

BVGer A-4918/2011 vom 4. Juni 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-06-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4918_2011

FR: TAF A-4918/2011 du 4 juin 2012

IT: TAF A-4918/2011 del 4 giugno 2012

Regeste

Lärmschutzmassnahmen

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Behörde i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind. Die Vorinstanz ist eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG. Die von ihr erteilte Plangenehmigung ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG und damit ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Da zudem kein Ausschlussgrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der erhobenen Beschwerden sachlich zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerinnen sind durch die Weigerung der Vorinstanz, auf ihre Einsprachen einzutreten und ihre Begehren inhaltlich zu prüfen, formell und materiell beschwert. Die Beschwerdeführerin 1 wohnt zudem in unmittelbarer Nähe der verfügbaren betroffenen Bahnlinien bzw. der als Abstellanlage genutzten Gleisanlage. Sie hat daher ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Plangenehmigung bzw. an der Begrenzung des Lärms abgestellter Züge und ist aus diesem Grund zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Die Beschwerdeführerin 2 setzt sich als Gemeinde für den Schutz ihrer Bevölkerung vor Eisenbahnlärm bzw. dem Lärm abgestellter Züge ein und ist aus diesem Grund ebenfalls zur Beschwerdeerhebung berechtigt (BGE 133 II 400 E. 2.4.2).

E. 1.3

Der Streitgegenstand der vorliegenden Beschwerdeverfahren bestimmt sich nach dem in der angefochtenen Plangenehmigung geregelten Rechtsverhältnis und den Parteibegehren. Dabei kann Gegenstand des Beschwerdeverfahrens nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war. Streitfragen, über welche die Vorinstanz nicht verfügt hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen, da sie ansonsten in die funktionale Zuständigkeit der Vorinstanz eingreifen würde. Auf entsprechende Parteibegehren könnte nicht eingetreten werden (BGE 133 II 30 E. 2.4; BGE 133 II 35 E. 2; BVGE 2009/37 E. 1.3.1).

Ist ein Nichteintretensentscheid angefochten, kann also lediglich die formelle Prüfung der Vorinstanz Gegenstand der materiellen Beurteilung durch die Beschwerdeinstanz sein. Nach dem Wortlaut des Dispositivs der angefochtenen Plangenehmigung ist die Vorinstanz - "im Sinne der Erwägungen" - nicht auf die Einsprachen der Beschwerdeführerinnen eingetreten. Mit Blick auf die Erwägungen fragt sich jedoch, ob ein Prozessurteil vorliegt oder ob die Vorinstanz im Ergebnis nicht materiell über die Begehren der Beschwerdeführerinnen entschieden hat. Dabei ist die Bezeichnung im Dispositiv allein nicht massgebend, da dieses im Sinne der Erwägungen zu verstehen ist (BGE 131 III 70 E. 3.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7751/2006 vom 2. November 2007 E. 1.3). Die Vorinstanz hält in ihren Erwägungen zunächst fest, die beiden Beschwerdeführerinnen seien zur Einsprache legitimiert und die Einsprachen seien frist- und formgerecht erhoben worden (Ziff. 2.4 der Erwägungen). Unter "Materielles" führt sie sodann aus, die geforderte Gesamtbeurteilung der Lärmbelastung sei aufgrund der Andersartigkeit des Lärms abgestellter Züge nicht möglich und daher vom Gesetzgeber auch nicht vorgeschrieben (Ziff. 9.2 der Erwägungen). Inhaltlich liegt daher ein Sachentscheid vor, zumal die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen ausdrücklich als gegeben ansieht. Streitgegenstand ist daher nicht ein Nichteintretensentscheid, sondern die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausging, eine Gesamtbeurteilung der Lärmbelastung sei weder möglich noch gefordert. Die Beschwerdeführerinnen verlangen subeventualiter, es sei die Vorinstanz zu verpflichten, ein separates Verfahren betreffend die Lärmsanierung abgestellter Züge zu eröffnen. Sie halten der Vorinstanz vor, sie habe den Lärm abgestellter Züge zu Unrecht nicht ermittelt und beurteilt, obschon das USG bei fehlenden IGW eine Beurteilung im Einzelfall vorschreibe und sie eine konkrete Massnahme verlangt hätten. Die Beschwerdeführerinnen machen damit sinngemäss eine Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung geltend. Weil nach Art. 46a VwVG gegen das unrechtmässige Verweigern bzw. Verzögern einer Verfügung Beschwerde geführt werden kann, die Beschwerdeführerinnen wie vorstehend ausgeführt ein schutzwürdiges Interesse an Emissionsbegrenzungen haben und die Vorinstanz sinngemäss festhält, vorerst nicht betreffend den Lärm abgestellter Züge zu verfügen, ist im Weiteren zu prüfen, ob die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, ein separates Verfahren einzuleiten und eine Verfügung zu erlassen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2723/2007 vom 30. Januar 2008 E. 1.3; Felix Uhlmann/Simone Wälle-Bär, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 46a N 5 f.). Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht lediglich festzustellen, ob ein Verfahren zu Unrecht gar nicht oder verzögert behandelt wurde und weist die Behörde gegebenenfalls an, umgehend zu verfügen. In der Sache selbst darf das Bundesverwaltungsgericht nicht entscheiden, würde dadurch doch der Instanzenzug verkürzt (BVGE 2009/1 E. 4.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3130/2011 vom 20. März 2012 E. 1.4.3; Uhlmann/Wälle-Bär, a.a.O., Art. 46a N 36).

E. 1.4

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist daher einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger und unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und

Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

E. 3.1

In materieller Hinsicht ist wie vorstehend ausgeführt zunächst streitig, ob der durch den Betrieb der Eisenbahn verursachte Lärm gesamthaft, d.h. unter Einbezug des Lärms abgestellter Züge, hätte ermittelt und beurteilt werden müssen. Dies ist im Folgenden zu prüfen, wobei zunächst die gesetzgeberische Konzeption zum Schutz vor Lärm und insbesondere vor Eisenbahnlärm darzustellen ist.

E. 3.2

Das USG bezweckt den Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor schädlichem und lästigem Lärm (Art. 1 Abs. 1 USG). Hierzu soll der Lärm in erster Linie durch Massnahmen an der Quelle begrenzt werden (Art. 11 Abs. 1 USG). Für die Beurteilung von schädlichem oder lästigem Lärm legt der Bundesrat durch Verordnung IGW fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Diese sind nach Art. 15 USG so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Genügt eine Anlage den Vorschriften des USG oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht, muss sie saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG; Art. 13 LSV). Steht wie vorliegend die Sanierung einer Eisenbahnanlage zur Diskussion, gelangen nebst den Vorschriften des USG und der LSV das BGLE und die Verordnung vom 14. November 2001 über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (VLE, SR 742.144.1) zur Anwendung. Sie ergänzen die Vorschriften des USG und der LSV und gehen diesen in der Regel als Spezialgesetzgebung vor (Art. 1 Abs. 1 BGLE und Art. 4 VLE; Urteil des Bundesgerichts 1C_375/2009 vom 10. Mai 2010 E. 5.1).

E. 3.3

Das BGLE sieht verschiedene Lärmschutzmassnahmen vor und unterstellt sie einer klaren Rangordnung (Art. 1 und Art. 2 BGLE). In erster Linie soll der Lärmschutz durch technische Massnahmen an den Zügen selbst erreicht werden. Diese Arbeiten mussten nach Art. 3 BGLE bis zum 31. Dezember 2009 abgeschlossen sein. Subsidiär sind bauliche Massnahmen wie das Erstellen von Lärmschutzwänden an bestehenden Eisenbahnanlagen zu treffen. Dabei sind bauliche Massnahmen grundsätzlich so weit anzuordnen, bis die IGW eingehalten sind (Art. 7 Abs. 1 BGLE). In dritter Priorität schliesslich sind Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden vorgesehen, wenn bauliche Massnahmen aufgrund überwiegender entgegenstehender Interessen nicht möglich sind oder unverhältnismässig hohe Kosten verursachen würden (Art. 7 Abs. 3 BGLE). Grundlage für den Entscheid über bauliche Massnahmen ist der Emissionsplan (Art. 6 Abs. 1 BGLE; Art. 18 Abs. 1 VLE). Dieser enthält für jeden Streckenabschnitt den für den Sanierungshorizont 2015 prognostizierten Lärmbeurteilungspegel nach Anhang 4 Ziff. 3 LSV und ist derart verbindlicher Ausgangspunkt für die Ermittlung der Lärmimmissionen auf den vom Bahnlärm betroffenen Grundstücken. Die Berechnung des Lärmbeurteilungspegels basiert nach Anhang 2 zur VLE auf der für das Jahr 2015 prognostizierten Verkehrsmenge und -zusammensetzung unter Berücksichtigung der Rollmaterialsanierung. Mit dem Einbezug der bis Ende 2015 voraussehbaren zukünftigen Entwicklung im Bereich des Eisenbahnverkehrs sollen spätere zusätzliche Sanierungen vermieden werden (Botschaft des Bundesrates vom 1. März 1999 über die Lärmsanierung der Eisenbahnen, BBl 1999 4910 f., nachfolgend: Botschaft BGLE). Im Ergebnis gesteht der Emissionsplan damit den

Bahnunternehmen ein verbindliches Lärmkontingent zu, welches sie zwar bis 2015 einzuhalten haben, gleichzeitig jedoch auch ausschöpfen dürfen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_375/2009 vom 10. Mai 2010 E. 5.3.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3029/2008 vom 18. Juni 2009 E. 4.2.7).

E. 3.4

Der Geltungsbereich des BGLE beschränkt sich auf die eigentliche Sanierung der Eisenbahn. Es gilt für ortsfeste Eisenbahnanlagen, die bis zum 1. Januar 1985, dem Inkrafttreten des USG, rechtskräftig bewilligt waren (Art. 2 Abs. 1 VLE; Botschaft BGLE, BBl 1999 4925). Keine Anwendung findet das BGLE demgegenüber auf neue Eisenbahnanlagen sowie auf bestehende Anlagen, für welche vor dem 1. Oktober 2000, dem Inkrafttreten des BGLE, Lärmschutzmassnahmen nach dem USG verfügt wurden (Art. 2 Abs. 2 Bst. a VLE; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3029/2008 vom 18. Juni 2009 E. 4.2). Im Falle der Änderung einer bestehenden Eisenbahnanlage bestimmt sich das anwendbare Recht nach Art und Ausmass der durch die Änderung verursachten Emissionen. Sind diese im Emissionsplan berücksichtigt, liegt keine wesentliche Änderung vor und es gelangen das BGLE und die VLE zur Anwendung (Art. 4 Abs. 2 VLE; Urteil des Bundesgerichts 1C_375/2009 vom 10. Mai 2010 E. 5.3.1). Ist eine geänderte Eisenbahnanlage hingegen nicht im Emissionsplan berücksichtigt oder gehen die Emissionen aufgrund der Änderung über das im Emissionsplan Vorgesehene hinaus, ist die Änderung der Eisenbahnanlage nach dem USG und der LSV zu beurteilen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3029/2008 vom 18. Juni 2009 E. 4.2.4 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2011, Vorbem. zu Art. 16-18 N 17).

E. 3.5

Der Lärm von Zügen, die wie vorliegend auf einem oder mehreren Gleisen abgestellt bzw. vorübergehend ausser Betrieb gesetzt werden, ist unstrittig nicht nach Anhang 4 LSV als Eisenbahnlärm, sondern nach Anhang 6 LSV als Industrie- und Gewerbelärm zu ermitteln und zu beurteilen (vgl. auch Anhang 4 Ziff. 1 Abs. 3 LSV). Ob nebst dem Eisenbahnlärm i.S.v. Anhang 4 LSV auch der Lärm abgestellter Züge vom Geltungsbereich des BGLE erfasst wird, ergibt sich nicht unmittelbar aus Gesetz und Verordnung. So bestimmt Art. 1 Abs. 1 BGLE schlicht, dass das Gesetz die Lärmsanierung der Eisenbahnen regelt. Es ist daher nachfolgend durch Auslegung von Art. 1 Abs. 1 BGLE zu ermitteln, ob der Lärm abgestellter Züge vom Geltungsbereich des BGLE erfasst wird und die Lärmbelastung gesamthaft hätte ermittelt und beurteilt werden müssen.

E. 4.1

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung, der anhand des allgemeinen Sprachgebrauchs auf seinen Wortsinn hin zu untersuchen ist (grammatikalische Auslegung). Ist der Wortlaut nicht klar oder sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Bestimmung und ihren Zweck, auf die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf die Bedeutung, die der Bestimmung im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Der Wortlaut einer Bestimmung soll also nicht isoliert, sondern insbesondere im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers und anhand des Normverständnisses zur Zeit der Rechtsanwendung betrachtet werden (BGE

137 V 167 E. 3.1 und 3.2; BVGE 2010/49 E. 9.3.1; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 91 f., 97, 101, 114 f. und 120 f.).

E. 4.2

Gegenstand des BGLE ist nach dessen Art. 1 Abs. 1 die Lärmsanierung der Eisenbahnen. Eine Legaldefinition der beiden Begriffe Lärmsanierung und Eisenbahnen ist weder im BGLE noch in der VLE zu finden. Der Begriff Lärmsanierung setzt sich aus den beiden Begriffen Lärm und Sanierung zusammen. Gemäss Duden (www.duden.de) sind unter Lärm störende und als unangenehm empfundene laute, durchdringende Geräusche zu verstehen. Nach dem Kommentar zum Umweltschutzgesetz ist Lärm unerwünschter Schall, wobei ihn erst die Bewertung als unerwünschte Störung als Lärm charakterisiert (Helen Keller, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl., Zürich 2004, Stand März 2002, Art. 7 N 10; Robert Wolf, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl., Zürich 2004, Stand März 2000, Vorbem. zu Art. 19-25 N 1 und 17). Unter Sanierung bzw. Sanieren ist u.a. das Beseitigen von Mängeln zu verstehen (Renate Wahrig-Burfeind, Brockhaus, Wahrig, Deutsches Wörterbuch, Gütersloh/München 2011, S. 1266). Eine Eisenbahn ist gemäss Duden ein schienengebundenes Verkehrsmittel oder ein Schienenstrang, also die Strecke, auf der die Eisenbahn verkehrt. Der Begriff der Eisenbahn wird jedoch auch synonym mit dem Begriff Zug verwendet, worunter wiederum eine Lokomotive oder ein Triebwagen mit den dazugehörigen Wagen verstanden wird. Nach dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 BGLE umfasst der Geltungsbereich des BGLE sämtliche von der Eisenbahn ausgehenden, als störend und unangenehm empfundenen Geräusche mit dem Ziel, diese zu beseitigen. Dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob die Geräusche vom Schienenstrang oder vom einzelnen Zug ausgehen und ob dieser fährt oder abgestellt ist. Der Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 BGLE geht demnach dahin, dass der Geltungsbereich des BGLE auch den Lärm abgestellter Züge erfasst.

E. 4.3

Zu einem anderen Ergebnis führt dagegen die historische Auslegung. Zum Zeitpunkt, da das BGLE erlassen wurde, war die Verwendung von Graugussbremssohlen die hauptsächliche Ursache für den durch die Eisenbahn verursachten Lärm (Botschaft BGLE, BBl 1999 4913). Entsprechend sieht das BGLE nach der Botschaft des Bundesrates in erster Linie eine Sanierung des Rollmaterials und den Ersatz der Graugussbremssohlen durch Kunststoffbremssohlen vor. Nur soweit nach der Sanierung des Rollmaterials übermässige Immissionen verbleiben, sind bauliche Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg vorzunehmen. Solche Massnahmen bezwecken nach der Botschaft des Bundesrates die "Verhinderung oder Verminderung der Ausbreitung der rollmaterialeseitig verbleibenden Emissionen" (Botschaft BGLE, BBl 1999 4912). Das BGLE beschränkt sich nach der Botschaft also auf jenen Lärm, der infolge des Kontaktes von Rädern auf Schienen entsteht und damit auf den Eisenbahnlärm i.S.v. Anhang 4 LSV. Diese Konzeption des Bundesrates ist in der parlamentarischen Beratung übernommen worden (vgl. die Voten von Ständerat Hans Bisig für die Kommission, AB 1999 S 785 und 787 sowie die Voten von Nationalrat Georges Theiler für die Kommission, AB 1999 N 2613 f. und 2617).

E. 4.4

Das Ergebnis der historischen Auslegung entspricht dem gegenwärtigen Zweckverständnis des BGLE. Das BGLE, nur bis Ende 2015 gültig, regelt umfassend die eigentliche Sanierung der Eisenbahn, also nebst den erwähnten technischen Massnahmen an den Bremsen der Züge die Sanierung jener Anlagen, die vor dem 1. Oktober 1985, dem Inkrafttreten des USG, erstellt wurden. Dabei beschränkt es sich auf die Lärmemissionen des Fahr- und Rangierbetriebs. Neue Projekte und Lärmquellen, die einen anderen Lärm als Eisenbahnlärm i.S.v. Anhang 4 LSV verursachen, sind nach den Vorschriften des USG und der LSV zu beurteilen. Dafür spricht auch die zeitlich beschränkte Gültigkeit des BGLE (vgl. hierzu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3029/2008 vom 18. Juni 2009 E. 4.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung sowie den Entscheid der REKO-INUM A-2002-8 vom 4. Februar 2003, publiziert in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 67.130 E. 9.6; Peter HÄnni, Lärmsanierung bei Eisenbahnanlagen, in: Baurecht [BR] 2005 S. 62).

E. 4.5

Mit dem Ergebnis der historischen Auslegung stimmt auch die Auslegung von Art. 1 Abs. 1 BGLE im Kontext mit weiteren Bestimmungen des BGLE und der VLE überein. Der Emissionsplan, Grundlage für den Entscheid über bauliche Massnahmen, beschränkt sich nach Art. 17 Abs. 1 VLE auf die Darstellung des Lärmbeurteilungspegels nach Anhang 4 Ziff. 3 LSV und damit die Lärmemissionen des Fahr- und Rangierbetriebs. Nicht im Emissionsplan enthaltene Lärmquellen wie Weichen, Kurvenkreischen oder Schienenstösse sind separat zu erheben und, da es sich um dieselbe Lärmart handelt, mittels eines Korrekturfaktors auf den Lärmbeurteilungspegel gemäss Emissionsplan zu berücksichtigen (Art. 18 Abs. 2 VLE; Entscheid der REKO-INUM A-2003-2 vom 15. Dezember 2004, publiziert in VPB 69.68 E. 6.4.4; BAV, Lärmsanierung der Eisenbahnen, Kommentar zum Emissionsplan, Stand November 2010, S. 2 f.). Andersartige Lärmquellen sind im Emissionsplan nicht berücksichtigt und fliessen daher auch in die daran anschliessende Berechnung der Lärmmissionen nicht ein.

E. 4.6

Die Auslegung von Art. 1 Abs. 1 BGLE ergibt somit, dass vom Geltungsbereich des BGLE nur Eisenbahnlärm i.S.v. Anhang 4 LSV erfasst wird. Zusammen mit dem BAFU ist daher vorliegend davon auszugehen, dass der Lärm abgestellter Züge nicht nach dem BGLE und der VLE, sondern nach den Bestimmungen des USG und der LSV zu ermitteln und zu beurteilen ist (zur Anwendbarkeit des USG im Bereich der Lärmsanierung der Eisenbahnen vgl. E 3.2 hiervor). Zu prüfen bleibt nachfolgend, ob die Lärmbelastung aufgrund des USG und der LSV gesamthaft hätte ermittelt und beurteilt werden müssen.

E. 5.1

Nach Art. 8 USG sind Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken zu beurteilen. Diese Pflicht gilt grundsätzlich auch für unterschiedliche Lärmquellen und -arten und ist damit Ausdruck des gesetzgeberischen Bewusstseins, dass allenfalls erst das Zusammenwirken verschiedener Lärmquellen und -arten zu gesundheitsschädigenden oder lästigen Einwirkungen führen kann. Nebst einer gesamthaften Beurteilung der Lärmbelastung leitet sich aus Art. 8 USG auch eine Koordinationspflicht ab, die sowohl die inhaltlich koordinierte Anwendung des materiellen Rechts als auch die verfahrensmässige Koordination unterschiedlicher Bewilligungsverfahren verlangt. Insbesondere dürfen Verfügungen keine Widersprüche

enthalten (Entscheid der REKO-INUM A-2004-117 vom 26. April 2006 E. 24.1).

E. 5.2

Nach dem heutigen Stand der Wissenschaft und der Erfahrung ist eine gesamthafte Beurteilung unterschiedlicher Lärmarten noch nicht möglich. So kann ein durch energetische Addition der Beurteilungspegel aller beteiligten Lärmarten ermittelter Gesamtwert nicht sinnvoll interpretiert werden. Grund hierfür ist insbesondere der Umstand, dass vom Lärm Betroffene in ihrer Wahrnehmung klar zwischen unterschiedlichen Lärmarten unterscheiden. Die subjektive Beurteilung der Lästigkeit von Fluglärm beispielsweise erfolgt unabhängig von einer zusätzlichen Belastung durch Strassenlärm und umgekehrt. Eine bloss energetische Addition der Beurteilungspegel vermag daher eine Belastungssituation nicht störungsgerecht wiederzugeben, da die Störwirkung verschiedenartiger Lärmquellen keiner einheitlichen Gesetzmässigkeit folgt (BGE 126 II 522 E. 37e; Urteil des Bundesgerichts 1C_544/2008 vom 27. August 2009 E. 8.7; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6594/2010 vom 29. April 2011 E. 9; Christoph Zäch/Robert Wolf, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl., Zürich 2004, Stand Mai 2000, Art. 15 N 29).

E. 5.3

Nicht bestritten ist vorliegend, dass es sich beim Lärm fahrender und beim Lärm stehender Züge um unterschiedliche Lärmarten handelt, die nach unterschiedlichen Anhängen der LSV zu ermitteln und zu beurteilen sind. Eine gesamthafte Beurteilung der Lärmbelastung ist daher (noch) nicht möglich. Die angefochtene Plangenehmigung steht zudem nicht im Widerspruch zur Koordinationspflicht. Zwar gewährt die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin Erleichterungen, diese betreffen indes den Teilbereich L2, in dem keine Züge abgestellt werden. Selbst wenn also der Lärm abgestellter Züge in einem separaten Verfahren ermittelt und beurteilt wird, besteht keine Gefahr sich widersprechender Entscheide. Weitergehende Ansprüche lassen sich aus der Koordinationspflicht nicht ableiten. Insbesondere ist nicht verlangt, das vorliegende Plangenehmigungsverfahren mit dem Verfahren zur Ermittlung und Beurteilung des Lärms abgestellter Züge zu vereinen. Nach dem Gesagten steht die angefochtene Plangenehmigung in Einklang mit den Anforderungen von Art. 8 USG. Die Vorinstanz war daher vorliegend nicht verpflichtet, die Lärmbelastung gesamthafte, d.h. unter Einbezug des Lärms abgestellter Züge, zu beurteilen. Soweit die Beschwerdeführerinnen also verlangen, es seien im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens Sanierungsmassnahmen für abgestellte Züge zu verfügen oder es sei die angefochtene Plangenehmigung aufzuheben und zur neuen Entscheidung unter Berücksichtigung des Lärms abgestellter Züge an die Vorinstanz zurückzuweisen, sind die Beschwerden abzuweisen und die angefochtene Plangenehmigung ist zu bestätigen.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerinnen beantragen subeventualiter, es sei die Vorinstanz anzuweisen, ein separates Verfahren zur Beurteilung des Lärms abgestellter Züge nach den Bestimmungen des USG zu eröffnen. Sie machen damit, wie hiavor in E. 1.3 ausgeführt, sinngemäss eine Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung geltend. Dies ist nachfolgend zu prüfen.

E. 6.2

Eine Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde sich weigert, eine Verfügung zu erlassen oder die hierfür notwendigen Abklärungen vorzunehmen, obwohl sie dazu verpflichtet wäre. Von einer Rechtsverzögerung ist auszugehen, wenn behördliches Handeln nicht grundsätzlich in Frage steht, sondern lediglich nicht binnen gesetzlicher oder angemessener Frist erfolgt (Markus Müller, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 4 und 6 zu Art. 46a). Die Angemessenheit der Verfahrensdauer ist anhand der besonderen Umstände des Einzelfalls zu bestimmen, was eine Gesamtbetrachtung erfordert. Von Belang sind namentlich die Komplexität des Falles und die Bedeutung der Streitigkeit für die betroffene Person (BGE 130 I 312 E. 5.2; Urteil des Bundesgerichts 1A.169/2004 vom 18. März 2004 E. 2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8538/2010 vom 31. Mai 2011 E. 2.1). Behördliches Handeln ist vorliegend nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Vorinstanz hält sowohl in der angefochtenen Plangenehmigung als auch im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht fest, sie werde die erforderlichen Verfahren einleiten, sobald eine Methode zur Beurteilung des Lärms abgestellter Züge vorliege. Es bleibt daher nachfolgend zu prüfen, ob die Vorinstanz eine Rechtsverzögerung begeht, indem sie den Lärm abgestellter Züge bisher nicht beurteilt und über die erforderlichen Emissionsbegrenzungen nicht verfügt hat. Dabei ist zu beachten, dass nach herrschender Lehre und Rechtsprechung jeder, der von einer schädlichen oder lästigen Umweltbelastung mehr als jedermann betroffen ist und daher Parteistellung i.S.v. Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG hat, von der zuständigen Behörde den Erlass einschränkender Anordnungen verlangen kann. Diese Befugnis ergibt sich aus dem verfahrensrechtlich geschützten Interesse an der Einhaltung der Rechtsordnung, soweit diese dem Betroffenen einen Schutz vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen bietet (vgl. hierzu BGE 130 II 521 E. 2.5; BGE 126 II 300 E. 2c mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1A.108/2004 vom 17. November 2004 E. 2.3; BVGE 2009/1 E. 3; Thomas Gächter, Durchsetzung von Sanierungspflichten mittels Rechtsverweigerungsbeschwerde, in: Umweltrecht in der Praxis [URP] 2005, S. 775 ff. mit Hinweisen).

E. 6.3

Den Akten ist zu entnehmen, dass Vorinstanz und Beschwerdegegnerin seit längerem Kenntnis von der Problematik um den Lärm abgestellter Züge im Bereich des Bahnhofs von Rapperswil-Jona haben. So hat die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin mit Verfügung vom 31. August 2007 untersagt, in der C-Gruppe, einem bestimmten Gleisbereich im Bahnhof von Rapperswil-Jona, lärmintensive Doppelstocktriebzüge vom Typ DTZ abzustellen. Eineinhalb Jahre später, mit Schreiben vom 3. Dezember 2008, hat die Beschwerdeführerin 2 die Beschwerdegegnerin um Massnahmen zur Begrenzung des Lärms abgestellter Züge auch ausserhalb der C-Gruppe ersucht. In ihrem Antwortschreiben vom 23. Februar 2009 hielt die Beschwerdegegnerin fest, wegen Platzmangels müssten im Bereich des Bahnhofs Rapperswil-Jona ausserhalb der C-Gruppe auch weiterhin Züge entlang der (Strassenname) abgestellt werden. Der Lärm abgestellter Züge werde jedoch Bestandteil der ordentlichen Lärmsanierung sein. Rund ein Jahr später, am 1. Februar 2010, reichte die Beschwerdegegnerin der Vorinstanz das Plangenehmigungsgesuch betreffend die ordentliche Eisenbahnlärmsanierung in der Stadt Rapperswil-Jona ein. Massnahmen zur Begrenzung des Lärms abgestellter Züge enthielt das Projekt indes nicht, weshalb die Beschwerdeführerinnen mit Schreiben vom 14. bzw. 23. April 2010 Einsprache gegen das Plangenehmigungsgesuch erhoben und nun auch vom BAV verlangten, es sei der Lärm abgestellter Züge zu beurteilen und es seien keine Züge mehr entlang der (Strassenname)

abzustellen. Wiederum rund eineinviertel Jahre später, am 7. Juli 2011, erteilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die nachgesuchte Plangenehmigung.

E. 6.4

Eine gesetzliche Frist, innert der vorliegend eine Beurteilung des Lärms abgestellter Züge zu erfolgen hätte und die erforderlichen Emissionsbegrenzungen zu verfügen wären, besteht nicht. Die Verfahrensdauer ist daher anhand der besonderen Umstände des vorliegenden Falles zu beurteilen. Hierbei fällt zunächst die Bedeutung der Streitigkeit für die Betroffenen in Betracht. Die Beschwerdeführerinnen rügen, der Lärm abgestellter Züge sei störend und würde die Betroffenen in ihrem Wohlbefinden oder ihrer Gesundheit beeinträchtigen. Die Beurteilung des Lärms abgestellter Züge und das Verfügen der erforderlichen Emissionsbegrenzungen ist für die Beschwerdeführerinnen daher von grosser Bedeutung, weshalb sie ein gewichtiges Interesse an einem beförderlichen Gang des Verfahrens haben. Die Vorinstanz hat spätestens seit den von den Beschwerdeführerinnen erhobenen Einsprachen, also seit April 2010, Kenntnis von deren Lärmklagen. In der angefochtenen Plangenehmigung und auch im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht hält sie hierzu fest, gemeinsam mit dem BAFU und den Bahnunternehmen an einer einheitlichen Beurteilungsmethode zu arbeiten und bei deren Vorliegen die erforderlichen Verfahren einzuleiten. Zwar ist zu begrüssen, dass die Vorinstanz eine solche Methode erarbeitet. Dies entbindet sie jedoch nicht von ihrer Pflicht, im Falle fehlender Belastungsgrenzwerte oder Beurteilungsmethoden die Lärmbelastung im Einzelfall zu beurteilen und die erforderlichen Emissionsbegrenzungen zu verfügen (BGE 133 II 292 E. 3.3; BGE 126 II 300 E. 4c/aa; Urteil des Bundesgerichts 1C_297/2009 vom 18. Januar 2010 E. 2.1; Entscheid der REKO-INUM A-2003-2 vom 15. Dezember 2004, publiziert in VPB 69.68 E. 6.6.1). Für eine solche Beurteilung hat die Vorinstanz bisher keine Vorkehren getroffen, obschon sie einen Handlungsbedarf anerkennt und bereits früher betriebliche Massnahmen zur Begrenzung des Lärms abgestellter Züge verfügt hat. Vielmehr bringt sie zum Ausdruck, bis zum Vorliegen einer einheitlichen Beurteilungsmethode zuzuwarten. Zu beachten ist schliesslich, dass weder die Vorinstanz noch das BAFU ausführen, eine Beurteilung im Einzelfall sei besonders komplex.

E. 6.5

Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, die Vorinstanz beachte eine angemessene Verfahrensdauer, insbesondere weil sie trotz anerkanntem Handlungsbedarf bisher keine Vorkehren traf, um den Lärm abgestellter Züge (auch) im Einzelfall zu beurteilen. Durch ihr Zuwarten begeht die Vorinstanz eine Rechtsverzögerung und verletzt damit das Beschleunigungsgebot nach Art. 29 Abs. 1 BV (BGE 130 I 312 E. 5.1). Sie ist daher in Gutheissung der Rechtsverzögerungsbeschwerden anzuweisen, ohne weiteren Verzug den Lärm der im Bereich des Bahnhofs von Rapperswil-Jona abgestellten Züge zu beurteilen und die von Gesetzes wegen erforderlichen Emissionsbegrenzungen zu verfügen.

E. 7

Zusammenfassend ergibt sich, dass vom Geltungsbereich des BGLE nur Eisenbahnlärm i.S.v. Anhang 4 LSV erfasst wird, nicht aber der Lärm abgestellter Züge, der als Industrie- und Gewerbelärm i.S.v. Anhang 6 LSV gilt. Der Lärm abgestellter Züge ist daher nach den Bestimmungen des USG und der LSV zu ermitteln und zu beurteilen. Da eine gesamthafte Beurteilung unterschiedlicher Lärmarten (noch) nicht möglich ist und auch keine Gefahr sich widersprechender Entscheide besteht, war die Vorinstanz vorliegend nicht gehalten,

die Lärmbelastung gesamthaft zu beurteilen. Die erteilte Plangenehmigung ist daher zu bestätigen und die Beschwerden sind diesbezüglich abzuweisen. Die Vorinstanz ist jedoch verpflichtet, den Lärm abgestellter Züge im Einzelfall zu beurteilen, wenn - wie sie vorbringt - eine Beurteilungsmethode fehlt. Da sie hierfür bisher keine Vorkehren getroffen hat und zuwarten will, bis eine einheitliche Beurteilungsmethode vorliegt, erscheint die Verfahrensdauer nicht mehr als angemessen. Soweit die Beschwerdeführerinnen sinngemäss Rechtsverzögerung geltend machen, sind die Beschwerden daher gutzuheissen.

E. 8.1

Die Kosten des Verfahrens werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Kosten zu tragen haben Vorinstanzen sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden. Anderen Behörden sowie Kantonen und Gemeinden werden keine Verfahrenskosten auferlegt, wenn sich der Streit wie vorliegend nicht um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Das für die Kostenverlegung massgebende Ausmass des Unterliegens hängt von den in der konkreten Beschwerde gestellten Rechtsbegehren ab, gemessen am Ausgang des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht. Die Beschwerdeführerinnen gelten im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht als hälftig unterliegend. Zwar sind die sinngemäss erhobenen Rechtsverzögerungsbeschwerden gutzuheissen und ist die Vorinstanz anzuweisen, über den Lärm der im Bahnhof von Rapperswil-Jona abgestellten Züge zu verfügen. Im Übrigen sind die Beschwerden aber abzuweisen. Die Beschwerdeführerinnen haben daher die Hälfte der Verfahrenskosten von insgesamt CHF 2'000.-- zu tragen, wobei Beschwerdeführerin 2 gestützt auf Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Der Beschwerdeführerin 1 sind aufgrund ihres hälftigen Unterliegens Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.-- zur Bezahlung aufzuerlegen. Der von der Beschwerdeführerin 1 geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- ist mit den auferlegten Verfahrenskosten zu verrechnen und der Beschwerdeführerin 1 im Umfang von Fr. 1'000.-- nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Die Beschwerdegegnerin ist ebenfalls als hälftig unterliegend anzusehen. Ihr Unterliegen geht zwar auf die vorab von der Vorinstanz zu verantwortende Rechtsverzögerung zurück, doch ist sie einerseits Gesuchstellerin im Plangenehmigungsverfahren vor der Vorinstanz gewesen und hat andererseits deren Zuwarten ausdrücklich mitgetragen und ihrerseits seit dreieinhalb Jahren Kenntnis von den Lärmklagen der Beschwerdeführerinnen gehabt. Es sind ihr daher, ihrem hälftigen Unterliegen entsprechend, Verfahrenskosten in der Höhe von CHF 1'000.-- zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aufzuerlegen. Die Vorinstanz hat keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

E. 8.2

Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (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]). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Grundsätzlich keinen Anspruch auf Parteientschädigung hat, wer nicht anwaltlich vertreten ist (Art. 8 und 9 Abs. 1 VGKE). Die Beschwerdeführerinnen sind vorliegend als hälftig obsiegend anzusehen und haben daher Anspruch auf eine Parteientschädigung. Deren Höhe ist aufgrund der Akten zu bestimmen. Dabei ist

vorliegend zu beachten, dass die Beschwerdeführerinnen zum Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung noch nicht anwaltlich vertreten waren. In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes für die vorliegenden Verfahren, namentlich für das Verfassen der beiden Vernehmlassungen, hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.-- inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer für angemessen. Die Parteientschädigung ist angesichts des nur teilweisen Obsiegens der Beschwerdeführerinnen um die Hälfte zu reduzieren und in der Höhe von Fr. 750.-- der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aufzuerlegen. Die Beschwerdegegnerin ist nicht anwaltlich vertreten, weshalb ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.