



Abteilung I
A-4708/2018

Urteil vom 15. Oktober 2019

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Basil Cupa.

Parteien

Politische Gemeinde Schmerikon,
[...],
vertreten durch
Alex Keller, Rechtsanwalt, relevanz.legal,
[...],
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizerische Bundesbahnen AG,
[...],
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Verkehr BAV,
[...],
Vorinstanz.

Gegenstand

Plangenehmigung STEP AS 25 Ausbauten Obersee,
Kanton St. Gallen - Gemeinden Uznach, Schmerikon
und Rapperswil-Jona.

Sachverhalt:**A.**

Die Bundesversammlung entschied mit Bundesbeschluss über den Ausbauschritt 2025 der Eisenbahninfrastruktur vom 21. Juni 2013 (Bundesbeschluss AS 25, SR 742.140.1), dass auf der Strecke zwischen St.Gallen und Rapperswil-Jona bis Ende 2025 Leistungssteigerungen vorzunehmen seien (Art. 1 Abs. 2 Bst. r Bundesbeschluss AS 25). In Umsetzung dessen sieht die 2016 von den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) beim Bundesamt für Verkehr (BAV) eingereichte Planvorlage STEP AS 25, Ausbauten Obersee, einen Doppelspurausbau auf der Strecke zwischen den im Kanton St.Gallen gelegenen Gemeinden Uznach und Schmerikon vor. Damit kann die Zugfolgezeit auf dem Streckenabschnitt zwischen Schmerikon und Rapperswil-Jona verkürzt werden und es ist geplant, dass auf genannter Strecke neu täglich 151 Züge anstatt wie bisher 81 verkehren. Für die Realisierung dieses Vorhabens sind nebst dem genannten Doppelspurausbau zahlreiche weitere Infrastrukturanpassungen notwendig (u.a. Anpassungen bei den bestehenden Bahnübergängen Allmeindstrasse, Aabach und Bleicherweg; Fahrbahnerneuerung des bestehenden Gleises; Dammbau auf der Strecke zwischen Uznach und Schmerikon; Ersatzbau der Brücken Linthpark, Ernetschwilerbach und Aabach; Verlängerung des bestehenden Personendurchlasses Härti; Umsetzung des Linienkonzepts Fahrstrom; verschiedene Anpassungen von Perrons und Sicherungsanlagen sowie diverser Stützkonstruktionen). Vom 25. April bis 24. Mai 2017 wurde die öffentliche Planaufgabe in den Gemeinden Uznach, Schmerikon und Rapperswil-Jona durchgeführt.

B.

Am 24. Mai 2017 erhob die Gemeinde Schmerikon Einsprache und beantragte, die Planvorlage sei abzuweisen; eventualiter sei die als Niveauübergang ausgestaltete Kreuzung zwischen der Allmeindstrasse und der Strecke Schmerikon – Uznach direkt beim derzeit bereits bestehenden Bahnübergang (nachfolgend: BUe) Allmeindstrasse durch eine Unterführung bzw. Umfahrung zu ergänzen. Zur Begründung führte sie aus, durch die Planvorlage werde der Verkehr auf der Bahnstrecke erhöht, was zu einer Erhöhung der Schliessungszeiten der Schranke beim BUe Allmeindstrasse führe. Dies beeinträchtige sowohl die Verkehrssicherheit auf dem angrenzenden Strassennetz als auch die hinreichende Erschliessung des südlich der Bahngleise gelegenen Siedlungsgebiets von Schmerikon. Besonders schwer wiege dabei, dass der Rückstau bis zur Ortsdurchfahrt reiche und dadurch deren Funktion als Durchgangsstrasse beeinträchtigt werde.

C.

Das BAV hiess die Einsprache teilweise gut und ergänzte die Plangenehmigung betreffend den BUe Allmeindstrasse und die Blaulichtorganisationen mit den beiden folgenden Auflagen:

"Ziff. 8.2.2 *BUe Allmeindstrasse*: Die SBB haben mit dem Kanton St.Gallen und der Gemeinde Schmerikon die kurz- und mittelfristig für einen gehörigen Betrieb des BUe Allmeindstrasse notwendigen flankierenden Massnahmen festzulegen. Weiter haben sie sich über die geplante Umfahrung, die Beteiligung der Parteien daran etc. abzusprechen.

Ziff. 8.2.3 *Blaulichtorganisationen*: Die SBB setzen folgende Vorgehensweise um: Im Falle eines Einsatzes wenden sich die Blaulichtorganisationen an eine von den SBB anzugebende Telefonnummer. Darauf sperren die SBB den Bahnverkehr kurzfristig, damit die Blaulichtorganisationen passieren können."

Ferner erwog das BAV, dass der BUe Allmeindstrasse den eisenbahnrechtlichen Bestimmungen entspreche, zumal die SBB gemäss Ziff. 2.4.3 des Dispositivs der Plangenehmigung für die Gewährleistung der Sicherheit am BUe die erforderlichen strassenseitigen Signale und Markierungen gemäss den Erwägungen zu überprüfen, bei Bedarf anzupassen und Änderungen mit der zuständigen Behörde zu koordinieren hätten. Im Übrigen wies das BAV die Einsprache ab, soweit es darauf eintrat oder die Einsprache nicht als gegenstandslos geworden abschrieb. Insgesamt gelangte das BAV zum Schluss, dass das Projekt unter Berücksichtigung der angeordneten Auflagen den massgebenden gesetzlichen Bestimmungen entspreche und ihm keine höherrangigen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstünden, weshalb es die Plangenehmigung am 14. Juni 2018 mit den erwähnten Auflagen erteilte.

D.

Am 16. August 2018 erhebt die Gemeinde Schmerikon (nachfolgend: Beschwerdeführerin) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Plangenehmigungsverfügung vom 14. Juni 2018 und beantragt unter Kostenfolge deren Aufhebung. Im vorliegenden Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht verlangt sie – im Gegensatz zum Einspracheverfahren – nicht mehr, die Kreuzung zwischen der Allmeindstrasse und der Bahnlinie direkt beim bestehenden BUe Allmeindstrasse durch eine Unterführung bzw. Umfahrung zu ergänzen. Dies sei aufgrund der schwierigen geografischen

Lage, den engen Platzverhältnissen, technischen Realisierungsschwierigkeiten sowie den damit verbundenen Kosten für die Erstellung der Unterführung nicht sinnvoll. Notwendig sei hingegen eine rückwärtige Erschliessung des südlich der Bahnlinie gelegenen Siedlungsteils von Schmerikon im Ortsteil Härti, ähnlich wie sie das kantonale Verbindungsstrassenprojekt A53-Gaster vorsehe. Eventualiter verlangt sie deshalb, die Verkehrs- und Erschliessungssituation durch den Bau einer vollständig neu zu errichtenden, weiter östlich des BUe Allmeindstrasse im Ortsteil Härti gelegenen Unterführung bzw. Umfahrung zu verbessern. Dazu verlangt sie mit ihrem Eventualantrag folgende Ergänzung der Plangenehmigung: Die SBB reichen dem BAV vor Baubeginn das Plangenehmigungsgesuch für die Unterführung der geplanten Umfahrung und die Vereinbarung mit dem Kanton St.Gallen und der Gemeinde Schmerikon über die Kostenbeteiligung an der Unterführung der geplanten Umfahrung zur Genehmigung ein. Zur Begründung bringt sie vor, die verlängerten Schliessungszeiten der Schranke am bestehenden BUe Allmeindstrasse führten zu erweitertem Rückstau auf die Ortsdurchfahrt und schränke dadurch deren Funktion als Durchgangsstrasse ein. Auch sei von einer erhöhten Unfallgefahr auszugehen. Es bestehe seitens der SBB daher eine Pflicht zum Bau einer Unterführung, zumal selbst die kantonale Fachinstanz keine geeigneten Massnahmen zur strassenseitigen Verbesserung habe aufzeigen können.

E.

Mit Beschwerdeantwort vom 19. September 2018 schliesst die SBB (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) unter Kosten- und Entschädigungsfolgen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, weil die hinreichende Erschliessung der Ortsteile Allmeind und Härti trotz der verlängerten Schliessungszeiten der Bahnschranke nicht ernsthaft infrage gestellt werde.

F.

Das BAV (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt am 2. November 2018 unter Kostenfolge die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, da die Gemeinde Schmerikon für den Bau einer zweiten Zufahrt zum südlich der Bahnlinie gelegenen Siedlungsgebiet zuständig sei, sie den Bau einer zweiten Zufahrt bislang aber nicht für nötig befunden habe und dies nun mit Bundesgeldern zu korrigieren versuche.

G.

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) verzichtet am 27. November 2018 auf einer Stellungnahme. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

äussert sich mit Schreiben vom 3. Dezember 2018 dahingehend, dass die Beschwerde keine grundsätzlichen planerischen oder planungsrechtlichen Fragen aufwerfe, und teilte dem Bundesverwaltungsgericht den Verzicht auf eine weiterreichende Stellungnahme mit.

H.

Die Beschwerdeführerin hält mit Replik vom 22. Januar 2019 an ihren eingangs gestellten Anträgen fest und reicht am 18. April 2019 weitere Unterlagen ein.

I.

Die Beschwerdegegnerin reicht am 22. Mai 2019 eine Stellungnahme betreffend die Reduktion von Sperrzeiten am streitbetroffenen BUe ein.

J.

Das Baudepartement des Kantons St.Gallen äussert sich am 29. Mai 2019 zum Thema der strassenseitig flankierenden Massnahmen und zum Stand des Projekts der regionalen Verbindungsstrasse A53-Gaster.

K.

Die Beschwerdeführerin ersucht mit Schreiben vom 4. Juni 2019 erneut um Gutheissung der von ihr gestellten Anträge; die Beschwerdegegnerin beantragt mit Replik vom 12. Juni 2019 deren Abweisung.

L.

Die Beschwerdeführerin reicht am 20. Juni 2019 unaufgefordert eine Stellungnahme ein, in welcher sie um Gutheissung ihrer bisherigen Anträge ersucht.

M.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit relevant – 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 Sinn von Art. 33 VGG entschieden hat.

Bei der angefochtenen Plangenehmigung handelt es sich um eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren als Einsprecherin (vgl. Art. 18f Abs. 3 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]) beteiligt und ist mit ihren Anträgen nicht vollends durchgedrungen. Namentlich sah das BAV in der Plangenehmigung vom 14. Juni 2018 davon ab, ihre Erteilung vom Bau der nachgesuchten Unterführung bzw. Umfahrung abhängig zu machen. Angesichts dessen verfügt die Beschwerdeführerin über ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung und sie hat als beschwert im Sinn von Art. 48 Abs. 1 VwVG zu gelten.

1.3 Die Überprüfung der Kostenverteilung bei Kreuzungsbauwerken zwischen Bahn und Strasse bildet nicht Gegenstand der angefochtenen Plangenehmigung. Die massgeblichen Grundsätze zur Kostenverlegung sind in Art. 26 f. EBG niedergelegt. Diese finden jedoch keine Anwendung, falls zwischen den Beteiligten abweichende Vereinbarungen getroffen werden (Art. 32 EBG). Damit soll den betroffenen Parteien die Freiheit belassen werden, im Einzelfall von den gesetzlichen Grundsätzen abweichende Vereinbarungen über die Kosten zu treffen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Eisenbahngesetzes vom 3. Februar 1956, BBl 1956 I 213, S. 250). Dies räumt den Parteien zunächst die Möglichkeit ein, die Kostenverlegung einvernehmlich zu regeln. Erst im Streitfall wäre darüber – zu einem späteren Zeitpunkt – im Rahmen eines Anstandsverfahrens

(Art. 40 Abs. 2 EBG) zu befinden. Soweit die Beschwerdeführerin diesbezüglich in ihrem Eventualbegehren Anträge stellt, ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht darauf einzutreten.

1.4 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit – vorbehaltlich der obigen Ausführungen (E. 1.3) – einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG). Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechts-erheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

Die Beschwerdeführerin anerkennt den durch die Vorinstanz festgestellten Sachverhalt als zutreffend. Ebenfalls unbestritten ist, dass der BUe Allmeindstrasse den eisenbahnrechtlichen Bestimmungen entspricht. Strittig sind indes verschiedene andere Fragen der materiellen Rechtmässigkeit der Plangenehmigungsverfügung, darunter hinsichtlich des beschwerdeführerischen Hauptantrags Fragen der strassenmässigen Erschliessung und der Verkehrssicherheit sowie eventualiter die Pflicht zur Ergänzung des BUe Allmeindstrasse durch eine Unterführung bzw. Umfahrung im Ortsteil Härti. Bevor im Einzelnen näher darauf einzugehen ist, bedürfen die gesetzlichen Grundlagen der Erteilung einer eisenbahnrechtlichen Plangenehmigung und des dabei anwendbaren Verfahrens der kurzen Erläuterung.

Gemäss Art. 18 Abs. 1 EBG dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (sog. Eisenbahnanlagen), nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Genehmigungsbehörde ist das BAV (Art. 18 Abs. 2 EBG). Laut Art. 18 Abs. 3 EBG werden mit der Plangenehmigung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt. Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Dabei ist das kantonale Recht zufolge Art. 18 Abs. 4 EBG zu berücksichtigen, soweit es das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt. Sodann sieht die Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. November 1983 (Eisenbahnverordnung, EBV, SR 742.141.1) in Art. 3

Abs. 1 vor, dass den Belangen der Raumplanung, des Umweltschutzes und des Natur- und Heimatschutzes bereits bei der Planung und Projektierung Rechnung zu tragen ist. Mit der Plangenehmigung stellt das BAV nach Art. 6 Abs. 2 EBV fest, dass die genehmigten Unterlagen die Erstellung einer vorschriftskonformen Eisenbahnanlage erlauben. Die Plangenehmigung gilt als Baubewilligung (Art. 6 Abs. 6 EBV).

4.

Die Gemeinde Schmerikon stellt im Hauptantrag, welcher auf Abweisung der Plangenehmigung lautet, die Erschliessung der südlich der Bahnlinie gelegenen Ortsteile Allmeind und Härti infrage. Insbesondere erachtet sie die Verkehrssicherheit und die Zufahrt der Blaulichtorganisationen als unzureichend. Eventualiter dürfe die Plangenehmigung darum erst ausgesprochen werden, wenn die hinreichende Erschliessung mittels einer östlich des BUe Allmeindstrasse im Ortsteil Härti neu zu erstellenden Unterführung bzw. Umfahrung, welche die Verkehrssicherheit verbessere und den ungehinderten Zugang der Blaulichtorganisationen ermögliche, sichergestellt sei.

4.1 Im Folgenden ist zunächst der auf Abweisung der Plangenehmigung lautende Hauptantrag der Beschwerdeführerin zu prüfen.

4.1.1 Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, die Sperrzeit beim BUe Allmeindstrasse erhöhe sich von derzeit zwei Minuten auf mindestens sechseinhalb Minuten. Dies beeinträchtige die Erschliessung des südlichen Siedlungsgebiets von Schmerikon mit rund 500 Arbeitsplätzen und rund 700 Einwohnern empfindlich, weil der BUe Allmeindstrasse den einzigen strassenmässigen Anschluss ans übergeordnete Strassennetz darstelle. Die Genehmigung der Planvorlage habe eine Verkehrserhöhung bzw. eine Zunahme von Verkehrsstau sowie Rückstau auf die Ortsdurchfahrt – der Hauptstrasse und der St.Gallerstrasse – zur Folge, sodass eine hinreichende strassenmässige Erschliessung nicht mehr gewährleistet sei und der Zugriff der Rettungskräfte nicht ausreichend sichergestellt werden könne. Auch sei zu beachten, dass die Ortsdurchfahrt vom Bundesrat als Durchgangsstrasse eingestuft worden sei, und damit nicht nur kantonale, sondern auch nationale Interessen betroffen seien. Ferner erhöhe sich die Unfallgefahr weiter, obwohl bereits jetzt zahlreiche Unfälle mit Personenschaden ausgewiesen würden. Angesichts der beeinträchtigten Erschliessung, der bei der Nutzungsplanung grosses Gewicht zukomme, dürfe die Plangenehmigung nicht erteilt werden bzw. müsse der BUe Allmeindstrasse durch eine zusätzliche Unterführung im weiter östlich gelegenen

Ortsteil Härti ergänzt werden, um damit eine ausreichende Erschliessung sicherzustellen.

Die Beschwerdegegnerin anerkennt die gerügte Erhöhung der Sperrzeiten von zwei auf mindestens sechseinhalb Minuten, was künftig zu einem geschlossenen BUe von 13 bis maximal 14.5 Minuten pro Stunde führe, weist aber darauf hin, dass der BUe Allmeindstrasse damit während rund einer dreiviertel Stunde passierbar geöffnet bleibe. Somit könne die Erschliessung nicht ernsthaft als infrage gestellt gelten, zumal das Sperrzeitenregime in Übereinstimmung mit den geltenden eisenbahnrechtlichen Bestimmungen erfolge. Die Gemeinde habe in den letzten Jahrzehnten die Entwicklung des südlichen Siedlungsgebiets von Schmerikon zu einem Wohn- und Industriegebiet bewusst vorangetrieben. Raumplanerische Aufgaben fielen in die Zuständigkeit der Gemeinde, die ihrerseits zur Sicherstellung der Erschliessung verpflichtet sei.

Die Vorinstanz gibt zu bedenken, die Gemeinde Schmerikon habe im Gebiet Allmeind eine Zone mit Gewerbe und anderen Bauten angesiedelt und dabei die Erschliessung via den BUe Allmeindstrasse vorgenommen. Zudem habe die Gemeinde den Ausbau des Gewerbegebiets vorangetrieben. Dennoch habe sie eine zweite Zufahrt offenbar nicht für nötig befunden. Einen allfälligen Erschliessungsmangel habe sie darum selber zu verantworten. Es sei nicht Aufgabe der SBB, die Erschliessung eines Gewerbegebiets zu verbessern und Versäumnisse der Beschwerdeführerin mit Bundesgeldern zu korrigieren. Sodann sei die eventualiter beantragte Unterführung bzw. Umfahrung im Ortsteil Härti in einem kantonalen Verfahren zu bewilligen, weil es sich dabei um eine Nebenanlage im Sinn von Art. 18m Abs. 1 EBG handle, deren Erstellung und Änderung dem kantonalen Recht unterstehe.

4.1.2 Das Erfordernis der hinreichenden Erschliessung eines Grundstücks bzw. eines Quartiers ergibt sich zunächst aus dem Bundesrecht, dort namentlich aus Art. 22 Abs. 2 Bst. b und Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700; zum unbestimmten Rechtsbegriff der Erschliessung siehe ELOI JEANNERAT, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Taschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Rz. 16 bis 21 zu Art. 19). Demnach gilt Land als erschlossen, wenn u.a. eine für die betreffende Nutzung des Grundstücks hinreichende Zufahrt besteht. Dies ist dann der Fall, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der betroffenen Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Die Zufahrten sollen

verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Was als hinreichende Zufahrt gilt, hängt von der Nutzung des betroffenen Grundstücks sowie von den massgeblichen (im Besonderen den örtlichen) Umständen des Einzelfalls ab. Im Detail ergeben sich die einzelnen Anforderungen jedoch erst aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am skizzierten bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben (vgl. zum Ganzen: BGE 136 III 130 E. 3.3.2; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_433/2017 vom 17. April 2018 E. 4.1, je m.w.H.).

4.1.3 Gemäss Art. 67 Abs. 1 Bst. a des St.Gallischen Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2017 (PBG, sGS 731.1) gilt Land u.a. als erschlossen, wenn eine hinreichende Zu- und Wegfahrt besteht. Zugleich weist die kantonale Rechtsprechung auf die Wichtigkeit einer hinreichenden Erschliessung gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG hin, insbesondere auf das Kriterium einer hinreichenden Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste. Eine Zufahrt gilt dann als hinreichend, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und der geplanten Überbauung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrriechtabfuhr und Schneeräumung) ungehindert benützt werden kann. In Betracht zu ziehen sind die örtlichen Gegebenheiten sowie die Anlage und die Zweckbestimmung der Gebäude, denen die Zufahrt zu dienen hat (siehe die Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons St.Gallen vom 12. April 2011 E. 8.1 [in:] Gerichts- und Verwaltungspraxis [GVP] 2011 Nr. 19, S. 68 ff., 72 und vom 20. März 2012 E. 3.2.4 [in:] GVP 2012 Nr. 20 S. 61 ff., 68).

4.1.4 Im südlich der Bahnlinie gelegenen Siedlungsgebiet von Schmerikon befinden sich die Ortsteile Allmeind und Härti. Bei diesen handelt es sich laut dem Zonenplan der Gemeinde Schmerikon vom 31. März 2016 vorwiegend um eine Industriezone (I), teils aber auch um Gewerbe-Industriezonen (GI), Wohn-Gewerbe-Zonen (WG2 und WG3) und Grünzonen (G). Hinsichtlich der Erschliessung von Land für den Wohnungsbau sieht das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR 843) in Art. 4 Abs. 1 vor, dass die Groberschliessung eines zu überbauenden Gebiets mittels Strassen und Wegen erfolgt. Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt, da das Gebiet via den BUe Allmeindstrasse durch die bestehenden Wege und Strassen zugänglich ist. Dem motorisierten Individualverkehr steht die ungehinderte Zu- und Wegfahrt von und aus den

Ortsteilen Allmeind und Härti während rund einer dreiviertel Stunde offen, was in baulicher Hinsicht grundsätzlich eine hinreichende strassenmässige Erschliessung darstellt. In diesem Kontext sei auch darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin im Verlauf des Beschwerdeverfahrens nicht weiter davon ausgeht, die gerügte Erschliessung sei gar nicht mehr gewährleistet, sondern sie erachtet diese mit Blick auf die Erhöhung der Sperrzeiten beim BUe Allmeindstrasse nur noch als gefährdet.

4.1.5 Des Weiteren spielen polizeiliche Überlegungen – wie die Verkehrssicherheit – eine wesentliche Rolle. Eine hinreichende Zufahrt ist mitunter davon abhängig, dass die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (Feuerwehr, Krankenwagen, Kehrriemabfuhr, Elektrizitäts- und Wasserwerke etc.) gewährleistet ist. Jedoch kann unter Berücksichtigung der konkreten Umstände auch eine unbequeme Zufahrt als hinreichend gelten, wenn die Sicherheit aller Benützendenden auf der gesamten Strecke sichergestellt ist (vgl. Urteile des BGer vom 1C_273/2014 vom 13. November 2014 E. 4.3.4, 1C_30/2010 vom 2. November 2010 E. 3.1 und 1C_382/2008 vom 5. Februar 2009 E. 3.2; prägnant dazu auch JEANNERAT, a.a.O., Rz. 22 und 24 zu Art. 19). Die Vorinstanz hat solchen polizeilichen Überlegungen Rechnung getragen, indem sie in der Auflage 2.4.3 festhielt, dass die Beschwerdegegnerin für die Gewährleistung der Sicherheit am Bahnübergang die erforderlichen strassenseitigen Signale und Markierungen zu prüfen und bei Bedarf anzupassen habe.

4.1.6 Im vorliegenden Kontext kommt sodann der Zufahrt von Blaulichtorganisationen besonderes Gewicht zu. Diesbezüglich ist die von der Vorinstanz verfügte Auflage 8.2.3 zu berücksichtigen, wonach sich die Blaulichtorganisationen im Fall eines Einsatzes an eine von den SBB anzugebende Telefonnummer wenden. Daraufhin sperren die SBB den Bahnverkehr kurzfristig, damit die Blaulichtorganisationen passieren können. Zwar stellt die Beschwerdeführerin die Zulässigkeit dieses Vorgehens infrage, jedoch handelt es sich dabei um eine geläufige Praxis, die bspw. bei den Spitälern Zollikerberg und Burgdorf zur Anwendung gelangt. Dadurch ist sichergestellt, dass Sanitätsfahrzeuge den BUe Allmeindstrasse im Notfall jederzeit passieren können. Es handelt sich unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit um ein funktionell zweckmässiges Vorgehen, das sich an anderen Orten im Alltag mehrfach bewährt hat und das zwischen den sich widerstrebenden Sicherheitsinteressen und dem Mobilitätsbedürfnis der Bevölkerung (via motorisiertem Individualverkehr und Bahn), aber

auch den finanziellen Aspekten, welche mit dem Errichten von Infrastrukturbauten einhergehen, einen vernünftigen Ausgleich aller involvierten Interessen schafft.

4.1.7 Zusätzlich hatte die Vorinstanz auch die Gesamtsicherheit des BUe zu beurteilen. Beim BUe ist eine weitere Reduktion der Schliessungszeiten der Schranke gemäss unbestritten gebliebener Auskunft der Beschwerdegegnerin nicht möglich. Strassenseitig ist laut der Verkehrserhebung BUe Allmeindstrasse Schmerikon und Grynaustrasse Uznach vom 8. September 2016 bei einem Szenario ohne Verbindungsstrasse A53-Gaster aufgrund der erhöhten Sperrzeiten von einem deutlichen Rückstauereffekt und betrieblich negativen Beeinflussungen auszugehen. Zwar sei auf der Allmeindstrasse genügend Stauraum vorhanden, jedoch werde die Zu- und Wegfahrt zu kleineren Erschliessungsstrassen durch den Rückstau erschwert, weshalb Massnahmen zur Staureduktion zu ergreifen seien. Mit dem geplanten Bau der Verbindungsstrasse A53-Gaster wäre eine deutliche Reduktion der Verkehrsbelastung zu erwarten, namentlich eine verminderte Rückstaulänge von ca. 25% bis 50%. Das Baudepartement des Kantons St.Gallen teilte dem Bundesverwaltungsgericht diesbezüglich mit Schreiben vom 29. Mai 2019 mit, dass die Verbindungsstrasse A53-Gaster aktuell bearbeitet werde. Es sei ein Anschluss zwischen der Bahnlinie und dem Aabach an das Industriegebiet Schmerikon vorgesehen. Die öffentliche Planaufgabe des Projekts sei allerdings erst für das Jahr 2022 terminiert, weshalb aus zeitlichen Gründen als flankierende strassenseitige Massnahme der Bau der von der Beschwerdeführerin beantragten Unterführung bzw. Umfahrung im Ortsteil Härti voranzutreiben sei.

4.1.8 Soweit der strassenseitige Verkehrsrückstau Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet, obliegt es dem Kanton St.Gallen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen (Art. 83 BV *e contrario*; Art. 6 Abs. 1 des St.Gallischen Strassengesetzes vom 12. Juli 1988 [StrG, sGS 732.1]; 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 Schmerikon zu ergreifen. Laut der bereits erwähnten Verkehrserhebung BUe Allmeindstrasse Schmerikon und Grynaustrasse Uznach vom 8. September 2016 könnten nebst der geplanten Verbindungsstrasse im Rahmen des Verkehrsmanagements Massnahmen wie bspw. die Dosierung der Anzahl Fahrzeuge mittels Lichtsignalanlagen auf den Kantonsstrassen (der Zürcherstrasse, der Hauptstrasse und der

St.Gallerstrasse) ergriffen werden. Sie alle sind Kantonsstrassen 2. Klasse, welche in die alleinige Hoheit des Kantons St.Gallen fallen (Art. 6 Abs. 1 StrG und Anhang 1 S. 7 des Kantonsratsbeschlusses über den Kantonsstrassenplan des Kantons St.Gallen vom 28. September 1987 [sGS 732.15]). Bei der Allmeindstrasse wiederum handelt es sich um eine Gemeindestrasse 2. Klasse, die in die Hoheit der Gemeinde Schmerikon fällt (vgl. Art. 11 und Art. 38 Abs. 1 StrG, ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St.Gallen vom 20. März 2012 E. 3.1.2 [in:] GVP 2012 Nr. 20 S. 61 ff., 63). Demzufolge sind die auftretenden Verkehrsprobleme gemeinsam durch den Kanton St.Gallen und die Gemeinde Schmerikon zu lösen. 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 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG, SR 741.01]).

4.2 Hinsichtlich des beschwerdeführerischen Eventualantrags ist weiter umstritten, ob seitens der SBB eine Pflicht besteht, das südlich der Bahnlinie gelegene Siedlungsgebiet von Schmerikon – zusätzlich zum bestehenden BUe Allmeindstrasse – durch den Bau einer weiter östlich im Ortsteil Härti gelegenen Unterführung bzw. Umfahrung zu erschliessen.

4.2.1 Im Gegensatz zum vorinstanzlichen Einspracheverfahren verlangt die Beschwerdeführerin vor Bundesverwaltungsgericht – wie vorne erwähnt – nicht weiter, dass direkt beim BUe Allmeindstrasse eine Unterführung bzw. Umfahrung zu errichten ist. Sie erachtet aber dessen Ergänzung durch den vollständigen Neubau einer Unterführung bzw. Umfahrung im Industriegebiet am östlichen Ende der Allmeindstrasse im Ortsteil Härti als notwendig, weil nur so die Verkehrssicherheit hinreichend gewährleistet werden könne. Die mit dem Ausbau der Bahn- und Strasseninfrastruktur verbundenen Interessenskonflikte seien durch die Verlegung von Niveauübergängen oder deren Ersatz durch den Bau von Über- oder Unterführungen zu lösen.

Die Beschwerdegegnerin ist dementsgegen der Ansicht, es bestünde kein Anlass, den bestehenden BUe zu ersetzen oder neu (zusätzlich) zu bauen. Die Beschwerdeführerin bemühe sich gar nicht um eine strassenseitige Verbesserung der Situation für den motorisierten Individualverkehr, sondern ziele mit ihrem Verhalten primär darauf ab, die Kosten für ein entsprechendes Strassenbauprojekt, welches sich schätzungsweise auf 7 bis 10 Millionen Franken belaufen würde, auf die SBB abzuwälzen.

Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, die von der Gemeinde Schmerikon beantragte Unterführung bzw. Umfahrung im Ortsteil Härti sei keine Anlage, die ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb diene, weshalb auch nicht von einer Eisenbahnanlage im Sinn von Art. 18 Abs. 6 EBG auszugehen sei.

4.2.2 Die beantragte Unterführung bzw. Umfahrung am östlichen, im Ortsteil Härti gelegenen Ende der Allmeindstrasse weist eine vom bestehenden BUe Allmeindstrasse nicht unbeachtliche räumliche Distanz auf und ist – wie die Vorinstanz zu Recht vorbringt – Teil des Verbindungsstrassenprojekts A53-Gaster, welches u.a. zwar die Erhöhung der Verkehrssicherheit, insbesondere aber auch die Aufwertung von Siedlungsgebieten, deren verbesserte Erreichbarkeit sowie insgesamt siedlungsverträgliche regionale Strassenverbindungen zum Ziel hat (nähere Angaben zu genanntem Verbindungsstrassenprojekt sind abrufbar unter: www.a53-gaster.ch). Es handelt sich mit anderen Worten nicht um eine reine Eisenbahnanlage im Sinn von Art. 18 Abs. 1 EBG, deren Begriff eng auszulegen ist (vgl. Urteil des BVGer A-3837/2018 vom 20. Mai 2019 E. 3.4.2 m.w.H.).

4.2.3 Fraglich ist, ob bei der beantragten Unterführung bzw. Umfahrung im Ortsteil Härti allenfalls eine gemischte Nutzung vorliegt. Als gemischt genutzte Bauten und Anlagen gelten solche, die sowohl bahnbetriebliche als auch betriebsfremde Elemente enthalten. Sei es, dass im gleichen Gebäude betriebsdienliche und betriebsfremde Räume vorkommen, sei es, dass einzelne Gebäudeteile oder Räume sowohl dem Bahnbetrieb als auch betriebsfremden Aktivitäten dienen. Erscheinen gemischte Bauten in baulicher und funktioneller Hinsicht als Einheit, sind sie entsprechend ihrer überwiegenden bahnbetrieblichen oder anderen Zwecksetzung im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren oder im massgeblichen kantonalen Verfahren zu beurteilen, mithin in einem einzigen Verfahren. Hängen die Teile der gemischten Baute hingegen weder funktionell noch betrieblich voneinander ab und können sie nicht als Gesamtbauwerk verstanden werden, rechtfertigt es sich nicht, sie im selben Verfahren zu behandeln (siehe BGE 133 II 49 E. 6.4, ferner Urteil des BVGer A-3837/2018 vom 20. Mai 2019 E. 3.4.3 m.w.H.).

4.2.4 Beispielsweise qualifizierte das Bundesgericht einen geplanten Bushof, welcher als Neubauprojekt im Zusammenhang mit der Gestaltung des Bahnhofs Sissach für die Bahn 2000 entwickelt worden war, nicht als Eisenbahnanlage im Sinn von Art. 18 Abs. 1 EBG. Zur Begründung verwies es auf den Umstand, dass die Erstellung, der bauliche Unterhalt sowie die

Erneuerung des Bushofs allein von der Gemeinde Sissach auf eigene Kosten vorgenommen und dieser nur durch die Baselland Transport AG und nicht durch die SBB benützt werden würde. Im gleichen Entscheid äusserte sich das Bundesgericht zudem zur Qualifikation einer sich beim Bahnhof befindenden Allee bzw. Unterführung. Es befand, dass diese in erster Linie dem Fussgängerverkehr diene, und zwar nicht nur demjenigen vom und zum Bahnhof, sondern allen an der Bahnhofstrasse zirkulierenden oder die Gleisunterführung benützenden Fussgängern. Die Allee bzw. Unterführung stelle deshalb ebenfalls keine Eisenbahnanlage dar (vgl. Urteil des BGer 1A.147/1994 vom 23. Mai 1995 E. 3.a und 3b [in:] ZBI 97/1996 S. 373 ff., 377 f.).

4.2.5 Zwischen der beantragten Unterführung bzw. Umfahrung im Ortsteil Härti und dem Bahnbetrieb, der über den BUe Allmeindstrasse abgewickelt wird, besteht kein ausreichender Sachzusammenhang. Eine Unterführung würde vom motorisierten Individualverkehr genutzt. Sie würde die Ortsteile Allmeind und Härti aufwerten, deren Erreichbarkeit verbessern und die Anbindung ans regionale Strassenverkehrsnetz besser ausgestalten. Da dieses Gebiet aber bereits durch den BUe Allmeindstrasse hinreichend, wenn auch nicht besonders angenehm, erschlossen ist (dazu E. 4.1), kann der Bedarf für die Realisierung eines entsprechenden Projekts nicht als durch die Beschwerdegegnerin ausgelöst gelten. Die Umsetzung der Unterführung bzw. Umfahrung, welche – wie erwähnt – eine nicht unbeachtliche räumliche Distanz zum BUe Allmeindstrasse aufweist und Teil der Verbindungsstrasse A53-Gaster bildet, erfüllt primär ein Bedürfnis des Kantons St.Gallen und der Gemeinde Schmerikon als Wirtschaftsstandorte und liegt daneben im Interesse staubetroffener Strassenbenützenden. Das Bundesrecht kennt keinen Anspruch auf eine besonders angenehme Erschliessung (siehe E. 4.1.5). Angesichts dessen besteht aus bundesrechtlicher Sicht kein Anlass, den bestehenden BUe Allmeindstrasse durch eine neu zu bauende Unterführung bzw. Umfahrung im weiter östlich gelegenen Ortsteil Härti zu ergänzen. Überdies wäre der Bau einer Unterführung in Gestalt einer Umfahrungsstrasse allein aufgrund des Doppelspurausbaus zwischen Uznach und Schmerikon mit Blick auf die anderweitig hinreichende Erschliessung via dem BUe Allmeindstrasse für die Beschwerdegegnerin unverhältnismässig. Bei der beantragten Unterführung bzw. Umfahrung im Ortsteil Härti handelt es sich folglich nicht um eine gemischte Anlage, sondern um eine Baute bzw. Anlage im Sinn von Art. 18m Abs. 1 EBG, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dient (sog. Nebenanlage), deren Erstellung oder Änderung darum dem kantonalen

Recht untersteht und die im entsprechenden kantonalen Verfahren zu bewilligen ist.

5.

5.1 Zusammengefasst ging die Vorinstanz korrekterweise davon aus, dass die Erschliessung des südlich der Bahnlinie gelegenen Siedlungsgebiets von Schmerikon – insbesondere für den motorisierten Individualverkehr – durch die Erhöhung der Sperrzeiten zwar verschlechtert wird, die Erschliessung der Ortsteile Allmeind und Härti aber nach wie vor hinreichend sichergestellt ist. Die Vorinstanz hat im Rahmen der vorgenommenen Interessenabwägung sowohl die Sicherstellung der hinreichenden Erschliessung als auch die Verkehrssicherheit genügend berücksichtigt und die in ihrem Kompetenzbereich liegenden und nötigen Anordnungen getroffen. Die Plangenehmigung dürfte deshalb mit den verfügbaren Anordnungen ergänzt und erteilt werden, zumal sie nicht zu polizeiwidrigen Zuständen führt.

Ein allfälliges vom Kanton St.Gallen bzw. der Gemeinde Schmerikon zu verantwortendes Planungsdefizit wird durch den im Zuge der Plangenehmigung vorgesehenen Doppelspurausbau nicht neu geschaffen, sondern infolge der verlängerten Schliessungszeiten beim bestehenden BUe Allmeindstrasse lediglich akzentuiert. Die durch das BAV erteilte Plangenehmigung ändert aber nichts an den aufgezeigten Zuständigkeiten und Kompetenzen. Der Hauptantrag der Beschwerdeführerin, wonach die Plangenehmigung aufzuheben sei, ist deshalb abzuweisen.

5.2 Ebenfalls abzuweisen ist der Eventualantrag der Beschwerdeführerin, die Plangenehmigung sei in Ziff. 8.2.2 mit einem Genehmigungsvorbehalt zu ergänzen, wonach die SBB vor Baubeginn zuhanden der Vorinstanz ein Plangenehmigungsgesuch für die von ihr verlangte Unterführung bzw. Umfahrung im Ortsteil Härti einzureichen habe. Eine entsprechende an die SBB gerichtete Anweisung fällt nicht in den Kompetenzbereich des BAV.

6.

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

6.1 Der Beschwerdeführerin sind trotz ihres Unterliegens keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.2 Angesichts ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dasselbe gilt für die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE) sowie die Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- das ARE z.K.
- das ASTRA z.K.
- das Baudepartement des Kantons St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation AREG z.K.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Basil Cupa

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: