



Merkblatt

Kantonale Stellungnahmen im Rahmen von eisenbahn- und seilbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren des BAV

I. Einleitende Bemerkungen

Eisenbahnen und Seilbahnen sind Bundessache (Art. 87 BV). Im Eisenbahngesetz (EBG) hat der Bund die Regelungen für die Beurteilung von Eisenbahnvorhaben abschliessend festgelegt. Demnach bedürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau oder Betrieb einer Eisenbahn dienen, einer Plangenehmigung durch das Bundesamt für Verkehr (BAV). Seilbahnen zur Personenbeförderung mit mehr als 8 Personen pro Richtung bedürfen einer Konzession des Bundes sowie einer Plangenehmigung durch das BAV. Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesrechts:

- Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101)
- Seilbahngesetz (SebG; SR 743.01)
- Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021)
- Enteignungsgesetz (EntG; SR 711)
- Eisenbahnverordnung (EBV ; SR 742.141.1)
- Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnvorhaben (VPVE; R 742.142.1).
- Seilbahnverordnung (SebV, SR 743.011)

Die Kantone sind ein wichtiger Partner im Plangenehmigungsverfahren. Art. 18d EBG und Art. 12 Abs. 1 SebG regeln deshalb, dass das BAV im ordentlichen Plangenehmigungsverfahren die betroffenen Kantone obligatorisch anhört und ihnen die Möglichkeit der Stellungnahme binnen drei Monaten einräumt.

Die Verfahren sollen termingerecht, unter Wahrung der schützenwerten Rechte aller Verfahrensbeiträger und mit optimalem Einsatz der Ressourcen durchgeführt werden.

Mit dem vorliegenden Merkblatt möchte das BAV die Kantone dabei unterstützen, die kantonalen Stellungnahmen widerspruchsfrei, konsolidiert und den inhaltlichen und formellen Anforderungen entsprechend zu verfassen. Es ergänzt die bereits bestehenden Hilfsmittel zur Vereinheitlichung in Form und Struktur kantonalen Stellungnahmen bei Bundesvorhaben, so etwa die «Beurteilungsvorlage für UVP-pflichtige Bundesvorhaben» vom 1. Oktober 2018.



II. Plangenehmigungsverfahren

Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens prüft das BAV unter Berücksichtigung der eingeholten Fachstellungnahmen der Bundesämter (Art. 62a RVOG¹) und der Kantone, ob das ihm vorgelegte Projekt den massgeblichen technischen Vorschriften entspricht², ob die bundesrechtlichen Bestimmungen auf den Gebieten der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes sowie der übrigen betroffenen Rechtsbereiche eingehalten sind und ob die Interessen von betroffenen Eigentümern und anderen legitimierten Verfahrensparteien angemessen berücksichtigt werden. Die Plangenehmigungsverfügung schliesst das Verfahren ab, gilt als Baubewilligung (Art. 6 Abs. 6 EBV) und verpflichtet die Gesuchstellerin bei der Projektrealisierung zur Berücksichtigung:

- des Bundesrechts, das in jedem Fall von Gesetzes wegen gilt (Gesetze und Verordnungen),
- des vom BAV genehmigten Inhalts des Plandossiers (Pläne, Berichte mit den darin vorgesehenen Massnahmen) und
- der in der Plangenehmigung festgelegten Auflagen, Befristungen und Bedingungen (darunter auch solche gestützt auf kantonales Recht, welche durch das BAV beurteilt und gutgeheissen wurden, vgl. dazu unten Kap. VI).

III. Herausforderungen für die Behörden – Inhalt eines «Antrags»

Die an einem Plangenehmigungsverfahren beteiligten Behörden prüfen in ihrem Zuständigkeitsbereich, ob die eingereichten Planunterlagen die Realisierung des Projekts gemäss den einschlägigen Bestimmungen erlauben.

Um auf festgestellte «Mängel» bzw. «Fehler» in den Planunterlagen hinzuweisen respektive diese zu «heilen», können Behörden im Rahmen ihrer Mitwirkung «Anträge» stellen, damit:

- im Laufe des Verfahrens Klarstellungen erfolgen;
- Planunterlagen im Laufe des Verfahrens durch die Gesuchstellerin konsolidiert resp. überarbeitet werden;
- Auflagen (sowie auch Bedingungen und Befristungen) in der durch das BAV zu erteilenden Plangenehmigung angeordnet werden.

IV. «Nicht justiziable» Anträge

Zu vermeiden sind Anträge in kantonalen Stellungnahmen, welche nicht ausreichend konkret, klar und bestimmt sind und daher auch nicht Grundlage für den Entscheid im konkreten Einzelfall bilden können. Die folgenden Kategorien von Eingaben sind in diesem Sinn als «nicht justizierbar» einzustufen; auf solche Eingaben wird daher in der Regel vom BAV nicht eingetreten:

- a. Anträge, die sich nicht auf den Verfahrensgegenstand (Projektperimeter, Projekthinhalt) beziehen;
- b. Anträge, welche sich nicht auf eine eidgenössische oder kantonale Rechtsgrundlage oder eine kantonale Praxis stützen (sogenannte «ideelle» oder «gewünschte» Massnahmen, die dem Antragsteller nicht auferlegt werden können; «nice to have»);
- c. Anträge betreffend Fragen zur Haftpflicht und zur Kostenverteilung bei künftigen, noch ungewissen Sachverhalten;
- d. Anträge, mit denen in genereller Weise die Einhaltung des Bundesrechts bzw. die Umsetzung des Inhaltes der Plangenehmigungsunterlagen verlangt wird (das Bundesrecht ist von Gesetzes wegen zu beachten; mit Genehmigung der Planunterlagen werden diese und deren Inhalte für die Gesuchstellerin verbindlich – solche Anträge werden deshalb als gegenstandslos abgeschrieben);

¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, SR 172.010

² insbesondere jenen der EBV und der Ausführungsbestimmungen zur EBV (AB-EBV, SR 742.141.11)

- e. Anträge auf formelle Korrekturen von Planunterlagen, die jedoch keine konkreten Massnahmen zur Umsetzung des Projekts beinhalten (z.B. Korrektur eines Schreibfehlers in einem Bericht);
- f. Anträge, welche der Gesuchstellerin als Adressatin der Plangenehmigungsverfügung mangels Zuständigkeit nicht auferlegt werden können (z.B., wenn der Kanton vom Eisenbahnunternehmen die Aktualisierung eines «allgemeinen Entwässerungsplans» verlangt, was in die Zuständigkeit einer anderen Planungsbehörde fällt).

Im Übrigen sind «Anträge» mit nachstehendem Inhalt zu vermeiden respektive vor Abgabe der Stellungnahme zwingend zu bereinigen:

- g. Anträge (von verschiedenen Fachstellen einer Behörde), die sich gegenseitig widersprechen;
- h. ähnliche resp. identische Anträge, die in verschiedenen Teilen der Stellungnahme unterschiedlich formuliert sind.

V. Hinweise / Empfehlungen des Kantons

Die kantonale Leitbehörde kann gestützt auf die Beurteilungen ihrer Fachstellen jederzeit auch reine Hinweise oder Empfehlungen anbringen. Diese sind aber klar von den eigentlichen Anträgen abzugrenzen. Soweit zweckmässig, werden sie vom BAV in der Plangenehmigung erwähnt, gestützt darauf werden aber keine Auflagen angeordnet. Die Beachtung von Hinweisen oder Empfehlungen ist für die Gesuchstellerin freiwillig.

VI. Besonderer Aspekt – Antrag auf Grundlage des kantonalen Rechts – Begründung

Nach Art. 18 Abs. 4 EBG resp. Art. 9 Abs. 1 SebG sind für ein Bahnprojekt keine kantonalen Bewilligungen oder Pläne erforderlich. Das kantonale Recht ist aber zu berücksichtigen, soweit es das Eisenbahn- resp. Seilbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt.

Möchte ein Kanton Anträge gestützt auf kantonales Recht stellen, so ist die entsprechende Rechtsgrundlage zu bezeichnen und zu begründen, weshalb die kantonale Bestimmung zu beachten ist und weshalb dadurch die Vorgabe von Art. 18 Abs. 4 EBG resp. von Art. 9 Abs. 1 SebG, die Unternehmung nicht unverhältnismässig einzuschränken, aus Sicht des Kantons respektiert wird. Das BAV entscheidet dann in der Plangenehmigung abschliessend über solche Anträge. «Kantonales Recht» kann auch eine kantonale Praxis sein. Dafür gelten dieselben Grundsätze.

Gemäss Art. 18 Abs. 3 EBG resp. Art. 9 Abs. 1 SebG werden mit der Plangenehmigung des BAV sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (z.B. Rodungsbewilligung, Einleitungsbewilligung, Bewilligungen für Eingriffe in das Grundwasser, Entfernung von Ufervegetation, Eingriffe in Fischereigewässer, technische Ausnahmegewilligungen nach Eisenbahn- und Elektrizitätsrecht etc.). Die entsprechenden Gesuche um Ausnahmegewilligungen sind von der Gesuchstellerin zu beantragen und bilden ebenfalls Gegenstand der kantonalen Beurteilung in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Erachtet der Kanton Bewilligungen gestützt auf kantonales Recht erforderlich, weil der Sachverhalt auf Bundesebene nicht geregelt ist, kann der Kanton die Erteilung bzw. Nichterteilung der entsprechenden Bewilligung im Rahmen der Plangenehmigung beantragen. Nach Vernehmlassung bei der Gesuchstellerin und Prüfung der vom Kanton angeführten Begründung nimmt das BAV die gestellten Anträge als integrierende Bestandteile in das Dispositiv seiner Plangenehmigung auf. Eine separate Bewilligung durch den Kanton ist damit nicht mehr erforderlich. Dieses Vorgehen entspricht den Grundsätzen der Verfahrenskonzentration und -koordination (Grundsatz: Ein Projekt, ein Verfahren, ein Entscheid).

VII. Fazit – Einfache Massnahmen zur Konsolidierung einer Stellungnahme

Damit eine effiziente Bearbeitung der kantonalen Stellungnahme durch das BAV, die Gesuchstellerin und die in das Verfahren einbezogenen Bundesstellen erfolgen kann, ist es erforderlich, dass durch die zuständige kantonale Leitbehörde folgende Punkte vor der Übermittlung der Stellungnahme an das BAV beachtet werden:

1. Sämtliche Anträge sind deutlich als solche zu bezeichnen und von anderen Teilen der Stellungnahme abzugrenzen (z.B. durch eine eigene und fortlaufende Nummerierung, auf die im weiteren Schriftenwechsel stets zu referenzieren ist).
2. Es ist sicherzustellen, dass es sich um «justiziable» Anträge handelt, d.h. insbesondere:
 - a. der Antrag bezieht sich auf den konkreten Verfahrensgegenstand;
 - b. es wird verlangt, den Inhalt der Planunterlagen zu ergänzen oder zu korrigieren;
 - c. der Antrag ist genügend spezifiziert;
 - d. der Antrag enthält eine Massnahme, die sich konkret auf die Art und Weise auswirkt, wie das Projekt realisiert werden soll;
 - e. der Antrag kann der Gesuchstellerin tatsächlich und rechtlich auferlegt werden.
3. Generell ist zu prüfen:
 - a. dass sich die Anträge nicht gegenseitig oder dem Ergebnis einer allfälligen Vorkonsultation des Kantons widersprechen (es sei denn, der Sachverhalt habe sich seither massgeblich verändert);
 - b. dass Anträge mit ähnlichem Inhalt zu einem einzigen Antrag zusammengefasst werden.
4. Anträge gestützt auf kantonales Recht, insbesondere wenn der Kanton verlangt, es sei eine kantonale Bewilligung / Ausnahmegewilligung zu erteilen, umfassen die angerufene Rechtsgrundlage und eine Begründung sowie eine Beurteilung aus Sicht des Kantons bezüglich Art. 18 Abs. 4 EBG resp. Art. 9 Abs. 1 SebG.
5. Die kantonale Stellungnahme ist dem BAV in einem durchsuchbaren pdf-Format zuzustellen.

Bei Fragen stehen die Sektionen Bewilligungen I und Bewilligungen II des BAV gerne zur Verfügung.