

## **Zur Bedeutung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts im Oldenburger Bahnstreit ( Urteil vom 21.11.2013, AZ: 7 A 28.12 )**

### **A. Vorbemerkung**

Eine abschließende fachjuristische Bewertung der Bedeutung des Urteils kann natürlich erst dann erfolgen, wenn die schriftliche Urteilsbegründung vorliegt.

Schon jetzt kann aber mit Sicherheit gesagt werden, dass das Urteil über den entschiedenen Fall hinaus eine wesentliche Verbesserung der Immissionsschutzrechte von a l l e n Anliegern bedeutet, die im Immissionsbereich von Verkehrsstrecken (nicht nur Eisenbahnen) wohnen, die ausgebaut werden sollen.

Hier gilt nun ab sofort Folgendes:

1. Die zuständige Genehmigungsbehörde muss auch die Anlieger vor Immissionen schützen, an deren Streckenteil „noch nicht gebaut wird“, wenn dort Auswirkungen eines vorgelagerten Bauabschnittes zu erwarten sind ( =Veränderung der bisherigen so genannten „Baugrubenrechtsprechung“).
2. Die Genehmigungsbehörde muss dabei auch entscheiden, ob der gebotene Schutz der Nachtruhe nicht durch Befahrensbeschränkungen (=z.B. Nachtfahrverbote) zu garantieren ist ( = Aufgabe der Privilegierung der DB und der Speditionswirtschaft gegenüber dem Gesundheitsschutz des Bürgers).

Zu den konkreten Auswirkungen in Oldenburg siehe weiter unten unter dem Punkt D.

Zu meine Kenntnissen zum Prozessstoff und zur Bewertung des Urteils möchte ich erwähnen, dass ich als Vorstandsmitglied des den Musterprozess mitfinanzierenden gemeinnützigen Vereins LiVe den Rechtsstreit vorbereitet und begleitet habe. Der Inhalt der Prozessakten ist mir bekannt, ich habe an allen Besprechungen mit den Klägern und den Anwälten der Kläger teilgenommen. Ich habe an allen Gerichtsterminen teilgenommen, auch an der 3 ½ -stündigen mündlichen Verhandlung am 21.11.13 vor dem Bundesverwaltungsgericht. Bei der mündlichen Urteilsbegründung des Gerichtsvorsitzenden war ich ebenso zugegen.

### **B. Streitgegenstand, Klageziele und Prozessgeschichte**

Die DB will die Bahnstrecke WHV – OL im Zusammenhang mit dem Jade-Weser-Port ausbauen. Die Strecke soll elektrifiziert werden, Engstellen sollen beseitigt werden, die Auslastungsmöglichkeit und Geschwindigkeit auf der Strecke soll erhöht werde. Das Gesamtvorhaben der DB soll auf Antrag der DB in mehreren

Teilabschnitten (PFAs) erfolgen. Der Abschnitt 1 (PFA 1) betrifft die Stadt Oldenburg), Abschnitt 2 (PFA 2) Rastede, Abschnitt 3 (PFA 3) Jaderberg, Abschnitt 4 (PFA 4) Sande (unter Einschluss einer Bahnverlegung um Sande) sowie die Abschnitte 5 und 6 die restliche Strecke.

Das EBA hatte 2011 die Planfeststellungsbeschlüsse zum Ausbau der nördlich von Oldenburg gelegenen Strecken in Rastede und Jaderberg gefasst. Dagegen haben die Kläger, die allerdings nicht in diesen Bauabschnitten wohnen, sondern in Oldenburg, wo der Ausbau erst später erfolgen soll, geklagt. Die Kläger sind der Ansicht, dass bereits der Ausbau der Strecken in Rastede und Jaderberg zu einer unzumutbaren Zunahme des Zugverkehrs führt, der ihre Nachtruhe gefährde. Grund sei eine Kapazitätserhöhung der Strecke, weil die dort einspurigen Strecken nun 2spurig ausgebaut werden. Sie verlangen deshalb die Einhaltung der gesetzlichen Immissionsschutzwerte, was das EBA mit der Begründung mit der Begründung abgelehnt hatte, dass die Kläger nicht im Planungsbereich wohnen.

Die Kläger hatten auch noch ein weiteres Ziel. Sie möchten, wie im Ratsbeschluss der Stadt Oldenburg vorgesehen, dass in dem für 2014 angekündigten Planfeststellungsverfahren PFA 1 (für Oldenburg) davon abgesehen wird, die vorhandene Stadtstrecke auszubauen. Stattdessen verlangen sie eine Umfahrung entlang der A 29. Vorbild ist die Planung für die Gemeinde Sande, wo der Nds. Verkehrsminister LIES wohnt.

Die Kläger fürchten, dass bei der Genehmigung des PFA 2 ein so genannter „Zwangspunkt“ überschritten und ausgebaut wird, der eine Umfahrung von Oldenburg verhindert, weil dann die ausgebaute Strecke um etwa 500 m wieder zurückgebaut werden müsste, um entlang der A 29 eine Umfahrung zu realisieren.

Um diese b e i d e n Ziel zu erreichen, konnten sich die Kläger nicht darauf beschränken, nur Lärmschutz einzuklagen, sondern mussten den PFB Rastede in vollem Umfang anfechten, um eine Planänderung hinsichtlich der letzten 500 m zu bekommen.

Im Verlaufe des Rechtsstreits passierte dann u.a. Folgendes:

- Die Stadt Oldenburg, die mit identischer Begründung geklagt hatte, schloss am 5.7.12 mit der DB einen Vergleich für sich und zu Gunsten aller Oldenburger Bahnanlieger. Damit war seitens der DB ein minimaler Lärmschutz in Aussicht gestellt, es war eine „good will Erklärung“ ohne Anerkennung von Rechtspflichten.
- Dieser „Vergleich“ wird durch das Urteil nicht berührt.
- Die Kläger hielten die Erklärung der DB aber für bei weitem nicht ausreichend, unabhängig von der Frage der rechtlichen Unverbindlichkeit, wurde bei der Berechnung des Lärmschutzes die Wirkung von tatsächlich nicht vorhandenen Lärmschutzwänden (bis zu 18 dbA) abgezogen, die bei Ausbau der Stadtstrecke ab ca 2020 errichtet werden könnten. Die Kläger hielten das Angebot nicht nur für ein absurdes Unterfangen, sondern auch in der PRAXIS für einen vollkommen unzureichenden Schutz. Die Kläger bestanden auf Einhaltung der gesundheitsschädigenden Grenzen von höchstens 60 dbA/Nacht ohne Bahnbonus.
- Da die Kläger den von der Stadt akzeptierten Vergleich nicht abschließen wollten, erhöhte die DB - nach Abschluss des Vergleiches - das Angebot exklusiv für die

verbleibenden Kläger auf einen Schutz von durchgängig 60 dbA/Nacht, indem sie darauf verzichtete, die Wirkung der fiktiven Wände anzurechnen.

- Gleichwohl machte die DB den Klägern dann ein Sanierungsangebot nur auf den schlechteren Werten des Vergleiches der Stadt, was die Kläger natürlich ablehnten. Eine fachgutachterliche Prüfung durch einen Sachverständigen für Akustik ergab zudem, dass diese Gutachten und auch andere untersuchte Gutachten der von der DB beauftragten Fa AIT in verschiedener Hinsicht mangelhaft waren.

- 3 Tage vor dem Verhandlungstermin am 21.11.13 machte die DB den Klägern dann doch erstmalig ein Sanierungsangebot entsprechend ihrem o.a. verbesserten Angebot. Die Differenz war beachtlich. Wertmäßig erhöhte die DB ihre Angebote um bis zu ca 50.000 € im Einzelfall. Ob diese neuen Gutachten nun mangelfrei sind, muss erst noch gutachterlich überprüft werden. Allerdings steht jetzt schon fest, dass die DB auch dort noch den so genannten Schienenbonus von 5 dbA zu ihren Gunsten von der gemessenen Belastung abgezogen hat.

Nachdem das Gericht dann in der mündlichen Verhandlung am 21.11.2013 ganz deutlich gemacht hatte, dass die Kläger Anspruch auf Schutz ihrer Nachtruhe haben und dazu die bisherigen Angebote der DB nicht genügen, erklärte das EBA dann kurz vor Schluss der Verhandlung zu Protokoll des Gerichts, dass es hiermit den angefochtenen Beschluss dahin ändere, dass den Klägern ein Lärmschutz an der Außenwand ihrer Gebäude von 60 dbA in der Nacht und 70 dbA am Tag garantiert wird und das EBA die Einhaltung dieser Garantie auch überwachen werde. Dazu zog das EBA einen 2 seitigen Beschluss nebst Begründung aus der Tasche und überreichte ihn dem Gericht und den anderen Beteiligten. Damit hätten die Kläger nun einen rechtsverbindlichen Schutz gehabt.

Ziel der Planänderung der EBA war es, den unzweifelhaft bestehenden Anspruch der Kläger auf Lärmschutz zu erfüllen, um so die Kläger zur Rücknahme der Klage zu bewegen oder eine Abweisung der Klage als unbegründet zu erreichen. Die Kläger beharrten jedoch auf einer Entscheidung des Gerichts.

Das war auch richtig so, denn das Bundesverwaltungsgericht sah die erfolgte Planänderung als nicht ausreichend an.

### **C. Das Urteil und seine mündliche Begründung**

Das Gericht verurteilte das EBA, über die Ansprüche der Kläger auf Lärmschutz neu zu entscheiden.

Die Klage auf Anfechtung der PFA 2 und 3 wies es allerdings ab.

Die Kosten des Rechtsstreites haben die Beklagte zu 7/9 und die Kläger zu 2/9 zu tragen.

Zur Begründung führte der Vorsitzende aus, dass weder die Angebote der DB an die Kläger noch die im Termin erfolgte Änderung der angefochtenen PFA 2 und 3, mit denen ein Lärmschutz von 60/70 dbA garantiert worden sind, ausreichten, um die Rechte der Kläger zu wahren. Denn es sei nicht erkennbar, dass das EBA vor der im Termin bekannt gegebenen Änderung des Planfeststellungsbeschlusses sich

hinreichende Gedanken gemacht hat, wie der erforderliche Schutz der Bahnanlieger aussehen könnte. Es fehlten in der Begründung des EBA zur Änderung des Planfeststellungsbeschlusses die Darstellung der Gründe der Ermessensabwägung des Amtes. Das EBA habe nicht einfach das Angebot der DB auf passiven Lärmschutz als eigene Entscheidung übernehmen dürfen. Vielmehr müsse das Amt sich schon selbst eigene Gedanken machen. Das EBA müsse daher neu entscheiden und dabei auch überlegen, ob nicht der gebotene Schutz durch Nachfahrverbote hergestellt werden muss und nicht Schutz für alle Oldenburger Bahnanlieger anzuordnen sei.

Zudem könne ein inhaltlich weiterergender Schutz der Kläger möglich sein, wenn sich nach Überprüfung des so genannten Zugmengengerüsts herausstellt, dass auf der bisherigen Strecke nur geringere Immissionswerte gefahren werden konnten. Dann wären uU diese Grenzen einzuhalten.

Zur Abweisung der weitergehenden Klage führte der Vorsitzende aus, dass die Frage einer Umgehung von Oldenburg im PFA 1 geklärt werde. Insoweit sei zwar klar, dass das EBA zwar keine weiträumigen Umfahrungen von Oldenburg zu beachten habe, wohl aber eine Umfahrung entlang der A 29 (Anm Red, also so wie sie der Rat am 26.11.2012 beschlossen hat). Nachdem die DB im Verfahren die Erklärung abgegeben hatte, notfalls auf eigene Kosten die Strecke in Rastede auf eine Strecke von ca 500 m zurückzubauen, bestehe auch kein Zwang, die Strecke unbedingt durch die Stadt Oldenburg durchzuführen. Eine Vorfestlegung bestehe jetzt nicht mehr. Es gäbe keinen Zwangspunkt mehr.

## **D. Die Bedeutung des Urteils**

### **1. Die grundlegende Bedeutung des Urteil**

Die grundlegende Bedeutung des Urteils besteht – wie eingangs beschrieben – in zwei wesentlichen Aspekten für jede Verkehrswegeplanung in der BRD:

a) Bei einer Planung in mehreren Abschnitten beschränkt sich der gebotene Schutz der nächtlichen Ruhe nicht auf den jeweiligen Bauabschnitt, sondern auch nachfolgenden Streckenteile

b) Schutzgrenze sind zumindest 60 dbA in der Nacht. Die Genehmigungsbehörde ist frei, wie sie das garantiert. Dazu können auch Nachfahrverbote angeordnet werden.

Darüber hinaus bestätigt das Urteil die bisherige Rechtsprechung, dass auch die Kläger, die sich nicht fristgerecht am Verfahren beteiligt hatten, klagebefugt waren, weil das EBA verfahrensfehlerhaft die Planunterlagen nicht auch in Oldenburg ausgelegt hatten (= dann entsteht keine Präklusionswirkung).

### **2. Die unmittelbare Auswirkung des Urteils für die Kläger**

a) Alle Kläger haben nun einen Anspruch darauf, dass das EBA neu über den Lärmschutz an der Strecke entscheidet. Dabei muss das EBA die Schutzgrenze von mind 60 dbA /Nacht für die Kläger garantieren.

Ob darüberhinaus noch ein Anspruch auf noch besseren Schutz besteht, hängt von der Bewertung des Zugmengengerüsts ab. Insoweit hat das BVerwG die Darlegungen der DB für nicht nachvollziehbar gehalten.

b) Wie der danach ermittelte notwendige Schutz der Kläger aussieht, liegt in der Entscheidung des EBA. Das EBA muss aber ermessensfehlerfrei entscheiden. Dazu gehört auch die Abwägung, ob nicht Nachtfahrverbote anzuordnen sind (Inwieweit dazu eine Verpflichtung bestehen könnte, hängt auch davon ab, ob das Urteil nicht auch für die anderen Oldenburger Bahnanlieger einen besseren Lärmschutz erfordert, siehe dazu unter Punkt 3).

c) Wenn passiver Schallschutz angeordnet wird, muss bei richtiger Behandlung mE auch der Schienenbonus wegfallen. Das wäre dann gegenüber dem letzten Angebot der DB nochmals eine Verbesserung um 5 dbA.

d) Entscheidet das EBA nicht (innerhalb angemessener Zeit) so wird das Bundesverwaltungsgericht gegen das Amt Zwangsgeld androhen und auch festsetzen, ggf auch mehrfach, um eine Entscheidung zu erzwingen (§ 172 VwGO).

e) Gegen die Entscheidung des EBA – ganz gleich wie sie lautet - können die Kläger klagen. Dabei kann das Gericht auch überprüfen, ob das Amt nicht hätte Nachtfahrverbote anordnen müssen.

3. Die Auswirkungen des Urteils für die anderen Bahnanlieger der Strecke WHV – OL Hbf ?

a) Unmittelbare Auswirkungen ?

- Ob das Urteil auch unmittelbar für alle anderen Bahnanlieger wirkt, hängt von dem genauen Wortlaut des TENORS ab (Meine Einschätzung: wahrscheinlich keine unmittelbare Wirkung).

- Allerdings kann dann die neue Entscheidung des EBA unmittelbare Wirkung für alle Oldenburger haben. Das hängt von dem Wortlaut ab. ( Meine Einschätzung: möglich aus den Gründen unter b).

b) Mittelbare Auswirkungen !!

Da zZt der Planabschnitt PFA 4 (Sande) unter Einschluss einer Bahnverlegung um Sande im Auslegungsverfahren ist, haben alle Oldenburger Bahnanlieger auf der Grundlage des jetzigen Urteils die Möglichkeit, dort im PFA EINWENDUNGEN zu erheben (**Die Frist dazu läuft lt amtli Bekanntmachung am 18.12.2013 ab**) Alle Oldenburger Bahnanlieger haben dann die Möglichkeit, den gleichen Lärmschutz einzufordern, den die jetzigen Kläger bekommen müssen.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchsetzung (ggf. Klage) von gleichen Lärmschutzrechten anderer Bahnanlieger ist dabei:

aa) Der PFA 4 - Beschluss erfolgt zeitlich v o r dem PFA 1 (=Oldenburg). Davon ist auszugehen, weil der PA 4 bereits ausliegt, der im PFA 1 aber nicht und zudem dort mit einem sehr langen Verfahren zu rechnen sein wird. Denn es wird ja die Umfahrungstrasse geprüft werden müssen, was die Stadt umfangreich vorbereitet.

bb) Der PFA 4 bzw die Bahnverlegung Sande beseitigt Engpässe auf der Strecke WHV-OL und ist deshalb für einen „Mehrverkehr“ in Oldenburg ursächlich sind. Da die alte Strecke durch Sande eingleisig ist, die neue Strecke aber zweigleisig, liegt der gleiche Sachverhalt wie in Rastede vor. Es ist also von einer Kapazitätserhöhung auszugehen.

#### 4. Auswirkungen für die anderen Oldenburger Bahnanlieger ?

Für die Anlieger der Strecke OL-Hbf – Richtung HB ist die unter 3 b) dargestellte Wirkung des Urteils nur dann möglich, wenn bewiesen wird, welche Folgen der Streckenausbau in Sande hat. Insoweit treten Beweisprobleme auf, weil auf diesem Abschnitt ja auch Züge von HB nach Leer fahren, deren Anzahl und Wirkung nicht mit dem Streckenausbau in Verbindung zu bringen ist.

Gleiches gilt für die Anlieger der Strecke OS-OL Hbf und OL-Leer.

Geleichwohl ist auch diesen Anliegern anzuraten, Einwendungen zu erheben, um dem EBA die Tragweite seiner Entscheidung deutlich zu machen.

5. Man kann daher nur allen Oldenburger Bahnanliegern den dringenden Rat geben, bis zum 18.12.2013 Einwendungen gegen den PFA 4 zu erheben. Das kostet nichts, wahrt aber die Chancen auf einen richtigen Lärmschutz der Oldenburger Bahnanlieger, der in jedem Fall wesentlich besser ist als das Angebot der DB oder das, was die Osterburger im Sanierungsprogramm irgend wann einmal zu erwarten haben.

Oldenburg, den 27.11.2013

(Dr. Armin Frühauf)