habe als betroffene Gemeinde die Möglichkeit, im Rahmen des hängigen Plangenehmigungsverfahrens zu gegebener Zeit ihre

Interessen mittels Einsprache gemäss Art. 18f Abs. 3 EBG innert der Auflagefrist zu wahren. Der Variantenvergleich könne ebenfalls nicht im Rahmen eines allfälligen Verfahrens um Festlegung einer Projektierungszone gestützt auf Art. 18n EBG erfolgen, da eine solche Prüfung eine präjudizierende Wirkung auf die Beurteilung im hängigen Plangenehmigungsverfahren entfalten würde. Im Übrigen weist die Vorinstanz darauf hin, dass entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin in der Korridorstudie nicht die Schlussfolgerung gezogen werde, dass die Tunnelvariante machbar sei. Es seien nämlich diverse Fragestellungen zur Klärung in Auftrag gegeben worden. Die Vorinstanz bringt weiter vor, dass sie bei Plangenehmigungsgesuchen, die Bauten oder Anlagen beinhalten würden, die gemäss dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 [BehiG], SR 151.3) sanierungspflichtig seien, eine vertiefte formelle und materielle Vollständigkeitsprüfung der Planunterlagen vorsehe, um insbesondere die Qualität der Unterlagen sicherzustellen und grosse zeitliche Verzögerungen im Verfahren zu verhindern. Das Bauvorhaben betreffend die Ortsdurchfahrt Teufen habe unter anderem die Neuerstellung der Haltestelle Stofel zum Gegenstand, weswegen die Planunterlagen einer vertieften Vollständigkeitsprüfung unterzogen worden seien resp. würden. Mit E-Mail vom 11. Mai 2022 habe sie einen ersten Teil des Ergebnisses der gestützt auf Art. 18b EBG durchgeführten Vollständigkeitsprüfung den Beigeladenen weitergeleitet. Die fachtechnische Vollständigkeitsprüfung über die Bereiche Fahrbahn und Publikumsanlagen sei noch nicht abgeschlossen. Die Vorinstanz macht weiter geltend, dass es sich bei der Projektierungszone um ein Instrument der Sachplanung und nicht um eine vorbereitende Handlung im Hinblick auf ein Plangenehmigungsverfahren handle. Gemäss Art. 18o Abs. 2 EBG würden alsdann vorbereitende Handlungen vorgenommen werden.

**3.3** Die Beigeladene bringt in ihrer Stellungnahme vor, auf Anträge zu verzichten, weist jedoch darauf hin, dass sie das Alternativprojekt keineswegs verhindern wolle. Im Falle der Realisierung einer Alternativvariante mit Tunnel und separater Kreuzungsstelle habe sie ein Interesse daran, nicht auf, sondern neben der Strasse zu kreuzen, wofür eine Projektierungszone sinnvoll wäre. Die Beigeladene bringt weiter vor, dass der im Gesuch der Beschwerdeführerin vorgesehene und in den Plangrundlagen eingezeichnete Raum nicht für eine der Korridorstudie entsprechende Kreuzungsstelle genüge. Die Korridorstudie habe aufgezeigt, dass eine Doppelspur zwischen Stofel und Sternen für einen stabilen Betrieb erforderlich sei. Die Projektierungszone müsste daher in Richtung Stofel und auch Richtung

Sternen erweitert werden. Sie werde das der Vorinstanz bereits eingereichte Projekt zwar nicht zurückziehen, jedoch mindestens die Vorprüfung durch das Amt abwarten. Anschliessend könne das Projekt, falls unumgänglich, allenfalls sistiert werden.

**3.4** In ihrer Replik führt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, dass sie die Beigeladene kontaktieren werde, damit diese ihnen die aus ihrer Sicht notwendige Flächenausdehnung mitteilen könne. Sie werde nach dem positiven Ausgang des Beschwerdeverfahrens ihr Gesuch für eine Projektierungszone entsprechend ergänzen.

### **3.5**

**3.5.1** Das EBG regelt den Bau und den Betrieb von Eisenbahnen durch Eisenbahnunternehmen sowie das Verfahren zur Plangenehmigung. Art. 18 EBG bestimmt, dass die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, welche ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren bewilligt werden müssen (Abs. 1), das BAV die Genehmigungsbehörde ist (Abs. 2), und dass mit der Plangenehmigung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt werden (Abs. 3).

**3.5.2** Nach Art. 18*n* EBG kann das BAV u.a. auf Antrag von Eisenbahnunternehmen, Kantonen und Gemeinden für genau bezeichnetes Gebiet Projektierungszonen festlegen, um Grundstücke für künftige Eisenbahnanlagen freizuhalten. Die beteiligten Bundesstellen, Kantone, Gemeinden sowie die betroffenen Grundeigentümer sind anzuhören. Die Anhörung der Gemeinden und der betroffenen Grundeigentümer ist Sache der Kantone.

**3.5.3** Die Beigeladene reichte mit Gesuch vom 5. November 2021 das Projekt betreffend die Ortsdurchfahrt Teufen zur fachtechnischen Vollständigkeitsprüfung nach Art. 18*b* EBG und anschliessenden Durchführung des ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens ein. Bei diesem Bauvorhaben, soll die Bahn zweispurig im Mischverkehr – auf je einem Gleis in jeder Fahrbahn – durch das Dorf geführt werden. Zudem würde die Haltestelle Stofel in neuer Lage behindertengerecht umgebaut. Die Beschwerdeführerin ersuchte am 7. Juni 2022 bei der Vorinstanz die Festlegung einer Projektierungszone (Art. 18*n* EBG) zwecks Sicherstellung der für die Tunnelvariante erforderliche Kreuzungsstelle zwischen Stofel und Sternen benötigten Flächen. Vorliegend stellt sich die Frage, ob es sich bei den durch die Beschwerdeführerin und durch die Beigeladene

eingereichten Gesuchen – wie von der Vorinstanz begründet – um einen identischen Streitgegenstand handelt, und ob die Sache mit Einreichung des ersten Gesuches der Beigeladenen rechtshängig wurde.

**3.5.4** Im Beschwerdeverfahren werden als Prozessvoraussetzungen – auch Sachurteilsvoraussetzungen genannt – die Vorbedingungen bezeichnet, die erfüllt sein müssen, damit die Behörde eine Beschwerde zu behandeln und darüber materiell zu befinden hat. Zu den Prozessvoraussetzungen gehört unter anderem das Fehlen anderweitiger Rechtshängigkeit oder eines rechtskräftigen Entscheids in der gleichen Sache. Die angerufene Behörde prüft die Prozessvoraussetzungen von Amtes wegen. Wenn es an einer Prozessvoraussetzung mangelt, erledigt die Rechtsmittelinstanz das Verfahren durch Nichteintreten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4166/2010 vom 17. Mai 2011 E. 1.2 und KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., 2013, N. 693).

**3.5.5** Die Identität von Streitgegenständen beurteilt sich nach den Klageanträgen und dem behaupteten Lebenssachverhalt, das heisst dem Tatsachenfundament, auf das sich die Klagebegehren stützen. Dabei ist der Begriff der Anspruchsidentität nicht grammatikalisch, sondern inhaltlich zu verstehen. Auf den "Rechtsgrund" – verstanden als "angerufene Rechtsnorm" –, auf den die Klagebegehren gestützt werden, kommt es nicht an (vgl. BGer 4A\_525/2021 vom 28. April 2022).

**3.5.6** Beim Gesuch der Beschwerdeführerin geht es um die Frage, ob für das beantragte Gebiet Projektierungszonen festgelegt werden können. Beim Plangenehmigungsgesuch der Beigeladenen ist durch die Vorinstanz zu prüfen, ob ihr Bauvorhaben umgesetzt werden kann. Vorliegend handelt es sich um zwei Parteien, die ihre offenkundig verschiedenen Ansprüche (zwei diverse Bauvorhaben) auf demselben Boden mittels Anträge bei der Vorinstanz geltend machen. Diese Lebenssachverhalte sind jedoch nicht identisch, womit die Begründung der Vorinstanz, wonach bereits ein Verfahren in der gleichen Sache bei ihr hängig war, fehl geht. Zumal es sich beim Verfahren vor der Vorinstanz nicht um ein Beschwerdeverfahren (vgl. 3.5.4 hiervor) handelte, sondern um ein Verwaltungsverfahren, welches mittels Antrag nach EBG erhoben wurde. Der bestehende sachliche Zusammenhang, nämlich dass auf demselben Boden gebaut werden soll, kann allenfalls Anlass zu einer Vereinigung der Verfahren geben. Dass das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin und jenes der Beigeladenen koordiniert werden muss und allenfalls eine Vereinigung der Verfahren oder eine

Sistierung des einen oder anderen Verfahrens in Betracht gezogen werden muss, ändert nichts am Umstand, dass die Vorinstanz auf das Gesuch der Beschwerdeführerin hätte eintreten und dieses hätte prüfen müssen. Das von der Beigeladenen zuerst eingereichte Gesuch vermag nichts am grundsätzlichen Anspruch der Beschwerdeführerin auf Behandlung ihres Gesuches zu ändern.

**3.6** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf das Gesuch der Beschwerdeführerin eingetreten ist. Die Beschwerde erweist sich somit als begründet und ist in Aufhebung der angefochtenen Verfügung vom 9. Dezember 2022 gutzuheissen. Die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie auf das von der Beschwerdeführerin eingereichte Gesuch vom 7. Juni 2022 eintritt und dieses materiell prüft.

#### **4.**

Im Beschwerdeverfahren wird in der Regel die unterliegende Partei kostenpflichtig und ihr steht keine Parteientschädigung zu (Art. 63 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 1 VwVG). Von der Kostenpflicht grundsätzlich ausgenommen sind unterliegende Behörden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen. Die obsiegende, anwaltlich nicht vertretene Gemeinde hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Ebenso wenig die anwaltlich vertretene Beigeladene, die keine eigenen Anträge gestellt hat (vgl. zum Ganzen Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen, die angefochtene Verfügung aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz, die Beigeladene und an das Generalsekretariat UVEK.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Gloria Leuenberger-Romano

**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:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- die Beigeladene (Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)