Kantonaler Verkehrsrichtplan. Eisenbahngesetz. Sicherung einer im Richtplan festgelegten Güterumschlagsanlage.

Beachtlichkeit des Richtplaneintrages im Baubewilligungsverfahren betreffend ein Projekt eines privaten Dritten auf seinem richtplanerisch erfassten Grundstück. Sicherung der Anlage mittels Zustimmungsverweigerung oder Projektierungszone gemäss Eisenbahngesetz. Legitimation des Eisenbahnunternehmens (SBB) zur Anfechtung der Baubewilligung.

Art. 9 Abs. 1 RPG; Art. 18m und 18n ff. EBG; § 19 Abs. 1, § 315 Abs. 3 und § 338a Abs. 1 PBG

BRGE III Nr. 0129/2011 vom 17. August 2011 in BEZ 2011 Nr. 61

Aus den Erwägungen:

1. Im Streit liegt die Baubewilligung für eine Neubaute mit einer Textilreinigungsanlage. Das Baugrundstück liegt in der Industrie- und Gewerbezone IG/7 der Gemeinde X. Das in etwa die Form eines Dreiecks aufweisende Baugrundstück mit einer Nord-, einer Süd- und einer Ostecke hat eine Fläche von 141 748 m^2 und ist heute im östlichen Bereich teilweise bereits überbaut. Die Textilreinigungsanlage soll in der nördlichen Ecke des Baugrundstückes bei der Verzweigung S-/W-Strasse erstellt werden. (…)

2.1 Die Rekurrentin macht geltend, das Bauvorhaben tangiere den derzeit gültigen Richtplan und die geplante Richtplananpassung. Im Richtplan bestehe ein Eintrag für eine geplante Güterumschlagsanlage auf dem Baugrundstück. Richtpläne seien behördenverbindlich. Dementsprechend hätte der Gemeinderat den bestehenden Richtplaneintrag berücksichtigen und das Bauvorhaben auf seine Vereinbarkeit mit diesem Eintrag hin überprüfen müssen. Die Ausführungen im angefochtenen Beschluss, wonach dem Bauvorhaben seitens der kantonalen Richtplanung nichts entgegenstehe, seien demnach unzutreffend. Innerhalb des Siedlungsgebietes der Gemeinde X sei das Baugrundstück das einzige verbleibende Grundstück mit direkter Anbindung an die Bahnlinie, das den erforderlichen Flächenbedarf für eine Güterumschlagsanlage in der Grössenordnung von rund 25 000 m^2 Grundfläche abdecke. Die Behörden seien auf Grund des kantonalen Richtplans verpflichtet, in X geeignete Flächen für die geplante Güterumschlagsanlage zu sichern. Der Zeitpunkt für die Realisierung einer Güterumschlagsanlage sei allerdings nicht bestimmt, weshalb die Verweigerung der Baubewilligung unverhältnismässig wäre. Daher werde bloss die Statuierung eines Beseitigungsrevers verlangt. (…)

In ihrer Ergänzungseingabe vom 9. Juni 2011 macht die Rekurrentin geltend, sie habe mit Eingabe vom 6. Oktober 2010 an den Gemeinderat X Einsprache im Sinne von Art. 18m des Eisenbahngesetzes (EBG) erhoben. Aus dieser Bestimmung ergebe sich, dass ein Bauprojekt nur mit Zustimmung des Eisenbahnunternehmens bewilligt werden könne, wenn es Bahngrundstücke beanspruche oder an solche angrenze (Abs. 1 lit. a) bzw. wenn es die Betriebssicherheit beeinträchtigen könne (lit. b). Besagte Zustimmung liege indes nicht vor. Das Zustimmungserfordernis von Art. 18m Abs. 1 EBG setze einzig voraus, dass das Bauprojekt eines Dritten an ein Grundstück eines

Eisenbahnunternehmens angrenze. Das Eisenbahngesetz sei Teil des öffentlichen Rechtes des Bundes. Es gelte der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Der Gemeinderat hätte die Bewilligung nicht erteilen dürfen, sondern nach Art. 18m Abs. 2 EBG das Bundesamt für Verkehr vor Erteilung der Baubewilligung anhören müssen. (…)

3.1 Zunächst ist die Frage der Rekurslegitimation zu klären.

Zum Rekurs ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 338a Abs. 1 PBG).

Mit dieser Umschreibung verlangt das Gesetz zunächst eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand, kraft derer der Rekurrent stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von der angefochtenen Verfügung betroffen ist. Das vom Gesetz alsdann verlangte schutzwürdige Interesse des Rekurrenten besteht in der Abwendung eines Nachteils bzw. in der Erlangung eines Nutzens im Falle des erfolgreichen Rekurrierens. Das Interesse des Rekurrenten kann rechtlicher oder rein tatsächlicher, wirtschaftlicher, ideeller oder anderer Natur sein. Allerdings muss es objektiv nachvollziehbar sein. Ein bloss affektives Interesse ist nicht legitimationsbegründend.

Ferner ist stets zu verlangen, dass der Rekurrent in erster Linie seine eigenen und nicht öffentliche oder Drittinteressen wahrnimmt. Der Rekurrent muss zudem von der angefochtenen Verfügung in seinen Interessen unmittelbar betroffen sein, was beispielsweise auf den gegen eine Bauverweigerung rekurrierenden Bauunternehmer, der das Bauprojekt realisiert hätte, nicht zutrifft. Schliesslich muss das Anfechtungsinteresse ein aktuelles sein, was namentlich dann nicht der Fall ist, wenn bloss ein Entscheid über eine theoretische Rechtsfrage angestrebt wird (vgl. zum Ganzen A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, § 21 Rz. 20 ff. und dort zitierte Lehre und Rechtsprechung).

3.2 Das Baugrundstück grenzt auf seiner Südseite unmittelbar an das dortige Bahngleis bzw. Gleisgrundstück der Rekurrentin an. Diese nimmt den Standpunkt ein, dass sie gegebenenfalls das Baugrundstück für eine eigene Anlage in Anspruch nehmen werde und dass die bewilligte Baute damit kollidieren könnte. Dass sich eine solche Kollision trotz der geplanten Situierung des Bauvorhabens in der Nordecke des Baugrundstückes tatsächlich einstellen könnte, wird durch die Standortstudie der B AG vom 29. Juni 2009 ausgewiesen, aus der sich eine mögliche, bis in die Nordecke reichende Ausdehnung der Anlage ergibt. Damit ist eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung der Rekurrentin zum Streitgegenstand zu bejahen. Mit der Statuierung des beantragten Revers will die Rekurrentin künftige finanzielle Ansprüche der privaten Rekursgegnerin aus Enteignung ausschliessen bzw. tiefer halten, welcher Vorteil ihr im Falle des Obsiegens zukäme. Damit ist auch das Anfechtungsinteresse zu bejahen. Dass die finanziellen Einbussen zum heutigen Zeitpunkt nur möglich sind, ändert an der Aktualität des Rechtsschutzinteresses nichts, folgt doch dem vorliegenden kein weiteres

baurechtliches Rechtsmittelverfahren mehr, mit dem die Rekurrentin den in Frage stehenden Nachteil abwehren könnte. Zugleich ist die Anlage nur, aber immerhin richtplanerisch ausgewiesen. Besteht nach Art. 18m Abs. 1 EBG ein Zustimmungsvorbehalt für an Eisenbahngrundstücke angrenzende Bauten und Anlagen Dritter, hat die Rekurrentin angesichts des unmittelbaren Anstosses von Eisenbahn- und Baugrundstück Anspruch auf die rechtsmittelweise Prüfung, ob diese Zustimmung in casu vorauszusetzen war oder nicht. Im Übrigen schliesst die Rechtsmittelbefugnis des Bundesamtes für Verkehr (BAV) gemäss Eisenbahngesetz (vgl. die nachstehend in Erwägungsziffer 5.1 zitierte Bestimmung von Art. 18m Abs. 3 EBG) die baurechtliche Rekurslegitimation der Rekurrentin nicht aus (Art. 33 Abs. 2 und 3 des Raumplanungsgesetzes [RPG]). (…)

4.1 Der Text zum Kantonalen Verkehrsrichtplan vom 26. März 2007 enthält folgende hier in Rede stehende Einträge: Unter der Nummer 13a ist in Y eine Güterumschlagsanlage als «geplant» verzeichnet, mit dem Hinweis, dass diese bei der der Realisierung des Standortes in der Gemeinde X (Nr. 13b) entfällt. Unter der Nummer 13b ist in X eine Güterumschlagsanlage als «geplant, Variante zu Nr. 13a» verzeichnet. Demzufolge ist im kantonalen Richtplan in X eine Güterumschlagsanlage vorgesehen; dies nur, aber immerhin alternativ zu einem Standort in einer anderen Gemeinde. Wie die private Rekursgegnerin zu Recht feststellt, ist im Richtplantext die Lokalisierung der Anlage nicht weiter spezifiziert. Auf dem Plan ist indes zu erkennen, dass der Eintrag auf dem Baugrundstück liegt. Auch in der vom 21. Januar bis 15. April 2011 aufgelegten Revisionsvorlage ist der Eintrag auf dem Baugrundstück lokalisiert, und zwar näher bei der Nordecke des Grundstückes, wo das Bauvorhaben realisiert werden soll. (…) Die Revisionsvorlage enthält somit eine geringfügige Verschiebung des Standortes der Güterumschlagsanlage zu dem zur Überbauung vorgesehenen Grundstückbereich hin. Dessen ungeachtet ist die Anlage aber auch schon im geltenden Richtplan auf dem Baugrundstück vorgesehen.

4.2 Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Inhaltlich identisch ist die kantonalrechtliche Regelung von § 19 Abs. 1 PBG. Diese Behördenverbindlichkeit kann nun selbstverständlich nicht dahingehend verstanden werden, dass die Baubehörde bei der Überprüfung eines Baugesuches auch die Vorgaben der Richtpläne zu beachten hätte, andernfalls diese auch grundeigentümerverbindlich wären, welche Eigenschaften den Richtplänen indes gerade nicht zukommt. Die Überbauung und Nutzung der Grundstücke regeln vielmehr, soweit nicht abschliessend eidgenössisches oder kantonales Recht zum Zuge kommt, die Bau- und Zonenordnungen (§ 46 Abs. 1 PBG).

Behördenverbindlichkeit bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als dass die Richtpläne aller Stufen (kantonale, regionale und kommunale Richtpläne) im Rahmen von Planerlassen zu beachten sind und dergestalt in die grundeigentümerverbindlichen Bau- und Zonenordnung einfliessen; dies nach Massgabe von § 16 Abs. 1 PBG, wonach Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe und die Nutzungsplanung jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen haben. Inhaltlich betrachtet haben Richtpläne (i.S. einer Mindestanforderung) aufzuzeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden

und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die jeweiligen Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 RPG).

Demnach entfällt eine direkte Anwendung von Richtplänen im Baubewilligungsverfahren. Der in Rede stehende Richtplaneintrag kann somit nicht zur Rekursgutheissung führen.

5.1 Nach dem in § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) wiedergegebenen Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen sind die Vorgaben des Eisenbahngesetzes unbesehen der verspäteten Geltendmachung durch die Rekurrentin in die Entscheidfindung mit einzubeziehen.

Vorliegend ist insbesondere Art. 18m EBG von Interesse. Dieser lautet:

> «Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienen (Nebenanlagen), unterstehen dem kantonalen Recht. Sie dürften nur mit Zustimmung des Eisenbahnunternehmens bewilligt werden, wenn die Nebenanlage:
>
> a. Bahngrundstücke beansprucht oder an solche angrenzt;
> b. die Betriebssicherheit beeinträchtigen könnte.
>
> Die kantonale Behörde hört das BAV vor der Bewilligung einer Nebenanlage an:
>
> a. auf Antrag einer der Parteien, wenn zwischen Bauherrschaft und Eisenbahnunternehmen keine Einigung erzielt werden kann;
> b. wenn die Nebenanlage den künftigen Ausbau der Eisenbahnanlage verunmöglicht oder erheblich erschwert;
> c. wenn das Baugrundstück von einer eisenbahnrechtlichen Projektierungszone oder Baulinie erfasst ist.
>
> Das BAV ist berechtigt, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden in Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen die Rechtsmittel des eidgenössischen und des kantonalen Rechts zu ergreifen.»

5.2 Mit Eingabe vom 6. Oktober 2010 hatte die nachmalige Rekurrentin auf die Ausschreibung des Bauvorhabens am 17. September 2010 im kantonalen Amtsblatt hin «Einsprache» gegen das Bauvorhaben erhoben. Sie berief sich hierbei auf den Verkehrsrichtplan und auf das Zustimmungserfordernis von Art. 18m EBG.

Zunächst ist festzustellen, dass das Eisenbahnrecht im Kontext mit Art. 18m EBG kein Einspracheverfahren vorsieht. Das kantonale Recht schliesst das Einspracheverfahren in Bausachen sogar explizit aus (§ 315 Abs. 3 PBG). Indes ist die erfolgte Einsprache ohne weiteres der Verweigerung der Zustimmung im Sinne von Art. 18m EBG gleichzusetzen, womit zu prüfen ist, ob deswegen die Baubewilligung antragsgemäss mit einem Revers versehen werden muss.

5.3.1 Der bundesrätlichen Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998 (in BBl 1998 S. 2635 f.) ist zu Art. 18m EBG Folgendes zu entnehmen:

Der geltende Art. 18a EBG sieht vor, dass Bauten Dritter, die der kantonalen Bewilligungshoheit unterstehen und mit den Interessen des Bahnbetriebs, insbesondere hinsichtlich Sicherheit und Ausbau der Bahnanlagen in Konflikt treten könnten, vorgängig von der eisenbahnrechtlichen Aufsichtsbehörde beurteilt würden. Der Anwendungsbereich ist damit sehr weit gefasst und verlangt zwingend die Beurteilung durch das Bundesamt, selbst in Fällen, bei denen ohne weiteres ersichtlich ist, dass eine Beeinträchtigung der Bahninteressen ausgeschlossen ist. Dies führt einerseits zu einem nicht gebotenen Arbeitsaufwand bei den Genehmigungsbehörden und andererseits zu entsprechenden Kostenfolgen aufgrund der Gebührenpflicht bei den bauwilligen Dritten. Um diese Unzulänglichkeiten, die nicht selten auch zu Verzögerungen im kantonalen Baubewilligungsverfahren geführt haben, zu beseitigen, wird das Vorhaben dem BAV künftig nicht mehr zur Genehmigung unterbreitet. Neu wird nur noch das Einverständnis der betroffenen Bahnunternehmung eingeholt und in den Fällen von Absatz 2 das BAV angehört; eine solche Lösung entspricht einer konsequenten Durchführung der Verfahrenskonzentration, wobei in diesem Fall eine kantonale Behörde als Leitbehörde auftritt und die Bundesbehörde eine Entscheidbefugnis verliert. Zum Ausgleich wird in Absatz 3 dem BAV die Möglichkeit gegeben, sich auf dem Rechtsmittelweg für seine Interessen einzusetzen.

Mit der Einführung des Koordinationsgesetzes im Jahre 2000 wurde Art. 18a EBG in der Fassung von 1982 durch Art. 18m EBG ersetzt. Mit Bezug auf die hier thematisierten Fragen änderte sich dabei nichts (vgl. P. Tschannen/F. Mösching, Bauen auf Bahnarealen, in Raum und Umwelt, Hrsg. VLP-ASPAN, Nr. 6, November 2009, Ziffer 1.3; auch zum Folgenden).

5.3.2 Die Bestimmung von Art. 18m EBG befasst sich mit den Nebenanlagen. Darunter sind gemäss der in dieser Bestimmung enthaltenen Legaldefinition Anlagen zu verstehen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienen. Diese Legaldefinition lässt erkennen, dass Nebenanlagen das begriffliche Komplement zu den – ausschliesslich im Plangenehmigungsverfahren nach Art. 18 ff. EBG zu beurteilenden – Eisenbahnbauten und -anlagen bilden. Dies sind Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau oder Betrieb einer Eisenbahn dienen. Solche Bauten und Anlagen liegen vor, wenn ein räumlich und betrieblich notwendiger enger Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb besteht. Als Eisenbahnanlagen gelten vorab Einrichtungen zur Fortbewegung der Bahn (Gleise, Brücken, Tunnels usw.); ferner Bauten und Anlagen für weitere technische und kommerzielle Funktionen und Ausstattungen, welche die Fortbewegung vorbereiten oder an diese anschliessen (z.B. Bahnhöfe, Übertragungsleitungen, Depots). Demgegenüber gelten Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, als Nebenanlagen. Dies können beispielsweise Strassenüberführungen, Einfamilienhäuser in Bahnnähe oder Mobilfunkantennen sein. Nebenanlagen unterstehen grundsätzlich allein dem kantonalen Bewilligungsverfahren. Wenn Anknüpfungspunkte im Sinne von Art.

18m Abs. 1 und 2 EBG vorliegen, ist vorgängig die Zustimmung des Bahnunternehmens einzuholen bzw. das BAV anzuhören.

Von den Nebenanlagen zu unterscheiden sind die hier nicht weiter interessierenden Nebenbetriebe im Sinne von Art. 39 EBG, also kommerzielle Nutzungen, die auf die Bedürfnisse des Reisenden ausgerichtet sind und daher nicht den kantonalen Öffnungszeiten unterliegen.

5.4 Schon auf Grund des klaren Wortlautes der Vorschrift ist es offensichtlich, dass Art. 18m Abs. 1 lit. a EBG gegenüber lit. b eine selbständig geltende Voraussetzung für das Zustimmungserfordernis enthält. Bestätigt wird dies durch den vorstehend wiedergegebenen Passus in der Botschaft zur Einführung des Koordinationsgesetzes, indem dort auf Bauten Dritter, die mit den Interessen des Bahnbetriebes, «insbesondere hinsichtlich Sicherheit und Ausbau der Bahnanlagen» , in Konflikt treten können, Bezug genommen wird. Werden damit gleichermassen Sicherheit und Ausbau anvisiert, spricht dies ebenfalls dafür, dass die in Abs. 1 lit. b genannte Betriebssicherheit gegenüber der in lit. a genannten Beanspruchung von Bahngrundstücken bzw. dem Angrenzen von Bauvorhaben an solche eine Alternativvoraussetzung bildet. Bauvorhaben Dritter unterliegen demnach schon dann der Zustimmung des Eisenbahnunternehmens, wenn sie an Bahngrundstücke angrenzen, auch wenn damit keinerlei Beeinträchtigung der Betriebssicherheit verbunden ist. Damit stellt sich die Frage, welche räumlichen oder sonstigen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Nebenanalage im Sinne von Art. 18m Abs. 1 lit. a Halbsatz 2 EBG an ein Bahngrundstück «angrenzt» .

5.5.1 Der Bestimmung von Art. 18m EBG ist hierüber nichts zu entnehmen. Diese Frage ist demnach im Lichte weiterer einschlägiger Bestimmungen des Eisenbahngesetzes zu beantworten.

Für die Sicherung künftiger Eisenbahnbauten und Anlagen kennt das Eisenbahngesetz die Projektierungszonen und die Baulinien. Das BAV kann von sich aus oder auf Antrag von Eisenbahnunternehmen, Kanton oder Gemeinde für genau bezeichnete Gebiete Projektierungszonen festlegen, um Grundstücke für künftige Eisenbahnbauten und -anlagen freizuhalten; dies mit beschwerdefähigen Verfügungen, wobei den Beschwerden von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt. In den Projektierungszonen dürfen keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, die deren Zweck widersprechen. In Ausnahmefällen können Vorkehren gestattet werden, wenn der Eigentümer auf jede spätere Entschädigung des entstandenen Mehrwertes verzichtet. Die Projektierungszonen fallen mit der rechtskräftigen Festlegung der Baulinien, spätestens aber nach fünf Jahren dahin. Sie können um höchstens drei Jahre verlängert werden. Ist eine Projektierungszone hinfällig geworden, so kann eine neue Projektierungszone mit ganz oder teilweise gleichem Perimeter festgelegt werden (Art. 18n ff. EBG). Die Festlegung von Baulinien, deren Rechtswirkung und die Aufhebung richtet sich nach Art. 18q ff. EBG. Nebst Baulinien gemäss Eisenbahngesetz können auch solche nach kantonalem Recht festgelegt werden, wenn sie weitergehende Rechtswirkungen entfalten (Art. 18t EBG).

5.5.2 Künftige Eisenbahnbauten und -anlagen können demnach mit Projektierungszonen gesichert werden. Damit fragt es sich, welches das Verhältnis dieses Sicherungsinstrumentes zu Art. 18m Abs. 1 lit. a Halbsatz 2 EBG ist, mit dem der Ausbau von Bahnanlagen gesichert werden soll.

Art. 18m Abs. 1 lit. a Halbsatz 2 EBG kommt zum Zuge, wenn es um die Bewilligung eines angrenzenden Drittprojektes geht. Das Zustimmungserfordernis zielt auf die Verweigerung der kommunalen Baubewilligung oder deren Aufhebung im Rechtsmittelverfahren ab, zeitigt aber keine auf die Zukunft angelegten Rechtswirkungen genereller Art. Demgegenüber sind Projektierungszonen Planungsakte, mit denen dem Zweck der Projektierungszone widersprechende Bauten und Anlagen unbesehen hängiger Baubewilligungsverfahren generell ausgeschlossen werden. Hierbei gelten von Gesetzes wegen zeitliche Beschränkungen. Die Projektierungszonen fallen spätestens nach fünf bzw. mit Verlängerung nach acht Jahren dahin. Hernach kann zwar erneut eine Projektierungszone festgelegt werde. Dessen ungeachtet sind wie dargetan zeitliche Schranken gesetzlich festgelegt. Demgegenüber kennt das Eisenbahngesetz bezüglich des Zustimmungserfordernisses keinerlei zeitliche Begrenzung. Rein von der gesetzlichen Regelung her betrachtet wäre es damit möglich, mit Zustimmungsverweigerungen an Bahngrundstücke angrenzende Bauvorhaben Dritter über einen unbestimmt langen Zeitraum nicht zur Bewilligung gelangen zu lassen.

5.5.3 Der Begriff des Angrenzens ist dann genau, wenn er im Kontext mit Grundstücken verwendet wird. Grenzen zwei Grundstücke aneinander an, heisst dies allgemeinsprachlich, dass sie über eine bestimmte Länge direkt aneinander anstossen, dass also kein weiteres Grundstück dazwischen liegt. Wie der Fall einzustufen, wäre, wenn zwei Grundstücke nur in einem Punkt aneinander anstossen, kann hier offen bleiben. Demgegenüber erscheint der Begriff des Angrenzens im Kontext mit Bauten und Anlagen unklar. Baurechtlich definiert ist der Begriff des Grenzbaus (§ 286 PBG; § 31 der Allgemeinen Bauverordnung [ABV]). Ein solcher liegt vor, wenn ein Gebäude auf die Grundstücksgrenze gestellt wird. Dies kann indes mit dem Begriff des Angrenzens in Art. 18m Abs. 1 lit. a Halbsatz 2 EBG kaum gemeint sein; eine solche Auslegung wäre wohl zu eng. Dass vorliegend Bau- und Bahnparzelle aneinander anstossen, ist mit Bezug auf das Zustimmungserfordernis unerheblich, weil das Gesetz von angrenzender Nebenanlage und nicht von angrenzendem Baugrundstück spricht. Der Parzellarordnung kann eine gewisse Zufälligkeit anhaften, indem etwa eine Wegparzelle zwischen Bahngrundstück und angrenzendem Bauvorhaben liegt. Als Kriterium für den Zustimmungsvorbehalt wäre die Parzellarordnung demnach kaum tauglich. Mithin ist davon auszugehen, dass der Wortlaut der Bestimmung in diesem Punkt deren Sinn zutreffend wiedergibt.

Einerseits stellt das Gesetz für die Sicherung künftiger Eisenbahnbauten und -anlagen mit der Projektierungszone ein vollwertiges Instrument zur Verfügung. Andererseits erscheint die im Gesetz für den Zustimmungsvorbehalt fehlende zeitliche Begrenzung im Lichte der Rechtssicherheit und der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung [BV]) nicht unbedenklich. Zwar ändert dies nichts daran, dass das Angrenzen von Drittbauvorhaben an Bahngrundstücke als räumliche Voraussetzung für das Zustimmungserfordernis

genügt. Hingegen ist besagter Ausgangslage mit einer eher restriktiven, jedenfalls aber nicht extensiven Auslegung des Begriffs des Angrenzens Rechnung zu tragen.

Das Bauvorhaben weist einen Abstand von rund 240 m zum Bahngrundstück auf. Von «angrenzen» kann damit nicht mehr gesprochen werden. Ob bei diesem Abstand auch keine Nebenanlage im Sinne des Gesetzes vorliegt – Tschannen/Mösching nennen Einfamilienhäuser «in Bahnnähe» als Beispiel für Nebenanlagen – oder ob eine Baute mit einem Abstand von rund 240 m zu einem Bahngrundstück zwar noch als «Nebenanlage» zu bezeichnen ist, aber eben nicht mehr als «angrenzende» , ist als rein begriffliche Frage hier nicht weiter von Bedeutung. So oder anders erscheint die Voraussetzung des Angrenzens im Sinne von Art. 18m Abs. 1 lit. a Halbsatz 2 EBG nicht mehr erfüllt.

5.5.4 Gemäss Botschaft wird mit dem Zustimmungserfordernis nebst der Betriebssicherheit der «Ausbau der Bahnanlagen» bzw. dessen Sicherung anvisiert. Nach der Regelung von Art. 18 Abs. 1 lit. c EBG in der Fassung vor der Einführung von Art. 18a EBG bedurften Bauvorhaben Dritter, welche «den Ausbau von Bahnanlagen beeinträchtigen können» , der Genehmigung der Eisenbahn-Aufsichtsbehörde. «Der Begriff <Ausbau> bringt jedoch insofern eine Einschränkung, als die künftigen Bahnanlagen mit den bestehenden in Verbindung stehen, diese erweitern oder sonst neuen Bedürfnissen anpassen müssen» (J.-P. Kälin, Das Eisenbahn-Baupolizeirecht, 1976, S. 111). Diese Einschränkung trifft auch auf Art. 18m Abs. 1 lit. a Halbsatz 2 EBG zu, auch wenn im Wortlaut dieser Bestimmung der Ausbau nicht mehr erwähnt wird. Würde davon ausgegangen, eine Distanz von rund 240 m zwischen Drittbauvorhaben und Bahngrundstück sei entgegen dem Gesagten mit dem Begriff des Angrenzens in Art. 18m Abs. 1 lit. a Halbsatz 2 EBG noch vereinbar, so wäre jedenfalls festzustellen, dass die fragliche Güterumschlagsanlage keinen Ausbau der bestehenden Gleisanlage mehr darstellt. Allein der Anschluss an die bestehende Gleisanlage lässt nicht auf eine «Verbindung» im Sinne der zitierten Literaturstelle und damit auf einen blossen Ausbau schliessen, weil letztlich wohl sämtliche Gleisanlagen der SBB physisch und/oder funktionell mit einander verbunden sind; zumindest muss dies je auf sehr weite Teilbereiche des SBB-Gleisnetzes zutreffen. Die Güterverladeanlage dient auch nicht der Erweiterung oder Modernisierung der dortigen Bahnstrecke. Geplant ist vielmehr eine, wie die erwähnte Standortstudie ausweist, im Raum zwischen X und Y an verschiedenen Orten mögliche, in sich selbständige, neue Anlage mit eigener Funktion. Diese mit einer Zustimmungsverweigerung nach Art. 18m Abs. 1 lit. a Halbsatz 2 EBG zu sichern, geht demnach über den Geltungsbereich dieser Norm hinaus. Dies ist umso mehr so zu sehen, als die Projektierungszone erst mit der Fassung des Eisenbahngesetzes von 1982 eingeführt wurde, nachdem sich die enteignungsrechtlichen Instrumente als ungenügend erwiesen hatten (Botschaft über die Änderung des Eisenbahngesetzes vom 1. Dezember 1980, in BBl 1981, S. 333 ff.). Waren anderweitige Sicherungsmöglichkeiten bzw. der Begriff des Ausbaus zuvor schon restriktiv zu handhaben, so muss dies umso mehr nach der Einführung der Projektierungszone gelten. Die fragliche Anlage kann daher ausschliesslich mit einer Projektierungszone gesichert werden.

5.6 Ist die Zustimmungsbedürftigkeit nach dem Gesagten zu verneinen, besteht auch keinerlei Grundlage, die Baubewilligung mit einem Revers zu versehen. An dessen Rechtmässigkeit wären im Übrigen auch deswegen Zweifel anzumelden, weil Nebenbestimmungen eine gesetzliche Grundlage aufweisen müssen (U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., 2010, Rz. 581 ff.), das Eisenbahngesetz den Mehrwertrevers indes nur für die Bewilligung von Bauten und Anlagen in Projektierungszonen, nicht aber auch für zustimmungsbedürftige Bewilligungen im Sinne von Art. 18m EBG vorsieht.

5.7 Soweit die Rekurrentin die Verletzung des Anhörungsrechts des BAV gemäss Art. 18m Abs. 2 EBG geltend macht, ist festzustellen, dass ein allfälliger solcher Verfahrensfehler von vornherein nicht zur Statuierung des beantragten Revers führen kann. Die Prüfung der Aufhebung der angefochtenen Baubewilligung aus verfahrensrechtlichen Gründen im Sinne einer reformatio in peius (§ 27 VRG) fällt ohne weiteres ausser Betracht.

6.1 Demnach ist der Rekurs abzuweisen.