

Rechtsgebiet: Eisenbahn und Umwelt

ID: BVerwG 007

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 09.02.1996

Aktenzeichen: 11 VR 46.95

Leitsätze:

Anwendung des Verkehrswegeplanbeschleunigungsgesetzes für Bahnstromfernleitungen bei Überspannung des Nachbargrundstückes.

Gesundheitliche Gefährdung und deren Einschränkung bzw. Vermeidung nach BImSchG. Eine gesundheitliche Gefährdung ist bei Einhaltung der IRPA-Grenzwertempfehlungen ausgeschlossen.

Zitierte §§:

§ 1 Abs. 1 S. 2 VerkPBG,

§ 18 Abs. 1 S. 1 AEG,

Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG,

§ 22 Abs. 1 BImSchG

Schlagworte:

Elektrosmog (gesundheitsbeeinträchtigend), Trassenführung (Bahnstromleitung), Umweltverträglichkeit, Elektrifizierung, Nachbarschutz, Verkehrswegeplanung.

**Aus den Gründen :**

1. Der Antrag ist statthaft.

Die Anfechtungsklage der Antragsteller hat nach § 5 Abs. 2 Satz 1 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 16. Dezember 1991 -BGBl I S. 2174 -, inzwischen geändert durch das Gesetz vom 15. Dezember 1995 - BGBl I S. 1840 -, (VerkPBG) keine aufschiebende Wirkung. Sie richtet sich gegen einen Planfeststellungsbeschluß, der die Änderung von betriebsnotwendigen Anlagen einer Bundesbahnstrecke im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 u. Satz 2 VerkPBG im Bereich zwischen den neuen Bundesländern und dem nächsten Knotenpunkt des Hauptfernverkehrsnetzes zum Gegenstand hat (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VerkPBG). Hier geht es um den Bau einer 110-kV-Bahnstromleitung, die der Elektrifizierung der Bundesbahnstrecke Berlin-Hamburg-Büchen dient; letztere ist in § 1 Nr. 2 der auf der Grundlage von § 1 Abs. 2 VerkPBG erlassenen Fernverkehrswegebestimmungsverordnung vom 3. Juni 1992 - BGBl I S. 1014 - genannt.

Wie der Senat in seinem - den Beteiligten bekannten - Beschluß vom 15. September 1995

- BVerwG 11 YR 16.95 - (UPR 1996, 26 <27>) entschieden hat, findet auf den Bau von Bahnstromfernleitungen zumindest dann das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz Anwendung, wenn das Vorhaben den Zweck hat, die Elektrifizierung einer in der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung genannten Eisenbahnstrecke zu ermöglichen und zum Abschluß zu bringen. Die Einwände, die von den Antragstellern hiergegen vorgetragen werden, überzeugen nicht. Insbesondere war es dem Senat bei seiner Entscheidung bewußt, daß § 18 Abs. 1 Satz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 - BGBl I S. 2378, 2396 - (AEG) den Bau von Bahnstromfernleitungen gesondert als planfeststellungsbedürftige Vorhaben kennzeichnet. Es mag dahinstehen, ob der Gesetzgeber damit - wie die Antragsteller meinen- zum Ausdruck bringen wollte, daß die Bahnstromfernleitungen nicht zu den - in § 18 Abs.1 Satz 1 AEG gesondert aufgeführten - "für den Betrieb der Schienenwege notwendigen Anlagen" gehören. Daraus Rückschlüsse auf die Auslegung des Begriffs der "für den Betrieb von Verkehrswegen notwendigen Anlagen" i. S. von § 1 Abs. 1 Satz 2 VerkPBG zu ziehen, verbietet sich schon deswegen, weil diese Vorschrift bereits vor Erlass des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in Kraft getreten ist und die seinerzeit geltende - erst durch Art. 8 § 1 Nr. 1 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes vom 27. Dezember 1993 - BGBl I S. 2378 (ENeuOG) aufgehobene - Vorschrift des § 36 Abs. 1 Satz 1 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951 -BGBl I S. 955 - (BBahnG) nur die Planfeststellung von Bahnanlagen kannte, ohne zwischen den Schienenwegen und ihren Nebeneinrichtungen zu differenzieren. Der Senat sieht aus diesem Grunde keine Veranlassung, seine mit dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 2 VerkPBG zu vereinbarende und vom Zweck dieses Gesetzes gebotene Auslegung aufzugeben. Nicht überzeugend ist im übrigen die Annahme der Antragsteller, mit der Erwähnung der Nebeneinrichtungen in der genannten Vorschrift seien allenfalls "nur diejenigen Bahnfernstromleitungen erfaßt, die die geringste raumverbrauchende Wirkung nach sich ziehen". Die Trassenwahl, die von den Antragstellern damit angesprochen wird, ist Gegenstand der planerischen Entscheidung und wird bei Bahnstromfernleitungen durch die Beschreibung des Anwendungsbereichs des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes in dessen § 1 Abs. 1 nicht weitergehend präjudiziert, als dies der - nach dem Wortlaut des dortigen Satzes 2 vorausgesetzte - Funktionszusammenhang mit den in Satz 1 genannten Vorhaben erfordert. Warum die Antragsteller in dieser Auslegung einen Verstoß gegen das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) sehen wollen, ist nicht nachvollziehbar.

2. Der Antrag ist unbegründet.

Die Antragsteller haben keinen Anspruch auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO und damit auf einen Baustopp. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses, das Grundlage des in § 5 Abs. 2 VerkPBG geregelten Ausschlusses des Suspensiveffektes der Anfechtungsklage ist, überwiegt, ihr Interesse an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes, weil ihre Anfechtungsklage keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat.

Die Antragsteller stützen ihre Klage auf angebliche Fehler der planerischen Abwägung und damit letztlich auf einen Verstoß gegen § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG. Insofern müssen sie sich zunächst entgegenhalten lassen, daß Planbetroffenen aus dem Abwägungsgebot Abwehrrechte gegen ein planfestgestelltes Vorhaben nur im Hinblick auf rechtlich geschützte eigene Belange erwachsen können (vgl. BVerwGE 48, 56 <66 f.> ); sie können im gerichtlichen Verfahren nur den ihnen von der Rechtsordnung zugestandenen Nachbarschutz einfordern. Soweit sie sich dabei auf ihr Eigentum berufen, müssen die Antragsteller sich ferner entgegenhalten lassen, daß sie durch das planfestgestellte Vorhaben nicht enteignend betroffen sind. Sie können aus diesem Grunde nicht eine Überprüfung der Planfeststellung

anhand der Maßstäbe des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG beanspruchen. Ein Anspruch auf eine umfassende objektiv-rechtliche Planprüfung (vgl. z.B. BVerwGE 62, 342 <348>), der auch die von ihnen beanstandete Trassenwahl umfassen könnte, steht ihnen damit nicht zu. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich auf die Frage, ob die Planfeststellungsbehörde die Belange des Nachbarschutzes der Antragsteller bei ihrer Abwägung hinreichend berücksichtigt hat. Insofern läßt die Planfeststellung beim derzeitigen Erkenntnisstand Fehler nicht erkennen.

Der rechtliche Maßstab für den Nachbarschutz, den die Antragsteller gegenüber dem planfestgestellten Vorhaben beanspruchen können, ist im vorliegenden Fall im wesentlichen § 22 Abs 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 14. Mai 1990 - BGBl I S. 880 - (BImSchG) zu entnehmen. Die genannte Vorschrift enthält das an den Betreiber einer nicht genehmigungsbedürftigen Anlage gerichtete Gebot, die nach dem Stand der Technik vermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen zu verhindern (Satz 1 Nr. 1) und unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen auf ein Mindestmaß zu beschränken (Satz 1 Nr. 2). Die Vorschrift war im vorliegenden Fall, obwohl sie im angefochtenen Planfeststellungsbeschluß nicht genannt wird, für die behördliche Prüfung der von den Antragstellern gerügten Gesundheitsgefahr einschlägig. Denn bei der Bahnstromfernleitung handelt es sich im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes um eine Anlage - nämlich eine sonstige ortsfeste Einrichtung (vgl. § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG) -, die nicht im Anlagenkatalog der gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 BImSchG erlassenen Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen vom 24. Juli 1985 -BGBl I S. 1586 - ,zuletzt geändert am 26. Oktober 1993 - BGBl.I S. 1782- (4. BImSchV), erfaßt ist.

Elektromagnetische Felder, die beim Betrieb der Bahnstromfernleitung auftreten und deren Einwirkungen die Antragsteller als gesundheitsgefährdend ansehen, sind Immissionen im Sinne der Legaldefinition des § 3 Abs. 2 BImSchG, so daß die Planfeststellungsbehörde nach § 22 Abs. 1 BImSchG zu prüfen hatte, ob hieraus zum Nachteil der Antragsteller schädliche Umwelteinwirkungen (vgl. § 3 Abs. 1 BImSchG) erwachsen. Diese Frage ist nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand zu verneinen, so daß den Antragstellern aus dem öffentlich-rechtlichen Nachbarrecht kein Abwehranspruch gegen das planfestgestellte Vorhaben erwächst.

Wie der 7. Senat des beschließenden Gerichts durch Beschluß vom 2. August 1994 - BVerwG 7 VR 3.94 - (Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 2) unter Hinweis auf das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Januar 1993 - 20 A 92.40093 - (NVwZ 1993, 1121) entschieden hat, sind im Hinblick auf eine mögliche gesundheitsbeeinträchtigende Wirkung elektromagnetischer Felder einer 15-kV-Oberleitung die Rechte Dritter nach dem derzeitigen Erkenntnisstand gewahrt, wenn die Grenzwertempfehlungen der Internationalen Strahlenschutzassoziation (International Radiation Protection Association = IRPA) eingehalten werden. Das vom 7. Senat zustimmend zitierte Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs befaßt sich speziell mit der Frage einer gesundheitlichen Gefährdung von Nachbarn durch eine 110-kV-Bahnstromleitung. Ihm ist im Fall einer 110-kV-Bahnstromleitung und einer 15-kV-Bahnstromleitung in seinem Urteil vom 22. März 1993 - 2 A 3300/89 u. 3316/89 - (NVwZ 1994, 391) der Hessische Verwaltungsgerichtshof gefolgt. Es ist somit festzustellen, daß der im vorliegenden Fall von der Antragsgegnerin eingenommene Standpunkt, eine gesundheitliche Gefährdung der Antragsteller sei bei Einhaltung der IRPA-Grenzwertempfehlungen ausgeschlossen, mit der zu diesem Fragenkreis vorliegenden - einhelligen - obergerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmt. Die Antragsteller setzen sich mit dieser Rechtsprechung nicht auseinander. Sie ziehen auch nicht

die Feststellung der Antragsgegnerin in Zweifel, daß die Trasse der streitigen Bahnstromleitung einen Abstand zu ihrem Wohnhaus aufweist, der die Einhaltung der Grenzwertempfehlungen sicher gewährleistet, weil die tatsächlich dort zu erwartenden elektrischen Feldstärken bzw. magnetischen Flußdichten ein Vielfaches unter diesen Werten liegen werden. Auch unter Berücksichtigung der Epilepsieerkrankung der Antragstellerin zu 3 kann unter diesen Umständen von der Glaubhaftmachung schädlicher Umwelteinwirkungen in der Form einer Gesundheitsgefährdung nicht ausgegangen werden.

An der Einschätzung, daß die Antragsteller aller Voraussicht nach durch eine Inbetriebnahme der Bahnstromfernleitung nicht gesundheitlich gefährdet sein werden, vermag ihr Hinweis auf den neuesten Stand der wissenschaftlichen Diskussion nichts zu ändern. Der Planfeststellungsbeschluß berücksichtigt - nicht zuletzt auf den entsprechenden Hinweis der Antragsteller hin -, daß die Bundesregierung derzeit eine Verordnung über elektromagnetische Felder (EBIRnSchV) vorbereitet, die auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 BImSchG auch für Bahnstromleitungen anwendbar sein soll (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a EBIRnSchV). Die insoweit vorgesehenen Grenzwerte für 110-kV-Leitungen mit 16 2/3 Hertz-Feldern (vgl. § 3 Abs. 1 EBIRnSchV) für die elektrische Feldstärke (10 Kilovolt pro Meter) und für die magnetische Flußdichte (300 Mikrottesla) folgen den von der IRPA 1990 veröffentlichten vorläufigen Empfehlungen zur Expositionsbegrenzung, die von der deutschen Strahlenschutzkommission (SSK) in ihre Empfehlung vom 18./19. April 1991 (BANz Nr. 144 S. 5206) übernommen worden sind. Inzwischen hat die im Mai 1992 gegründete Internationale Kommission für den Schutz vor nichtjonisierenden Strahlen (International Commission for Non-Ionizing Radiation Protection = ICNIRP) die Arbeit der IRPA fortgesetzt und im Mai 1993 deren Empfehlungen erneut bestätigt. Dem hat sich die SSK in ihrer Empfehlung vom 16./17. Februar 1995 (BANz Nr. 147 a) wieder angeschlossen. Die organisatorisch dem Bundesamt für Strahlenschutz angegliederte SSK beobachtet laufend die internationale Forschung in diesem Bereich und paßt im Bedarfsfall ihre Grenzwertempfehlungen den neuesten Erkenntnissen an. Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, daß in den Grenzwerten des § 3 Abs.1 EBIRnSchV der aktuelle Erkenntnisstand der internationalen Strahlenhygiene hinsichtlich niederfrequenter elektromagnetischer Felder Niederschlag gefunden hat.

Der Senat hat keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, daß den genannten Werten, auf denen im vorliegenden Fall die behördliche Risikoabschätzung beruht, nicht hinreichend konservative Annahmen hinsichtlich der gesundheitlichen Risiken der von Bahnstromfernleitungen ausgehenden elektromagnetischen Felder zugrunde liegen. Die Werte markieren vielmehr eine Grenze, bei deren Beachtung nach den Erfahrungen der Humanmedizin der Eintritt gesundheitlicher Nachteile dermaßen unwahrscheinlich ist, daß ein auch insoweit noch etwa verbleibendes Restrisiko vernachlässigt werden darf. Sie liegen damit - bildlich gesprochen - "auf der sicheren Seite" jenseits jeder Gesundheitsgefahr. Denn in dem Bereich, in dem die Werte festgesetzt werden sollen, beruht der Versuch einer Aussage zum gesundheitlichen Risiko elektromagnetischer Strahlung nur noch auf hypothetischen Annahmen und nicht mehr auf der Erkenntnis einer Schadenswahrscheinlichkeit im Sinne des juristischen Gefahrenbegriffs, der den von § 22 Abs. 1 BImSchG gewährten Nachbarschutz bestimmt.

Gemeinsame Grundlage sämtlicher - zuvor zitierter - Empfehlungen zur strahlenhygienischen Bewertung der Wirkungen elektromagnetischer Felder ist das "10 Milliampere pro Quadratmeter - Konzept", das in Nr. 6 der SSK-Empfehlung vom 16./17. Februar 1995 beschrieben wird und sich an den im menschlichen Körper endogen erzeugten Stromdichten orientiert. Hieraus werden - aus Gründen der einfachen meßtechnischen Erfassung - im Wege der Umrechnung zunächst äquivalente Grenzwertempfehlungen für die bei einer beruflichen

Exposition unbedenkliche elektrische Feldstärke und magnetische Flußdichte abgeleitet (sog. abgeleitete Grenzwerte), die bereits so bestimmt sind, daß sie auch unter ungünstigsten Expositionsbedingungen das Schutzziel gewährleisten. Dem Umstand, daß bei der allgemeinen Bevölkerung - anders als bei beruflich exponierten Personen - nicht von einer auf die Dauer des Arbeitstages und der Lebensarbeitszeit beschränkten Exposition ausgegangen werden kann, wird sodann - in der für die Ermittlung von Immissionswerten üblichen Weise - durch die Anwendung eines Sicherheitsfaktors (Reduzierung der abgeleiteten Grenzwerte um den Faktor 5) Rechnung getragen (entspricht 2 Milliampere pro Quadratmeter im Körper). Bei der Ableitung der für Bahnstromleitungen maßgeblichen Grenzwertempfehlungen ist außerdem berücksichtigt worden, daß bei elektromagnetischen Feldern mit  $16 \frac{2}{3}$  Hertz-Frequenz zur Erzeugung von 2 Milliampere pro Quadratmeter im Körper dreifach höhere elektrische Feldstärken bzw. magnetische Flußdichten als bei 50 bzw. 60 Hertz-Feldern erforderlich sind, die im übrigen bei den Grenzwertempfehlungen maßgebend sind.

Soweit dies im Rahmen eines Eilverfahrens beurteilt werden kann, erscheint dem Senat das zuvor skizzierte Grenzwertkonzept schlüssig. Es wird jedenfalls nicht dadurch in Frage gestellt, daß andere Konzepte denkbar sind und auch in Fachkreisen diskutiert werden. Wenn insbesondere die von den Antragstellern angeführte Publikation schärfere Grenzwertempfehlungen ausspricht, belegt dies nicht, daß die Grenzwertempfehlungen, denen die Bundesregierung in der von ihr geplanten Verordnung über elektromagnetische Felder folgen will, wissenschaftlich anfechtbar wären. Denn es ist nichts dafür vorgetragen oder sonst erkennbar, daß die angeführte Publikation sich auf eine wissenschaftlich zuverlässigere Erkenntnisbasis oder eine vorzugswürdige wissenschaftliche Methodik stützen kann. Divergenzen in den Grenzwertempfehlungen zeigen vielmehr lediglich auf, daß bei jeder denkbaren Konzeption für die Ableitung von Immissionswerten eine Restwahrscheinlichkeit für den Eintritt nachteiliger Wirkungen verbleibt, d.h. ein nicht mehr im einzelnen quantifizierbares Restrisiko. Letztlich fällt deswegen die Grenzwertfestsetzung in die Verantwortung des staatlichen Entscheidungsträgers, der sich insoweit nicht mehr auf naturwissenschaftlich begründete Tatsachenfeststellungen stützen kann (vgl. Nr. 4 VDI 2309, Blatt 1 <Ermittlung von Maximalen Immissions-Werten - Grundlagen>).

Nicht zuletzt wegen der Unsicherheiten, mit denen die Bestimmung der Schwelle der Schädlichkeit durch einen Immissionswert behaftet ist, wird üblicherweise zwischen Schutzstandards, die diese Schwelle bezeichnen sollen, und Vorsorgestandards unterschieden, die - im Rahmen der Verhältnismäßigkeit - auch noch den jenseits einer nachweisbaren Gefahr verbleibenden Risiken entgegenwirken (vgl. BVerwGE 69, 37 <43 f.,>). Es spricht einiges dafür, daß die hier in Rede stehenden Grenzwertempfehlungen in diesen Vorsorgebereich hineinreichen, weil sie gerade dazu dienen sollen, die Lücke zu schließen, die zwischen dem von der Bevölkerung empfundenen Schutzbedürfnis und dem - nachhinkenden - wissenschaftlichen Erkenntnisstand über das Schadenspotential von elektromagnetischen Feldern aufgetreten zu sein scheint (vgl. dazu Rebentisch, DVBl 1995, 495 <500 f.,>). Dies mag jedoch dahinstehen. Denn die Grenzwertempfehlungen umfassen jedenfalls auch den von § 22 Abs. 1 BImSchG geforderten Nachbarschutz. Da sie hier beachtet worden sind, steht dem planfestgestellten Vorhaben kein zwingender materiellrechtlicher Rechtssatz entgegen. Wenn die Planfeststellungsbehörde aus Gründen der Vorsorge strengere Anforderungen (z.B. die von den Antragstellern gewünschten Mindestabstände zwischen Leitungstrasse und einer Wohnbebauung) hätte stellen wollen, wäre dies - mangels einer rechtssatzmäßigen Festlegung - ihrem planerischen Ermessen anheimgegeben gewesen. Im Hinblick auf die Grenzwertempfehlungen hat sie zu weitergehender Vorsorge keine Veranlassung gesehen. Dies ist nicht erkennbar

abwägungsfehlerhaft. Nach Lage der Dinge bedurfte diese Entscheidung auch nicht einer Vorbereitung durch die von den Antragstellern geforderten Ermittlungen vor Ort. Entgegen der Ansicht der Antragsteller läßt sich unter den gegebenen Umständen ein Abwehrrecht gegen das planfestgestellte Vorhaben ebensowenig aus der Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 GG herleiten. Denn dieser verfassungsrechtliche Schutz des Lebens und der Gesundheit reicht hier nicht weiter als der bereits einfachrechtlich gewährte Nachbarschutz.