

BVGer A-8636/2007 vom 23. Juni 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-06-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-8636_2007

FR: TAF A-8636/2007 du 23 juin 2008

IT: TAF A-8636/2007 del 23 giugno 2008

Regeste

Übriges

Erwägungen

E. 1

Anfechtungsobjekt ist eine Verfügung betreffend ein Gesuch um Wiedererwägung einer Plangenehmigung. Der Beschwerdeführer macht einen Anspruch auf Wiedererwägung geltend. Die ablehnende Verfügung kann daher an die Rechtsmittelinstanz weitergezogen werden (Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 449). Beschwerden gegen Verfügungen des BAV, die nicht in den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung von Art. 32 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) fallen, werden vom Bundesverwaltungsgericht beurteilt (Art. 31 und 33 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.1

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Nach dem hauptsächlich auf die Legitimation Privater zugeschnittenen Art. 48 Bst. a VwVG sind Gemeinwesen dann zur Beschwerde berechtigt, wenn sie gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen oder durch die angefochtene Verfügung in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben oder es um spezifische öffentliche Anliegen geht. Hingegen begründet das blosse allgemeine Interesse an der richtigen Anwendung objektiven Bundesrechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens (Kölz/Häner, a.a.O., S. 203 ff.). Dabei ist nur das Gemeinwesen als solches legitimiert, nicht jedoch einzelne Behörden oder Verwaltungszweige ohne eigene Rechtspersönlichkeit, ausser die Rechts- und Parteifähigkeit sei gesetzlich zuerkannt, was beim PZM nicht zutrifft. Gemäss Art. 90 Bst. a der Verfassung des Kantons Bern (KV, BSG 101.1) obliegt die Vertretung des Kantons nach innen wie nach aussen grundsätzlich dem Regierungsrat. Die Vertretungsbefugnis kann durch Gesetz oder vom Regierungsrat selber delegiert werden (vgl. Art. 69 Abs. 3 KV). In diesem Sinn sieht Art. 47 des Organisationsgesetzes vom 20. Juni 1995 (OrG, BSG 152.01) unter der Marginalie "Vertretung vor Gerichten" vor, dass der Kanton Bern, "sofern der Regierungsrat im Einzelfall keine andere Regelung trifft, [...] vor Gerichten und eidgenössischen

Rechtsmittelinstanzen durch Organe oder Bevollmächtigte der Staatskanzlei oder derjenigen Direktionen vertreten [wird], in deren Aufgabenbereich der Streitgegenstand fällt". Nach Art. 5 der Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (OrV GEF, BSG 152.221.121) entscheidet die Direktorin oder der Direktor "alle Fragen im Aufgabengebiet der Direktion, soweit die Entscheidung nicht durch die Gesetzgebung oder die Geschäftsordnung dem Generalsekretariat, einem Amt oder einer anderen Organisationseinheit übertragen ist" (vgl. zum Ganzen: Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [REKO UVEK] J-2002-128 E. 3.1 f. vom 10. Juli 2003 mit Hinweisen sowie Entscheid der REKO/INUM A-2005-284 E. 2.2 vom 27. Juli 2006). Vorliegend hat keine solche Übertragung auf das PZM stattgefunden, weshalb jenes nach der kantonalen Zuständigkeitsordnung zur Prozessführung grundsätzlich nicht befugt ist. Da jedoch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion das PZM mittels Schreiben vom 4. Oktober 2007 zur Beschwerdeführung ermächtigt hat, ist die Prozessführungsbefugnis des PZM im Namen des Kantons Bern zu bejahen. Das PZM gehört als Anstalt zum Verwaltungsvermögen des Kantons Bern (zum Verwaltungsvermögen vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, S. 414). Durch die Abweisung des Wiedererwägungsgesuchs durch die Vorinstanz ist der Kanton Bern als formeller Adressat auch materiell beschwert und damit zur Beschwerdeführung legitimiert.

E. 1.2

Der Inhalt der angefochtenen Verfügung bildet den Rahmen bzw. das Anfechtungsobjekt, das den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und auch nicht entscheiden musste, darf die zweite Instanz nicht beurteilen, da sie sonst in die funktionale Zuständigkeit der unteren Instanz eingreifen würde. Die Parteibehörden dürfen folglich nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz entschieden hat oder etwas anderes, weitergehendes verlangen (Kölz/Häner, a.a.O., N. 403). Da die Frage der Finanzierung allfälliger Lärmschutzmassnahmen nicht Thema der ursprünglichen Plangenehmigungsverfügung war bzw. generell nicht Gegenstand eines Plangenehmigungsverfahrens ist, kann insofern im vorliegenden Verfahren, in welchem auf die ursprüngliche Plangenehmigungsverfügung zurückgekommen wird, auf diesen vom Beschwerdeführer gerügten Punkt nicht eingetreten werden. Trotzdem sei darauf hingewiesen, dass die für die Eisenbahnlärmsanierung benötigten Mittel vom Bund durch den Bundesbeschluss über die Finanzierung der Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 6. März 2000 (BBl 2000 4802) zur Verfügung gestellt wurden. Die Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnen ist denn auch als erklärtes Ziel des Bundes bereits im Bundesbeschluss vom 24. März 1998 über Bau und Finanzierung der Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs festgehalten (BBl 1998 1421, vgl. auch Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 199 [BV, SR 101]). Sind die gesetzlichen Voraussetzungen einer Sanierung gegeben, hat diese zu erfolgen bzw. finanziert zu werden.

E. 1.3

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach unter der genannten Einschränkung einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

E. 3

Vorab ist auf die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz, indem diese ihre Verfügung ohne Durchführung eines Schriftenwechsels durchgeführt habe, einzugehen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV und verleiht den von einem zu treffenden Entscheid Betroffenen verschiedene Mitwirkungsrechte; so das Recht auf Informationen über den Verfahrensausgang, die Möglichkeit sich zu äussern, bevor entschieden wird, und dabei angehört zu werden, das Recht auf Akteneinsicht sowie auf einen begründeten Entscheid (Kölz/Häner, a.a.O, Rz. 129; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 509 ff.). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, was bedeutet, dass eine Verletzung desselben grundsätzlich zur Aufhebung des Entscheids führt, ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst. In der Praxis ist die Heilung einer Gehörsverletzung aber dann möglich, wenn die Beschwerdeinstanz in denjenigen Fragen, in denen das rechtliche Gehör verweigert worden ist, dieselbe Überprüfungsbefugnis hat wie die Vorinstanz und entsprechend das Versäumte nachholen kann (BGE 127 V 437 E. 3d.aa mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht hat volle Kognition (vgl. E. 2 hiervoor) und damit die Möglichkeit, die Argumente des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin im gleichen Umfang zu prüfen, wie die Vorinstanz. Deshalb ist eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt zu betrachten. Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen werden, ist die angefochtene Verfügung jedoch aus anderen Gründen aufzuheben und die Sache zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 4

Nach Art. 58 Abs. 1 VwVG kann die Vorinstanz (während hängigem Beschwerdeverfahren) bis zu ihrer Vernehmlassung die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen. Entgegen diesem engen Wortlaut kann eine Behörde eine formell rechtskräftige, aber fehlerhafte Verfügung auch ausserhalb eines ordentlichen Beschwerdeverfahrens abändern oder aufheben (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 419 ff., auch zum Folgenden; vgl. auch Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 307 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 994 ff.). Begrifflich sind Wiedererwägung und Widerruf auseinanderzuhalten. Während Praxis und Lehre unter "Wiedererwägung" das Zurückkommen auf eine rechtskräftige Verfügung auf Gesuch einer Partei hin verstehen, bezeichnet "Widerruf" die (materielle) Änderung einer rechtskräftigen Verfügung durch die Behörde, gleichgültig ob der Anstoss dazu auf Gesuch hin erfolgte oder die Änderung von Amtes wegen vorgenommen wurde (Entscheidung der REKO/INUM F-2006-91 E. 4.2.1 vom 22. November 2006 mit Hinweis). Der Widerruf als materiellrechtliches Problem ist von der Frage des Verfahrens, in dem fehlerhafte Verfügungen oder Entscheide überprüft werden können, zu trennen. Im Verfahren stellt sich vor allem die Frage, in welchen Fällen die Behörde verpflichtet ist, ein Gesuch um Wiedererwägung zu behandeln. Demnach ist unter Wiedererwägung das verfahrensmässige Zurückkommen auf eine Verfügung zu

verstehen, unter Widerruf hingegen ihr Ergebnis, nämlich die materielle Aufhebung oder Änderung des in Wiedererwägung gezogenen Aktes (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 424). Für ein Zurückkommen auf eine formell rechtskräftige Verfügung sprechen Aspekte, welche die Rechtmässigkeit der Verfügung in Frage stellen (Grundsatz der Gesetzmässigkeit). Nach herrschender Lehre und Praxis kann auf eine rechtskräftige Verfügung zurückgekommen werden, wenn auf den Erlass der Verfügung mit strafbaren Mitteln eingewirkt worden ist, wenn neue erhebliche Tatsachen oder neue Beweismittel zu erheblichen Tatsachen vorliegen, die im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder deren Geltendmachung zum damaligen Zeitpunkt unmöglich war oder hierfür keine Veranlassung bestand, wenn beim Erlass einer Verfügung wesentliche Verfahrensvorschriften verletzt oder aktenkundige erhebliche Tatsachen versehentlich nicht berücksichtigt und wenn unrichtige behördliche Auskünfte über den Inhalt oder die Anwendung der massgebenden gesetzlichen Vorschriften erteilt worden sind. Neben diesen revisionsähnlichen Tatbeständen müssen Verfügungen über Dauerrechtsverhältnisse auch wegen unrichtiger Sachverhaltsfeststellung bzw. nachträglicher rechtserheblicher Änderung des Sachverhalts oder fehlerhafter Rechtsanwendung bzw. wegen einer Änderung des objektiven Rechts einer neuen Prüfung unterzogen werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2D_45/2008 E. 2.1.1 ff. vom 8. Mai 2008; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 31 Rz. 43; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1833; Entscheid der REKO/INUM F-2006-91 E. 4.2.2 vom 22. November 2006; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 62.19 E. 3c; Gygi, a.a.O., S. 308 ff.). Eine fehlerhafte Rechtsanwendung kann allenfalls ganz ausnahmsweise auch ein Rückkommen auf urteilsähnliche Verfügungen rechtfertigen, sofern der Verfügung schwerwiegende materielle Fehler anhaften und die unveränderte Weitergeltung der Verfügung zu einem stossenden und dem Gerechtigkeitsgefühl zuwiderlaufenden Ergebnis führen würde (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 31 Rz. 43 mit Hinweis auf BGE 98 Ia 568 E. 5b). Eine Änderung der Praxis oder Rechtsprechung sowie das Vorbringen von Gründen, die der Pflichtige bereits im Rekursverfahren gegen den Entscheid hätte geltend machen können, sind kein Anlass zur Revision (BGE 98 Ia 568 E. 5b). Als Widerrufsgründe kommen sowohl ursprüngliche als auch nachträgliche Fehlerhaftigkeit einer Verfügung in Frage. Werden - wie im VwVG - die Voraussetzungen des Widerrufs im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt, hat die widerrufende Behörde eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei hat sie die Interessen an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts und der Rechtsgleichheit einerseits und diejenigen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes andererseits zu berücksichtigen, wobei letztere besonders beim Widerruf zulasten von Betroffenen ins Gewicht fallen (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 423, mit Hinweisen; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 31 Rz. 52; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1033).

E. 4.1

Wiedererwägung und Widerruf beziehen sich auf formell rechtskräftige Verfügungen erster Instanzen. Der Widerruf von Verfügungen, über die ein Gericht oder eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission materiell entschieden hat, ist grundsätzlich unzulässig. Ein solches Verfahren kann unter Vorbehalt der Revision nicht wieder aufgenommen werden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist aber dann möglich, wenn ein gerichtliches Urteil einen Dauerzustand schafft. In diesem Fall kann es der Verwaltung nicht unter allen Umständen verwehrt sein, gestützt auf veränderte Verhältnisse oder neue Erkenntnisse eine Verfügung zu treffen, die im Ergebnis das früher gefällte Urteil aufhebt (vgl. Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 31 Rz. 26 sowie Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1025 mit Hinweisen). Zur Diskussion steht vorliegend

die Änderung einer Plangenehmigungsverfügung, über die die REKO/INUM als verwaltungsunabhängige Instanz materiell entschieden hat. Eine Wiedererwägung bzw. ein Widerruf dieser Verfügung ist somit im klassischen Sinn nicht möglich. Auch wäre vorliegend eine Revision nach Art. 66 VwVG ausgeschlossen, da keine ursprüngliche Fehlerhaftigkeit der Plangenehmigung vorliegt (vgl. hierzu Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1037; Tschannen/ Zimmerli, a.a.O., § 31 Rz. 28). Wie bereits erwähnt, steht die formelle Rechtskraft einer Dauerverfügung - wozu auch eine Plangenehmigung gehört (Entscheid der REKO/INUM A-2000-98 E. 10.4.5 vom 4. September 2001) - aber unter dem Vorbehalt, dass nicht nach dem Verfügungserlass erhebliche tatsächliche Änderungen eintreten. Aufgrund der Änderung der ES im Baureglement bzw. der Zonenplanordnung der Gemeinde Münsingen gelangte der Beschwerdeführer mit einem Wiedererwägungsgesuch an die Vorinstanz. Diese hat den Anspruch des Beschwerdeführers auf Behandlung desselben nicht in Abrede gestellt und ist darauf eingetreten. Die ES-Änderung stellt denn auch unbestritten eine rechtserhebliche Sachverhaltsänderung - und nicht eine Änderung des objektiven Rechts, worunter Verfassung, Gesetz und Verordnung zu subsumieren sind - dar. Die erheblichen tatsächlichen Verhältnisse haben sich seit der ursprünglichen Verfügung bzw. seit dem Urteil der mit Beschwerde angerufenen Rechtsmittelinstanz in wesentlicher Weise verändert. Dies rechtfertigt gemäss zitierter Lehre und Rechtsprechung ein Rückkommen auf die ursprüngliche Plangenehmigung, obwohl darüber ein Gericht materiell entschieden hat. Wäre dies nicht möglich, würde es zu einem unter Umständen rechtswidrigen Dauerzustand - einer unrechtmässigen Überschreitung der Grenzwerte (vgl. hierzu E. 6 hiernach) - kommen. Die Vorinstanz hat somit zu Recht die ursprüngliche Plangenehmigung einer erneuten Prüfung unterzogen. Sie ist auf das Gesuch des Beschwerdeführers eingetreten und hat eine materielle Prüfung vorgenommen. Folglich ist vorliegend grundsätzlich nicht mehr fraglich, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind. Vielmehr gilt zu untersuchen, ob die Vorinstanz - insbesondere im Rahmen der Interessenabwägung - zu Recht zum Schluss gelangt ist, die ES-Anpassung stelle keinen Grund für eine inhaltliche Änderung der Plangenehmigung dar.

E. 5

Bevor auf den Widerruf bzw. die Interessenabwägung an sich eingegangen wird, sei der Vollständigkeit halber auf folgende Punkte hingewiesen:

E. 5.1

Das Baureglement als Teil der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinde Münsingen enthält die Vorschriften zum Zonenplan, der seinerseits die Immissionsgebiete bezeichnet (Art. 57 Abs. 2, Art. 69 Abs. 1 und Art. 71 Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG, BSG 721.0]). Das Verfahren für den Erlass bzw. die Änderung der baurechtlichen Grundordnung ist ausführlich in den Art. 58 ff. BauG geregelt und wurde von der Gemeinde Münsingen richtig durchgeführt, was die Parteien auch nicht bestreiten. Die Baureglementsänderung - mithin die Änderung der ES II in ES I in der ZöN Nr. 31 betreffend das PZM - erwuchs mangels Anfechtung des Genehmigungsentscheids des AGR denn auch in Rechtskraft. Im Rahmen dieses Genehmigungsentscheids überprüfte das AGR insbesondere die Rechtmässigkeit der Baureglementsänderung (Art. 61 BauG, Art. 118 Abs. 4 der Bauverordnung vom 6. März 1985 [BauV, BSG 721.1]). Allfällige diesbezügliche Mängel hätten mittels Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) geltend gemacht werden müssen. Im vorliegenden Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sind sie nicht mehr Verfahrensgegenstand. Dies gilt auch

für einen allfälligen Mangel der Baureglementsänderung im Zusammenhang mit Art. 24 USG, was die Vorinstanz selber festhält. Auf diesen Punkt ist somit nicht näher einzugehen. Auch dass die Beschwerdegegnerin im Umzonungsverfahren Einsprache erhoben hat, um der in Aussicht gestellten Sanierungspflicht zu widersprechen und der Beschwerdeführer somit schon zu diesem Zeitpunkt erfahren hat, dass die Beschwerdegegnerin eine Änderung der Plangenehmigung als nicht angezeigt erachtet, vermag nichts daran zu ändern, dass die ES-Anpassung eine rechtserhebliche Änderung des Sachverhalts darstellt, die ein Zurückkommen auf die ursprüngliche Plangenehmigung rechtfertigt. Tatsache ist, dass das Baureglement geändert wurde, diese Änderung rechtskräftig ist und grundsätzlich Gültigkeit beansprucht. Zur vorgenommenen ES-Zuteilung im Bereich R1 sei trotzdem festgehalten, dass die Eidgenössische Kommission für die Beurteilung von Lärmimmissionsgrenzwerten empfohlen hat, speziell bezeichnete Ruhezone, namentlich solche mit Krankenanstalten, Pflegeheimen, Krankenhäusern und Erholungsheimen, der ES I zuzuordnen (vgl. 4. Teilbericht, Belastungsgrenzwerte für Eisenbahnlärm, September 1982, S. 34 und 38). Somit war die Zuteilung des PZM-Areals in die ES I - wie bereits die REKO/INUM in ihrem Entscheid festgehalten hat (a.a.O., E. 8.3.1) - sicherlich zumindest vertretbar.

E. 5.2

Die Vorinstanz bringt vor, der REKO/INUM-Entscheid erwähne ausdrücklich, im "vorliegenden Verfahren" gelte die aktuell gültige Zuteilung in die ES mit den dazugehörigen IGW. Die beantragte Wiedererwägung betreffe nun aber erneut genau dieses zwischenzeitlich rechtskräftig abgeschlossene Verfahren, auf welches das zum damaligen Zeitpunkt rechtsgültige Baureglement anzuwenden gewesen und nach wie vor anzuwenden sei. Aus diesem Entscheid könne der Beschwerdeführer somit gerade nicht ableiten, das Sanierungsverfahren sei wegen nachträglicher Fehlerhaftigkeit in Wiedererwägung zu ziehen. Auch die Beschwerdegegnerin macht in dieser Hinsicht geltend, die Plangenehmigungsverfügung habe die im Zeitpunkt ihres Erlasses geltenden rechtlichen Grundlagen berücksichtigt, wie beispielsweise die Ortsplanung der Gemeinde Münsingen. Eine nachträgliche Änderung dieser Grundlagen habe auf die rechtskräftige Verfügung grundsätzlich keinen Einfluss; in diesem Sinne auch eine Änderung des Zonenplans nicht. Verfügungen, so auch Plangenehmigungen, regeln ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise. Diese Verbindlichkeit äussert sich insbesondere in der Rechtskraft bzw. der Rechtsbeständigkeit. Dass die Plangenehmigung betreffend Lärmsanierung in der Gemeinde Münsingen in formelle Rechtskraft erwachsen ist, d.h. mit keinem ordentlichen Rechtsmittel mehr angefochten werden kann, ist unbestritten. Die materielle Rechtskraft - das Urteil kann nicht erneut Gegenstand eines Justizverfahrens sein - spielt im öffentlichen Recht keine wesentliche Rolle, da auf Dauerverfügungen, wozu auch Plangenehmigungen gehören, die Regeln der materiellen Rechtskraft nicht übertragen werden können. Wie bereits ausgeführt (E. 4 f. hiervor) sind Verfügungen grundsätzlich nicht unumstösslich. Folglich sollte gemäss Tschannen/Zimmerli (a.a.O., § 31 Rz. 2 ff.) im Verwaltungsrecht anstatt von materieller Rechtskraft von Rechtsbeständigkeit gesprochen werden. Diese äussert sich darin, dass die Verwaltung eine formell rechtskräftige Verfügung nur unter bestimmten Voraussetzungen einseitig aufheben oder zum Nachteil des Adressaten abändern darf, so beispielsweise wenn die Gründe für eine Wiedererwägung bzw. einen Widerruf oder für eine Revision gegeben sind (vgl. E. 4 f. hiervor). Kommt dann die Behörde zum Schluss, dass der Erlass einer neuen Verfügung angezeigt ist, wird die formelle Rechtskraft der ursprünglichen Verfügung beseitigt und es kommt zu einem

neuen Verwaltungs-verfahren in der Sache. In diesem neuen Verfahren ist zu prüfen, ob die der formellen Rechtskraft enthobene Verfügung in der Sache zu ändern ist. Ob aufgrund des vorliegend geänderten rechtserheblichen Sachverhalts, mithin der Einreihung des Areals des PZM in die ES I, eine Plangenehmigungsänderung angezeigt ist, ist in einem neuen Verfahren unter Anwendung des massgebenden Gesetzes- und Ordnungsrechts - welches sich seit dem ursprünglichen Plangenehmigungsverfahren nicht geändert hat - zu untersuchen (vgl. zum Ganzen Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 31 Rz. 2 ff. und 33).

E. 5.3

Weiter ist die Vorinstanz der Ansicht, der Versuch des Beschwerdeführers bzw. des PZM, gestützt auf das revidierte Baureglement den Bau einer LSW durchzubringen, sei als verpönte Umgehung eines rechtskräftigen Entscheids zu qualifizieren. Es bestehe somit kein Anlass, ausnahmsweise von der Rückwirkung eines Baureglements auszugehen und die Rechtsbeständigkeit der Plangenehmigung in Frage zu stellen. Dass der Beschwerdeführer die REKO/INUM bereits vor deren Entscheid über sein Begehren an die Gemeinde Münsingen um Anpassung des Baureglements informiert habe, ändere daran nichts. Zudem sei das damalige Beschwerdeverfahren nicht sistiert worden. Dies zeige, dass die REKO/INUM bereits damals der Ansicht gewesen sei, die Plangenehmigung werde durch eine nachträgliche Baureglementsänderung nicht tangiert. Mit Schreiben vom 19. Dezember 2005 - mithin während des ursprünglichen Plangenehmigungsverfahrens - ersuchte das PZM die Gemeinde Münsingen, sein Areal bei der nächsten Zonenplanrevision der ES I zuzuteilen, da seine Patientinnen und Patienten wie jene des Akutspitals Münsingen, welches in der ES I liege, Ruhe für ihre Genesung benötigten. Das Begehren des Beschwerdeführers bzw. des PZM an die Gemeinde Münsingen um Anpassung des Baureglements ist vor dem Beschwerdeentscheid der REKO/INUM vom 27. Juli 2006 ergangen; mithin zu diesem Zeitpunkt, als noch gar kein rechtskräftiger Entscheid vorlag. Es kann deshalb keineswegs von einer verpönten Umgehung eines rechtskräftigen Entscheids gesprochen werden. Dass die REKO/INUM das damalige Beschwerdeverfahren nicht sistiert hat, zeigt zudem nicht, dass sie der Ansicht gewesen ist, die Plangenehmigung werde durch eine nachträgliche Baureglementsänderung nicht tangiert. Angesichts der ohnehin langen Dauer eines Plangenehmigungsverfahrens war es durchaus angezeigt, so rasch als möglich zu entscheiden. Dies insbesondere auch, da einerseits zum damaligen Zeitpunkt mitnichten klar war, dass - und wenn ja, wann - die Gemeinde Münsingen dem Begehren des PZM nachkommen werde. Andererseits war auch nicht absehbar, wie lange eine solche Reglementsänderung dauern würde bzw. ob noch Rechtsmittel ergriffen würden.

E. 6

Zur Beurteilung der Frage, ob die ES-Änderung einen Grund für eine inhaltliche Änderung der Plangenehmigung darstellt (Interessenabwägung), ist auf die Vorgeschichte und die gesetzlichen Grundlagen der eisenbahnrechtlichen Lärmsanierung einzugehen: Für die Lärmbelastungsbeurteilung ist der kommunale Zonen- und ES-Plan mit den darauf basierenden IGW massgebend. Im damaligen Plangenehmigungsverfahren betreffend Lärmsanierungsmassnahmen war der Bereich R1 des PZM der ES II zugeteilt. In der ES II betragen die IGW für den Tag 60 dB(A) und für die Nacht 50 dB(A) (Ziff. 2 Anhang 4 LSV). Gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin im damaligen Plangenehmigungsverfahren treten IGW-Überschreitungen im Bereich R1 abgesehen vom exponiertesten Gebäude nur nachts auf und bewegen sich in der Grössenordnung von 1 bis

2 dB(A) (Vorakten Beschwerdeverfahren, act. 9). Nach Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. März 2000 über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (BGLE, SR 742.144) sind bei bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen bauliche Massnahmen so weit anzuordnen, bis die IGW eingehalten sind. Bei Grenzwertüberschreitungen können jedoch Erleichterungen gewährt werden, wenn die Sanierung unverhältnismässige Kosten verursachen würde (Art. 7 Abs. 3 Bst. a BGLE). Gemäss dem Auftrag in Art. 7 Abs. 4 BGLE hat der Bundesrat in der VLE die Verhältnismässigkeit der Kosten von baulichen Massnahmen an bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen geregelt. Die Kosten von Lärmschutzmassnahmen gelten in der Regel als verhältnismässig, wenn das nach Anhang 3 VLE ermittelte Verhältnis zwischen den Kosten der baulichen Massnahmen und dem Nutzen für die betroffene Bevölkerung (sog. KNI) höchstens 80 beträgt (Art. 20 VLE). Übersteigt der KNI den Wert 80, beantragt die Bahnunternehmung jeweils Erleichterungen. In solchen Fällen soll auf die Realisierung baulicher Massnahmen verzichtet werden bzw. sind unter bestimmten Voraussetzungen Schallschutzfenster vorgesehen. In Anhang 3 Ziff. 1 VLE sind die für die Ermittlung des KNI geltenden Grundsätze festgelegt. Demnach wird das lärmbelastete Gebiet eines bestehenden Streckenabschnitts in Teilbereiche unterteilt. Der KNI wird für jeden Teilbereich einzeln berechnet. Da im Bereich R1 der KNI-Wert bei 110 und somit deutlich über 80 lag, wurden Erleichterungen und damit der Verzicht auf bauliche Massnahmen gewährt; dies wurde vom Beschwerdeführer anerkannt.

E. 7

Nachdem die Plangenehmigungsverfügung vom 16. November 2005 in Rechtskraft erwachsen war, änderte die Gemeinde Münsingen ihre Zonenplanordnung bzw. ihr Baureglement dahingehend, dass der Bereich R1 neu der ES I zugeteilt wurde. Folglich sind im Gebiet des PZM neu die IGW für den Tag von 55 dB(A) und für die Nacht von 45 dB(A) massgebend (Ziff. 2 Anhang 4 LSV). Einerseits führt dies verglichen mit den Verhältnissen während des ursprünglichen Plangenehmigungsverfahrens im Bereich R1 zu grösseren Grenzwertüberschreitungen. Würde der KNI andererseits mit diesen heute geltenden IGW neu berechnet, wäre er tiefer als während des Plangenehmigungsverfahrens (KNI 110). Die Vorinstanz hat es aber unterlassen, den KNI neu berechnen zu lassen. Sie hat direkt die Interessenabwägung vorgenommen und ist hierbei zum Schluss gelangt, die Plangenehmigung sei nicht anzupassen. Damit vorliegend aber überhaupt eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen bzw. entschieden werden kann, ob eine solche überhaupt erforderlich ist, muss der anwendbare KNI bekannt sein. Dieser ist notwendig für die Beurteilung, ob bauliche Massnahmen bei Grenzwertüberschreitungen wirtschaftlich tragbar sind oder nicht. Wenn der KNI nicht bekannt ist, kann nicht abgeschätzt werden, ob im Bereich R1 eine Grenzwertüberschreitung vorliegt, die gemäss anwendbarem Recht grundsätzlich eine LSW erforderlich machen würde. Wenn sich nach der KNI-Neuberechnung herausstellen würde, dass der Wert weiterhin über 80 läge, wären bauliche Massnahmen weiterhin wirtschaftlich nicht tragbar. Die ursprüngliche Plangenehmigung wäre folglich nicht anzupassen. Wenn der Wert jedoch unter 80 fiele, wäre mit Hilfe einer Interessenabwägung zu klären, ob eine inhaltliche Änderung der ursprünglichen Plangenehmigungsverfügung angezeigt ist oder nicht. Hierbei hätte die Höhe des KNI als gewichtiges Sachverhaltelement Einfluss auf die Gewichtung der einzelnen Interessen - insbesondere auf jenes der richtigen Anwendung des objektiven Rechts - und müsste in die Beurteilung miteinfließen. Ansonsten kann nicht von einer vertieften und umfassenden Interessenabwägung gesprochen werden. Die Vorinstanz hätte folglich in einem ersten Schritt den KNI neu berechnen lassen müssen. Erst in einem

allfälligen zweiten Schritt hätte sie die betroffenen Interessen - richtige Anwendung des objektiven Rechts (insbesondere des USG, des BGLE sowie der LSV und der VLE) und Rechtsgleichheit einerseits, Rechtssicherheit und Vertrauensschutz andererseits - gegeneinander abwägen und wenn nötig die erforderlichen Massnahmen treffen sollen. Dies ist somit nachzuholen.

E. 8

Grundsätzlich entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache selbst, und weist diese nur ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Ein Rückweisungsentscheid ist in der Regel dann zu treffen, wenn gravierende Verfahrensmängel vorliegen und eine umfassende Beweiserhebung nachgeholt werden muss, die nicht von der Beschwerdeinstanz durchzuführen ist, etwa weil die Vorinstanz mit den örtlichen Verhältnissen besser vertraut oder die sachlich kompetentere Behörde ist. Unumgänglich ist eine Rückweisung auch dann, wenn der rechtserhebliche Sachverhalt von der Vorinstanz in wesentlichen Punkten unrichtig oder unvollständig festgestellt und somit Art. 49 Bst. b VwVG schwerwiegend verletzt wurde (André Moser in André Moser/Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M. 1998, Rz. 3.86 ff; Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 694; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 233). Vorliegend steht fest, dass die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig abgeklärt hat, indem sie auf die Neuberechnung des KNI verzichtet hat. Entsprechend hat sie eine nicht adäquate Interessenabwägung vorgenommen. Zudem ist sie als Fachbehörde besser geeignet als das Bundesverwaltungsgericht, eine Neuberechnung des KNI in Auftrag zu geben, diesen anschliessend in der Interessenabwägung - sofern eine solche nötig ist - gebührend zu berücksichtigen und allenfalls die nötigen Massnahmen anzuordnen. Darüber hinaus ist es auch nicht Sache des Gerichts, vorinstanzliche Unterlassungen nachzuholen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2249/2007 E. 5.2 vom 30. November 2007). Demnach ist die ausnahmsweise Rückweisung der Sache nicht nur möglich, sondern im Sinn der zitierten Lehre und Rechtsprechung geradezu geboten.

E. 9

Folglich ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, dahingehend gutzuheissen, als im Sinn der Erwägungen die angefochtene Verfügung vom 30. November 2007 aufzuheben und die Angelegenheit zum weiteren Vorgehen und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist.

E. 10

Aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts gibt es allerdings hinsichtlich der Rechtsgleichheit einige Überlegungen, die beim neuerlichen Entscheid der Vorinstanz nicht unberücksichtigt bleiben sollen. Es scheint daher sachgerecht, auf das Folgende hinzuweisen: Die Vorinstanz ist der Ansicht, mit der Anpassung einer formell rechtskräftigen Plangenehmigung wegen nachträglich angepasster ES würde ein unerwünschtes Präjudiz geschaffen. Ein dahingehender Entscheid könnte Gemeinden, die über das Sanierungsergebnis unzufrieden seien, veranlassen, eine Änderung desselben über eine nachträgliche ES-Zuordnung zu erreichen versuchen. Dies würde Gemeinden benachteiligen, die den Sanierungsentscheid akzeptierten. Die Vorinstanz verkennt hierbei jedoch, dass eine ES-Änderung nicht durch die zuständige Gemeinde allein vorgenommen werden kann. Vielmehr ist ein genau geregelter Verfahren einzuhalten, in welchem die

ES-Zuteilung einer Prüfung unterzogen wird (inkl. Rechtmässigkeit der Einteilung; zum Verfahren vgl. E. 5.1 hiervor). Eine ES-Einteilung wird somit in jedem Einzelfall gesondert ge- bzw. überprüft. Folglich können Gemeinden nicht ohne weiteres ihre ES-Einstufung anpassen, um eine mittels Plangenehmigung verfügte, ihnen jedoch nicht genehme Sanierung ändern zu lassen.

E. 11

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorliegend hat der Beschwerdeführer insoweit obsiegt, als die angefochtene Verfügung aufgehoben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückgewiesen wird. Es sind ihm deshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen; der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- ist ihm zurück zu erstatten (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Die Beschwerdegegnerin gilt als unterliegend, womit sie kostenpflichtig wird und die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.-- zu tragen hat (Art. 1 f. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

E. 12

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei 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 VGKE). Der obsiegende und anwaltlich vertretene Kanton hat gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE als Behörde, die als Partei auftritt, keinen Anspruch auf Parteientschädigung. Eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigt sich nur bei kleineren und mittleren Gemeinwesen, die über keinen Rechtsdienst verfügen und daher auf einen Anwalt angewiesen sind. Bei einem Kanton ist das in der Regel - und so auch hier - nicht der Fall (vgl. hierzu BGE 125 I 182 E. 7 mit Hinweisen).

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