

Sachgebiete: Planfeststellungsrecht; Immissionsschutzrecht

ID: Lfd. Nr. 36/96

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 27.08.1996

Aktenzeichen: 11 VR 10.96

Zitierte §§ (Rechtsquellen):

§ 5 Abs. 2 S. 1 VerkPBG,  
§ 20 Abs. 5 Satz 1 § 18 Abs. 1 AEG, § 18 Abs. 2 AEG,  
§ 41 Abs. 1 BImSchG,  
§ 1 Abs. 2 16. BImSchV,

Stichworte:

Ausschluß des Suspensiveffektes; Plangenehmigung als vorweggenommene planungsrechtliche Zulassungsentscheidung für Teile eines im Planfeststellungsverfahren befindlichen Vorhabens:

Leitsätze:

Die Frage, ob eine an sich im Planfeststellungsverfahren angestrebte Lösung durch Erteilung einer Plangenehmigung für Teile des betreffenden Vorhabens vorweggenommen werden darf, ist unter folgenden Aspekten zu sehen:

- Für das Teilvorhaben müßten die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 AEG gegeben sein.
- Nach den Geboten planerischer Abwägung darf ein Konflikt, für den eine abschließende Lösung bereits im Zeitpunkt der Entscheidung möglich ist, nicht unbewältigt bleiben.
- Sachfragen, die sachgerecht nur einheitlich gelöst werden können, müssen auch verfahrensrechtlich einheitlich geplant und entschieden werden. Eine "Salamitaktik" kann zu unzulässiger Rechtsbeeinträchtigung der Planungsbenefizierten führen.
- Die in vorliegender Sache verfolgte Zielsetzung ist gewichtig genug, um in Vorwegnahme des zur Planfeststellung anstehenden Vorhabens eine "Zwischenlösung" planerisch zu rechtfertigen.

## **Beschluss**

- BVerwG 11 VR 1096 -

In der Verwaltungsstreitsache \_\_\_\_\_ hat der 11. Senat des Bundesverwaltungsgerichts am 27. August 1996 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Diefenbach und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bonk und Vallendar

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten

der Beigeladenen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 50 000 DM festgesetzt.

### **Gründe:**

#### I.

Der Antragsteller wendet sich gegen die Plangenehmigung des Eisenbahn-Bundesamtes - Außenstelle Ha. - vom 24. Juni 1996, die für den Streckenabschnitt km 259,00 bis 264,950 der vorhandenen Bahnstrecke Berlin - Hamburg-Altona der Beigeladenen die Durchführung von Maßnahmen zur Elektrifizierung, von "Linienkorrekturen" durch Gleislageverschiebungen und den Abriß bzw. die Versetzung von Stellwerksgebäuden gestattet. Für den genannten Streckenabschnitt, der auf dem Gebiet der Stadt Re. sowie der Gemeinden Wo. und Au. liegt, hat die Beigeladene eine Planfeststellung beantragt (Planfeststellungsabschnitt V b). Die Planfeststellung, über die noch nicht entschieden worden ist, hat u.a. einen viergleisigen Ausbau der Strecke zum Gegenstand, der es ermöglicht, den S-Bahn-Verkehr zwischen Ha. und Au. (Ha. Gleichstrom-S-Bahn), der bisher gemeinsam mit dem Fernbahnverkehr über die vorhandenen zwei Gleise geführt wurde, auf eigenen Gleisen abzuwickeln. Antragsgegenstand des Planfeststellungsverfahrens ist ferner die Elektrifizierung des Streckenabschnitts. Der Antragsteller begehrt die Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner im Verfahren BVerwG 11 A 32.96 gegen die Plangenehmigung erhobenen Klage.

#### II.

Der Antrag hat keinen Erfolg.

Der Antragsteller hat keinen Anspruch auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Anfechtungsklage gemäß § 80 a Abs. 3 i.V.m. § 80 Abs. 5 VwGO. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Plangenehmigung, das Grundlage des in § 5 Abs. 2 Satz 1 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 16. Dezember 1991 (BGBl I S. 2174 - VerkPBG -) und in § 20 Abs. 5 Satz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 - BGBl I S. 2378, 2396 - (AEG) geregelten Ausschlusses des Suspensiveffektes der Anfechtungsklage ist, überwiegt sein Interesse an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes.

1. Die angegriffene Plangenehmigung verletzt nach dem derzeitigen Erkenntnisstand nicht offensichtlich Rechte des Antragstellers. Entgegen seiner Ansicht erscheint es nicht ausgeschlossen, daß für das Vorhaben der Beigeladenen nach § 18 Abs. 2 AEG anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden durfte.

Sein Einwand, daß nicht dasselbe Vorhaben gleichzeitig Gegenstand eines Planfeststellungs- und eines Plangenehmigungsverfahrens sein könne, überzeugt letztlich nicht. Richtig ist, daß sich das Planfeststellungsverfahren in dem Umfang erledigt, in dem Teile des Gesamtvorhabens vorweg durch Plangenehmigung zugelassen werden. Im vorliegenden Fall dürfte das für die Elektrifizierung der im Streckenabschnitt vorhandenen Gleise zutreffen, weil insoweit allenfalls noch Korrekturen der Gleislage für das Planfeststellungsverfahren vorbehalten bleiben. Die

Frage, ob in dieser Weise eine an sich im Planfeststellungsverfahren angestrebte Lösung durch Erteilung einer Plangenehmigung teilweise vorweggenommen werden darf, beantwortet sich nach den Geboten planerischer Abwägung (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG), zu denen die Pflicht zur Konfliktbewältigung zählt. Die Planungsbehörde darf nicht einen Konflikt, für den eine abschließen, de Lösung bereits im Zeitpunkt ihrer Entscheidung möglich ist, unbewältigt lassen, so daß ihre Planungsentscheidung als unabgewogener "Torso" erscheint (vgl. BVerwG, Beschluß vom 30. August 1994 - BVerwG 4 B 105.94 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 31). Dieser für die Zulässigkeit von Entscheidungsvorbehalten entwickelte Grundsatz ist auf den Fall einer durch Plangenehmigung vorweggenommenen "Zwischenlösung" übertragbar. Denn generell läßt sich sagen, daß Sachfragen, die sachgerecht nur einheitlich gelöst werden können, auch verfahrensrechtlich einheitlich geplant und entschieden wer. den müssen (vgl. BVerwG, Beschluß vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1-11.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 89). Zusätzlich ist zu beachten, daß eine "Salamitaktik" - wie sie der Antragsteller hier vermutet - auch zu einer im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG unzulässigen Rechtsbeeinträchtigung der Planungsbetroffenen führen kann.

Die im vorliegenden Fall gewählte "Zwischenlösung" ist dadurch gekennzeichnet, daß die Beigeladene den an sich geplanten umfassenden Ausbau der Bahnstrecke Berlin - Hamburg-Altona im Planfeststellungsabschnitt V b durch eine vorgezogene Teilmaßnahme, nämlich die Elektrifizierung der vorhandenen Bahngleise, beschleunigen will. Die Beigeladene sieht sich zu diesem Schritt veranlaßt, weil in dem von ihr eingeleiteten Planfeststellungsverfahren nicht zu dem von ihr erwarteten Zeitpunkt "Spruchreife" eingetreten ist. Denn der Abschluß des Anhörungsverfahrens hat sich über die nach § 20 Abs. 1 Nr. 3 AEG vorgeschriebene Frist hinaus erheblich verzögert. Die Beigeladene konnte deswegen nicht mehr damit rechnen, daß es ihr durch einen Planfeststellungsbeschluß rechtzeitig - nämlich nach ihren internen Zeitvorgaben mit entsprechender Vorlaufzeit auf den Fahrplanwechsel am 29. September 1996 - gestattet werden würde, mit der Elektrifizierung des Streckenabschnitts zu beginnen. Um dennoch. bis zu dem genannten Zeitpunkt den "Lückenschluß" in den elektrischen Fahrleitungen der Bahnstrecke Berlin - Hamburg-Altona sicherzustellen, hat sie sich im März 1996 dazu entschlossen, parallel zum Planfeststellungsverfahren eine Plangenehmigung für die Elektrifizierung ohne Ausbau des Streckenabschnitts zu beantragen. Nach ihren Angaben sollen sich durch diese Maßnahme die Fahrtzeiten zwischen Berlin und Hamburg von bisher etwa 3 Stunden 40 Minuten auf etwa 2 Stunden 40 Minuten verkürzen.

Diese Zielsetzung ist gewichtig genug, um in Vorwegnahme des zur Planfeststellung anstehenden Vorhabens eine "Zwischenlösung" planerisch zu rechtfertigen. Der insoweit von der Antragstellerin erhobene Einwand, die ausgelegten Pläne hätten grobe Mängel aufgewiesen, so daß sie nicht erörterungsfähig gewesen seien, greift nicht durch. Zum einen tritt die Beigeladene diesem Vortrag mit dem Hinweis entgegen, die Verantwortung für den nicht fristgerechten Abschluß des Anhörungsverfahrens liege bei der Anhörungsbehörde. Eine etwaige Verantwortung der Beigeladenen für die Verzögerung des Anhörungsverfahrens würde zum anderen nichts daran ändern, daß für eine Elektrifizierung der vorhandenen Gleise des Streckenabschnitts aus verkehrspolitischer Sicht ein dringender Bedarf erkennbar ist. Dies gilt im übrigen auch dann, wenn die Besorgnis des Antragstellers berechtigt sein sollte, die Beigeladene könne das Ausbauvorhaben aufgeben, so daß es nicht mehr zu einer nachfolgenden Planfeststellung kommen werde. Durch die Elektrifizierung würde kein planerischer "Torso" entstehen.

Es ist ferner nicht belegt, daß das Vorgehen der Beigeladenen - wie der Antragsteller argwöhnt - dazu dienen soll, den im Falle einer Planfeststellung des Streckenausbaus für die Anlieger vorzusehenden Lärmschutz "einzusparen". Daran wäre zu denken, wenn die durch die gebotene Lärmvorsorge aufgeworfenen Probleme nicht mehr nachträglich durch die beantragte Planfeststellung bewältigt werden könnten (vgl. zum Vorbehalt nachträglicher Festsetzung von Lärmvorsorgemaßnahmen BVerwG, Beschluß vom 15. Dezember 1994 - BVerwG 7 VR 13.94 -). Das ist im vorliegenden Fall kaum anzunehmen. Derzeit fehlt zumindest jeder greifbare Anhaltspunkt dafür, daß durch die vorgezogene Elektrifizierung der vorhandenen Gleise eine spätere Anordnung aktiven Lärmschutzes technisch oder rechtlich vereitelt würde.

Von einem Versuch, die gebotene Lärmvorsorge zu umgehen, könnte unter diesen Umständen nur die Rede sein, wenn die Beigeladene entschlossen wäre, den weiteren Ausbau der Strecke, der unstreitig aktive und/oder passive Lärmschutzmaßnahmen erfordert, aufzugeben oder zumindest auf nicht absehbare Zeit hinauszuzögern. Allerdings bliebe auch dies der Beigeladenen unbenommen, wenn ihr Standpunkt zutreffend ist, daß die Plangenehmigung keine Regelung beinhaltet, die für Anlieger des Streckenabschnitts einen Anspruch auf Lärmvorsorge auslöst. Dafür spricht beim derzeitigen Erkenntnisstand einiges. Entgegen der Ansicht des Antragstellers kann nicht sicher davon ausgegangen werden, daß durch Maßnahmen, die Gegenstand der Plangenehmigung geworden sind, im Sinne von § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AEG "Rechte anderer . . . beeinträchtigt werden", weil bereits jetzt - und nicht erst nach einem viergleisigen Ausbau des Streckenabschnitts - die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte des § 2 der Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 - BGBl I S. 1036- (16. BImSchV) durch Lärmschutzmaßnahmen hätte sichergestellt werden müssen. Dazu ist im einzelnen folgendes zu bemerken:

Ansprüche auf Lärmvorsorge kommen nach § 41 Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 14. Mai 1990 - BGBl I S. 880 - (BImSchG) i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV in Betracht, wenn durch einen erheblichen baulichen Eingriff der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms um mindestens 3 dB(A) oder auf mindestens 70 dB(A) am Tage oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht erhöht wird. Eine Änderung ist nach § 1 Abs. 2 Satz 2 der 16. BImSchV ebenfalls wesentlich, wenn der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms von mindestens 70 dB(A) am Tage oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht durch einen erheblichen baulichen Eingriff erhöht wird. Diese Voraussetzung sieht der Antragsteller u.a. deswegen als erfüllt an, weil die Elektrifizierung notwendig mit der Einstellung des Betriebes der Gleichstrom-S-Bahn einhergehe; allein die dadurch bewirkte Veränderung des Verkehrsgeschehens bewirke eine Pegelzunahme von 9 dB(A) und damit eine Überschreitung des Nachtwertes von 60 dB(A). Der Antragsteller muß sich insoweit aber entgegenhalten lassen, daß nach seinem eigenen Vortrag der Betrieb der Gleichstrom-S-Bahn bereits 1994 eingestellt wurde. Ob der nachfolgende Rückbau der Gleichstrom-Schiene dennoch als "erheblicher baulicher Eingriff" im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 der 16. BImSchV zu werten ist, erscheint rechtlich sehr zweifelhaft. Dieser Rückbau hat die Veränderung des Verkehrsgeschehens nämlich nicht ermöglicht, sondern stellt sich nur als technische Abwicklungsmaßnahme dar, die eine in erster Linie betriebliche Umstellung begleitet. Somit spricht viel dafür, daß die Antragsgegnerin die Elektrifizierung des Streckenabschnitts genehmigt hat und auch genehmigen durfte, ohne zugleich den Rückbau der Gleichstrom-Schiene zum Gegenstand der von ihr getroffenen Regelung zu machen.

Auf den ersten Blick gilt dies auch für den Austausch der vorhandenen Holzschwellen gegen Betonschwellen und eine etwaige Veränderung der Signaltechnik. Der Standpunkt der Beigeladenen, daß es sich dabei - zumindest isoliert betrachtet - um zur Unterhaltung der Strecke dienende Maßnahmen handelt, die weder einen "erheblichen baulichen Eingriff" im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV darstellen noch der Zulassung nach § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG - sei es durch Planfeststellung oder sei es durch Plangenehmigung - bedürfen, wird kaum rechtlich zu beanstanden sein. Zuzugeben ist dem Antragsteller allerdings, daß die Ertüchtigung des Streckenabschnitts bei unbefangener Betrachtung zusammen mit seiner Elektrifizierung und den zusätzlichen "Linienkorrekturen" ein einheitliches Änderungsvorhaben der Beigeladenen darstellt. Daher drängt sich die Frage auf, ob bei der Beurteilung der Kausalität des baulichen Eingriffs für die von dem Antragsteller befürchtete Lärmerhöhung zwischen den verschiedenen, von der Beigeladenen zeitgleich in Angriff genommenen Maßnahmen differenziert werden darf - wie es die Antragsgegnerin in der angefochtenen Plangenehmigung tut - oder ob hier nicht eine "Gesamtbetrachtung" geboten ist, die dann etwa auch die lärm erhöhende Wirkung der Betonschwellen berücksichtigen müßte. Andererseits erscheint die Position der Beigeladenen, ihr könne das zeitliche und damit aus ihrer Sicht eher zufällige Zusammentreffen der Streckenertüchtigung mit der Elektrifizierung und den "Linienkorrekturen" nicht zum Nachteil gereichen, bei summarischer Betrachtung durchaus vertretbar.

Ob die Antragsgegnerin sich bei ihrer Feststellung, die Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 der 16. BImSchV seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt, uneingeschränkt auf die von der Beigeladenen beigebrachte schalltechnische Untersuchung vom April 1996 (Ma. & Ol. Ingenieurgesellschaft mbH) stützen durfte, kann unter diesen Umständen im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht abschließend beantwortet werden. Denn dieses Gutachten rechnet für den Ausgangszustand mit lauterem Betonschwellen, obwohl ursprünglich leisere Holzschwellen vorhanden waren (a.a.O. S. 5). Die weiteren Aussagen der schalltechnischen Untersuchung sind dagegen wahrscheinlich unbedenklich. Denn es leuchtet ein, daß die Elektrifizierung als solche kaum dazu angetan ist, die Lärmsituation für die Streckenanlieger nachteilig zu verändern, solange sie nicht mit einer Geschwindigkeitserhöhung einhergeht. Eine Erhöhung der durchschnittlich gefahrenen Geschwindigkeit dürfte bei dem hier in Rede stehenden Wechsel der Antriebsart - von Diesel- zu Elektroloks - nicht der Erfahrung entsprechen. Die "Linienkorrekturen", die nach Ansicht des Antragstellers eine Steigerung der Geschwindigkeit zulassen sollen, sind dazu ebenfalls kaum geeignet. Ausweislich der Planunterlagen verändern sie die für die Zuggeschwindigkeiten entscheidenden Kurvenradien nämlich allenfalls geringfügig. Insoweit hat die Beigeladene im übrigen im Schriftsatz vom 30. Juli 1996 "verbindlich" erklärt, daß "eine Anhebung der Streckenhöchstgeschwindigkeit von 140 km/h nicht erfolgen wird, bis der zu erwartende Planfeststellungsbeschluß, dessen Gegenstand der Streckenausbau ist, eine Erhöhung der Geschwindigkeit erlaubt".

Wenn eine Erhöhung der Streckenkapazität und der Streckengeschwindigkeit nicht zu erwarten ist, wird auch eine Zunahme der Erschütterungen nicht näher in Erwägung zu ziehen sein. Bei summarischer Prüfung überzeugen deshalb die diesbezüglichen Einwendungen des Antragstellers nicht. Soweit der Antragsteller spezielle Gefahren der Elektrifizierung (Kupferimmissionen, elektromagnetische Felder) rügt, geht der diesbezügliche Vortrag über Hinweise auf unterschiedliche Vorschläge für eine der Gesundheitsvorsorge dienliche Grenzwertfindung nicht hinaus (vgl. dazu BVerwG, Beschluß vom 9. Februar 1996 - BVerwG 11 VR 46.95 - UPR 1996, 267 f.). Damit wird die Einschätzung der Antragsgegnerin, daß die Elektrifizierung keine Gesundheitsgefahren besorgen läßt, nicht in einer Weise in Frage gestellt, die zusätzlichen

Aufklärungsbedarf erkennbar macht.

Der Rüge des Antragstellers, das Änderungsvorhaben bedürfe einer Umweltverträglichkeitsprüfung, ist entgegenzuhalten, daß sich hieraus ein Grund zur Aufhebung der angefochtenen Plangenehmigung nicht herleiten lassen wird. Die Planunterlagen enthalten eine Würdigung der Umweltauswirkungen des Vorhabens (Anlage 6). Daß diese nicht den inhaltlichen Anforderungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechen hat der Antragsteller nicht dargelegt. Allein das Fehlen einer Öffentlichkeitsbeteiligung könnte aber - als etwaiger Verfahrensfehler, der die planerische Entscheidung nicht beeinflußt hat - einen Abwehranspruch des Antragstellers gegen das Vorhaben nicht begründen (vgl. BVerwGE 96, 239 <245>; 98, 339 <362>).

2. Soweit danach die abschließende Klärung einzelner rechtlicher und tatsächlicher Aspekte des Lärmschutzes dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben muß, rechtfertigt dies in Abwägung der gegenläufigen Interessen eine Aussetzung der Vollziehung nicht. Bei der Gewichtung der Nachteile, die dem Antragsteller zugemutet werden, kann jedenfalls nicht außer Betracht bleiben, daß seine Grundstückssituation schon bisher durch ein hohes Maß von Schienenverkehrslärm geprägt war und auch eine begrenzte Verschlechterung dieser Situation noch hinnehmbar erscheint, wenn in absehbarer Zeit - sei es durch eine Entscheidung des Senats im anhängigen Hauptsacheverfahren, sei es durch den Abschluß des Planfeststellungsverfahrens - ein Ende dieses Zustandes in Aussicht steht. Daß bereits hierdurch eine Existenzgefährdung eintritt, wie der Antragsteller vorträgt, ist nicht glaubhaft gemacht.

Gegen eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage und damit gegen einen Baustopp streiten aber vor allem gewichtige öffentliche Interessen. Das Vorhaben der Beigeladenen dient der Wiederherstellung einer bedarfsgerechten Schieneninfrastruktur der Bundesrepublik Deutschland. Die "Lückenschließung" im Rahmen der Elektrifizierung der Strecke Berlin - Hamburg-Altona ist dabei eine besonders wichtige Zielsetzung. Wenn die dadurch ermöglichte Verkürzung der Reisezeiten auf der Strecke zwischen Berlin und Hamburg sich weiter hinauszögern würde, müßte dies insbesondere für die weitere Entwicklung der Verkehrsverbindungen in den neuen Bundesländern und zur deutschen Hauptstadt als empfindlicher Rückschlag gewertet werden. Dies könnte nur hingenommen werden, wenn der Antragsteller glaubhaft gemacht hätte, daß der Schutz seiner Interessen eindeutig Vorrang verdient; das ist nicht der Fall.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO, die Streitwertfestsetzung aus § 13 Abs. 1 Satz 1, § 20 Abs. 3 GKG.

Dr. Diefenbach, Prof. Dr. Bonk, Vallendar