

Rechtsgebiet: Eisenbahnverkehrswege

ID: 002 BVerwG

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 26.05.1994

Aktenzeichen: 7 A 21.93

Leitsätze:

Die Planfeststellungsbehörde darf von einer vorgeschlagenen Änderung des geplanten Vorhabens Abstand nehmen, wenn die von der Änderung nachteilig Betroffenen nicht bereit sind, ihre abwägungserheblichen privaten Belange zugunsten der Begünstigten zurückzustellen, die bisherige Planung an sachlichen Gesichtspunkten ausgerichtet ist und die Behörde von sich aus kein Bedürfnis für die vorgeschlagene Änderung sieht.

Zitierte §§:

§ 36 BBahnG,

§ 75 Abs. 1 VwVfG,

§ 78 VwVfG,

§ 43 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG,

§ 2 16. BImSchV

Schlagworte:

Planfeststellungsverfahren, Verkehrswegeplanung, Lückenschlußmaßnahmen.

Aus den Gründen:

Die Klage ist nicht begründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Aufhebung des von ihm angefochtenen Teils des Planfeststellungsbeschlusses; denn die vorgesehene Trassenführung der neuen L 412 südlich der Bahn weist keine Abwägungsfehler zu seinen Lasten auf. Die Deutsche Bundesbahn hat weder die Bedeutung der durch die Planung betroffenen Belange des Klägers verkannt (1), noch hat sie es versäumt, diese Belange gegenüber widerstreitenden Belangen sachgerecht abzuwägen (2). Schließlich ist es nicht zu beanstanden, daß die Deutsche Bundesbahn die sog. Südumfahrung nicht in ihre Erwägungen zur Trassenwahl einbezogen hat (3).

1. Die planfestgestellte Straße soll in etwa 20 m Entfernung am Hause des Klägers vorbeiführen, was nach der den Planunterlagen beigefügten schalltechnischen Untersuchung an der der Straße zugekehrten Hausseite Lärmwerte von 67,8 dB(A) im Erdgeschoß und 68,6 dB(A) im ersten Obergeschoß tagsüber sowie 57,4 dB(A) und 58,2 dB(A) nachts erwarten läßt. Bei der Beurteilung der Situation des Klägers ist die Deutsche Bundesbahn davon ausgegangen, daß die für sein Grundstück maßgeblichen Grenzwerte bei 64/54 dB(A) liegen. Sie hat deshalb an der erwähnten Hausseite entsprechende Grenzwertüberschreitungen mit einem Anspruch auf passiven Schallschutz angenommen.

Diese der Planung zugrundeliegende Einschätzung der Belange des Klägers ist in ihrem rechtlichen Ausgangspunkt nicht zu beanstanden, so daß sich daraus eine Fehlgewichtung seiner Interessen nicht herleiten läßt. Zwar beansprucht der Kläger unter dem Gesichtspunkt des Bestandsschutzes für sein Grundstück Grenzwerte von 59/49 dB(A). Dieses Verlangen wird jedoch durch die Rechtslage nicht gedeckt. Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 der aufgrund § 43 Abs. 1 Nr. 1 des Bundesimmissionsschutzgesetzes - BImSchG - erlassenen Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV - sind für bauliche Anlagen im Außenbereich die Immissionsgrenzwerte nach § 2 Abs. 1 Nrn. 1, 3 und 4 der Verordnung entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit heranzuziehen. Das bedeutet, daß für Wohnhäuser im Außenbereich nur die entsprechende Anwendung der Werte nach Nr. 3 für Kerngebiete, Dorfgebiete und Mischgebiete in Höhe von 64/54 dB(A) in Betracht kommen kann. Ein Verstoß gegen höherrangiges Recht liegt darin nicht; zutreffend wird in der Amtlichen Begründung zu dieser Vorschrift (abgedruckt bei Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Bd. 3, Abschnitt 2.16) darauf hingewiesen, daß Wohnhäuser im Außenbereich weniger schutzbedürftig sind als Wohngebiete, weil der Außenbereich grundsätzlich nicht für eine Bebauung bestimmt ist.

2. Rechtlich ebensowenig zu beanstanden ist die Entscheidung der Deutschen Bundesbahn, die Belange des Klägers gegenüber den bei einer Trassenverlegung nach Westen beeinträchtigten Belangen zurückzustellen.

Zu Unrecht beruft sich der Kläger darauf, die Deutsche Bundesbahn habe zur Entscheidungsfindung lediglich auf die Anzahl der von der jeweiligen Trassenwahl Betroffenen abgestellt, anstatt die widerstreitenden Belange entsprechend ihrem Gewicht gegeneinander abzuwägen. Zwar trifft es zu, daß die Stadt L. in Abstimmung mit der Bundesbahn die Eigentümer der von einer Trassenverlegung nach Westen betroffenen Grundstücke zu einer Gesprächsrunde am 12. November 1992 eingeladen hat, um mit diesem Personenkreis den Änderungsvorschlag des Klägers zu erörtern. Zutreffend ist auch, daß die Deutsche Bundesbahn in Übereinstimmung mit der Stadt L. davon abgesehen hat, diesen Änderungsvorschlag weiterzuverfolgen, nachdem sich die Mehrheit der Versammlung vom 12. November 1992 gegen ihn ausgesprochen hatte. Dennoch ist der Vorwurf, die Planung sei nicht das Ergebnis einer gerechten Abwägung, sondern einer Abstimmung, die wegen der Mehrheitsverhältnisse zwangsläufig zu Lasten des Klägers habe ausgehen müssen, nicht berechtigt. Tragfähig wäre dieser Einwand nur, wenn die Entscheidung für die gewählte Trasse tatsächlich allein auf der durchgeführten Abstimmung unter den Betroffenen beruhte. So verhält es sich jedoch nicht. Wie sich den Verwaltungsvorgängen entnehmen läßt, hat die Deutsche Bundesbahn bereits Anfang 1991 begonnen, ihr Vorhaben mit den Trägern öffentlicher Belange abzustimmen. Dabei stellte sich schon frühzeitig heraus, daß die nunmehr planfestgestellte, sich an den vorhandenen Wirtschaftsweg anlehrende Trasse der L 412 von der Stadt L. wegen der möglichen städtebaulichen Entwicklungsflächen östlich des Ortes A. und den Vertretern der Landwirtschaft (Niedersächsisches Landvolk, Landwirtschaftskammer Hannover) zur Vermeidung der Zerschneidung von Ackerflächen bevorzugt wurde. Dementsprechend entschied sich die Bundesbahn bei der Erarbeitung des Plans, diesen Belangen Vorrang einzuräumen. Nachdem der Kläger im Planfeststellungsverfahren Einwendungen erhob und eine Verschwenkung der Trasse nach Westen vorgeschlagen hatte und die Stadt L. sowie die Bezirksregierung Hannover in ihrer abschließenden Stellungnahme als Anhörungsbehörde sich diesem Vorschlag angeschlossen hatten, kamen die Stadt L. und die Deutsche Bundesbahn überein, dies von dem Ergebnis einer Erörterung mit den dann betroffenen Eigentümern abhängig zu machen. Die Deutsche Bundesbahn hat demnach ihre Planungen nicht von vornherein an den Mehrheitsverhältnissen unter den Betroffenen ausgerichtet. Sie hatte vielmehr zunächst ein Planungskonzept, das den

Belangen der Landwirtschaft und des Städtebaus den Vorzug vor dem Interesse eines im Außenbereich siedelnden Bürgers einräumte und damit von sachlichen Erwägungen geleitet war. Die Diskussion mit den Eigentümern der von einer Trassenverlegung betroffenen Flächen ist demgemäß erst erfolgt, nachdem zuvor die Stadt L. ihre zunächst geltend gemachten städtebaulichen Belange teilweise zurückgestellt hatte. Daraus ergibt sich zur Überzeugung des Senats, daß die Deutsche Bundesbahn einer Änderung ihres Planungskonzepts erst nähertreten wollte, wenn die in Rede stehenden Eigentümer ihrerseits zu einer Zurückstellung abwägungserheblicher privater Belange bereit gewesen wären. Gegen ein derartiges Vorgehen ist nichts zu erinnern, denn ein solcher "Verzicht" hätte Einfluß auf die Gewichtung dieser Belange gehabt und damit eine neue Entscheidungsgrundlage geboten. Es kann daher keine Rede davon sein, daß die Deutsche Bundesbahn nur "abgezählt" und nicht abgewogen habe. Sie hat vielmehr eine an sachlichen Kriterien ausgerichtete Planung nur insoweit zur Disposition betroffener Bürger gestellt, als diese von einer aus der Sicht der Bundesbahn als Planfeststellungsbehörde gerade nicht notwendigen Änderung stärker als bisher vorgesehen beeinträchtigt worden wären. Gegen diese Verfahrensweise ist planungsrechtlich nichts zu erinnern.

Auch das Ergebnis der Planung verfehlt nicht den gebotenen angemessenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen. Wie im Planfeststellungsbeschluß dargelegt wird, ist die vom Kläger vorgeschlagene Trassenalternative wegen stärkerer Flurdurchschneidungen nördlich der S. Straße und wegen des Näherrückens der L 412 an die Ortslage A. nicht gewählt worden. Dies läßt eine Fehlgewichtung der jeweils betroffenen Belange im Verhältnis zueinander nicht erkennen. Es liegt im Gegenteil nahe, daß die Eigentümer- und Gesundheitsinteressen des im Außenbereich siedelnden Klägers gegenüber den gebündelten widerstreitenden Belangen, und zwar den gleichgerichteten Interessen der am Rande der geschlossenen Ortslage lebenden Bürger, ferner denen der Stadt an baulichen Entwicklungsflächen an der Ostseite der Straße "Z. G." sowie denen der Eigentümer der andernfalls durchschnittenen landwirtschaftlich genutzten Grundstücke, jedenfalls keinen Vorrang beanspruchen können. Der Einwand des Klägers, der Schutz seiner Gesundheit genieße wegen Art. 2 Abs. 2 GG den Vorrang vor den "lediglich" durch Art. 14 GG geschützten Eigentümerinteressen der Nachbarn, dringt schon deshalb nicht durch, weil seinen gesundheitlichen Belangen durch die Einräumung eines Anspruchs auf passiven Lärmschutz in einer Weise Rechnung getragen werden kann, daß es erst gar nicht zu Gesundheitsbeeinträchtigungen kommt, während eine Verschwenkung der Trasse nach Westen zwangsläufig zu einer Zerschneidung von mehreren Grundstücken führt, die sich nur durch eine Entschädigung kompensieren läßt. Ebenfalls nicht stichhaltig ist der Einwand des Klägers, es gebe keine konkreten Pläne der Stadt L. für eine Entwicklung des Ortes A. nach Osten. Hier geht es nämlich nicht um die Verwirklichung konkreter Bauleitplanungen, sondern um ein Freihalten von Flächen, die sich im Sinne einer vernünftigen Ortsentwicklung für eine künftige Wohnbebauung anbieten. Ein solcher Belang ist selbst dann berücksichtigungsfähig, wenn eine dahingehende städtebauliche Planung noch nicht in Angriff genommen worden ist.

3. Ein Planungsfehler liegt schließlich auch nicht darin, daß die Deutsche Bundesbahn die auf die Südumfahrung zielende Einwendung des Klägers mit der Begründung abgelehnt hat, diese Streckenführung könne nicht Gegenstand einer Planfeststellung nach § 36 BBahnG sein. Damit hat sie zwar eine sachliche Befassung mit dieser Trassenalternative verweigert, so daß in der Tat ein Abwägungsdefizit vorläge, hätte sie die Südumfahrung in ihre planerischen Überlegungen einbeziehen müssen. Eine solche Pflichtbestand jedoch nicht. Die Bundesbahn war im Gegenteil gar nicht berechtigt, eine solche Straßenführung mitzuplanen; denn es hätte sich nicht mehr um eine notwendige Folgemaßnahme im Sinne des § 75 Abs. 1 Satz 1 des

Verwaltungsverfahrensgesetzes - VwVfG - gehandelt. Unter solchen Maßnahmen sind alle Regelungen außerhalb der eigentlichen Zulassung des Vorhabens zu verstehen, die für eine angemessene Entscheidung über die durch die Baumaßnahme aufgeworfenen Konflikte erforderlich sind. Das damit angesprochene Gebot der Problembewältigung kann es allerdings nicht rechtfertigen, andere Planungen mitzuerledigen, obwohl sie ein eigenes umfassendes Planungskonzept erfordern (BVerwG, Urteil vom 12. Februar 1988 - BVerwG 4 C 54.84 - Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 3, S. 2 f.; Beschluß vom 24. August 1987 - BVerwG 4 B 129.87 - Buchholz 442.08 § 36 BBahnG Nr. 12, S. 16). Insoweit unterliegt der Begriff der notwendigen Folgemaßnahmen wegen seiner kompetenzerweiternden Wirkung räumlichen und sachlichen Beschränkungen (vgl. Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 4. Aufl., § 78, Rdnr. 7). Die Maßnahmen dürfen über Anschluß und Anpassung nicht wesentlich hinausgehen, damit die für andere Anlagen bestehende originäre Planungskompetenz nicht in ihrem Kern angetastet wird (BVerwG, Urteil vom 12. Februar 1988, a.a.O., Bonk, a.a.O., § 75, Rdnr. 7).

Diese Grenzen würden durch die Südumfahrung deutlich überschritten. Ihr läge ein selbständiges Planungskonzept - die Umfahrung der Orte I. und A. - zugrunde, das nur noch einen mittelbaren Bezug zu der Schließung des Bahnübergangs im Zuge der L 412 und zu der Lösung der Konflikte gerade in diesem Bereich hätte. Es ginge nicht mehr vorrangig um einen Ersatz für den höhengleichen Bahnübergang, bei dessen Anschluß und Anpassung an die vorhandene Straße die Ortsumfahrung "miterledigt" würde. Der Schwerpunkt würde vielmehr auf der Straßenplanung liegen, bei der - eher beiläufig - auch die Schiene überquert würde. Daß für die Südumfahrung die Querung der Eisenbahn bei km 232,750 als Ersatz für den Bahnübergang in A. bei km 230,974 nicht mehr im Vordergrund stünde, wird auch dadurch deutlich, daß bei km 233,500, also nur 750 m weiter westlich, ebenfalls in der freien Feldmark, ohnehin eine Bahnüberführung geplant ist. Durch eine solche Lösung sollen also nicht in erster Linie die kleinräumigen Verkehrsverbindungen aufrechterhalten oder ersetzt werden, denen der Bahnübergang in A. dient, vielmehr soll ein eigenständiges großräumiges Straßenverkehrskonzept verwirklicht werden. Dies fällt jedoch nicht mehr in die Kompetenz des Trägers der Eisenbahnplanung.

Unbefriedigend wäre allerdings, erwiesen sich auf diese Weise Kompetenzfragen als Schranke für eine in jeder Hinsicht optimale Planung (so ausdrücklich BVerwG, Urteil vom 12. Februar 1988, a.a.O., S. 3). Ein durch eine solche Planung Betroffener wird wenig Verständnis dafür aufbringen, daß eine vernünftige Lösung der aufgeworfenen Probleme nur deswegen nicht durchsetzbar sein soll, weil das erstrebte Konzept die Zuständigkeit eines Planungsträgers überschreitet, obwohl es bei einem Zusammenwirken mehrerer Planungsträger durchaus zu verwirklichen wäre. Es ließe sich daher daran denken, in einem solchen Fall die Planungsbehörde für verpflichtet zu halten, den anderen Planungsträger "anzustoßen", sich im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Optimierung der Planung mit einer großräumigeren Alternative auseinanderzusetzen und gegebenenfalls ein Vorhaben in dieser Richtung zu entwickeln; dies könnte dann nach § 78 VwVfG miterledigt werden. Selbst wenn man aber eine solche Pflicht annähme, führte auch dies hier nicht zur Fehlerhaftigkeit der Trassenwahl; denn eines "Anstoßes" gegenüber dem Land Niedersachsen, im Sinne einer Südumfahrung Erwägungen anzustellen, bedurfte es schon deswegen nicht, weil dieser Planungsträger sich eingehend mit einer solchen Trasse befaßt, sie aber aus sachlichen Gründen abgelehnt hatte. Wie sich den Verwaltungsvorgängen entnehmen läßt, hat im Vorfeld der Planungen nicht nur die Stadt L. dieser Lösung widersprochen, weil die durch die Schließung des Bahnübergangs hervorgerufenen speziellen Verkehrsprobleme der Ortschaft A. dadurch nicht gelöst würden und - wegen eines Eingriffs in bestehende und

geplante Landschaftsschutzgebiete - naturschutzrechtliche Gründe entgegenstünden; vielmehr hatte auch ein Gespräch des Ortsbürgermeisters von I. mit dem Niedersächsischen Ministerpräsidenten am 28. Februar 1992 das Ergebnis, daß eine solche Lösung aus straßenbaulichen, finanziellen und ökologischen Gründen nicht weiterverfolgt werden könne. Einem zu diesem Gespräch gefertigten ausführlichen Vermerk des Niedersächsischen Verkehrsministers läßt sich im einzelnen entnehmen, warum dieser für eine weiträumige Verlegung der L 412 keinen verkehrlichen Bedarf gesehen hat.