

Sachgebiet: Planfeststellungsrecht

ID: Lfd. Nr. 22/96

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 26.02.1996

Aktenzeichen: 11 VR 33.95

Zitierte §§ (Rechtsquellen):

§ 80 Abs. 5 VwGO,

Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG,

§ 5 Abs. 2 VerkPBG,

§ 20 Abs. 5 S. 1 AEG,

Stichworte:

Ausschluß des Suspensiveffektes; Selbstverwaltungsgarantie/gemeindliche Planungshoheit; rechtlicher Fortbestand einer Eisenbahnstrecke; Rechtsträgerwechsel als Indiz für endgültige Streckenstilllegung; Sanierungsanspruch;

Leitsätze:

Eine Bahnanlage verliert ihre rechtliche Zweckbestimmung nur durch einen eindeutigen Hoheitsakt, der für jedermann klare Verhältnisse darüber schafft, ob und welche Flächen künftig wieder für andere Nutzungen offen stehen. Möglich ist allerdings auch, daß die bestehende Fachplanung einer Fläche als Bahnanlage infolge der tatsächlichen Entwicklung funktionslos und damit rechtlich obsolet wird.

Indiz für eine endgültige Streckenstilllegung könnte ein sog. Rechtsträgerwechsel sein (Form der Übertragung der Verfügungsgewalt über Volkseigentum nach DDR-Recht). Der Wegfall der rechtlichen Existenz durch Funktionslosigkeit scheidet aus, wenn die verbliebenen Anlagenteile weiterhin unterhalten, wenn andere Nutzungen nicht zugelassen wurden.

Aus einer planfeststellungsbedürftigen Anlagenänderung ergibt sich grundsätzlich kein Anspruch der Planbetroffenen auf Sanierung des bereits zuvor bestehenden Zustandes.

## **Beschluss**

- BVerwG 11 VR 33.95 -

In der Verwaltungsstreitsache \_ \_ \_ \_ \_ hat der 11. Senat des Bundesverwaltungsgerichts am 26. Februar 1996 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Diefenbach und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Storost und Vallendar

beschlossen:

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage der Antragstellerinnen gegen den Planfeststellungsbeschluß vom 14. Juli 1995 wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Beigeladenen tragen die Antragsteller zu je einem Drittel.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 150 000 DM festgesetzt.

## **Gründe:**

I.

Die Antragstellerinnen wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluß für den Ausbau und die Elektrifizierung der Eisenbahnstrecke St.-Ue. im Bereich von Bau-km 555,396 bis 563,515 (Abschnitt 18). Das Vorhaben dient der Wiederherstellung der 1867 konzessionierten, nach der Jahrhundertwende endgültig fertiggestellten Strecke, die einen Teil der kürzesten und schnellsten Eisenbahnverbindung zwischen dem mitteldeutschen Raum und der Nordseeküste darstellte. Im Planfeststellungsabschnitt verläuft die Trasse durch das Stadtgebiet der Antragstellerin zu 2 und durchquert sodann südlich des Ortsteils Ch. das Gebiet der Antragstellerin zu 3.

Der Eisenbahnverkehr auf der zweigleisig ausgebauten Strecke kam mit Ende des Zweiten Weltkrieges zum Erliegen. 1946 wurde auf Befehl der sowjetischen Militärverwaltung ein Gleis im Bereich von Be. (Grenze nach Niedersachsen) bis St. zum Zwecke der Reparation abgebaut. Zwecks Gewinnung von Gleisbaumaterial entfernte die Deutsche Reichsbahn (DR) im Jahre 1951 auch das zweite Gleis im genannten Streckenabschnitt. Zwischen Sa. und St. wurde in der Folgezeit anderes Gleismaterial beschafft und ein eingleisiger Betrieb aufrechterhalten. Im Zuge der Grenzsicherungsmaßnahmen der DDR wurde 1963 an der innerdeutschen Grenze der Bahndamm beseitigt. 1973 kam zwischen der DR und der VEB Erdgasförderung Sa. (jetzige Erdöl-Erdgas Go. GmbH) ein - inzwischen gekündigter - Vertrag über eine Anschlußbahn zustande, die vom Bahnhof Sa. zu dem im westlichen Stadtgebiet gelegenen Werksgelände führte. Im Hinblick auf die beabsichtigten Bauarbeiten an der Ausbaustrecke wurde 1993 der planmäßige Zugverkehr zwischen Sa. und St. eingestellt und der Streckenabschnitt 1994 zum Baugleis erklärt.

Das Planfeststellungsverfahren für das streitige Vorhaben wurde im Juli 1994 eingeleitet. Im Anhörungsverfahren erhoben die Antragsteller unter dem 14. Oktober 1994 gemeinsam Einwendungen gegen das Vorhaben. Es seien verschiedene Ermittlungsdefizite zu rügen, so insbesondere das Fehlen eines Verkehrsgutachtens und eine unzulängliche schalltechnische Begutachtung. Grund hierfür sei die rechtsfehlerhafte Ausgangsüberlegung der Planer, daß es sich um die Wiederherstellung einer bestehenden Eisenbahnlinie handele. In Wirklichkeit gehe es um die Planung einer Neubaustrecke, weil der Eisenbahnverkehr auf der Strecke endgültig eingestellt worden sei. Dementsprechend verbiete das Eisenbahnkreuzungsrecht die geplante Anlegung höhengleicher Bahnübergänge. Bei einer geplanten Zugfrequenz von 190 Zügen pro Tag würden die zu erwartenden Schrankenschließungszeiten von 12,7 Stunden pro Tag auf den die Bahnlinie kreuzenden Bundesstraßen Staus hervorrufen, die für Sa. zu einem Verkehrschaos führen müßten. Wegen der bautechnischen Lage der Kreuzungen könnten die Verkehrsprobleme

nur im Zusammenhang mit der geplanten Ortsumgehung gelöst werden. Insofern sei der Grundsatz der Planungskonzentration, der sich aus § 78 VwVfG ergebe, mißachtet worden, so daß massive Planungskonflikte ungelöst blieben. Weite Teile des Stadtgebiets seien zudem erstmalig von Verkehrslärm betroffen, der deutlich über den Grenzwerten der 16. BImSchV liegen werde. Trotzdem seien weder lärmindernde Planungsvarianten erwogen noch Schallschutzmaßnahmen vorgesehen worden. Sowohl aus den Schrankenschließungszeiten wie auch aus den Verkehrsimmissionen resultierten schwerwiegende städtebauliche Entwicklungsprobleme. So würden zahlreiche Bebauungspläne mit der Eisenbahnplanung kollidieren. Belange der ortsansässigen Wirtschaft und des öffentlichen Nahverkehrs sowie der sonstigen Daseinsvorsorge im kommunalen Bereich würden nachhaltig beeinträchtigt.

Am 14. Juli 1995 erließ das Eisenbahn-Bundesamt, Außenstelle Ha., den Planfeststellungsbeschluß. Die Einwendungen der Antragstellerinnen wurden zurückgewiesen. Eine Änderung des Verkehrsweges, die einer Planfeststellung bedürfe, liege nur insoweit vor, als Abweichungen im Verhältnis zu der im Rechtssinne fortbestehenden zweigleisigen Bahnstrecke geplant seien. Die Planfeststellung umfasse lediglich die Elektrifizierung und den sonstigen Ausbau der Strecke. Im übrigen handele es sich um Maßnahmen des Wiederaufbaus, die für sich betrachtet lediglich den Extremfall einer Instandhaltungsmaßnahme darstellen würden. Die planfestgestellten Ausbaumaßnahmen trügen nicht ursächlich zu einer höheren Schrankenschließungszeit bei, weil der bloße zweigleisige Wiederaufbau im Umfang der ursprünglichen Planfeststellung eine vergleichbare Zugzahl zugelassen hätte. Das gleiche gelte, wenn man einen ununterbrochenen Betrieb annehmen würde. In diesem Fall hätte die allgemeine Verkehrsentwicklung im Bereich des Bahnverkehrs zu einer vergleichbar hohen Zugzahl geführt. Die hohe Verkehrsbelastung der Kreuzungspunkte mit den Bundesstraßen resultiere daher aus dem Straßenverkehr. Da es sich nicht um neue Kreuzungen handele, sei die Errichtung von Straßenüberführungen nicht Gegenstand der Planung des Vorhabenträgers. Es bleibe dem Straßenbaulastträger jedoch unbenommen, dem Vorhabenträger den Abschluß einer Kreuzungsvereinbarung anzubieten, sofern die Sicherheit und Abwicklung des Verkehrs durch höhengleiche Bahnübergänge nicht mehr gewährleistet seien. Ein Verstoß gegen § 78 VwVfG liege nicht vor, weil diese Vorschrift hier keine Anwendung finde. Die Voraussetzungen für die Notwendigkeit von Lärmschutzmaßnahmen seien nicht gegeben. Der Ausbau des Schienenweges sei im Sinne der 16. BImSchV nicht als ein Neubau und auch nicht als eine wesentliche Änderung einzustufen. Lediglich die vertikale Gleisverschiebung im Bereich von Bau-km 555,400 bis 555,950 stelle einen erheblichen baulichen Eingriff in die Substanz des Verkehrsweges dar, löse für den Vorhabenträger eine Verpflichtung zur Lärmvorsorge aber nicht aus, weil nur ein gewerbliches Objekt von einem Lärmanstieg betroffen sei und dieser nur 0,1 dB(A) betrage. Die kommunale Planungshoheit sei durch das Ausbauvorhaben nicht berührt. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen seien die kommunalen Planungsträger gehalten gewesen, die rechtlich fortbestehende Eisenbahnstrecke und die sich daraus ergebenden Auswirkungen zu berücksichtigen.

Am 31. August 1995 haben die Antragstellerinnen im Verfahren BVerwG 11 A 77.95 Klage erhoben und gleichzeitig um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Sie wiederholen und vertiefen ihre im Anhörungsverfahren erhobenen Einwendungen gegen das Vorhaben.

Die Antragstellerinnen beantragen,

die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß vom 14. Juli 1995

anzuordnen.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene beantragen, den Antrag abzulehnen.

Sie treten den Ausführungen der Antragstellerinnen entgegen. Insbesondere bestreiten sie die von den Antragstellern prognostizierten Schrankenschließungszeiten. Diese würden, selbst wenn die Strecke im Jahre 2010 nach dem Fahrplan voll ausgelastet wäre, nur sechs Stunden und 22 Minuten pro Tag betragen.

Der Oberbundesanwalt vertritt den Standpunkt, daß etwaigen Planungsfehlern durch eine Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses abgeholfen werden könne und sich deswegen eine Aussetzungsentscheidung erübrige.

Am 15. November 1995 hat ein Ortstermin in Sa. stattgefunden, in dem die Sach- und Rechtslage vom Berichterstatter des Senats mit den Beteiligten erörtert worden ist.

## II.

Der Senat sieht sich durch den von den Antragstellerinnen mit Schriftsatz vom 20. Februar 1996 gestellten Antrag auf Akteneinsicht in noch beizuziehende Verwaltungsvorgänge nicht gehindert, im vorläufigen Rechtsschutzverfahren eine Sachentscheidung zu treffen. Denn diese beruht auf einer Interessenabwägung und erfordert nicht die Würdigung von weiteren Verwaltungsvorgängen, "die den gesamten Entscheidungsfindungsprozeß, insbesondere auch den Abwägungsprozeß, dokumentieren".

Der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO bleibt ohne Erfolg.

### 1. Die Antragstellerinnen sind antragsbefugt.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene ziehen zwar die Antragsbefugnis der Antragstellerin zu 3 mit dem Hinweis in Zweifel, diese habe in § 4 Abs. 1 Buchst. d des am 26. Februar 1993 abgeschlossenen Vertrags zur Bildung der Verwaltungsgemeinschaft Br. und Da. mit der Stadt Sa. als Trärgemeinde (B1. 413 ff. d.A.) ihre Planungshoheit auf die Antragstellerin zu 1 übertragen. Es trifft auch zu, daß diese Übertragung gemäß § 77 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 7 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 5. Oktober 1993 - GVB1 LSA S. 568 - (GO LSA) bewirkt, daß die Planungshoheit der Antragstellerin zu 3 von der Antragstellerin zu 1 im eigenen Namen wahrgenommen wird. Daraus dürfte zu folgern sein, daß für eine Klage, die auf eine Verletzung der Antragstellerin zu 3 in ihrer Planungshoheit gestützt werden soll, (nur) der Antragstellerin zu 1 die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO zusteht. Der vorliegende Fall ist aber durch die Besonderheit gekennzeichnet, daß sich die von der Antragstellerin zu 3 klageweise geltend gemachte Rechtsverletzung nicht eindeutig allein als Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit einordnen läßt. Die gemeindliche Planungshoheit, wie sie auch in der genannten Vertragsbestimmung angesprochen worden ist, umfaßt das der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft zustehende Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung auf ihrem Gebiet (vgl. BVerwGE 74, 124 <132>). Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG beschränkt sich aber nicht auf die gemeindliche Planungshoheit. Vielmehr sind die Gemeinden unabhängig von einer Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit auch gegenüber solchen Planungen und Maßnahmen überörtlicher Verwaltungsträger rechtlich geschützt, die das

Gemeindegebiet oder Teile hiervon nachhaltig betreffen und die Entwicklung der Gemeinde beeinflussen (vgl. BVerwGE 97, 203 <211 f.> unter Hinweis auf BVerwG, Beschluß vom 23. März 1993 - BVerwG 7 B 126.92 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 92). Der Klagevortrag läßt hinreichend erkennen, daß die Antragstellerin zu 3 sich auch durch Eingriffe in ihr Selbstverwaltungsrecht beeinträchtigt sieht, die - wie etwa der infolge der Schrankenschließungszeiten befürchtete innerörtliche "Verkehrsinfarkt" - nicht ausschließlich die gemeindliche Planungshoheit berühren. Damit hat die Antragstellerin 7t1 3 ihre Klage- und Antragsbefugnis hinreichend dargetan.

Die Einwände, die von der Antragsgegnerin gegen die Antragsbefugnis der Antragstellerin zu 2 geäußert werden, gehen fehl. Es mag zutreffen, daß das Schreiben vom 30. September 1994 trotz seines Briefkopfes ("Stadtverwaltung Sa.") nur der Antragstellerin zu 1 zugerechnet werden kann. Das kann aber letztlich dahinstehen, weil sämtliche Antragstellerinnen nachfolgend mit Schreiben vom 14. Oktober 1994 rechtzeitig Einwendungen erhoben haben. Irrig ist in diesem Zusammenhang die Überlegung der Antragsgegnerin, die Antragstellerin zu 2 habe - wie die Antragstellerin zu 3 - ihr zustehende Selbstverwaltungsaufgaben auf die Antragstellerin 1 übertragen. § 4 des Vertrages vom 26. Februar 1993 gibt dafür nichts her.

## 2. Der Antrag ist jedoch unbegründet.

Die im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO gebotene summarische Prüfung ergibt nicht, daß die Antragstellerinnen einen Anspruch auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung und damit auf einen Baustopp haben. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses, das Grundlage des in § 5 Abs. 2 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 16. Dezember 1991 - BGBI I S. 2174 - (VerkPBG) und in § 20 Abs. 5 Satz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 - BGBI I S. 2378, 2396 - (AEG) geregelten Ausschlusses des Suspensiveffektes der Anfechtungsklage ist, überwiegt ihr Interesse an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes. Dies ergibt sich zwar nicht daraus, daß die Klage der Antragstellerinnen offensichtlich aussichtslos wäre, wohl aber aus einer Abwägung des Anliegens der Antragstellerinnen mit dem öffentlichen Vollzugsinteresse.

2.1 Das Vorhaben der Beigeladenen dient dem Ausbau einer bedarfsgerechten Schieneninfrastruktur der Bundesrepublik Deutschland. Es gehört zu den "Verkehrsprojekten Deutsche Einheit", deren Verwirklichung für die Entwicklung der neuen Bundesländer höchste Priorität hat. Der planfestgestellte Ausbau und die Elektrifizierung der Strecke St.-Ue. ist im Rahmen dieser Verkehrsprojekte eine besonders wichtige Lückenschließungsmaßnahme. Im Bedarfsplan des Bundesschienenwegeausbaugesetzes vom 15. November 1993 - BGBI I S. 1874 - ist die Strecke in der Kategorie "Vordringlicher Bedarf" eingestuft. Ziel des Vorhabens ist die Wiederherstellung einer - nach dem Kriegsende unterbrochenen - leistungsfähigen Eisenbahnverbindung zwischen den Nordseehäfen Hamburg und Bremen mit dem mitteldeutschen Raum, die - nicht zuletzt wegen der weiterführenden Anbindungen an den osteuropäischen Raum - erhebliche Bedeutung erlangen kann. Zusätzlich werden Verbesserungen für den regionalen Personenverkehr - wie etwa eine wesentliche Verkürzung der Reisezeiten zwischen St. und Sa. - angestrebt. Die inzwischen angelaufenen Bauarbeiten sollen gewährleisten, daß bis zum Fahrplanwechsel im Jahre 1997 die Strecke eingleisig - zunächst mit Dieselloks - in Betrieb genommen werden kann. Die Elektrifizierung soll eventuell ebenfalls bereits 1997 begonnen werden. Sie soll bis zum Jahre 1999 abgeschlossen sein. Mit dem

zweigleisigen Ausbau ist im Jahre 2004 zu rechnen.

Die Antragstellerinnen stellen nicht in Abrede, daß die genannten Umstände ein gewichtiges öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des von ihnen angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses begründen. Eine verbesserte Verkehrsanbindung, wie sie durch den Streckenausbau über den Bahnhof Sa. ermöglicht wird, eröffnet nicht zuletzt auch für die kommunale Entwicklung Chancen, die die Antragstellerinnen keineswegs zunichte machen wollen. Im Grunde genommen stehen die Antragstellerinnen daher dem Ausbauvorhaben nicht ablehnend gegenüber und halten seine zeitgerechte Verwirklichung selbst für wichtig. Das mit der Klage und dem Aussetzungsantrag von den Antragstellerinnen verfolgte Anliegen besteht darin, das Vorhaben zu verhindern, solange die Planung der Beigeladenen nicht den Bau von Straßenunter- bzw. -überführungen und von Lärmschutzwänden vorsieht (B1. 233 d.A.).

Beim gegenwärtigen Erkenntnisstand spricht allerdings nichts dafür, daß der planfestgestellte Ausbau der Strecke eine technische Nachrüstung, die den Belangen der Antragstellerinnen Rechnung trägt, ausschließen würde. Dies gilt nicht nur für die nachträgliche Errichtung von Lärmschutzwänden in Bereichen einer gegenüber dem Schienenverkehrslärm empfindlichen Nutzung. Die Erörterung der mit dem Bau von Straßenunter- bzw. -überführungen zusammenhängenden Fragen durch den Berichtstatter des Senats hat außerdem gezeigt, daß durch den planfestgestellten Ausbau der Strecke keine Zwangspunkte geschaffen werden, die einer nachträglichen Beseitigung der höhengleichen Bahnübergänge im Wege stehen könnten. Zwar bestand unter den Beteiligten Einigkeit darüber, daß die erforderlichen Verkehrsbauten an den bisherigen Kreuzungen der Bahnstrecke mit den Bundesstraßen B 71 und B 248 nicht problemlos unterzubringen wären. Insbesondere die städtebauliche Situation an der Hoy. Straße (B 248), die u.a. durch das Fehlen eines Aufstauraums südlich der Eisenbahnkreuzung gekennzeichnet ist, läßt es nach der übereinstimmenden Einschätzung der Beteiligten tunlich erscheinen, an dieser Stelle überhaupt auf einen Schienenübergang zu verzichten. Die Antragsteller bevorzugen deshalb eine andere innerstädtische Straßenplanung, die sie in dem anlässlich des Erörterungstermins überreichten Lageplan (B1. 340 d.A.) dem Senat vorgestellt haben. Danach soll nördlich der Bahntrasse parallel hierzu eine Umgehungsstraße (B 71 n) gebaut werden, die östlich des Bahnhofs Sa. auf einer Brücke über die Bahnleiße geführt und unter teilweiser Einbeziehung der Bahntrasse Sa.-Di. an die E.-Th.-Straße angeschlossen wird. Zusätzlich geplant ist eine Straßenüberführung im Bereich der Ho.straße. Die Bahnübergänge an der Hoy. Straße (B 248) und an der Lü. Straße/Ue. Straße (B 71) sollen für den Autoverkehr geschlossen werden. Nach den übereinstimmenden Bekundungen der Beteiligten stand Fortschritten in der Verwirklichung der Planung der Umgehungsstraße bislang entgegen, daß sich der Bundesminister für Verkehr unter Hinweis auf Abhängigkeiten der Netzkonzeption der Bundesfernstraßen im Raum Sa. von anderen- noch nicht abschließend untersuchten - Straßenplanungen nicht in der Lage sah, den vom Minister für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt gestellten Antrag auf Linienbestimmung zu bescheiden (B1. 346 f. d.A.). Ausweislich eines Erlasses vom 7. Dezember 1995 (B1. 366 ff. d.A.) hat der Bundesminister für Verkehr der Konzeption für Bahnübergangsbeseitigungsmaßnahmen nunmehr aber zugestimmt und insoweit mit der Maßgabe auf eine Linienbestimmung verzichtet, daß die Antragstellerin zu 2 die Linienführung in ihre Bauleitplanung übernimmt. Aus dem genannten Erlaß ist ferner zu entnehmen, daß insoweit ein Bewertungsverfahren hinsichtlich des Nutzen/Kosten-Verhältnisses stattgefunden hat. Dieses hat zu dem Ergebnis geführt, daß der Bundesminister für Verkehr die nicht kreuzungsbedingten Aufwendungen der Maßnahme zum Bestandteil des "Vordringlichen Bedarfs" im Sinne des Bedarfsplans des

Fernstraßenausbaugesetzes vom 15. November 1993 - BGBl I S. 1878 - (FStrAbG) erklärt hat. Aktenkundig geworden ist außerdem, daß der zuständige Straßenbaulastträger bezüglich des im Zuge der Umgehungsstraße geplanten Bahnübergangs inzwischen ein "Kreuzungsbegehren" nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz vom 21. März 1971 - BGBl I S. 337 - (EKrG) gestellt hat (B1. 323 d.A.) und auch entsprechende "Planungsvereinbarungen" vorliegen, die den Abschluß einer Kreuzungsvereinbarung nach § 5 EKrG vorbereiten sollen (B1. 566 ff. d.A.).

In dem Erörterungstermin hat die Beigeladene die Erwartung geäußert, daß der für den Bau der Umgehungsstraße erforderliche Antrag auf Planfeststellung nach § 17 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes vom 19. April 1994 - BGBl I S. 854 - (FStrG) noch 1996 gestellt werde und nach dessen positiver Bescheidung mit dem Baubeginn bis 1998 zu rechnen sei. Schriftsätzlich hat die Beigeladene eine Realisierung des Vorhabens im Jahre 2000 als wahrscheinlich bezeichnet (B1. 316 d.A.). Die Antragstellerinnen bezweifeln diese Angaben unter Hinweis auf die nötigen Planungsvorarbeiten und das Fehlen öffentlicher Mittel. Nach ihrer Einschätzung wird es bis zu zehn Jahre dauern, bis das Straßenbauvorhaben verwirklicht wird. Sie halten es für unzumutbar, wenn in der Übergangszeit die innerstädtischen Straßen auf höhengleichen Kreuzungen über die Bahnlinie geführt werden. Die in diesem Zusammenhang geäußerte Besorgnis, daß die Schrankenschließungszeiten ein Verkehrschaos auslösen werde, das sich als massive Beeinträchtigung der kommunalen Infrastruktur erweisen müsse, überzeugt jedoch nicht. Der Senat ist vielmehr der Auffassung, daß der Bau höhengleicher Kreuzungen beim gegenwärtigen Stand der Straßenplanung ein Provisorium darstellt, dessen Nachteile jedenfalls übergangsweise von den Antragstellerinnen hinzunehmen sind.

Den Antragstellerinnen ist zuzugestehen, daß die Prognose der Zeitrahmens, in dem sich der Bau der Umgehungsstraße und der in ihrem Zuge vorgesehenen Eisenbahnüber- bzw. -unterführungen wird realisieren lassen, gegenwärtig noch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Die von der Beigeladenen diesbezüglich geäußerten Erwartungen mögen deswegen zu optimistisch sein. Hinreichend überblicken läßt sich aber, daß die Eisenbahnstrecke - wie bereits erwähnt - 1997 zunächst nur eingleisig in Betrieb genommen wird und der zweigleisige Ausbau erst für das Jahr 2004 vorgesehen ist. Die von den Antragstellerinnen bei ihrer Berechnung der Schrankenschließungszeiten von 12,7 Stunden pro Tag zugrunde gelegte Anzahl der Zugbewegungen bezieht sich auf einen zweigleisigen Betrieb der Strecke mit einem Auslastungsgrad, der nach der Verkehrsprognose der Beigeladenen (Erläuterungsbericht, S. 6) erst im Jahre 2010 erreicht sein wird (maximal 190 Züge beider Richtungen pro Tag). Selbst wenn man über die Einwände gegen diese Berechnung hinwegsieht, die von der Antragsgegnerin und der Beigeladenen geäußert worden sind, liegt es auf der Hand, daß auf einer eingleisigen Strecke weniger Zugbewegungen zu erwarten sind und sich dementsprechend die Schrankenschließungszeiten erheblich verringern. Nach den letzten Angaben der Antragsgegnerin (B1. 536 d.A.) sollen beim eingleisigen Betrieb zunächst maximal 60 Züge pro Tag verkehren; dabei soll es bis 1999 bleiben. Erst danach sollen sich die Zugzahlen bis 2004 auf 112 Züge pro Tag erhöhen. Es kommt deswegen eine Halbierung der Schrankenschließungszeiten auf etwa sechs Stunden in Betracht, und selbst dieser Wert dürfte zumindest anfangs noch erheblich unterschritten werden. Solange sich die Schrankenschließungszeiten in dieser Größenordnung bewegen, ist zwar - infolge des starken Verkehrsaufkommens auf der Straße - gleichfalls das regelmäßige Auftreten von Staus zu erwarten. Unzuträglichkeiten dieser Art sind nicht zu bagatellisieren, müssen vorübergehend aber als unvermeidbar hingenommen werden, solange der Aufbau einer bedarfsgerechten Infrastruktur in den neuen Bundesländern noch nicht abgeschlossen ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Bau und die Inbetriebnahme einer eingleisigen Eisenbahnstrecke, wie sie für den Fahrplanwechsel 1997 vorgesehen sind, nicht geeignet erscheinen, irreversible Fakten zu schaffen, die etwaige Ansprüche der Antragstellerinnen auf den Bau von Straßenunter- bzw. -überführungen und von Lärmschutzwänden vereiteln würden, selbst wenn das Hauptsacheverfahren zu ihren Gunsten entschieden werden sollte. Den Antragstellerinnen wird damit für die Dauer des Hauptsacheverfahrens auch nicht ein untragbarer Zustand zugemutet. Bei dem gegenwärtig erreichten Stand der Straßenplanung bestehen konkrete Aussichten, daß die innerstädtischen Verkehrsprobleme in absehbarer Zeit durch den Bau einer Umgehungsstraße zufriedenstellend gelöst werden. Die zwischenzeitlich zu erwartenden Unzuträglichkeiten, die beim Bau von höhengleichen Bahnübergängen zu erwarten sind, halten sich zumindest bei einem eingleisigen Schienenverkehr voraussichtlich in hinnehmbaren Grenzen. Ob die Situation bei einem zweigleisigen Betrieb anders zu beurteilen wäre, kann dahinstehen, weil bis dahin die neue Straßenführung verwirklicht, zumindest aber das Hauptsacheverfahren abgeschlossen sein dürfte. Ein Handlungsbedarf, der trotz der Eilbedürftigkeit des planfestgestellten Vorhabens den begehrten Baustopp rechtfertigen würde, ist damit nicht glaubhaft gemacht.

2.2 Ein Baustopp wird auch nicht durch die Erfolgsaussichten der im Hauptsacheverfahren als Hauptantrag erhobenen Anfechtungsklage gerechtfertigt; denn es ist zweifelhaft, ob den Antragstellerinnen ein Anspruch auf Aufhebung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses zusteht. Auf die Erfolgsaussichten der hilfsweise erhobenen Verpflichtungsklage kommt es dagegen nicht an. Eine Verpflichtungsklage kann keine aufschiebende Wirkung haben (vgl. § 80 Abs. 1 VwGO), ein etwaiger Anspruch auf Planergänzung somit auch nicht ein Grund für die Anordnung der sofortigen Vollziehung sein.

2.2.1 Am ehesten könnte der Anfechtungsklage Aussicht auf Erfolg beigemessen werden, wenn sich der Standpunkt der Antragstellerinnen als richtig erweisen sollte, daß es sich im vorliegenden Fall rechtlich um den Bau einer neuen Eisenbahnstrecke handelt. Die Rechtswidrigkeit der Planfeststellung läge dann auf der Hand, und es spräche auch einiges dafür, daß damit eine Rechtsverletzung der Antragstellerinnen einherginge, weil deren Selbstverwaltungsbereich nachteilig berührt ist.

Die Feststellung, daß das Vorhaben in Wirklichkeit als Streckenneubau der Planfeststellung bedurft hätte, läßt sich nach der derzeitigen Aktenlage jedoch nicht treffen. Die während des Klageverfahrens zu den Akten gelangten Unterlagen haben vielmehr Zweifel, ob die in Rede stehende Strecke im Zuständigkeitsbereich der DR rechtlich fortbestanden hat, nicht bestätigt. Vorbehaltlich einer abschließenden Würdigung im Hauptsacheverfahren ist hierzu folgendes zu bemerken:

Nach der Rechtsprechung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts verliert eine Bahnanlage ihre rechtliche Zweckbestimmung nur durch einen eindeutigen Hoheitsakt, der für jedermann klare Verhältnisse darüber schafft, ob und welche Flächen künftig wieder für andere Nutzungen offenstehen (Urteil vom 16. Dezember 1988 - BVerwG 4 C 48.86 - BVerwGE 81, 111 <118>; Beschluß vom 5. Februar 1990 - BVerwG 4 B 1.90 - Buchholz 442.08 § 36 BBahnG Nr. 17). Möglich ist allerdings auch, daß die bestehende Fachplanung einer Fläche als Bahnanlage infolge der tatsächlichen Entwicklung funktionslos und damit rechtlich obsolet wird (Urteil vom 16. Dezember 1988, a.a.O., S. 117). Der 7. Senat hat sich dieser Rechtsprechung in seinem - den Beteiligten bekannten - Urteil vom 31. August 1995 - BVerwG 7 A 19.94 - (DVB1 1996, 50)

angeschlossen und hat sie auf die Verhältnisse in der DDR übertragen. Dem folgt auch der beschließende Senat.

Hiervon ausgehend läßt sich bereits jetzt feststellen, daß die frühere Strecke St.-Ue., an deren Widmung als einer zweigleisigen Eisenbahnstrecke entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen - trotz lückenhafter Unterlagen - keine ernsthaften Zweifel möglich sind, zumindest im Abschnitt vom Bahnhof Sa. in Richtung St. rechtlich fortbestanden hat. Auf diesem Streckenabschnitt ist nach Kriegsende bis zur Betriebseinstellung im Jahre 1993 von der DR ein eingleisiger Schienenverkehr aufrechterhalten worden. Anzeichen für eine endgültige Stilllegung liegen auf diesem Streckenabschnitt auch hinsichtlich des zweiten Gleises nicht vor. Dieses ist zwar nach Kriegsende abgebaut worden. Eine endgültige Streckenstilllegung ist aber von dem - insoweit zuständigen - Ministerium für Verkehr offenbar nicht angeordnet worden. Indiz hierfür hätte ein sog. Rechtsträgerwechsel sein können. Dieser hat für den genannten Streckenabschnitt unstreitig nicht stattgefunden. Die tatsächliche Verfügungsgewalt an dem für zwei Gleise gebauten Bahnkörper lag daher weiterhin bei der DR, die auch keine anderweitige Nutzung zugelassen hat. Es ist ferner nicht zweifelhaft, daß die DR den Bahnkörper insoweit weiter insgesamt unterhalten hat. Damit scheidet auch der Gedanke an einen Wegfall der rechtlichen Existenz des zweiten Gleises durch Funktionslosigkeit aus.

Für den westlich anschließenden Streckenabschnitt, der seit 1973 zur Anschlußbahn gehörte, gilt im Ergebnis nichts anderes. Ein Rechtsträgerwechsel, der ein Indiz für die endgültige Streckenstilllegung in diesem Abschnitt darstellen könnte, hat auch insoweit unstreitig nicht stattgefunden. Soweit die Antragstellerinnen unter Berufung auf § 8 des Anschlußbahnvertrags vom 7./18. Mai 1973 (Bl. 149 ff. d.A.) meinen, ein Rechtsträgerwechsel sei zumindest beabsichtigt gewesen und lediglich wegen der Wirrnisse unterblieben, die in der DDR bei der Führung der Grundbücher und Rechtsträgerkarteien eingetreten seien, überzeugt dies nicht.

§ 8 des genannten Vertrages besagt zwar u.a.: "Die gesamte Anschlußbahn (im Lageplan rot dargestellt) steht in der Rechtsträgerschaft des Anschließers." Damit ist aber offensichtlich nur gemeint, daß der Anschließer Rechtsträger der Anschlußanlage, d.h. der Schienen und sonstigen Betriebsmittel der Anschlußbahn, werden sollte. Hinsichtlich des Reichsbahngeländes (einschließlich etwa der Je.brücke) ist dagegen ein Rechtsträgerwechsel nicht vereinbart gewesen. Dies bestätigt der - als Bestandteil des Anschlußvertrages anzusehende - "Nachweis der Pauschvergütungen" (Bi. 558 f. d.A.), der Gebühren für die Überlassung bzw. Mitbenutzung des Reichsbahngeländes und der zugehörigen Brücke vorsieht. Auch vom Eintritt einer Funktionslosigkeit des in Rede stehenden Streckenabschnitts kann nicht ausgegangen werden. Denn er ist nach 1973 weiterhin für den Eisenbahnbetrieb genutzt worden. Zwar handelte es sich bei der Anschlußbahn um eine "Bahn des nichtöffentlichen Verkehrs", die privatwirtschaftlich betrieben wurde, was auch durch entsprechende Schilder nach außen hin erkennbar war (Anlage F 50 zum Schriftsatz vom 29. September 1995). Nicht erkennbar wurde dadurch aber eine unumkehrbare Entwicklung. Denn die dem Anschlußvertrag zugrundeliegenden Allgemeinen Bedingungen für Anschlußbahnen vom 1. Mai 1955 (Sonderdruck Nr. 76 des DDR-GB1) sahen in ihrem § 24 eine Vertragskündigung mit einer Frist von drei Monaten zum Quartalsende durch jeden der beiden Vertragsteile vor.

Etwaige Zweifel an dem rechtlichen Fortbestand der Strecke beschränken sich somit auf den anschließenden Streckenabschnitt, der bis zur niedersächsischen Grenze reicht. Auf diesem Streckenabschnitt ist der Eisenbahnverkehr nicht nur faktisch seit Jahrzehnten eingestellt. Die

Einstellung wurde 1951 auch amtlich verlautbart (B1. 128 f. d.A.). Karten des Eisenbahnnetzes der DR (Anlagen F 48 und 49 zum Schriftsatz vom 29. September 1995) weisen diese Strecke dementsprechend in späterer Zeit nicht aus. Die Streckengleise waren demontiert und die Stellwerke entfernt worden. Der Bahndamm wies nach den Bestandsaufnahmen der DR bereits "starken Baumbewuchs" auf und war an der Grenze nach Niedersachsen auf etwa 300 m beseitigt worden (B1. 464 d.A.). Mit dem Bau der Grenzsicherungsanlagen war eine Nutzungsänderung eingetreten, die bis zu diesem Zeitpunkt bei der DR bestehende Absichten, die Strecke für eine Wiederaufnahme des innerdeutschen Verkehrs vorzuhalten, in Frage stellen mußte.

Allerdings ist durch mehrere Unterlagen - insbesondere durch den von der Antragsgegnerin auszugsweise in Fotokopie vorgelegten Vorgang "Rahmenprojekt Sa." (B1. 158 f. d.A.) - belegt, daß die DR mit Billigung des Ministeriums für Verkehr derartige Absichten zumindest im Zeitraum 1956 bis 1963 tatsächlich hatte ("... Dieser Verkehrsstrom wird auch nach der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands eintreten."). Nachdem der Berichterstatter des Senats in dem Erörterungstermin darauf hingewiesen hatte, daß entsprechende Belege für die nachfolgende Zeit fehlten, haben die Antragsgegnerin und die Beigeladene weiteres Archivmaterial beigebracht. Dieses weist aus, daß der Streckenabschnitt Sa.-Be. bis 1990 wiederholt Gegenstand von Bestandsaufnahmen der DR war, die den Wiederaufbau dieser Strecke - einschließlich einer diesbezüglichen Kostenschätzung - in Betracht zogen. In diesem Zusammenhang sind in den 70er Jahren - auf ministerielle Weisung hin (B1. 467 d.A.) .7 - auch Unterhaltungsmaßnahmen (Stichwort "Unkrautbekämpfungsmittel") an der stillgelegten Strecke ins Auge gefaßt worden (Bi. 475 d.A.). Vor diesem Hintergrund erscheint der Vortrag der Beigeladenen, die Strecke sei von der DDR nicht zuletzt aus militärischen Gründen als sog. Vorhaltestrecke behandelt worden, plausibel. Dies würde nämlich erklären, warum die DR nach außen hin eine Verlautbarung derartiger Absichten vermieden hat und entsprechendes Archivmaterial nach den Angaben der Beigeladenen schwer zu ermitteln ist.

Immerhin belegt das zu den Akten gelangte Material über die Abwasserdruckrohrleitung, die auf diesem Streckenabschnitt in Höhe des Ortsteils Ch. den Bahndamm kreuzt (Lageplan B1. 429 f. d.A.), daß derartige Vorhaben - wie die Antragstellerinnen selbst vortragen - noch in neuerer Zeit nur mit Zustimmung der DR verwirklicht werden durften. In diese Richtung deuten auch die von der Beigeladenen in Fotokopie vorgelegten Gestattungsverträge vom 8./18. August 1980 und vom 20. Dezember 1988 (B1. 446 ff. d.A.), die andere bahnfremde Vorhaben betreffen. Aus der Sicht des Senats ist die hieraus ersichtliche Praxis ein deutliches Indiz dafür, daß die DR auch nach der Schließung der Grenze nach Niedersachsen die Sachherrschaft an der stillgelegten Strecke uneingeschränkt beibehalten hat und dies auch Außenstehenden erkennbar war. Mit Recht weist die Beigeladene außerdem darauf hin, daß in dem Gestattungsvertrag vom 20. Dezember 1988 von den Pflichten die Rede ist, die den Vertragspartner "im Falle eines Wiederaufbaus der Strecke und deren Elektrifizierung" treffen.

Inwieweit der rechtliche Fortbestand der Strecke unter diesen Umständen noch als offen zu bezeichnen ist, ist eine Frage, die dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben kann. Wie der Berichterstatter des Senats unter dem 29. Dezember 1995 mitgeteilt hat (B1. 363 f. d.A.), könnte sich ein Klärungsbedarf noch bezüglich der Handhabung des Gesetzes zur Verteidigung der DDR vom 20. September 1961 - GB1 I S. 175 - (Verteidigungsgesetz 1961) hinsichtlich des für Grenzsicherungsmaßnahmen genutzten Teils des Streckenabschnitts ergeben. Die Antragsgegnerin und die Beigeladene bestreiten zwar, daß insoweit auf der Grundlage von § 10 des Verteidigungsgesetzes 1961 ein Rechtsträgerwechsel erfolgt sei. Die zu den Akten gereichten

Unterlagen zeigen auch auf, daß die DR eine Abtretung von Flächen an die Sicherheitsorgane der DDR abgelehnt hat, soweit es sich "um ehemalige Schienenwegübergänge nach Westdeutschland, deren Wiederaufbau in der Perspektive zu erwarten ist", handelte (B1. 442 d.A.). Diese Unterlagen sind jedoch zu lückenhaft - so fehlen selbst die zu dem zitierten Schreiben der Reichsbahndirektion Ma. vom 1. November 1963 gehörenden Anlagen -, um dem Senat ein zuverlässiges Bild von der diesbezüglichen Entwicklung zu vermitteln.

Die 1985 erfolgte Umstellung des Eisenbahnverkehrs auf der Strecke Wi.-Ue. auf eingleisigen Betrieb hält der Senat dagegen nicht für entscheidungserheblich. Die Frage nach dem rechtlichen Fortbestand der Strecke zwischen Sa. und der niedersächsischen Grenze muß auf der Grundlage des Verhaltens der insoweit zuständigen DR beantwortet werden. Darauf, welche Dispositionen die Bundesbahn für ihr auf niedersächsischem Gebiet befindliches Streckennetz getroffen hat, kommt es insoweit nicht an.

2.2.2 Auch wenn nach alledem nicht ausgeschlossen ist, daß die Planfeststellung sich - wie geschehen - auf den Ausbau und die Elektrifizierung der Strecke beschränken durfte, werden die Antragstellerinnen möglicherweise einen Mangel bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials rügen können. Es spricht jedoch wenig dafür, daß dieser Mangel zum Erfolg der Anfechtungsklage, also zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führt. Im einzelnen ist hierzu folgendes zu bemerken:

Die Antragsgegnerin hat die aus den Schrankenschließungszeiten resultierenden örtlichen Verkehrsprobleme als nicht abwägungsbeachtlich behandelt. Denn sie hat, ohne den diesbezüglichen Einwendungen der Antragstellerinnen nachzugehen, ihre Entscheidung, die von der Beigeladenen geplanten höhengleichen Bahnübergänge mit zugesteuerten Schranken zuzulassen, darauf gestützt, daß Ausbau und Elektrifizierung der Bahnstrecke nicht ursächlich zu einer erhöhten Schrankenschließungszeit beitragen. Letzteres folgert die Antragsgegnerin daraus, daß nur die Abweichungen im Verhältnis zu der im Rechtssinne fortbestehenden Strecke Gegenstand der Planfeststellung seien. Auch auf der alten zweigleisigen Strecke hätten vergleichbar hohe Zugzahlen verkehren dürfen. Die hohe Verkehrsbelastung an den Kreuzungspunkten resultiere daher nicht aus der planfestgestellten Änderung, sondern aus dem Straßenverkehr.

Richtig ist, daß aus einer planfeststellungsbedürftigen Anlagenänderung - wie sie hier unterstellt wird - sich grundsätzlich kein Anspruch der Planbetroffenen auf Sanierung des bereits zuvor bestehenden Zustandes ergibt. Denn der Planfeststellungsbehörde obliegt im allgemeinen keine Pflicht zur Verbesserung der vorgefundenen Situation. Über etwaige Schutzansprüche wegen schon bestehender Belastungen braucht daher im Planfeststellungsverfahren in der Regel nicht entschieden zu werden (vgl. BVerwG, Beschluß vom 23. Juni 1989 - BVerwG 4 B 100.89 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 8). Anders verhält es sich bei wesentlichen Änderungen, die zusätzliche Belastungen hervorrufen. Schutzpflichten in bezug auf Verkehrslärm, der von wesentlichen Änderungen an Verkehrswegen ausgelöst wird, sind in § 41 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 14. Mai 1990 - BGBI I S. 880 - (BImSchG) in Verbindung mit der Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 - BGBI I S. 1036 - (16. BImSchV) geregelt. Für sonstige änderungsbedingte Nachteile fehlt es an ausdrücklichen Vorschriften. Insoweit kommt in Betracht, daß ein Vorhaben, das eine wesentliche Änderung der Altanlage zum Gegenstand hat, die Planfeststellungsbehörde zwingt, in eine neue Abwägung einzutreten, die tatsächliche oder plangegebene Vorbelastungen nicht von vornherein ausblendet,

sondern in den Blick nimmt und bewertend berücksichtigt. Welche rechtlichen Folgerungen sich daraus im vorliegenden Fall ergeben, kann jedoch im Rahmen dieses Beschlusses offenbleiben.

Unterstellt man, daß insoweit ein Mangel der Abwägung festgestellt werden kann, so ist damit ein Erfolg der Anfechtungsklage der Antragstellerinnen jedenfalls noch nicht gesichert. Voraussichtlich würde dieser Mangel in Anwendung von § 20 Abs. 7 AEG nämlich nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen.

Nach der genannten Vorschrift sind Abwägungsfehler nur erheblich, wenn sie offensichtlich und von Einfluß auf das Abwägungsergebnis gewesen sind. Erhebliche Abwägungsfehler führen darüber hinaus nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sie nicht durch eine Planergänzung behoben werden können. Es mag dahinstehen, ob der zuvor erörterte Fehler, der dem Abwägungsvorgang im vorliegenden Fall anhaften könnte, als in diesem Sinne erheblich anzusehen wäre. Zumindest dürfte nämlich eine Heilung durch Planergänzung in Betracht kommen. Wie zuvor ausgeführt wurde (oben 2.1), ist eine technische Nachrüstung der Strecke, die den Belangen der Antragstellerinnen Rechnung trägt, aller Voraussicht nach möglich.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO, die Festsetzung des Streitwerts auf § 13 Abs. 1 Satz 1, § 20 Abs. 3 GKG i.V.m. § 5 ZPO.

Dr. Diefenbach, Dr. Storost, Vallendar