



EDIFICIA
RECHTSANWÄLTE

Frankfurt und Worms

MATTHIAS M. MÖLLER

Rechtsanwalt &
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
m.moeller@edificia.de

Zweigstelle Worms
RÖDERSTRASSE 18
67549 WORMS

Tel. 069 99 9 99 76 70
Fax 069 99 9 99 76 75

beA SAFE-ID:
DE.BRAK.693f781f-74c9-42e1-96ee-
2e1008ef2e83.ed5c

Frankfurt

BERTRAND H. PRELL

Rechtsanwalt &
Solicitor (England & Wales)*

FÜRSTENBERGERSTR. 168 F
60323 FRANKFURT AM MAIN

Internationale Kooperation:

London

LEWIS NEDAS LAW
www.lewisnedas.co.uk

Contact: Ian Coupland
icoupland@lewisnedas.co.uk

Milano

CERUTTI & PARTNERS
www.ceruttilex.it

Contact: Massimo Cerutti
infomilano@ceruttilex.it

Madrid

ALL LAW
www.all-law.es

Contact: César Ayala
casarayala@all-law.es

Möller & Prell
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Amtsgericht Frankfurt PR 2244
Steuer-No. 014 347 00205
USt-IdNr. : DE 310 204 833

Bankverbindung:

Frankfurter Sparkasse
IBAN: DE84 5005 0201 0200 6346 90
SWIFT-BIC: HELADEF1822

Rechtsgutachten

Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen
durch Betriebsimmissionen der Bahnstrecken

durch das Mittelrheintal -

Problemanalyse, Anspruchsprüfung unter
Berücksichtigung der geplanten Generalsanierung

und Strategieempfehlung für die

Städte und (Verbands-) Gemeinden im Rheintal

sowie für die Bürgerinitiative und Anlieger

erstattet von

Rechtsanwalt Matthias M. Möller,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Auftraggeber:

Bürgerinitiative im Mittelrheintal
gegen Umweltschäden durch die Bahn e.V.,
vertr. durch den Vorsitzenden Herrn Willi Pusch,
Rheinuferstraße 44, 56341 Kamp-Bornhofen

Frankfurt am Main, den 27.03.2025 (D161-25) 7/24

Inhaltsverzeichnis

A.	Sachverhalt.....	3
I.	Immissionsbelastungen durch Bahn-, Schiffs- und Straßenlärm	3
II.	Lärmaktionsplan	3
III.	Erschütterungsimmissionen	4
IV.	Feinstaubbelastung	6
V.	Kommunale Bauleitplanung.....	6
VI.	Planrechtsgenehmigungen der Bahnstrecken.....	6
VII.	Sicherheit des Eisenbahnverkehrs	7
VIII.	Generalsanierung beider Bahnstrecken durch das Mittelrheintal.....	10
B.	Rechtlichen Prüfungsergebnisse des Gutachtens.....	12
1.	Ansprüche der Städte und Gemeinden aus Anlass der Generalsanierung	12
2.	Ansprüche der BI Mittelrheintal als anerkannter Umweltverband	24
3.	Ansprüche von Bahnanliegern gegen das EBA auf Schutz vor schädlichen Immissionen	25
4.	Ansprüche von Wohneigentümern auf Schallschutz gegen die DB InfraGO AG	27
5.	Zusammenfassung.....	32
C.	Beschwerde an die Europäische Union gegen die Qualität des Lärmaktionsplanes	33
D.	Einordnung in eine Gesamtstrategie.....	35

A. Sachverhalt

Auf die Langfassung des Sachverhaltes im Anhang wird Bezug genommen, der hier zur Orientierung knapp zusammengefasst wird.

I. Immissionsbelastungen durch Bahn-, Schiffs- und Straßenlärm

Der Sachverhalt schildert - zugunsten einer ganzheitlichen Erfassung der Belastungssituation - die Lärmbelastungen der Anwohner des Mittelrheintales durch den Schiffsverkehr auf dem Rhein, durch die beidseitigen Bundesfernstraßen und die beidseitigen Eisenbahnstrecken. Das Gutachten kommt zu der Bewertung, dass diese Gesamtlärmbelastung – aber auch der Bahnlärm in Auswertung der Kartierung des Umgebungslärms durch das Eisenbahn-Bundesamt alleine -

- die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation zur Vorsorge gegen Gesundheitsgefährdungen (L_{Night} 45 dB(A), L_{DEN} 55 dB(A)),
- die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung zur Vorsorge (Mischgebiet tags/ nachts 64/54 dB(A)) und
- die von der obergerichtlichen Rechtsprechung bezifferte Schwelle eines enteignungsgleichen Eingriffs (Tag-/ Nachtzeit L_{eq} 70/ 60 dB (A))

überschreiten.

II. Lärmaktionsplan

Das Eisenbahn-Bundesamt (kurz EBA) ist gesetzlich zu einer Lärmaktionsplanung verpflichtet. Die Behörde ermittelt dazu alle fünf Jahre die Lärmsituation an den Haupteisenbahnstrecken des Bundes und wirkt an den Lärmaktionsplanungen der Ballungsräume mit (§§ 47 a-f BImSchG i.V. m. Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (EU-Umgebungslärmrichtlinie, kurz: ULR)). Das EBA hat auf dieser Grundlage Informationen für jede auch im Mittelrheintal betroffene Kommune zu folgenden Gruppen / Kennziffern zusammengestellt:

- kommunale Lärmkennziffer LKZ,
- Anzahl der belasteten Menschen, Wohnungen und Flächen
- Anzahl der belasteten sozialen Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser, sonstige Gesundheitseinrichtungen)
- Fälle starker Beeinträchtigung
- Fälle von Schlafstörungen.

Verschiedene Ergebnisse - beispielsweise die Anzahl von lärmbelasteten Personen - müssen an die EU-Kommission berichtet werden.

Mindestanforderungen für Aktionspläne regelt Anhang V der Umgebungslärmrichtlinie. Die Aktionspläne müssen u.a. mindestens Angaben zu den geltenden Grenzwerten gemäß Artikel 5 der Richtlinie, eine Zusammenfassung der Daten der Lärmkarten, eine Bewertung der geschätzten Anzahl von Personen, die Lärm ausgesetzt sind, Angabe von Problemen und verbesserungsbedürftigen Situationen, die bereits vorhandenen oder geplanten Maßnahmen zur Lärminderung, die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben, einschließlich der Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete, die langfristige Strategie, finanzielle Informationen und dabei - falls verfügbar - Finanzmittel, Kostenwirksamkeitsanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse und die geplanten Bestimmungen für die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Aktionsplans. Im Lärmaktionsplan kann das EBA u.a. Maßnahmen der Verkehrsplanung, Raumordnung, auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen, die Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung, eine

Verringerung der Schallübertragung oder verordnungsrechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize in Betracht ziehen. In den Aktionsplänen sollten Schätzwerte für die Reduzierung der Zahl der betroffenen Personen - die sich belästigt fühlen, unter Schlafstörungen leiden oder anderweitig beeinträchtigt sind - enthalten sein.

III. Erschütterungsimmissionen

Durch das Mittelrheintal rollen täglich zahlreiche - oft sehr lange und schwere - Züge, insbesondere Güterzüge, in unmittelbarer Nachbarschaft zu Wohnnutzungen. Dies führt zu spürbaren Erschütterungen, die von den vorbeifahrenden Zügen in den Untergrund und die angrenzenden Gebäude übertragen werden. Anwohner berichten, dass der historische Bahndamm (erbaut um 1850-1860) den heutigen Lasten kaum gewachsen sei und dass Zugverkehr für sie wahrnehmbare Vibrationen im Boden und in Gebäuden auslöst. Die Sorge der Bevölkerung betrifft sowohl mögliche Bauschäden an älteren Gebäuden als auch gesundheitliche Beeinträchtigungen durch dauerhafte Erschütterungseinwirkungen - insbesondere in der Nacht, wenn die Güterzüge oft im dichten Takt verkehren.

Das hessische Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie (HLNUG) führte in den Jahren 2008 und 2010 detaillierte Erschütterungsmessungen an der rechtsrheinischen Bahnstrecke durch. Ziel war es zu ermitteln und zu bewerten, ob die durch den Bahnverkehr hervorgerufenen Vibrationen in den zum Wohnen genutzten Nachbargebäuden als schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes einzustufen sind. Die Ergebnisse wurden in einem umfassenden Messbericht veröffentlicht. Zusätzlich ließ das HLNUG in den Jahren 2013-2014 weitere Untersuchungen vom TÜV Hessen durchführen - unter anderem in Oestrich-Winkel, Rüdesheim-Assmannshausen und Lorchhausen - um die Erschütterungsbelastung in verschiedenen Gemeinden des Rheingaus systematisch zu erfassen. Parallel dazu hat das rheinland-pfälzische Landesamt (früher LUWG, heute Landesamt für Umwelt RLP) 2011 ebenfalls Erschütterungen in Wohnhäusern in Osterspai und Boppard (linksrheinisch) aufgezeichnet und ausgewertet. Im Jahr 2012 folgten weitere Erschütterungsmessungen an 10 Standorten im Mittelrheintal, die ein unabhängiges Ingenieurbüro im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz durchführte. Diese verschiedenen Messreihen liefern ein konsistentes Bild der Lage entlang der Rheinstrecken.

Die durchgeführten Messungen belegen, dass in vielen Ortslagen des Mittelrheintals spürbare Erschütterungen durch den Bahnverkehr auftreten. Vor allem Gebäude, die in unmittelbarer Gleisnähe stehen (oft nur wenige Meter von der Strecke entfernt), sind betroffen. Mit zunehmendem Abstand von der Bahntrasse nehmen die Schwinggeschwindigkeiten zwar rasch ab, doch in den engen Rheintalorten stehen Häuser häufig direkt an der Strecke - hier können die Vibrationen deutliche Größenordnungen erreichen. Zur Bewertung der Messwerte wurde primär die Norm DIN 4150-2:1999 herangezogen, die Orientierungswerte (Anhaltswerte) für Erschütterungsimmissionen in Gebäuden festlegt. Diese Norm unterscheidet u.a. nach dem Einwirkungsort (z.B. Wohnräume) und der Tageszeit (Tag oder Nacht). Im Wohnbereich gelten nachts besonders strenge Orientierungswerte, da während der Nachtruhe bereits geringe Erschütterungen als störend empfunden werden. Vereinfachend lässt sich sagen, dass DIN 4150-2 für Wohngebiete einen Beurteilungswert von $\approx 0,1 - 0,2$ (einheitenloser Wert KBF*) als tolerierbar ansieht; nachts liegt der untere Anhaltswert ($A_{_u}$) sogar bei etwa 0,07. Überschreitungen dieser Bewertungsschwingstärken deuten auf erhebliche Belästigungen hin. (Hinweis: Die Norm nutzt den sogenannten KBF-Wert - Kurzzeitbewertungsfaktor - zur Bewertung von Erschütterungen auf den Menschen. KBF_max bezeichnet den Spitzenwert eines Einzereignisses, KBF_Tr die über die Zeit gemittelte Beurteilungs-Schwingstärke.) Zum Schutz vor Bauschäden an Gebäuden gibt es hingegen die DIN 4150-3, die deutlich höhere Grenzschwinggeschwindigkeiten (in mm/s) für Bauwerkserschütterungen angibt. Beide Aspekte - menschliches Empfinden vs. bauliche Sicherheit - wurden in den Messberichten getrennt betrachtet. Wichtigstes Ergebnis ist, dass

in allen untersuchten Orten die Anhaltswerte für Erschütterungen in Wohngebäuden (DIN 4150-2) teilweise deutlich überschritten wurden – oft sogar um ein Vielfaches. Gleichzeitig blieben die bauwerksschädigenden Schwellen (DIN 4150-3) überall unterschritten.

Die Messungen 2011 in zwei Wohnhäusern in Osterspai und Boppard ergaben Beurteilungsschwingstärken von 0,11 bzw. 0,23 – und damit Werte, die den laut DIN 4150-2 bei oberirdischen Bahnstrecken zulässigen Richtwert 0,07 (nachts) um das 1,5- bis 3-fache überschritten. Ebenso zeigte sich in Hessen bei den HLNUG-Messungen 2008/2010, dass in drei von vier untersuchten Gebäuden der maßgebliche Orientierungswert DIN 4150-2 signifikant übertroffen wurde. Konkret stellten die Gutachter fest, dass die nächtliche Beurteilungsschwingstärke KBF_{Tr} in diesen Häusern klar oberhalb der erlaubten 0,07 lag – was per Definition einer “erheblichen Belästigung” entspricht. In solchen Fällen spricht das Bundes-Immissionsschutzgesetz (§3 BImSchG) von schädlichen Umwelteinwirkungen auf den Menschen. Entsprechend konstatiert der HLNUG-Bericht, dass für 75 % der Messstandorte im Rheingau die Anforderungen der Norm nicht eingehalten werden konnten und daher eine relevante Beeinträchtigung der Nachtruhe vorliegt.

Die neueren Messreihen 2013/2014 in Hessen bestätigten dieses Bild. So überschritten z.B. in Lorchhausen die gemessenen Erschütterungen in zwei Wohnhäusern (Objekt 4 und 6) erneut die zulässigen Werte beträchtlich ($KBF_{Tr} \sim 0,12$ gegenüber $A_{\text{r}} = 0,07$). Insgesamt wurde in Lorchhausen an den kritischen Messpunkten der obere Anhaltswert der Norm ($>0,3$ für Mischgebiete) Dutzende Male pro Nacht überschritten – z.B. 42-mal im Schlafzimmer eines Hauses. Spitzenwerte erreichten dort $KBF_{max} \approx 0,8-1,0$, bei denen nach Norm sogar nach spezifischen Ursachen (etwa Flachstellen an Rädern) zu forschen ist. Ein ähnliches Bild ergab sich in Oestrich-Winkel und Assmannshausen: Auch hier registrierte der TÜV Hessen in Wohnräumen erhebliche Erschütterungsspitzen, die mehrfach pro Nacht über den Richtwerten lagen. Die Gutachter sprechen jeweils von “deutlich überschrittenen” DIN-4150-2-Anhaltswerten und folgern daraus eine erhebliche nächtliche Störung der Bewohner.

Aus medizinisch-umweltphysiologischer Sicht sind anhaltende Erschütterungen ein Stressfaktor, der die Gesundheit und Lebensqualität beeinträchtigen kann. Schon vergleichsweise geringe Erschütterungen können über das Innenohr und den Vestibularapparat vom Menschen wahrgenommen werden und zu Belästigungssymptomen führen. In Ruhe- und Schlafzeiten reagiert der Mensch besonders empfindlich auf solche Reize. Die im Rechtsgutachten zitierten Untersuchungen zeigen, dass nächtliche Zug-Erschütterungen die Schlafqualität beeinträchtigen. So ergab eine Studie entlang des Mittelrheins, dass sich Schlafunterbrechungen bereits einstellen, sobald der KBF_{max} etwa 0,3 überschreitet. Viele der gemessenen Ereignisse liegen über diesem Wert – insbesondere rechtsrheinisch wurden häufig KBF_{max} von 0,6 und mehr registriert. Chronischer Schlafmangel und dauerhafte Stressoren können zu vielfältigen gesundheitlichen Schäden beitragen. Wissenschaftlich ist gut belegt, dass Verkehrslärm die Risiken für Hypertonie, Herzinfarkt und Depression erhöht; bei Erschütterungen gibt es weniger Studien, doch sie treten meist kombiniert mit dem Lärm auf und scheinen die Belästigung deutlich zu verstärken.

IV. Feinstaubbelastung

An den Messstellen im Rheintal des Messnetzes der Landesanstalt für Umwelt werden die gesetzlichen und über zwölf Monate gemittelten Grenzwerte für Feinstaub eingehalten. Allerdings ist keine Messstelle mit der spezifischen Funktion erkennbar, die durch den Zugverkehr jeweils aufgewirbelten Stäube zu erfassen. Das Rechtsgutachten empfiehlt den Städten und Gemeinden im Mittelrheintal, von der jeweils für Nordrhein-Westfalen bzw. Rheinland-Pfalz zuständigen Fachbehörde die Einrichtung einer Messstation mit der Funktion der Messung der Feinstaubbelastung durch den Zugverkehr einzufordern.

V. Kommunale Bauleitplanung

Die Gemeinden im Mittelrheintal stellen entsprechend des Bedarfs Bauleitpläne auf. Teil davon ist der Flächennutzungsplan in dem die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung als Wohnbauflächen oder gemischte Bauflächen oder nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung dargestellt werden. Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und zur Begründung ein (§ 4 Abs. 2 BauGB). Öffentliche Planungsträger, die nach § 4 BauGB beteiligt worden sind, haben ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben (§ 7 S. 1 BauGB).

Die Behörde Bundesbahn und das im öffentlichen Eigentum stehende Unternehmen der DB wurden durch die Gemeinden im Mittelrheintal an der Flächennutzungsplanung beteiligt. Das Gutachten prüft exemplarisch, ob die Bahn mit Blick auf die sich steigernde Betriebsimmission der Darstellung von Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan widersprochen hat. In den untersuchten Akten der kommunalen Flächennutzungsplanung fehlt es an einem Widerspruch der Bahn gegen die Wohnbauplanung.

Zur vollständigen Aufklärung des Sachverhaltes empfiehlt das Rechtsgutachten, die Akten der Flächennutzungsplanung aller an einer Lärmreduzierung für die Wohnnutzung interessierten Gemeinden einzusehen und die Stellungnahme der Bahn zu den einzelnen Wohnbauplanungen auszuwerten.

VI. Planrechtsgenehmigungen der Bahnstrecken

Das Gutachten betrachtet die rechtshistorische Genehmigungsentwicklung der beiden heute durchgängig betriebenen Bahnstrecken durch das Mittelrheintal von der ersten fürstlichen Konzession, über den Streckenausbau einschließlich der Elektrifizierung bis hin zu freiwilligen Maßnahmen aus dem Haushaltstitel des Bundestages zur Lärmsanierung an Bestandsstrecken der Bahn mit und ohne Plangenehmigung und schließt mit einem Blick auf die in naher Zukunft ohne Öffentlichkeitsbeteiligung und Genehmigungsverfahren geplanten Maßnahmen der Generalsanierung.

Für die beiden Bahnstrecken rechtsrheinisch, von Troisdorf nach Wiesbaden und linksrheinisch von Köln nach Mainz, liegen insgesamt 322 Plangenehmigungen bei beiden zuständigen Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes vor. Offen ist die am 22. Februar 2025 dieser Behörde gestellte Frage, ob und wenn ja für welche Teilstrecke bislang kein Planrechtsverfahren mit einer schalltechnischen Untersuchung durchgeführt wurde.

Soweit für einen Streckenabschnitt bislang keine Planrechtsentscheidung durch die Behörde ergangen ist, bilanziert das Rechtsgutachten, dass die rechtshistorische Genehmigung die Immissionen des Betriebes der Bahnstrecke weder prognostizieren noch begrenzen. Ergangene Planrechtsentscheidungen

werden wir darauf prüfen, ob in der beizuziehenden jeweiligen schalltechnischen Berechnung eine Verkehrsprognose zugrunde gelegt wurde, ob deren Zahlen inzwischen durch die Wirklichkeit rechtlich wesentlich überholt, d. h. mindestens verdoppelt wurden, und ob und welche Grenzwerte der Vorhabensträgerin zur Einhaltung auferlegt wurden.

VII. Sicherheit des Eisenbahnverkehrs

Das Rechtsgutachten betrachtet auch die Bauzeit und exemplarisch die Einhaltung des „Standes der Technik“ von bahntechnischen Bauwerken in Bezug auf die beiden Bahnstrecken durch das Mittelrheintal.

Im Mittelrheintal ist es in der Vergangenheit beim Bahnbetrieb mehrfach auch zu schweren Unfällen gekommen. Das gibt Anlass zur Prüfung, ob die teilweise aus dem 19. Jahrhundert stammenden Betriebsanlagen noch dem Stand der Technik entsprechen und die vielen Gefahrguttransporte auf dem Schienennetz nicht eingeschränkt werden müssen.

Nach einer Sonderauswertung des statistischen Bundesamtes – zuletzt aus dem Jahr 1987 – werden in der Bundesrepublik Deutschland jährlich etwa 332 Millionen Tonnen gefährliche Güter im Fernverkehr befördert. Hiervon entfallen 32 v.H. auf den Straßenverkehr, 39 v.H. auf die Binnenschifffahrt und 29 v.H. auf den Eisenbahnverkehr. Die Gefahrgutbeförderungsmenge erhöhte sich, trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise, zwischen 2001 und 2010 von 46,94 Mio. t auf 63,16 Mio. Tonnen. Im Jahr 2010 betrug der Anteil gefährlicher Stoffe an schienenverkehrsspezifischen Gesamttransportaufkommen in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 17,8 %.

Nach dem Jahresbericht der Bundestelle für Eisenbahnunfalluntersuchung wurden im Jahr 2022 in Deutschland insgesamt 490 Eisenbahnunfälle mit Personenschaden registriert. Die Zahl der Unfälle ohne einen solchen Schaden dürfte erheblich höher liegen. Die für den Transport gefährlicher Güter genutzten Schienenwege verlaufen im Mittelrheintal oft in nur wenigen Metern Entfernung zu auch zum Schlafen genutzten Wohnräumen der Anlieger. Diese würden durch Unfälle mit Gefahrgütern daher im Schlaf überrascht werden. Von dem Betrieb der Bahnstrecken durch das Mittelrheintal – insbesondere auch durch den Transport gefährlicher Güter – gehen daher für die Nachbarschaft (Unfall-) Gefahren aus.

Das Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (Gefahrgutbeförderungsgesetz) vom 06.08.1975 wurde durch die Bekanntmachung vom 07.07.2009 neu gefasst und durch Art. 13 des Gesetzes vom 12.12.2019 zuletzt geändert (Bundesgesetzblatt I Seite 2510, 2512). Generell werden die Gefahrguttransporte auf der Schiene europaweit detailliert durch die Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter von 1890 (RID) geregelt, die Vorschriften insbesondere hinsichtlich der Klassifizierung, Verpackung, Kennzeichnung und Dokumentation sowie des Umgangs während der Beförderung umfasst [RID]. Sie ist gemäß der EU-Richtlinie 2008/68/EG vom 24.09.2008 für sämtliche Mitgliedsstaaten verpflichtend [2008/68/EG]. Zuletzt wurde die RID zum 01.05.2013 routinemäßig geändert; weitere Änderungen der RID traten im Januar 2015 in Kraft.

Die Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, mit Eisenbahnen und auf Binnengewässern (Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt – GGVSEB) vom 17. Juni 2009 (BGBl. I S. 1389) regelt in § 4 allgemeine Sicherheitspflichten; danach haben die an der Beförderung gefährlicher Güter Beteiligten die nach Art und Ausmaß der vorhersehbaren Gefahren erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um Schadensfälle zu verhindern und bei Eintritt eines solchen Schadens dessen Umfang so gering wie möglich zu halten (Abs. 1). Bilden die beförderten gefährlichen Güter eine besondere Gefahr für andere, insbesondere

soweit gefährliches Gut bei Unfällen oder Unregelmäßigkeiten austritt oder austreten kann, und kann diese nicht rasch beseitigt werden, hat der jeweilige Eisenbahninfrastrukturunternehmer im Eisenbahnverkehr die dem Ort des Gefahren Eintritts nächstgelegenen zuständigen Behörden unverzüglich zu benachrichtigen oder benachrichtigen zu lassen und mit den notwendigen Informationen zu versehen oder versehen zu lassen (Abs. 2 S. 1).

Für den Transport radioaktiver Stoffe hat der Gesetzgeber im Rahmen des Atom- und Gefahrrechts umfassende Regelungen erlassen. Zweck der Vorschriften ist es, die mit der Beförderung radioaktiver Stoffe verbundenen Gefahren, insbesondere die schädliche Wirkung ionisierender Strahlung für Leben, Gesundheit und Sachgüter auszuschließen beziehungsweise auf ein vertretbares Maß zu reduzieren. Grundlage der deutschen und weltweit angewandten Vorschriften für den Transport radioaktiver Stoffe sind die Empfehlungen der Internationalen Atomenergie-Organisation in Wien. Diese sind durch die Bundesrepublik Deutschland in das Gefahrrecht für alle Verkehrsträger umgesetzt worden. Ein hoher Sicherheitsstandard bei den Transporten wird dadurch erreicht, dass die Verpackung dem Gefährdungspotenzial des beförderten Gutes angepasst wird. Dabei kommt abhängig vom Aktivitätsinventar das Prinzip der Mengengrenzung oder das Konzept der unfallsicheren Verpackung zur Anwendung.

Nach § 2 Eisenbahn-Bau und Betriebsordnung müssen Bahnanlagen und Fahrzeuge so beschaffen sein, dass sie den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen. Diese Anforderungen gelten nach der Vorschrift als erfüllt, wenn die Bahnanlagen und Fahrzeuge den Vorschriften dieser Verordnung und soweit diese keine ausdrücklichen Vorschriften enthält, anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur gesetzlichen Regelung von grundrechtsrelevanten Risiken ist der Gesetzgeber aufgerufen, im Fachgesetz die Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung einer risikobehafteten Anlage inhaltlich so zu fassen, »dass aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Genehmigung dann zu versagen ist, wenn die Anlage zu Schäden führen kann, die sich als Grundrechtsverletzung darstellen; auch im Hinblick auf ein verbleibendes Restrisiko in Gestalt einer künftigen Grundrechtsgefährdung lässt das Gesetz eine Genehmigung nur dann zu, wenn es nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen ist, dass solche Schadensereignisse eintreten (BVerfGE 49, 89 (140ff); vgl. dazu Bender, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge als Gegenstand nukleartechnischen Sicherheitsrechts, NJW 1979, S 1425).« (BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – 1 BvR 385/77 –, BVerfGE 53, 30-96, Juris Rn. 55). Durch inhaltliche Beschränkungen, Nebenbestimmungen, Rücknahme und Widerruf sind die Voraussetzungen für einen Betrieb so zu gestalten, dass es durch die Genehmigung und ihrer Folgen nicht zu Grundrechtsverletzungen kommen darf. Insbesondere bedarf es einer Regelung, wonach die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch einen risikoreichen Betrieb einer Anlage getroffen sein muss. Die fachgesetzlichen Regelungen zur Genehmigung des risikobehafteten Anlagenbetriebs haben aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Genehmigung dann auszuschließen, wenn der Betrieb der Anlage zu Schäden führt, die sich als Grundrechtsverletzungen darstellen. Für diesen Fall bedarf es dann auch keiner gesetzlichen Regelung, die gemäß Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG das entsprechend tangierte Grundrecht einschränken müsste (bejahend zu §§ 7 und 17 AtG vom BVerfG, Beschluss vom 8. August 1978 – 2 BvL 8/77 –, BVerfGE 49, 89-147, Juris Rn. 115).

Eine gesetzliche Genehmigungsregelung in diesem Sinne kann den Betrieb auch für den Fall zulassen, dass es sich nicht völlig ausschließen lässt, dass künftig durch den Betrieb der Anlage ein Schaden auftreten würde. Ein solcher Schaden wird in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Restrisiko bezeichnet. Bei Regelungen dieser Art »kann ein Verfassungsverstoß nicht schon mit dem

Hinweis abgetan werden, das Risiko eines künftigen Schadens stelle nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine Grundrechtsverletzung dar. Auch Regelungen, die im Laufe ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen, können selbst schon mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthalten die grundrechtlichen Verbürgungen nicht lediglich subjektive Abwehrrechte des Einzelnen gegen die öffentliche Gewalt, sondern stellen zugleich objektivrechtliche Wertentscheidungen der Verfassung dar, die für alle Bereiche der Rechtsordnung gelten und Richtlinien für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung geben (vgl. BVerfGE 7, 198 (205); 35, 79 (114) m.w.N.; 39, 1 (41f)); dies wird am deutlichsten in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG ausgesprochen, wonach es Verpflichtungen aller staatlichen Gewalt ist, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Daraus können sich verfassungsrechtliche Schutzpflichten ergeben, die es gebieten, rechtliche Regelungen so auszugestalten, dass auch die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eingedämmt bleibt. Ob, wann und mit welchem Inhalt sich eine solche Ausgestaltung von Verfassungen wegen gebietet, hängt von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den schon vorhandenen Regelungen ab.« (BVerfG, Beschluss vom 8. August 1978 – 2 BvL 8/77 –, BVerfGE 49, 89-147, Juris Rn. 117).

Nach vorläufiger Bewertung der rechtlichen Regelungen zur Genehmigung von Bahnanlagen und zum Gefahrstofftransport hat der Gesetzgeber im Hinblick auf ein verbleibendes Restrisiko in Gestalt einer künftigen Grundrechtsgefährdung eine Genehmigung nicht davon abhängig gemacht, dass es nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen ist, dass solche Schadensereignisse eintreten. Der staatlichen Schutzpflicht und Mitverantwortung wird auch verfahrensrechtlich nicht dadurch Rechnung getragen, dass die Erteilung einer Genehmigung für den Gefahrstofftransport auf einer Schienenstrecke von einem formalisierten Genehmigungsverfahren abhängig ist, in dem die verfassungsrechtlich gebotenen Genehmigungsvoraussetzungen von Amts wegen zu prüfen und an dem alle Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden zu beteiligen sind, deren Zuständigkeit berührt wird.

Das Eisenbahn-Bundesamt ist die zuständige Aufsichtsbehörde für Infrastrukturunternehmen der Eisenbahn (§ 5 Abs. 1 AEG). Eisenbahnen müssen einen sicheren Betrieb gewährleisten (§ 4 Abs. 1 AEG). Das Eisenbahn-Bundesamt überwacht die Einhaltung der einschlägigen Sicherheitsvorschriften (§ 5 Abs. 1 AEG). Betreiber von Eisenbahninfrastrukturen sind verpflichtet, Bauwerke in Stand zu halten und Gefahren vorzubeugen (§ 10 AEG). Bahnanlagen müssen so beschaffen sein, dass sie den Anforderungen an die Sicherheit und Ordnung entsprechen (§ 2 EBO). Bauwerke und dabei insbesondere Brücken und Überführungen müssen regelmäßig überprüft und in Stand gehalten werden (§ 11 EBO). Besondere Vorschriften gelten für Brückenbauwerke, insbesondere zur Einhaltung der Tragfähigkeit und deren regelmäßigen Überprüfung (§ 26 EBO). Dazu sind regelmäßige Inspektionen gemäß der Industrienorm DIN 1076 durchzuführen. Ein aufzustellender Instandhaltungsplan ist, unter Berücksichtigung des Standes der Technik umzusetzen. Festgestellte Mängel sind sofort zu beseitigen und gefährdete Bauwerke umgehend stillzulegen.

Der Bundesgerichtshof hat in einer Entscheidung, den Betreiber der Infrastruktur verpflichtet, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu verhindern (BGHZ 112, 74). Nachbar-Grundstückseigentümer können von der DB InfraGO AG Unterlassung beanspruchen, wenn von einer Bahnstrecke Gefahren für ihr Eigentum oder ihre körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz) ausgehen. Dies gilt insbesondere bei Einsturzgefahr von Brücken oder solche, ihr Gebäude gefährdende Erschütterungen durch den Zugverkehr.

Den Anliegern einer Bahnstrecke steht ein Anspruch auf Einsicht in die Akten der DB InfraGO AG mit den Inspektionsberichten, insbesondere auch für Brücken und andere Bauwerke zu. Weisen Brücken Korrosionsschäden an tragenden Elementen auf, liegt die letzte Hauptprüfung nach DIN 1076 mehr als sechs Jahre zurück oder werden Warnungen von Ingenieurbüros nicht hinreichend berücksichtigt und bleibt das Eisenbahn-Bundesamt trotz Kenntnis untätig, können Ansprüche auf Abwehr der daraus resultierenden Gefahren für die Nachbarschaft auch gerichtlich geltend gemacht werden, weil der Betreiber gegen die Instandhaltungspflichten nach § 10 AEG, § 11 EBO und den technischen Regelwerken verstößt und damit auch ein subjektiv-öffentliches Recht des Nachbarn auf Schutz seines Eigentums beziehungsweise seiner körperlichen Unversehrtheit verletzt.

Eingefordert werden können die Sperrung akut gefährdeter Bauwerke (§ 26 EBO), die Einrichtung von Geschwindigkeitsbeschränkungen, die Anordnung einer sofortigen Bauwerksprüfung (§ 5 Abs. 2 AEG), die Durchführung einer Hauptprüfung gemäß DIN 1076, die Erarbeitung eines Sanierungskonzept, die regelmäßige Schulung des Instandhaltungspersonals und die Etablierung eines Monitoring-systems zur Frühwarnung.

Das Rechtsgutachten zeigt den Anspruch auf Einsichtnahme in die einschlägigen Akten der DB InfraGO AG und des Eisenbahn-Bundesamtes nach dem Umweltinformationsgesetz auf. An einem Beispiel eines technischen Bauwerks wird begründet, dass möglicherweise die Beziehung eines Ingenieurs mit der Qualifikation der Prüfung statischer Belange auch bei anderen technischen Bauwerken Defizite bzw. Widersprüche der Bewertung aufzeigen könnte.

VIII. Generalsanierung beider Bahnstrecken durch das Mittelrheintal

Die von der DB InfraGO AG so bezeichnete „Generalsanierung Hochleistungsnetz“ (zumeist kurz als Generalsanierung) bezeichnet ein Infrastrukturvorhaben der Bundesregierung und der DB InfraGO zur umfassenden Erneuerung der bedeutendsten und verkehrsreichsten Eisenbahnverbindungen in Deutschland, die bei der Deutschen Bahn (DB) als Hochleistungskorridor eingeordnet sind. Insgesamt sollen zwischen 2024 und 2030 über 4.000 Streckenkilometer während mehrmonatiger Vollsperrungen grundlegend instandgesetzt werden. Auf diese Weise sollen möglichst viele Arbeiten gleichzeitig durchgeführt werden können. Dies bedeutet eine Abkehr vom bisherigen, als ineffizient geltenden Prinzip, viele kleine Projekte über Jahre hinweg unter laufendem Bahnbetrieb umzusetzen.

Anlass für die Generalsanierung sind Defizite bei der Pünktlichkeit des Zugverkehrs und Engpässe bei der Bewältigung des Bahnverkehrsaufkommens. So sank in der ersten Jahreshälfte 2022 die monatliche Pünktlichkeit im Personenfernverkehr kontinuierlich von 80,9 % im Januar auf Werte unter 60 % in den Monaten Juni, Juli und August. Bahnintern gilt in Deutschland eine Pünktlichkeit erst von unter 70 % als rote Linie. Gleichzeitig war die Pünktlichkeit im Güterverkehr unverändert schlecht; schon 2021 waren 41,6 % der Güterzüge verspätet, auch 2022 waren bis Juni nur 60 % der Güterzüge pünktlich. Die Zielsetzung der Bundesregierung im Rahmen des 2020 veröffentlichten *Masterplan Schienenverkehr*, bis 2030 den Anteil der Bahn am Warentransport von 18,3 % auf 25 % auszubauen, erscheint der DB ohne Generalsanierung nicht erreichbar. Viele Unternehmen lassen wegen der Verspätungen und Ausfälle ihre Waren wieder mit dem LKW befördern, weil die Bahn das Lieferaufkommen nicht bewältigen kann. Immer mehr Speditionen wurden von ihren Auftraggebern aufgefordert, die Bahn auf ihren Transportwegen zu streichen, so der Bundesverband Spedition und Logistik. Ursache für die Verspätungen war das Übermaß an Baustellen, das einen reibungslosen Verkehr nicht mehr zulässt. Alleine für den Zeitraum vom 3. Juni bis 28. August 2022 waren 20.712 einzelne Bau- und Reparaturmaßnahmen bei der DB Netz AG aufgeführt.

Am 22. Juni 2022 machte Verkehrsminister Volker Wissing die Sanierung des Bahnnetzes zur Chefsache. In einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Bahnchef Richard Lutz kündigte er eine grundlegende Sanierung des Schienennetzes an. Die Arbeiten sollten 2024 starten und 2030 in ein Hochleistungsnetz münden. Die zum Erreichen der Klimaziele der Regierung gebotene Steigerung des Bahnbetriebes sei mit dem aktuellen Zustand der Bahn nicht zu schaffen. Die Infrastruktur der Bahn sei jahrelang vernachlässigt und durch Unterfinanzierung und politische Versäumnisse an ihre absolute Grenze gebracht worden. Die Nutzungsintensität auf dem Schienennetz habe sich seit der Bahnreform 1994 bis 2021 um mehr als 60 Prozent erhöht. Das hochbelastete Netz, rund 3500 km lang und damit rund 10 % des Gesamtnetzes, sei bereits ohne Baumaßnahmen zu 125 % ausgelastet. Um die Einschränkungen für Güter- und Personenverkehr zu minimieren, sollen alle geplanten Maßnahmen gebündelt werden, um die Streckenabschnitte anschließend für mehrere Jahre frei von Baustellen zu halten. Bei den Bauarbeiten sollen nicht nur die bestehenden Mängel beseitigt, sondern auch so bezeichnete „Zusatzmaßnahmen“ vorgenommen werden und die betroffenen Strecken damit auf einen „erstklassigen Ausstattungsstandard“ kommen.

Im September 2022, drei Monate nach Bekanntgabe des Generalsanierungskonzeptes, kündigte die Bahn an, die Riedbahn (Bahnstrecke Mannheim–Frankfurt am Main) als erste einer Generalsanierung zu unterziehen. Am 15. Juli 2024 wurde die Strecke vollgesperrt und innerhalb von fünf Monaten alle Anlagen und Bahnhöfe erneuert. Als erwartete Kosten wurden rund 500 Millionen € genannt. Im Rahmen der Sanierungen wurden auch kapazitätssteigernde Maßnahmen wie zusätzliche Überleitstellen, Weichen und Blockverdichtungen sowie die Ausrüstung der Bahnstrecke mit dem European Train Control System umgesetzt (vgl.: *Bund und Deutsche Bahn bringen größtes Infrastrukturprogramm für die Schiene auf den Weg*. Deutsche Bahn, 15. September 2023, abgerufen am 19. Juli 2024). Als Ziele der Generalsanierung wurden in der vorzitierten Presseerklärung der Bahn eine Steigerung der Pünktlichkeit des Zugverkehrs und das Erreichen der verkehrspolitischen Ziele im Personen- und Güterverkehr benannt. Zu diesen Zielen zählt eine Verlagerung von Verkehren von der Straße auf die Schiene. Im Rahmen der Vollsperrung wurden u. a. 117 km Gleise, 140 km Lärmschutzwände sowie die Leit- und Sicherungstechnik erneuert. Ferner wurden drei neue Überleitstellen und einzelne Geschwindigkeitserhöhungen umgesetzt.

Die DB InfraGO AG beabsichtigt, die Generalsanierung der beidseitigen Bahnstrecken durch das Mittelhautal ohne eisenbahnrechtliches Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Jedenfalls wurde die Öffentlichkeit an einem solchen Verfahren für das Vorgängerprojekt der Generalsanierung der Riedbahn zwischen Frankfurt am Main und Mannheim nicht beteiligt. Aufzuklären ist nach dem Rechtsgutachten, welche Vorhaben und Maßnahmen konkret Inhalt der für beide Bahntrassen im Mittelhautal geplanten Generalsanierung sind. Der Rechtsgutachter hat dazu die DB InfraGO AG und das Eisenbahn-Bundesamt im März 2025 mit der Bitte um Auskunft und Akteneinsicht angeschrieben.

B. Rechtlichen Prüfungsergebnisse des Gutachtens

Das Rechtsgutachten prüft und begründet zusammenfassend Ansprüche der Städte und Gemeinden im Mittelrheintal auf Berücksichtigung ihrer kommunalen Interessen auch am Immissionschutz für bestehende und geplante zum Wohnen genutzte Gebiete aus Anlass der Generalsanierung der beiden Bahnstrecken (1.). Auch die *Bürgerinitiative im Mittelrheintal gegen Umweltschäden durch die Bahn* e.V. könnte Ansprüche auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren zur Prüfung der Generalsanierung und eine rechtliche Überprüfung einer denkbaren Entscheidung des Eisenbahn-Bundesamtes geltend machen, die Generalsanierung bedürfe keiner Genehmigung dieser Behörde (2.).

Weiterhin werden individuelle Immissionsschutzansprüche von Bahnanliegern gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt zugunsten von Schall- und Erschütterungsschutz (3.) und der Abwehr von Gefahren des Bahnbetriebs nach dem Stand der Technik (4.) einer Prüfung unterzogen.

Abschließend werden die Erfolgsaussichten von zivilrechtlichen Klagen aus dem Wohnungseigentum auf Ersatz der individuellen Kosten des technischen Schallschutzes direkt gegenüber der DB InfraGO AG rechtlich gewürdigt (5.).

1. Ansprüche der Städte und Gemeinden aus Anlass der Generalsanierung

Es ist im Rahmen der zu beantragenden Akteneinsicht beim Eisenbahn-Bundesamt aufzuklären, ob und welche geplanten Maßnahmen Bestandteil der Generalsanierung auf den einzelnen Abschnitten der Bahnstrecken beidseits des Rheins sein werden. Das Rechtsgutachten prüft vorsorglich, ob und in welchen Fällen es sich dabei um eine planfeststellungspflichtige Änderung einer Betriebsanlage einer Eisenbahn (a.) oder doch zu mindestens um eine wesentliche Änderung eines Schienenweges der Eisenbahn handelt, bei deren Realisierung Schallschutz nach Maßgabe der Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung zu realisieren ist (b.).

Wenn beide Voraussetzungen nicht erfüllt sind, könnten die Städte und Gemeinden angesichts einer als Folge der Generalsanierung absehbaren erheblichen Steigerung der Immissionen des (nächtlichen) Güterzugverkehrs wegen der davon ausgehenden Beeinträchtigungen der gesunden Wohn- oder Arbeitsverhältnisse oder der Sicherheit der Wohn- oder Arbeitsbevölkerung in den zum Wohnen in ihrer Bauleitplanung festgesetzten oder geplanten Gebieten einen Anspruch auf Information und Abwägung von Schutzansprüchen haben (c.).

a) Erfordernis der Planfeststellung für die Generalsanierung

Betriebsanlagen einer Eisenbahn einschließlich der Bahnfernstromleitungen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist (§ 18 Abs. 1 S. 1 AEG). Diese gesetzliche Regelung verlangt für die Zulassung des Bauvorhabens eine Planungsentscheidung der zuständigen Behörde, die mit einer solchen Zulassungsentscheidung verbundene Genehmigungswirkung lässt das präventive Verbot des Planfeststellungsvorbehalts insoweit entfallen, wie die gebaute Anlage dem Zustand entspricht, der den inhaltlichen Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses zu entnehmen ist. Die Überwachungsaufgabe, ob eine vorhandene Anlage nicht ohne neue Zulassungsentscheidung von diesem Zustand abweicht, wird zur Befugnis der Eisenbahnaufsicht, die dem Eisenbahn-Bundesamt obliegt. Diese Behörde hat – analog zu den Rechten der Bauaufsicht – die Aufgabe und Befugnis, gegen formell illegal errichtete Anlagen und ihren Betrieb einzuschreiten.

(1) Neubau oder wesentliche Änderung

Der in § 18 AEG geregelte Vorbehalt der Planfeststellung unterscheidet zwischen dem Neubau und der Änderung einer Bahnanlage. Ein Neubau liegt vor, wenn erstmals eine Bahnanlage hergestellt werden soll. Die dafür in Anspruch genommene Fläche wird damit den Zwecken des Bahnbetriebs gewidmet. Bei einer Änderung ist dagegen bereits eine Bahnanlage (Altanlage) – entweder tatsächlich oder zu mindestens planungsrechtlich – vorhanden, die lediglich baulich umgestaltet oder erweitert werden soll. Betriebsanlagen einer Eisenbahn sind jene Anlagen, die unmittelbar mit dem technischen Bahnbetrieb in räumlicher und funktionaler Verbindung stehen (BVerwGE 102, 269, [274]).

Im Rahmen der Abgrenzung zwischen Neubau und Änderung ist zu prüfen, ob auch angesichts der zum Bestand neu hinzukommenden Anlagen noch die Identität mit der Altanlage gewahrt bleibt oder ob eine nach Gegenstand, Art und Betriebsweise im wesentlichen andersartige Anlage hinzukommen soll. Bezugsgröße einer Anlagenänderung ist nach dem Wortlaut des Gesetzes jede tatsächliche Abweichung von dem bisherigen Zustand einer tatsächlich vorhandenen Altanlage. Nach Sinn und Zweck des Planfeststellungsvorbehalts ist maßgeblicher Bezugspunkt der Vergleichsbetrachtung der bisher erreichte planungsrechtliche Bestand. Dem Planfeststellungsvorbehalt unterliegen nur Abweichungen von dem Zustand der Altanlage, wie er sich aus vorangegangenen Zulassungsentscheidungen ergibt. Nur formell bereits zugelassene Anlagen genießen Bestandsschutz (vgl. Vallendar in Hermes/Sellner, Beck'scher AEG Kommentar 2. Aufl. § 18 Rz. 75). Soweit eine wirksame Anlagenzulassung durch Planfeststellung oder Plangenehmigung reicht, bedarf es keiner neuen Zulassungsentscheidung (vgl. BVerwG NVwZ-RR 1998, 22 [23]; NVwZ 2005, 330 [331]; HessVGH NVwZ-RR 2003, 729 [730]).

Vor diesem Hintergrund ist für jeden Abschnitt der von der Generalsanierung erfassten Bahnstrecken durch das Mittelrheintal zu prüfen, ob und mit welchem Inhalt die jeweilige Bahnstrecke in der Vergangenheit formell und materiell eisenbahnrechtlich genehmigt wurde und sodann mit Blick auf die Details der Maßnahmen der Generalsanierung zu entscheiden, ob deren Inhalt einen Neubau oder eine wesentliche Änderung der Bahnanlage darstellt. Zu beachten ist dabei, dass im Gebiet des ehemaligen Königreichs Preußen bereits seit 1838 eine eisenbahnrechtliche Pflicht zur Feststellung des Plans bestand. Für die Teilstrecken im Gebiet der anderen ehemaligen Fürstentümer sind gegebenenfalls die (bau-) polizeirechtlichen Vorgaben beizuziehen.

Dem Vernehmen nach existiert für kaum einen Streckenabschnitt der Bahnstrecken durch das Mittelrheintal ein eisenbahnrechtlicher Planfeststellungsbeschluss oder eine landes(bau)polizeirechtliche Genehmigung. Dies könnte dafürsprechen, dass diese Streckenteile durch die Generalsanierung einem planfeststellungspflichtigen Neubau unterzogen werden.

(2) Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen

Von einer Anlagenänderung abzugrenzen sind Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen, die nicht dem Planfeststellungsvorbehalt unterfallen sollen. Dabei beschränkt sich die Unterhaltung begrifflich auf die Sicherung des vorhandenen Bestandes (Status quo), während Anlagenänderungen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darüber hinausgehen (vgl. BVerwG NVwZ 1998, 1075 [1076]). Durch Unterhaltungsmaßnahmen wird lediglich erreicht, dass der Ist-Zustand der Bahnanlage ihrem planungsrechtlichen Soll-Zustand entspricht (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 4. Juli 2013 Az. 8 C 11278/12, Juris Rn. 29; Vallendar a.a.O. Rz. 77). Zu den Instandhaltungsmaßnahmen sollen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Maßnahmen zählen, die infolge von regulärem betrieblichen Verschleiß erforderlich werden wie beispielsweise die Auswechslung stark von Riffelbildung beschädigter Schienen oder Maßnahmen, die dazu dienen, die Bahnanlage ohne Änderung ihrer Zweckbestimmung einem fortgeschrittenen Stand der Technik anzupassen (vgl.

BVerwG NVwZ 1995, 568; BVerwGE 110, 81 [85]). Als Extremfall einer Unterhaltung sollen selbst Baumaßnahmen wie der Ersatz einer baufälligen Brücke durch ein baugleiches Bauwerk von der Planfeststellung freigestellt werden, die technisch einen Neubau gleichkommen (vgl. OVG Berlin LKV 1991, 279 [281]; BVerwGE 110, 81 [85]; Vallendar a.a.O. Rn. 77).

Die DB InfraGO AG will alle Maßnahmen der geplanten Generalsanierung offenbar dem Begriff der Instandsetzungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen zuordnen. Im Rahmen der Akteneinsicht wird aufzuklären sein, ob Teilmaßnahmen der Generalsanierung über die Sicherung des vorhandenen und formell genehmigten Bestandes hinaus einen Neubau oder eine wesentliche Änderung darstellen.

(3) Erheblicher baulicher Eingriff

Das Immissionsschutzrecht (§ 41 BImSchG i.V.m. § 1 Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) begründet Ansprüche auf Schutz gegen Immissionen (nur) bei der wesentlichen Änderung von Schienenwegen der Eisenbahnen und definiert eine Änderung in drei normativ geregelten Fällen als rechtlich „wesentlich“, nämlich wenn

- (1.) ein Schienenweg um ein oder mehrere durchgehende Gleise baulich erweitert wird oder
- (2.) 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 (§ 1 Abs. 2 Verkehrslärmschutzverordnung) oder
- (3.) wenn der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms von mindestens 70 dB am Tage oder 60 dB (A) in der Nacht durch einen erheblichen baulichen Eingriff erhöht wird.

Zusammenfassend muss also entweder eine bauliche Erweiterung des Schienenweges um ein „durchgehendes“ Gleis oder ein „erheblicher baulicher Eingriff“ mit einer Steigerung des schalltechnischen Beurteilungspegels gegeben sein.

Ein **durchgehendes weiteres Gleis** wird von der Rechtsprechung als rechtliches Kriterium nur dann bejaht, wenn ein solches über eine längere Strecke parallel zu einem bestehenden Schienenweg neu gebaut wird und kontinuierlich genutzt wird. Auch die Neuanlage eines circa einen Kilometer langen Überholgleises für Güterzüge stellt nicht per se eine wesentliche Änderung im Sinne der Verkehrslärmschutzverordnung da. Entscheidend wird darauf abzustellen sein, ob ein solches neues Überholgleis regelmäßig im Zugbetrieb genutzt wird. Erforderlich ist eine funktionale Betrachtungsweise des Nutzungszweckes. Danach könnte die nur gelegentliche Funktion, schnellere Züge überholen zu lassen, gegen einen ständigen Betrieb sprechen.

Seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. November 2004 ist der Begriff des Schienenweges in § 1 der Verkehrsamtsschutzverordnung nicht funktions-, sondern Trassen bezogen zu verstehen. Für die Abgrenzung zwischen dem Bau eines neuen und der Änderung eines bestehenden Schienenweges kommt es deshalb auf das räumliche Erscheinungsbild im Gelände an. Der Begriff des „erheblichen baulichen Eingriffs“ gem. § 1 Verkehrslärmschutzverordnung ist dagegen **funktional** auszulegen, ob durch die zwingend gegebene Baumaßnahme auch die vorausgesetzte oder planerisch gewollte Leistungsfähigkeit des Verkehrsweges erhöht wird. Dies erfordert, dass der bauliche Eingriff zu einer vermehrten Verkehrsaufnahme führen muss. Anhaltspunkte hierfür sind Maßnahmen zur

Ertüchtigung der Strecke mit dem Ziel der Erhöhung der Streckenkapazität, der Streckengeschwindigkeit oder der Radsatzlast. Solche bei der hier geplanten Generalsanierung angedachten umfangreichen Unterhaltungsmaßnahmen sind in eine rechtliche Gesamtbetrachtung einzubeziehen, wenn deren einzelne Teile insgesamt der Ertüchtigung der Strecke mit dem Ziel einer Leistungssteigerung dienen.

Zu solchen baulichen Eingriffen am oder im Unterbau zählen zum Beispiel die Beseitigung von Schwachstellen im Dammkörper zur Herstellung beziehungsweise der Erhöhung seiner Gebrauchstauglichkeit und Standsicherheit mittels Einbau etwa einer Schutzschicht zur Sicherung der erforderlichen Tragfähigkeit mit dem Ziel, eine Geschwindigkeitsanhebung und Erhöhung der Radsatzlast zur vermehrten Verkehrsaufnahme zu gewährleisten. Das gilt selbst dann, wenn die Lage und Höhe der Gleise in dem Bauabschnitt nicht oder nur unwesentlich verändert wird. Zu betrachten sind also nicht nur Maßnahmen, welche nach ihrer Durchführung äußerlich erkennbar zu einer Änderung des Schienenweges führen, sondern auch solche baulichen Maßnahmen, welche nach ihrer Durchführung keine äußerlichen, erkennbaren Änderungen nach sich führen, aber die Leistungsfähigkeit wesentlich steigern. Erforderlich ist eine Gesamtbetrachtung aller geplanten Maßnahmen. Abzugrenzen sind dabei Maßnahmen, die lediglich der Erhaltung und Unterhaltung eines planungsrechtlich zugelassenen Zustandes dienen, auch wenn hierfür umfangreiche Eingriffe in die Substanz des Schienenweges erforderlich sind (vgl. Zwanziger, Eisenbahnrecht in der Praxis: Immissionsschutzrecht, Deine Bahn, Januar 2022, S.6; www.system-Bahn.net/aktuell/eisenbahnrecht-in-der-praxis-immissionsschutzrecht/)

Nach der obergerichtlichen Rechtsprechung gilt die Erneuerung oder grundlegende Rekonstruktion des Oberbaus, also der Gleisanlagen, nicht als erheblicher baulicher Eingriff, sofern sie der Erhaltung und Unterhaltung des bestehenden Schienenweges dienen. Dies wurde vom Bundesverwaltungsgericht im Beschluss vom 28. Dezember 2017 (Aktenzeichen 3 B 15.16, Juris) selbst für den Fall entschieden, dass nach einer Stilllegung einer Bahnstrecke dieser Oberbau neu erstellt wurde. Auch die Erneuerung oder der Austausch von Fahrleitung bzw. Oberleitungen werden von der Rechtsprechung als Unterhaltungsmaßnahme angesehen und stellen keinen erheblichen baulichen Eingriff dar, weil diese nicht substanziell in die Struktur des Verkehrsweges eingreifen und dessen Leistungsfähigkeit nicht verändern. Der Einbau oder der Austausch von Weichen, der Ersatz eines Mittelbahnsteigs durch zwei Außenbahnsteige oder die Errichtung eines neuen Haltepunktes gelten nach der Rechtsprechung als geringfügige bauliche Maßnahmen und nicht als erheblicher baulicher Eingriff, wenn diese Arbeiten der Flexibilisierung oder Instandhaltung des Betriebes dienen, ohne die grundlegende Struktur oder Kapazität des Schienenweges erheblich zu ändern.

Umgekehrt kann aber die Installation von Systemen zur automatischen Zugbeeinflussung, wie etwa der Linienzugbeeinflussung oder dem European Train Control System (ETCS) als erheblicher baulicher Eingriff gewertet werden, wenn sie etwa durch eine Verkürzung der Zugabstände zu einer signifikanten Steigerung der Kapazität der Strecke führten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Maßnahme eine Erhöhung der Streckengeschwindigkeit oder eine Verdichtung des Zugverkehrs ermöglicht, weil dies potentiell zu erhöhten Lärmemissionen führen kann.

Ein den Schutz der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen einfordernder »erheblicher baulicher Eingriff« im Sinne von § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 des 16. BImSchV soll nach Literaturmeinungen nur dann stattfinden, wenn ein Eingriff in die Substanz der (planungsrechtlich) vorhandenen Strecke, d. h. der Gleisanlagen mit ihrem Unter- und Oberbau einschließlich der Oberleitung stattfindet (vgl. Vallendar a.a.O. Rz. 81). Erheblich sollen Eingriffe dann sein, wenn zwischen genehmigten Planzustand und der geplanten Maßnahme eine Differenz von mehr als 1 m in der Gleislage oder von 0,5 m

in der Höhe (der Gradiente) gegeben ist. Gleiches soll nach der Rechtsprechung für eine nicht nur punktuelle Verschiebung der Trasse von mehr als 2 m angenommen werden (vgl. BVerwG NVwZ 2002, 733 [734]). Auch eine Erweiterung eines Bahndamms von 1,30 m bzw. 2,30 m soll noch eine nicht erhebliche Baumaßnahme sein (vgl. BVerwGE 111, 108 [121]; BVerwGE 110, 85). Diese Kriterien sind allerdings nicht Ergebnis einer Auslegung der maßgeblichen Normen, sondern willkürliche Festsetzungen der Praxis. Die amtliche Begründung zur Verkehrslärmschutzverordnung (BR-Drs. 661/89, S. 32) bietet als Kriterium an, ob bei Abweichungen dieses Ausmaßes noch davon ausgegangen werden kann, dass es sich um »kleinere Baumaßnahmen« handelt, wie sie noch im Rahmen der Streckenunterhaltung und Instandsetzung üblich sind (vgl. Vallendar a.a.O. Rz. 81).

Auch diese Abgrenzung erfordert hier die Untersuchung, welche durch die geplante Generalsanierung erfasste Substanz der jeweiligen Teilstrecke im Mittelrheintal planungsrechtlich genehmigt ist. Dem Vernehmen nach strebt die DB InfraGO AG an, bei der geplanten Generalsanierung der Schienenwege durch das Mittelrheintal auf solche Eingriffe zu verzichten.

(4) Unwesentliche Bedeutung

Das Verwaltungsverfahrensgesetz beschränkt die Zulassungspflicht für eisenbahnrechtliche Vorhaben auf Fälle wesentlicher Bedeutung und das Rechtsgutachten prüft, ob eine solche Änderung bei der Generalsanierung vorliegt.

Wird eine bestehende Betriebsanlage einer Eisenbahn erneuert oder geändert, liegt nach der Entscheidung des Gesetzgebers nur für Fälle von wesentlicher Bedeutung eine Pflicht zur Planfeststellung oder Plangenehmigung vor (§ 74 Abs. 7 VwVfG).

Eine genehmigungspflichtige Änderung eines Vorhabens ist anzunehmen, wenn das Vorhaben in der geänderten Form vom Regelungsgehalt einer bestandskräftigen früheren Zulassungsentscheidung nicht mehr gedeckt ist (BVerwG NVwZ 2007, 576 (579) m.w.N.). Keine planfeststellungspflichtigen Änderungen sind die oben angesprochenen Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten. Das gilt nicht nur dann, wenn etwa alte Gleise gegen gleichwertige Neue ausgetauscht werden, sondern auch, wenn die neue Gleisanlage einem höheren Sicherheitsstandard oder einem neueren Stand der Technik entsprechen (BVerwGE 111, 108 (111) = NVwZ 2001, 82). Auch die Wiederaufnahme des Eisenbahnbetriebs auf Trassen, die längere Zeit tatsächlich nicht benutzt wurden, ohne dass diese entwidmet wurden, sowie nach entsprechender Instandsetzung soll nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kein neues Planfeststellungsverfahren auslösen (BVerwGE 111, 108 (111) = NVwZ 2001, 82; BeckOK VwVfG/Kämper, 66. Ed. 1.1.2025, VwVfG § 74 Rn. 144, Beck-Online)

Wesentlich sind Änderungen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts immer dann, wenn sie „die Genehmigungsfrage neu aufwerfen“ (BVerwGE 101, 347 [353] = NVwZ 1997, 161), d.h. bezogen auf die im Fachplanungsgesetz für die Abwägung benannten Belange Anlass zu einer erneuten Prüfung geben. Das soll bereits dann der Fall sein, wenn eine Berührung der durch das Genehmigungserfordernis geschützten Belange in Betracht kommt (BVerwG NJW 1980, 718 [720]). Im Umkehrschluss liegt ein Fall unwesentlicher Bedeutung vor, wenn andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind. Ferner darf nach anderen Rechtsvorschriften keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben sein, etwa im Rahmen einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung. Andere öffentliche Belange können etwa dann berührt sein, wenn die Änderung mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden ist, etwa bei Eingriffen in Natur und Land-

schaft (§ 14 BNatSchG), die ausgleichspflichtig sind (BVerwG NVwZ 2015, 445 Rn. 15). Von einer Beeinflussung von Rechten anderer soll dann gesprochen werden, wenn Drittbelange in mehr als unerheblicher Weise und damit abwägungserheblich berührt werden (BVerwGE 151, 138 Rn. 15 = NVwZ 2015, 1223).

Für die Energieleitungsplanung sehen die § 43f EnWG und § 25 NABEG bei unwesentlichen Änderungen ein Anzeigeverfahren vor. Abweichend von § 74 Absatz 7 S. 2 Nr. 2 VwVfG liegt nach diesen Normen ein Fall von unwesentlicher Bedeutung dann vor, wenn Rechte Dritter nicht beeinträchtigt werden. Damit ist nicht das Recht auf Abwägung gemeint, sondern die Beeinträchtigung subjektiv-öffentlicher Rechte etwa durch Überschreiten der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle (vgl. Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht/Pielow, 3. Aufl. 2014, EnWG § 43f Rn. 11; de Witt/Scheuten/Scheuten, NABEG, 2013, § 25 Rn. 29; Steinbach/Franke, Kommentar zum Netzausbau, 2. Aufl. 2017, § 25 Rn. 40).

Das Bundesverwaltungsgericht hat zu der früheren Fassung des § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 LuftVG entschieden, dass diese drittschützend ist (BVerwG, Urteil vom 26. September 2001 - 9 A 3.01 - BVerwGE 115, 158 = Juris Rn. 27), weil - trotz der durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833) erfolgten Änderung (Ersetzung des Begriffs "beeinflusst" durch den Begriff "beeinträchtigt") - sich die von § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 LuftVG geforderte "Berücksichtigung von Rechten Dritter" nicht auf den direkten Zugriff auf Rechte beschränkt, sondern - nach wie vor - im Sinne einer "Beeinflussung der Rechte Dritter" zu verstehen ist. Die Norm erfasse damit auch Drittbelange, die in mehr als unerheblicher, mithin in abwägungsrelevanter Weise (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) berührt werden (in diese Richtung bereits BVerwG, Beschluss vom 16. Dezember 2008 - 4 B 66.08 - Juris Rn. 8 unter Verweis auf das Urteil vom 26. September 2001 - 9 A 3.01 - a.a.O. S. 164). Dies folge aus einer an Wortlaut, Sinn und Zweck und der Systematik ausgerichteten Auslegung (BVerwG Urt. v. 18.12.2014 - 4 C 36.13, BeckRS 2015, 44208 Rn. 15, Beck-Online).

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien wird im Rahmen der Einsicht in die Akten zur Generalsanierung der beiden Bahnstrecken des Eisenbahn-Bundesamtes bzw. der DB InfraGO AG zu prüfen sein, ob die nach Durchführung der Generalsanierung zu erwartenden Immissionen des Bahnbetriebs die fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle voraussichtlich überschreiten werden. Damit würde in die Rechte der Städte und Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung unter Einschluss der Bauleitplanung ebenso wie in die Rechte der Bewohner auf körperliche Unversehrtheit und Eigentum eingegriffen werden. Ein Fall von unwesentlicher Bedeutung wäre damit nicht mehr gegeben und die Generalsanierung dem Vorbehalt der Planrechtsentscheidung durch das Eisenbahn-Bundesamt unterworfen.

(5) Wesentliche Änderung von Grundriss oder Aufriss der Betriebsanlage

Wird eine bestehende Betriebsanlage einer Eisenbahn erneuert, liegt nach der Entscheidung des Gesetzgebers nur dann eine Änderung im Sinne von § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG vor, wenn »*der Grundriss oder der Aufriss der Betriebsanlage oder beides wesentlich geändert wird. Eine wesentliche Änderung des Grundrisses oder Aufrisses einer Betriebsanlage im Sinne von Satz 4 liegt insbesondere nicht vor, wenn sie im Zuge des Wiederaufbaus nach einer Naturkatastrophe erforderlich ist, um diese vor Naturereignissen zu schützen, und in einem räumlich begrenzten Korridor entlang des Trassenverlaufs erfolgt.*« (§ 18 Abs. 1 S. 4 AEG). Nach der Begründung soll durch diese Regelung »die Elektrifizierung von Schienenstrecken und andere kleinere Vorhaben, zum Beispiel die Ausstattung einer Bahnstrecke mit Signal- und Sicherungstechnik des Standards European Rail Traffic Management System (ERTMS) und die Erhöhung oder

Verlängerung von Bahnsteigen, von der Planfeststellungs- und Plangenehmigungspflicht freigestellt werden, wenn keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht.« (BR Drs. 456/20 vom 13. August 2020, S. 10)

Im Rahmen der angesprochenen Akteneinsicht wird daher zu prüfen sein, ob die geplante Generalsanierung über eine wesentliche Änderung von Grundriss oder Aufriss der Betriebsanlage hinausgeht.

(6) Freistellungsentscheidung des Eisenbahn-Bundesamtes

Liegt ein Fall unwesentlicher Bedeutung vor, entfällt die Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflichtigkeit von Gesetzes wegen. Eine behördliche Freistellungsentscheidung erscheint danach nicht als erforderlich. Andererseits besteht angesichts des mit der gesetzlichen Konstatierung einer Planfeststellungspflichtigkeit bestimmter Vorhaben verbundenen Verbots, das Vorhaben ohne den Planfeststellungsbeschluss zu errichten, aus Gründen der Rechtssicherheit ein hohes Interesse an einer verbindlichen Klärung der Frage, ob ein Fall unwesentlicher Bedeutung vorliegt oder nicht (BeckOK VwVfG/Kämper, 66. Ed. 1.1.2025, VwVfG § 74 Rn. 148, Beck-Online). Die Planfeststellungsbehörde ist deshalb berechtigt und nach Meinung des Gerichtsgutachters auf Antrag auch verpflichtet, durch einen Freistellungsbescheid verbindlich festzustellen, dass ein Vorhaben keiner Planfeststellung oder Plangenehmigung bedarf (Kümper NVwZ 2016, 1280 ff.; Ziekow VwVfG Rn. 73; krit. Pötter DÖV 2007, 915 ff. m.w.N. zum Meinungsstand). Dabei handelt es sich um einen – auch für einen Dritten anfechtbaren – Verwaltungsakt, dessen Regelungsgehalt in der Feststellung besteht, dass es sich bei dem fraglichen Vorhaben um eine grundsätzlich planfeststellungspflichtige Maßnahme – in der Regel eine Änderung einer planfeststellungspflichtigen Anlage – handelt, die allerdings von unwesentlicher Bedeutung ist (BVerwGE 151, 138 Rn. 11 f. = NVwZ 2015, 1223).

(7) Rechtsschutz

Gegen alle Maßnahmen öffentlicher Gewalt im Fachplanungsrecht ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Dieser Rechtsschutz ist mit Blick auf die verfassungsrechtliche Garantie in Art. 19 GG lückenlos (vgl. BVerwG NVwZ 2004, 97). Wird ein Planungsvorhaben durch Planfeststellung oder Plangenehmigung zugelassen, ist dagegen die Anfechtungsklage oder die Verpflichtungsklage zulässig. Erfolgt dagegen ein unmittelbarer Zugriff auf Rechte Dritter ohne fachplanungsrechtliche Zulassung, so steht dem Betroffenen ein Anspruch auf Unterlassung zu. Auch dieser Anspruch ist mit dem Rechtsmittel der Verwaltungsklage geltend zu machen. Als Kläger kommen sowohl Privatpersonen, Gemeinden und Umweltvereinigungen in Betracht.

Gemeinden sind im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren einerseits als Behörden Träger öffentlicher Belange, die im Anhörungsverfahren zur Stellungnahme aufgefordert werden (§ 73 Abs. 2 VwVfG) und andererseits möglicherweise Träger eigener Rechte, die sie durch Erhebung von Einwendungen wahrnehmen müssen, um damit nicht ausgeschlossen zu werden.

Zu den wehrfähigen Rechten der Gemeinde zählt – obwohl sie nicht Trägerin von Grundrechten ist – ihr entweder als Teil der kommunalen Selbstverwaltung oder nach dem bürgerlichen Recht geschütztes Grundeigentum. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Eigentum im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung geschützt, soweit es in Form der Nutzung etwa als Kindergarten, Schule, Krankenhaus oder Betriebshof Gegenstand kommunaler Betätigung ist.

Das **Selbstgestaltungsrecht** einer Gemeinde ist gegenüber eisenbahnrechtlichen Fachplanungen rechtlich geschützt, die das Gemeindegebiet oder Teile hiervon nachhaltig treffen und die Entwicklung der Gemeinde beeinflussen (vgl. BVerwG NVwZ 1993, 373; BVerwGE 97,203 [211f.]). So kommt eine Ver-

letzung des gemeindlichen Selbstgestaltungsrecht in Betracht, wenn Auswirkungen eines Vorhabens die Wirtschaftsstruktur einer durch Fremdenverkehr geprägten Gemeinde massiv und nachhaltig verschlechtern (vgl. BVerwG NVwZ 2000, 560).

Unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich geschützten **Planungshoheit** können sich die Gemeinden gegen eine Fachplanung auf ihrem Gemeindegebiet wehren, wenn eine eigene hinreichend bestimmte Planung nachhaltig gestört wird oder wenn das Vorhaben wegen seiner Räumlichkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde völlig entzieht (vgl. BVerwGE 81, 85 [106]; 79, 318 [325]; 90, 96 [100]). Voraussetzung einer Beeinträchtigung der Planungshoheit ist damit die Konkretisierung der gemeindlichen Planung. Erforderlich sind zu mindestens hinreichend konkrete Planungsabsichten der Gemeinde, auf die in der Fachplanung Rücksicht zu nehmen ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen des Immissionsschutzes nicht speziell dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde zugeordnet sind, sondern dem allgemeinen öffentlichen Interesse dienen. Der Gemeinde kommen deshalb keine wehrfähigen Rechte zu, wenn der Allgemeinheit oder einzelnen Person, die ihre Rechte selbst geltend machen können, ein Schaden droht (vgl. BVerwGE 84/209 [213]; NVwZ 1997,905).

Derzeit ist noch nicht aufgeklärt, welche Maßnahmen der Generalsanierung auf den beiden Bahnstrecken durch das Mittelrheintal realisiert werden sollen. Nach Klärung dieser Frage im Detail empfiehlt es sich als Ergebnis der oben angesprochenen rechtlichen Kriterien, ein eisenbahntechnisches bzw. -betriebliches Sachverständigengutachten zu der Funktion der konkreten beiden Generalsanierungen für den zukünftigen Betrieb der Bahnstrecken im Mittelrheintal mit der Fragestellung einzuholen, ob durch eine oder mehrere bauliche Eingriffe als Teil der Generalsanierung, eine wesentliche Steigerung der Kapazität der Strecke, insbesondere auch durch etwa eine Linienzugbeeinflussung bewirkt werden wird. Das Ergebnis dieses Gutachtens kann dann auch entscheidend für die Beantwortung der rechtlichen Frage sein, ob die jeweilige Generalsanierung Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung durch eine Anordnung des Eisenbahn-Bundesamtes erfordern, und bzw. ob bei deren Unterlassung hinreichende Erfolgsaussichten für ein Klageverfahren eröffnet sind.

b) Anpassung an den Flächennutzungsplan der Gemeinde

Das Rechtsgutachten prüft die Pflicht der Bahn, sich an die Darstellung eines kommunalen Flächennutzungsplanes anzupassen, an deren Aufstellungen sie beteiligt war und dessen Inhalt sie nicht widersprochen hat.

Nach § 7 Satz 1 Baugesetzbuch haben öffentliche Planungsträger, die nach § 4 oder § 13 Baugesetzbuch - BauGB - am Aufstellungsverfahren beteiligt wurden, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Diese Bindung gilt gemäß § 38 Satz 2 Baugesetzbuch auch für die Planfeststellung eines überörtlich bedeutsamen Vorhabens. Die DB InfraGO AG und ihre beiden Rechtsvorgänger, die DB Netz AG sowie die Behörde Deutsche Bundesbahn sind öffentliche Planungsträger im Sinne des § 7 Satz 1 Baugesetzbuch. Öffentliche Planungsträger sind auch Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die als privatrechtlich organisierte Unternehmen für den Bau oder die Änderung von Betriebsanlagen einer Eisenbahn gemäß § 18 AEG die Feststellung eines Plans beantragen. Das gilt jedenfalls, wenn sie - wie die DB InfraGO AG - als bundeseigenes Unternehmen im Auftrag des Bundes für den Erhalt und Ausbau des Schienennetzes zuständig sind. Gemäß Art. 87e Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz hat der Bund zu gewährleisten, dass hierbei dem

Wohl der Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Diese Bindung an das Wohl der Allgemeinheit rechtfertigt es verfassungsrechtlich, die eisenbahnrechtliche Planfeststellung von den Bindungen an das Städtebaurecht freizustellen (§ 38 Satz 1 BauGB) und auf ihrer Grundlage die Enteignung zuzulassen (§ 22 AEG). Sie gebietet aber zugleich, die Vorhabensträgerinnen und damit das geplante Vorhaben der Anpassungspflicht des § 7 BauGB zu unterwerfen (BVerwG Urteil vom 6. September 2018 - 3 A 15.15 - Juris).

Die Deutsche Bundesbahn (beziehungsweise ihre Rechtsnachfolgerinnen DB Netz AG und DB InfraGO AG) wurden ausweislich des Sachverhalts bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen im Mittelrheintal ordnungsgemäß als Träger öffentlicher Belange beteiligt und haben der geplanten Darstellung von Wohnbauflächen in räumlicher Nachbarschaft zu den Bahntrasse durch das Mittelrheintal nicht widersprochen. Das nach dem Stand der damaligen Planung ein Widerspruch möglich gewesen wäre, ist jedenfalls nicht ausgeschlossen.

Die baurechtliche Anpassungspflicht geht über die aus dem Abwägungsgebot folgende Verpflichtung des öffentlichen Planungsträgers hinaus, die Belange des Städtebaus zu berücksichtigen. Unter den Voraussetzungen des § 7 Baugesetzbuch werden die Darstellungen des Flächennutzungsplans zu bindenden Vorgaben, die es dem öffentlichen Planungsträger verbieten, sich im Gegensatz zu den Darstellungen zu setzen. Diese Anpassung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, nicht im Sinne einer rechtssatzmäßigen Anwendung („Vollzug“), sondern – entsprechend der inhaltlichen Bindung, die sich für Bebauungspläne aus § 8 Abs. 2 Satz 1 Baugesetzbuch ergibt – als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption zu verstehen. Die Fachplanung ist so auszurichten, dass sie als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt angesehen werden kann (Bundesverwaltungsgericht, Urteile vom 24. November 2010 – 9A 13.09 – BVerwGE 138, 226 Rn. 37, 39 m. w. N.; vom 27. April 2017 - 9 A 30.15 - BVerwGE 159, 1 Rn. 15 und vom 06. September 2018 - 3 A 15,15 - Juris).

In aller Regel stellt der Flächennutzungsplan den Verlauf der Bahntrasse selbst durch das Gemeindegebiet als Bestand dar, erkennt daher davon ausgehende Betriebsimmissionen, die er wohl konkret zu ermitteln und auch für die Zukunft in ihrer voraussichtlichen Weiterentwicklung zu prognostizieren haben wird.

Die Anpassungspflicht könnte verletzt sein, soweit das Eisenbahnvorhaben auf einer im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbaufläche zu einer Überschreitung der für eine Wohnnutzung in einem allgemeinen Wohngebiet oder Mischgebiet zulässigen Immissionsgrenzwerte führt. Das Gutachten prüft, ob § 7 BauGB es gebietet, bei der Planfeststellung eines Schienenweges (oder für den Fall, dass es daran fehlt) Schallschutz zugunsten von Flächen vorzusehen, die der Flächennutzungsplan als (Wohn)Bauflächen darstellt. Mit den Vorschriften über den Flächennutzungsplan (§§ 5 bis 7 BauGB) hat der Bund verfassungsrechtlich von seiner Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) Gebrauch gemacht (zu diesem Begriff vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2012 - 4 C 5.11 - BVerwGE 144, 341 Rn. 17). Es ist Aufgabe der Gemeinde, im Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in ihren Grundzügen darzustellen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Welche Darstellungen hierzu gehören, hängt von dem Bezug zu der jeweiligen städtebaulichen Konzeption für das ganze Gemeindegebiet ab. In Betracht kommen auch Darstellungen, die der Bewältigung von Nutzungskonflikten dienen, wenn sie eine über die unmittelbar betroffenen Grundstücke hinausgehende Bedeutung für das dem Flächennutzungsplan zugrunde liegende gesamtäumliche Entwicklungskonzept der Gemeinde haben. Unter diesen Voraussetzungen kann auch die Festlegung von Immissions-

grenzwerten im Flächennutzungsplan zulässig sein (BVerwG, Urteil vom 18. August 2005 - 4 C 13.04 - BVerwGE 124, 132).

Die für das Rechtsgutachten beispielhaft beigezogenen Flächennutzungspläne der Kommunen im Mittelrheintal enthalten keine derartigen konkreten Darstellungen der schalltechnischen Konfliktlösung zwischen den Bahnbetriebsimmissionen und der angestrebten Wohnnutzung. Das Gutachten empfiehlt den Gemeinden, ihrem Flächennutzungsplan hinsichtlich der das Wohnen wesentlich beeinträchtigenden Schallimmissionen des Bahnbetriebs dahingehend zu überprüfen, ob nicht Immissionsgrenzwerte entsprechend des zitierten Urteils vom 18. August 2005 in den Plan eingefügt werden sollten.

In den vom Gutachter eingesehenen Flächennutzungsplänen werden in Nachbarschaft der Bahnstrecke gemischte Bauflächen bzw. Wohnbauflächen dargestellt. Damit haben die Kommunen nur die allgemeine Art der baulichen Nutzung dieser Flächen geregelt (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB, § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauNVO). In welcher Art und Weise das Eisenbahninfrastrukturunternehmen die in der Nachbarschaft im Plan dargestellte Verkehrsfläche nutzen darf, ergibt sich hieraus nicht.

Allerdings könnte das Immissionsschutzrecht die Möglichkeiten beschränken, die Verkehrsfläche zu nutzen. Beim Bau oder der wesentlichen Änderung von Eisenbahnen ist im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sicherzustellen, dass durch Bau oder der wesentlichen Änderung von Eisenbahnen diese keine vermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können (§ 41 BImSchG). Schädliche Umwelteinwirkungen in diesem Sinne sind Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen (§ 3 Abs. 1 BImSchG). Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 der 16. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - 16. BImSchV - ist zum Schutz der Nachbarschaft sicherzustellen, dass der Beurteilungspegel in reinen und allgemeinen Wohngebieten 59 dB tags / 49 dB nachts und in Mischgebieten 64 dB tags / 54 dB nachts nicht überschreitet. Die Art der Gebiete ergibt sich aus den Festsetzungen in den - verbindlichen - Bebauungsplänen (§ 1 Abs. 2, § 8 Abs. 1 BauGB) oder, soweit derartige Festsetzungen nicht bestehen, aus der Einstufung des Gebiets nach § 2 Abs. 1 16. BImSchV ausgehend von den tatsächlichen baulichen Verhältnissen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 16. BImSchV; vgl. BVerwG, Urteil vom 21. März 1996 - 4 A 11.95 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 14). Unbebaute Flächen, die lediglich der Flächennutzungsplan als Baufläche oder Baugebiet darstellt (§ 1 Abs. 1 und 2 BauNVO), müssen nach den Vorschriften des Immissionsschutzrechts im Hinblick auf die etwaige zukünftige Bebauung nicht vor Verkehrsgeräuschen geschützt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist nichts dafür ersichtlich, dass der sowohl für das Bodenrecht als auch für die Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) gesetzgebungsbefugte Bund den Gemeinden mit der Flächennutzungsplanung ein Instrument in die Hand geben wollte, die immissionsschutzrechtlichen Pflichten eines öffentlichen Planungsträgers allein durch Darstellung einer Baufläche oder eines Baugebiets zu erweitern (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. September 2017 - 4 CN 6.16 - BVerwGE 159, 356 Rn. 21). Im Ergebnis verpflichtet die baurechtliche Anpassungspflicht die DB nicht zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte.

Zusammenfassend erschließt sich für die Gemeinden aus dem Fehlen eines Widerspruchs der Bahn gegen die Darstellung von Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan kein eigenständiges Abwehrrecht, wohl aber ein möglicher Anspruch auf verstärkte Berücksichtigung in der fachplanerischen Abwägungsentscheidung des Eisenbahn-Bundesamtes.

c) Anspruch der Kommune auf gerechte Abwägung der Wohnbaubelange

Eine Steigerung der Betriebsimmissionen der Bahn zulasten der benachbart im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen oberhalb der Schwelle von schädlichen Umwelteinwirkungen könnte den Anspruch der Kommune auf gerechte Abwägung ihrer Belange in der Fachplanung beeinträchtigen.

Bei der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (§ 18 S. 2 AEG). Im Planfeststellungsbeschluss hat die Planfeststellungsbehörde dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind (§ 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Abwägungsrelevant sind die durch die Darstellung einer Wohnbaufläche im Flächennutzungsplan hinreichend konkretisierte kommunale Planung und darauf einwirkende Betriebsimmissionen der Bahn oberhalb der Schwelle schädlicher Umwelteinwirkungen (§ 3 BImSchG).

Die gemeindliche Planungshoheit vermittelt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine wehrfähige, in die Abwägung einzubeziehende Rechtsposition gegen fremde Fachplanungen auf dem eigenen Gemeindegebiet, wenn das Vorhaben nachhaltig eine bestimmte Planung der Gemeinde stört, es wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht oder gemeindliche Einrichtungen in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigt (ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 - 9 A 8.15 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 170 Rn. 14 m.w.N.). Darüber hinaus muss die eisenbahnrechtliche Planfeststellungsbehörde auf noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten einer Gemeinde abwägend dergestalt Rücksicht nehmen, dass durch die Fachplanung von der Gemeinde konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötigerweise "verbaut" werden (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2016 - 4 A 4.15 - BVerwGE 157, 73 Rn. 58 m.w.N.). Solche abwägungsrelevanten Beeinträchtigungen der Planungshoheit von Kommunen im Mittelrheintal können hier vorliegen.

Wird als Folge eines erheblichen baulichen Eingriffs in Betriebsanlagen einer Eisenbahn ohne fachbehördliche Ermittlung der dadurch bewirkten Immissionen, ohne die Anhörung der Gemeinde zu dem damit ausgelösten Planungskonflikt und ohne abwägende Prüfung sowie Anordnung von Schutzmaßnahmen in die Planungsabsichten der Gemeinde eingegriffen, stehen ihr Ansprüche gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt auf ein Tätigwerden zu. Die Behörde hat auf Antrag der Gemeinde – auch außerhalb eines Planrechtsverfahrens – die von der prognostizierbaren Verkehrsentwicklung bewirkten Immissionen zu ermitteln und dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Unterrichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit und zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf die kommunalen Rechte erforderlich sind.

Der derzeit einwirkende Betriebslärm der Bahn wurde bereits ermittelt. Der Bundesgesetzgeber hat das Eisenbahn-Bundesamt als zuständige Behörde damit beauftragt, den Umgebungslärm aller Haupteisenbahnstrecken im Bestand im Turnus von fünf Jahren auf Grundlage der Betriebsdaten der Bahn zu berechnen. Eine erste Auswertung der aktuellen Ergebnisse dieser Berechnungen im Sachverhalt dieses Rechtsgutachtens legt es nahe, dass vom Betrieb der beiden Bahnstrecken durch das Mittelrheintal schädliche Umwelteinwirkung durch Umgebungslärm auf benachbarte Wohnbauflächen oberhalb sowohl der Grenzwerte des § 2 Verkehrslärmschutzverordnung (Vorsorgewerte) als auch oberhalb der von der obergerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Schwelle eines enteig-

nungsgleichen Eingriffs beziehungsweise einer Gesundheitsgefährdung einwirken. Die gebotene Untersuchung, ob und in welchem Maße dies für Wohnbauflächen im Mittlrheintal zutrifft, die in einem Flächennutzungsplan dargestellt wurden, bei dessen Aufstellung die Bahn ordnungsgemäß beteiligt wurde und dagegen keinen Widerspruch erhoben hat, bleibt einer vertiefenden Untersuchung unter Beziehung weiterer einschlägiger Flächennutzungspläne vorbehalten.

Als weitere Schritt ist zu prüfen, ob durch das konkret einwirkende Maß des Umgebungslärms auf das Plangebiet die weitere städtebauliche Entwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbaufläche in einem Bebauungsplan nach dem oben zitierten Kriterium der Rechtsprechung „unnötigerweise verbaut“ wird.

Einleitend erfordert dies die Untersuchung, wie die im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen zwischenzeitlich städtebaulich weiterentwickelt wurden und welches Maß an Umgebungslärm auf die dortigen Standorte einwirkt. Es ist zu prüfen, ob der Bahnbetrieb die Entwicklung eines Misch- bzw. allgemeinen Wohngebiets aus den entsprechenden Darstellungen des Flächennutzungsplans unmöglich macht.

Weiterhin geboten ist die Prüfung, ob es die Bundesrepublik Deutschland als Eigentümerin der Eisenbahninfrastruktur unterlassen hat, zumutbare Trassenalternativen - wie etwa den Neubau eines Tunnels auf der rechtsrheinischen Seite zwischen Wiesbaden und Bonn oder kürzere Tunnelabschnitte, wie jenen in Rüdesheim am Rhein diskutierten Tunnel - zu planen und zu bauen, beziehungsweise welche aktiven Maßnahmen des Schallschutzes für den Betrieb der Trasse unterlassen wurden (z.B. Einhausung der Strecke, Einbau von Schienensteg(be)dämpfern, funktionales Schallschutzschleifen der Schienenoberfläche, Bau von Gabionen oder Schallschutzwänden).

Gesunde Wohnverhältnisse können nicht nur durch Schallschutz am Schienenweg, sondern auch durch die Festsetzung von Flächen für Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Baugebiet gewährleistet werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB). Je nach den Umständen des Einzelfalls kann es bauplanungsrechtlich auch zulässig sein, die Immissionen durch eine Kombination von passivem Schallschutz, Stellung und Gestaltung von Gebäuden sowie Anordnung der Wohn- und Schlafräume zu mindern (BVerwG, Urteil vom 22. März 2007 - 4 CN 2.06 - BVerwGE 128, 238 Rn. 15).

Zu berücksichtigen ist dabei, ob und in welchem Maß der Umgebungslärm seit der Beteiligung der Bahn am Entwurf des jeweiligen Flächennutzungsplanes gesteigert wurde. Erheblich ist dabei, dass die Bahn die Belastung in Kenntnis der Bauleitplanung der Kommune gesteigert hat.

Auch ist zu berücksichtigen, ob die Bahn oder das Eisenbahn-Bundesamt gehalten waren, Vorgaben des jeweiligen Regionalen Raumordnungsplans zum Immissionsschutz von Wohnbauflächen bei der Weiterentwicklung der Bahnstrecken zu berücksichtigen.

Im Ergebnis ist es denkbar, dass die zuständige eisenbahnrechtliche Aufsichtsbehörde und die Betreiberin der Infrastruktur aus Anlass der Generalsanierung gehalten sind, Lärmschutzmaßnahmen zugunsten der im Flächennutzungsplan dargestellten Bauflächen in Erwägung zu ziehen. Das Rechtsgutachten empfiehlt den Gemeinden, diese Ansprüche durch einen umfassend zu begründenden Antrag gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt zu verfolgen.

2. Ansprüche der BI Mittelrheintal als anerkannter Umweltverband

Die als gemeinnütziger Verein organisierte Bürgerinitiative Mittelrheintal strebt vor dem Umweltbundesamt ihre Anerkennung als Umweltvereinigung an. Nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz sind anerkannte Umweltvereinigungen berechtigt, Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen einzulegen, die nach umweltrechtlichen Vorschriften ergehen und Rechte Dritter berühren können. Anfechtungsgegenstand einer denkbaren verwaltungsgerichtlichen Klage ist das Unterlassen einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Zusammenhang mit der geplanten Generalsanierung der beiden Eisenbahnstrecken durch das Mittelrheintal. Sollte eine solche Prüfung der Umweltverträglichkeit aus Anlass des Vorhabens der Generalsanierung unterlassen werden, ist diese Entscheidung als Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz anzusehen, gegen den die Umweltvereinigung gerichtlich vorgehen kann.

Für die Beurteilung der Erfolgsaussichten einer „Umweltrechtlichen Verbandsklage“ ist entscheidend, ob die geplante Generalsanierung der Eisenbahnstrecken eine Pflicht zur Prüfung der Umweltverträglichkeit und ein Planfeststellungsverfahren erfordert. Nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung UVPG sind bestimmte Vorhaben pflichtgemäß auf die Umweltverträglichkeit zu prüfen. Hierzu zählen gemäß Anlage 1 Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“ zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, insbesondere wesentliche Änderungen von der Verkehrsinfrastruktur. Eine Generalsanierung kann als wesentliche Änderung gelten, wenn sie erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Denkbar ist das durch Emissionen und Immissionen etwa von Lärm, Feinstaub und Erschütterungen sowohl während der Phase der Bauarbeiten als auch als Folge der durch die Generalsanierung eröffneten, veränderten Betriebsweise der Bahnstrecken.

Für die Änderung von Infrastrukturen der Eisenbahn ist gemäß § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz ein Planfeststellungsverfahren erforderlich. Ob die hier geplanten Generalsanierungen als Änderung im Sinne dieses Gesetzes anzusehen ist, hängt von deren konkreten Inhalt und Umfang ab, die weitere Aufklärung bedürfen.

In der Rechtsprechung wurde mehrfach entschieden, dass nicht jede bauliche Maßnahme an einer bestehenden Eisenbahnstrecke eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder ein Planfeststellungsverfahren erfordert. So hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 15. Oktober 2020 (Az. 7 A 9.19, Juris) klargestellt, dass die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung von der Art und dem Umfang des Vorhabens abhängt. Reine Maßnahmen der Unterhaltung der Strecke bedürfen in der Regel keines Planfeststellungsverfahrens, während umfangreiche Umbauten oder Steigerungen beziehungsweise Erweiterungen der Kapazität dies erforderlich machen können.

Das Rechtsgutachten empfiehlt der Bürgerinitiative, beim Eisenbahn-Bundesamt den konkreten Inhalt der beiden geplanten Generalsanierungen an den beidseitigen Bahnstrecken durch das Mittelrheintal – auch im Wege der Akteneinsicht – in Erfahrung zu bringen und dort die Beteiligung des Umweltverbandes im Rahmen einer durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung und eines Planfeststellungsverfahrens einzufordern.

3. Ansprüche von Bahnanliegern gegen das EBA auf Schutz vor schädlichen Immissionen

Die Eigentümer der in der Regel zum Wohnen genutzten Häuser und Eigentumswohnungen haben zusammenfassend Ansprüche auf Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen des Bahnbetriebs, die sie gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt geltend machen können.

(i) Inhalt der Schutzansprüche

Das Gutachten prüft Ansprüche auf Schutz der Anwohner gegen schädliche Umwelteinwirkungen des Betriebes der Bahnstrecken durch das Mittelrheintal. Zweck des Immissionsschutzgesetzes ist es, Menschen vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen (§ 1 Abs. 1 BImSchG). Schädliche Umwelteinwirkungen sind Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen (§ 3 Abs. 1 BImSchG). Bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung von Eisenbahnen ist sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (§ 41 Abs. 1 BImSchG). Das gilt nicht, soweit die Kosten der Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen würde (§ 41 Abs. 2 BImSchG). Werden bei diesen Maßnahmen die in der Verkehrslärmschutzverordnung festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten, hat der Eigentümer einer betroffenen baulichen Anlage gegen die „Bahn“ (DB InfraGO AG) einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Die Entschädigung ist zu leisten für Schallschutzmaßnahmen an den baulichen Anlagen in Höhe der erbrachten immissionsschutzrechtlich notwendigen Aufwendungen (§ 42 BImSchG).

Das Eisenbahn-Bundesamt hat der Bahn in einem solchen Verfahren nach der Vorgabe des Gesetzes Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind (§ 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Treten nach Unanfechtbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens auf das Recht eines anderen erst nach Unanfechtbarkeit des Plans auf, so kann der Betroffene Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen (§ 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG).

Der Gesetzgeber regelt einen Anspruch auf nachträgliche Anordnungen des Immissionsschutzes ausdrücklich für den Fall, dass ein eisenbahnrechtliches Planfeststellungsverfahren für eine Betriebsanlage der Eisenbahn durchgeführt wird. Das Gutachten prüft und begründet, dass diese Regelungen entsprechend Anwendung für die Fallgestaltung finden, dass für einen Streckenabschnitt *k e i n* eisenbahnrechtliches Planrechtsverfahren durchgeführt wurde und gleichwohl die Immissionsgrenzwerte des § 2 der Verkehrslärmschutzverordnung durch den Bahnbetrieb wesentlich überschritten werden. Für diese Fallgestaltung leitet das Rechtsgutachten einen Anspruch von Streckenanliegern gegen das Eisenbahn-Bundesamt ab,

- die Lärmbelastung unter Berücksichtigung der aktuellen und der in einem Prognosezeitraum für die Zukunft zu belastenden Verkehrsbelastungen und die daraus resultierenden Fassadenpegel an den betroffenen Wohnhäusern der Anspruchsteller zu ermitteln und
- der DB InfraGO AG die Errichtung vorrangig von aktiven Maßnahmen des Schallschutzes und hilfsweise Maßnahmen des passiven Schallschutzes jeweils nach Maßgabe der zur Vorsorge erlassenen Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung aufzuerlegen.

Das Gutachten erläutert die in gerichtlichen Verfahren dargelegten Gegenargumente der DB und auch von Instanzgerichten, setzt sich mit ihnen gutachterlich auseinander und begründet unter Erläuterung der rechtlichen Risiken einen nach Meinung des Rechtsgutachters vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit hinreichend erfolgversprechend einklagbaren Anspruch der Anwohner auf Lärmschutz nach den Vorsorgegrundsätzen der Verkehrslärmschutzverordnung.

(ii) Aufklärung über den Inhalt von 322 Planrechtsentscheidungen für das Mittelrheintal

Das Eisenbahn-Bundesamt teilte dem Rechtsgutachten auf Anfrage mit, dass für beide - oft nur wenige Kilometer Länge umfassenden Teilstrecken der - Bahnstrecken im Mittelrheintal insgesamt 322 Planrechtsverfahren durchgeführt worden seien. Die Geltendmachung des Anspruchs auf nachträglichen Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen des Bahnbetriebs erfordert für den jeweiligen Streckenabschnitt die Prüfung in den Akten des Eisenbahn-Bundesamtes, ob in dem jeweiligen eisenbahnrechtlichen Planrechtsverfahren der Bahn bereits die angesprochenen immissionsschutzrechtlichen Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen der Schutzes gegen Lärm, Feinstaub und Erschütterungen auferlegt wurden und ob diese umgesetzt wurden. Für diesen Fall sind die heute tatsächlich einwirkenden Immissionen mit dem in der Planrechtsentscheidung prognostizierten Immissionen zu vergleichen. Nur wenn die tatsächlich einwirkenden Immissionen die Prognose erheblich übersteigen, können die jeweils Betroffenen die angesprochenen Vorkehrungen oder Anlagen von der Behörde einfordern.

(iii) Empfehlung der Strategie der Anspruchstellung entsprechend der »Perlen einer Kette«

Das Rechtsgutachten kommt zu der Empfehlung, beim Eisenbahn-Bundesamt für stark durch Immissionen des Bahnbetriebs betroffene Anwohner aus dem Mittelrheintal solche Ansprüche auf nachträglichen Schutz gegen Immissionen in Form von Bahnlärm, Erschütterungen und Feinstaub begründet geltend zu machen. Sollte die Behörde die Ansprüche ablehnen, erfolgt dies in einem schriftlichen Bescheid mit Rechtsmittelbelehrung, der in der Regel nur innerhalb eines Monats durch eine Verwaltungsklage anfechtbar ist. Mit Blick auf die in jedem Verwaltungsprozess gegebenen (Kosten-) Risiken empfiehlt das Rechtsgutachten, dass in jeder Gemeinde des Mittelrheinteils nicht alle, sondern nur sorgfältig ausgewählte und durch Bahnlärm stark betroffenen Wohnanlieger diese Ansprüche exemplarisch und stellvertretend für alle anderen Betroffenen geltend machen. Die Auswahl sollte auch unter dem Kriterium erfolgen, dass die Anspruchsteller bereit sind, ihre Rechte durch die Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit einzuklagen und eine Finanzierung der Kostenrisiken gesichert ist.

4. Ansprüche von Wohneigentümern auf Schallschutz gegen die DB InfraGO AG

Das Rechtsgutachten kommt weiterhin zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass Eigentümer von Wohnimmobilien auch einen zivilrechtlichen Rechtsanspruch direkt gegenüber der DB InfraGO AG auf Ersatz der Kosten für einen angemessenen Schallschutz haben, wenn für den Streckenabschnitt keine Planrechtsentscheidung zum Schallschutz existiert.

Der Eigentümer eines Grundstücks kann die Zuführung von Geräuschen, Feinstaub oder Erschütterungen von einem (Bahn-) Grundstück insoweit verbieten, als diese Einwirkung die Benutzung seines Grundstücks wesentlich beeinträchtigt. Der Anspruch wandelt sich in einen solchen auf Geldersatz, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung durch eine ortsübliche Benutzung des anderen Grundstücks herbeigeführt wird oder die Einwirkung nicht durch Maßnahmen verhindert werden kann, die Benutzern dieser Art wirtschaftlich zumutbar sind (§ 906 Abs. 2 BGB).

Das Rechtsgutachten fasst die Verteidigung der DB InfraGO AG gegen diesen Anspruch in noch anhängigen Rechtsmittelverfahren von Klägern außerhalb des Mittelrheintals mit erheblichen Immissionsbelastungen des Bahnbetriebs dahingehend zusammen, dass nach der Ansicht des Betreibers der Infrastruktur solche Ansprüche aus mehreren Gründen ausgeschlossen seien. So würden solche von absolutistischen Herrschern erteilte *Conzessionen* oder landespolizeirechtliche Unternehmergenehmigungen aus dem 19. Jahrhundert einen ewigen Bestandsschutz des Bahnbetriebes auch in Ansehung von Immissionen in der Qualität eines Grundrechtseingriffs begründen. Nach jahrzehntelangem Bahnbetrieb sei kein Zweifel an dessen Rechtmäßigkeit mehr begründet. Zudem beruft sich die DB auf den Ausschluss aller Ansprüche als Folge der Rechtsinstitute einer fiktiven Widmung bzw. einer fiktiven eisenbahnrechtlichen Planfeststellung. Diese Rechtsansicht hat sich auch das Eisenbahn-Bundesamt in der Korrespondenz mit Bürgern zu eigen gemacht.

a) Der Begriff „Bestandsschutz“ wird zwar gesetzlich nicht definiert, er hat aber im Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht große Bedeutung. Er gewährleistet, dass sich die formell beziehungsweise materiell legale Existenz oder Nutzung der baulichen Anlage gegen neues entgegenstehendes Recht durchsetzt. Der Schutz wird aus dem Grundrecht des Eigentums abgeleitet. Bestandsschutz hat seine wesentliche Bedeutung als Abwehrrecht gegen bauaufsichtliche Ordnungsverfügungen. Er schützt eine ursprünglich im Einklang mit dem seinerzeitigen Recht errichtete Anlage davor, wegen einer Änderung der Rechtslage vernichtet werden zu müssen oder in ihrer Ausnutzbarkeit eingeschränkt zu sein. Darüber hinaus berechtigt der Bestandsschutz dazu, die zur Erhaltung und zeitgemäßen Nutzung der Anlage notwendigen Maßnahmen durchzuführen, soweit die Identität der Anlage gewahrt bleibt. Auch im Rahmen des öffentlichen Baunachbarrechts hat der Bestandsschutz Bedeutung: Er kann dazu führen, dass ein Nachbar sich nicht erfolgreich gegen eine Anlage wehren kann. In diesen Fällen liegt zwar ein Verstoß gegen öffentlich-rechtliche, den betreffenden Nachbarn schützende Vorschriften vor; der Anspruch kann aber dem Bauherrn gegenüber nicht durchgesetzt werden.

b) Allerdings darf die Bedeutung des Bestandsschutzes als Abwehrrecht nicht überschätzt werden. Das Wesen und die Begründung des Bestandsschutzes liegen im Grundgesetz, wonach das Eigentum gewährleistet wird (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG). Allerdings konkurriert das Eigentumsrecht oftmals mit anderen hochrangigen Rechten und muss immer wieder hinter diesen zurücktreten. Denn im Grundgesetz heißt es auch, dass die Gesetze „Inhalt und Schranken“ von Eigentum bestimmen, also den Eigentumschutz einschränken können. In allen Bundesländern folgt aus der jeweiligen Bauordnung die Befugnis der Bauaufsichtsbehörden, trotz Bestandsschutzes einzuschreiten, wenn dies wegen einer Gefahr für Leben oder Gesundheit erforderlich ist. Dies steht entweder in einer gesonderten Vorschrift oder folgt aus der allgemeinen Ermächtigungsgrundlage für Bauordnungsverfügungen. Die Bauämter

sind daher im Falle einer Gefahrenlage berechtigt, eine Anpassung an die aktuellen Rechtsvorschriften zu verlangen oder die Nutzung zu untersagen. Dabei sind keine hohen Anforderungen an das Vorliegen einer konkreten Gefahr zu stellen.

c) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kann sich die DB InfraGO AG als Betreiberin des Eisenbahnschienennetzes gegenüber Schutzansprüchen der Gemeinden oder Anlieger weder auf einen Bestandsschutz noch auf eine fingierte Planfeststellung, wie sie in § 71 Abs. 2 S. 1 LuftVG geregelt ist, berufen. Sie ist vielmehr ohne Einschränkung in das immissionsschutzrechtliche System der Abwehr von Geräusch- und Erschütterungsimmissionen sowie der zivilrechtlichen Entschädigungspflicht (§ 906 BGB) eingebunden (BGH Urteil vom 27.10.2006 – V ZR 2/06, NVwZ – RR 2007, 596, Juris Rn. 12). Auch der Gedanke der zeitlichen Priorität schließt nach den überzeugenden Argumenten im Urteil des Bundesgerichtshofs vom 27.10.2006 weder Ansprüche aus noch führt er zu einer Erhöhung der Zumutbarkeitsgrenze. Auch wer sich in Kenntnis einer vorhandenen Emissionsquelle in deren Nähe ansiedelt, ist nur zur Duldung der Immissionen verpflichtet, die sich in den Grenzen der zulässigen Richtwerte halten (BGH a.a.O., Juris Rn. 17).

d) Der Neubau oder die Änderung von Betriebsanlagen einer Eisenbahn ist nach § 18 Abs. 1 S. 1 AEG nur zulässig, wenn der Plan vorher festgestellt wurde. Im Planfeststellungsverfahren sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (§ 18 Abs. 1 S. 2 AEG). Für das Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 72 bis 78 VwVfG nach Maßgabe des AEG (§ 18 Abs. 1 S. 3 AEG). Nach § 74 Abs. 2 S. 2 und 3 VwVfG sind dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Für den Fall, dass solche Vorkehrungen oder Anlagen „untunlich“ oder mit dem Vorhaben unvereinbar sind, wird dem Betroffenen ein Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld gewährt. Treten nach Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses nicht voraussehbare nachteilige Wirkungen des Vorhabens bzw. der dem Plan entsprechenden Anlagen auf, kann der Betroffene gemäß § 75 Abs. 2 S. 2 und 4 VwVfG entsprechende Anordnungen verlangen bzw. bei Untunlichkeit oder Unvereinbarkeit mit dem Vorhaben Entschädigungsansprüche geltend machen.

e) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs gewährleistet das im Planfeststellungsverfahren gemäß §§ 74 Abs. 2, 75 Abs. 2 VwVfG zur Verfügung gestellte Instrumentarium einschließlich der verwaltungsgerichtlichen Klage gegen den ergangenen Planfeststellungsbeschluss im Regelfall einen hinreichenden Schutz des Eigentums Dritter. Über § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG hinaus sind danach auch zivilrechtliche Ansprüche aus §§ 1004, 906 BGB und insbesondere Entschädigungsansprüche nach § 906 Abs. 2 S. 2 BGB grundsätzlich ausgeschlossen (BGH, Urt. v. 23.4.2015 – III ZR 397/13, NVwZ 2015, 1317, Rn.11-13; Urt. v. 30.10.2009 – V ZR 17/09, NJW 2010, 1141, Rn. 15-18, 28-32; v. 10.12.2004 – V ZR 72/04, BGHZ 161, 323, Juris-Rn. 11, 15, 19). Der Vorrang der im Planfeststellungsverfahren gegebenen Rechtsbehelfe gilt auch, wenn der Vorhabenträger nachbarschützende Planvorgaben nicht einhält (BGH, Urt. v. 30.10.2009, a.a.O., Ls. und Rn. 26 ff., 34).

f) Der Ausschluss (insbesondere) zivilrechtlicher Entschädigungsansprüche aus § 906 Abs. 2 S. 2 BGB greift dagegen nicht, wenn und soweit die im Planfeststellungsverfahren zur Verfügung stehenden Möglichkeiten dem berechtigten Interesse des durch das Vorhaben betroffenen Anliegers ausnahmsweise nicht hinreichend Rechnung tragen (BGH, Urt. v. 23.4.2015, a.a.O., Rn. 15; Urt. v. 10.12.2004, a.a.O., Juris-Rn. 15). Das gilt etwa dann, wenn nicht voraussehbare nachteilige Wirkungen des Planvorhabens zu durch Schutzvorkehrungen nicht mehr zu verhindernden Substanzbeeinträchtigungen des Eigentums Dritter führen (BGH, Urt. v. 23.4.2015, a.a.O., Rn. 18 ff., 31).

g) Aus diesen Rechtsgrundsätzen ergeben sich Grenzen der Sperrwirkung des Planfeststellungsverfahrens für zivilrechtliche (Unterlassungs- bzw. Entschädigungs-) Ansprüche, die in den Entscheidungen der Landgerichte Aschaffenburg, Bochum und Dortmund nicht beachtet sind.

(1) Dabei wird zunächst verkannt, dass im Planfeststellungsverfahren auch die zukünftigen Immissionen des Betriebs eines Vorhabens mit Wirkungen zulasten Dritter zu ermitteln und mit den öffentlichen Interessen etwa der Gemeinden und der (Eigentums-) Interessen Dritter abzuwägen sind sowie orientiert am (normativ geregelten) Schutzansprüchen des Selbstgestaltungsrecht der Gemeinden und der körperlichen Unversehrtheit sowie des Eigentums Dritter als Ergebnis einer Abwägung dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen sind, die zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so hat der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld (§ 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG).

(2) Bei einer im Eisenbahnrecht normativ bewusst nicht geregelten fiktiven Planfeststellung auf Grundlage einer konkludenten Widmung einer jahrzehntelang betriebene Bahnstrecke fehlt es an der Ermittlung der zukünftigen Immissionen des Betriebes dieses Vorhabens, an der Abwägung der Interessen Dritter, an der Entscheidung über Schutzansprüche, an der Entscheidung über die Errichtung von Anlagen zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer sowie an einer Entscheidung über Ansprüche auf angemessene Entschädigung in Geld. Dies folgt schon daraus, dass die eisenbahnrechtliche zuständige Behörde diese Belange im Fall der angedachten Fiktion gerade nicht ermittelt hat und daher auch keine Entscheidung zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer getroffen hat.

(3) Der Ausschluss von Ansprüchen nach bzw. entsprechend § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG kann nicht weiter reichen als die nach dem Gesetz und dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Problembewältigung (BVerwG, Urt. v. 19.2.2014 - 7 A 24/12, NVwZ 2014, 1454, Rn. 26) gebotene Berücksichtigung öffentlicher und privater Belange im Rahmen der Abwägung und der zu treffenden Entscheidung. Daher gilt die Ausschlusswirkung nur für solche Ansprüche, die von der Genehmigungs-, Konzentrations- und Gestaltungswirkung der Planfeststellung (vgl. BVerwG, Urt. v. 7.9.1979 - IV C 58.76, BVerwGE 58, 281, Juris-Rn. 19) erfasst werden.

(4) Bei der unterstellten, aber im Recht der Eisenbahn gesetzlich nicht geregelten und eröffneten Fiktion eines Planfeststellungsbeschlusses als Folge einer konkludenten Widmung nach jahrzehntelangem Betrieb werden zukünftige Immissionen oberhalb der Schwelle einer wesentlichen Beeinträchtigung der benachbarten (Wohn-) Nutzung eines Grundstücks als nachteilige Wirkungen des Vorhabens auf Rechte anderer nicht erfasst, weshalb diese Grundstücksnachbarn auch mit ihren zivilrechtlichen Ansprüchen auf Unterlassung bzw. Geldersatz gemäß § 906 BGB auch durch dies im Urteil diskutierte Rechtsinstitut der Fiktion einer Planfeststellung nicht ausgeschlossen sind.

(5) Dies erkennt die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs im Urteil vom 27.10.2006 (- V ZR2/06) zum Parallellfall der wesentlichen Beeinträchtigung der Wohnnutzung durch den Bahnbetrieb auf einer Brücke als Teil einer benachbart betriebenen Bahnstrecke.

h) Mit dem Planfeststellungsbeschluss wird ein präventives, durch Art. 18 Abs. 1 S. 1 AEG statuiertes Bauverbot aufgehoben (vgl. Schoen in Kühling/Otte AEG Einführung § 18 Rz. 6; Vallendar in Beck'scher AEG Kommentar, § 18 Rz. 23; Bonk/Neumann, VwVfG § 75 Rn. 6). Diese Wirkung des Planfeststellungsbeschlusses kann insoweit ohne weiteres mit der Wirkung einer Baugenehmigung

nach den Landesbauordnungen verglichen werden. Wurde eine Eisenbahnbetriebsanlage ohne die erforderliche Planfeststellung oder Plangenehmigung gebaut, »so stellt sie sich als formell illegal dar.« (Schoen a.a.O.)

i) Da mit der Planfeststellung zugleich eine konstitutive Raumnutzungsentscheidung getroffen wird, führt – so der Kommentar zum AEG – »die formelle Illegalität des Eisenbahnvorhabens – anders als im konventionellen öffentlichen Baurecht – zwangsläufig auch zur materiellen Illegalität. Man muss hier daher über den Erlass einer Beseitigungsverfügung nachdenken. In jedem Fall erscheint bis zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung die Verhängung eines Baustopps angezeigt.« (Schoen a.a.O. Rz. 7 unter Verweis auf Kautz, NuR 2017, 163, 165 ff.)

j) Als Konsequenz erkennt die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes trotz jahrzehntelanger Nutzung einer Bahnstrecke einen Anspruch an, wesentliche Beeinträchtigungen einer Wohnnutzung durch den Bahnbetrieb dadurch abzuwenden, dass notwendige Maßnahmen des Schallschutzes zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte des § 2 der 16. BImSchV ergriffen werden. Das höchste deutsche Zivilgericht begründet die Anwendbarkeit dieser strengen Grenzwerte aus der Auslegung der gesetzlichen Voraussetzung der „wesentlichen Beeinträchtigung“ der Nutzung eines Grundstückes. Diese Grenzwerte beziffern sich auf Fassadenpegel für ein Wohngebiet von tags/nachts L_{eq} 59/49 dB (A) und für ein Mischgebiet von tags/ nachts L_{eq} 64/54 dB (A).

k) Die DB InfraGO AG beruft sich weiter darauf, ihr Streckenbetrieb diene öffentlichen Interessen; der Bundesgerichtshof greift das Argument auf und verweist die Bahn darauf, dass ihr diese Funktion die Anwendung der noch schärferen Grenzwerte der Technischen Anleitung Lärm erspare, die für Gewerbebetriebe Anwendung finden.

l) Dem von der DB reklamierten Bestandsschutz der Bahnstrecken hält der Bundesgerichtshof auch entgegen, dass das damit angesprochene öffentlich-rechtliche „Prioritätsprinzip“ im Zivilrecht nicht anwendbar sei. Auch wer nachträglich an einer Bahnstrecke ein Wohngebäude erwirbt oder errichtet, hat danach Anspruch auf Einhaltung der vorgenannten Vorsorgewerte.

m) Solche zivilrechtlichen Ansprüche sind allerdings gesetzlich ausgeschlossen, wenn für den Streckenabschnitt ein eisenbahnrechtlicher Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden ist. Das Rechtsgutachten erläutert die in der Rechtsprechung vertretene Auffassung, dass ein solcher Ausschluss auch durch eine Plangenehmigung bewirkt werden kann, wenn darin die Ansprüche auf Immissionsschutz geprüft wurden. Zur Vermeidung eines solchen Ausschlusses ist daher für den jeweiligen Streckenabschnitt die Prüfung notwendig, ob ein Planrechtsverfahren mit Prüfung des Immissionsschutzes für die Streckenanlieger durchgeführt wurde.

n) Das Rechtsgutachten berichtet über die Strategie der Bahn in bundesweit im vergangenen Jahrzehnt anhängigen zivilrechtlichen Rechtsstreitigkeiten. Das Unternehmen habe dort alle Tatbestandsvoraussetzungen der Anspruchsnorm unter Beweisantritt bestritten und so eine zeitintensive gerichtliche Beweisaufnahme insbesondere über das Maß des einwirkenden Bahnlärms erforderlich gemacht. Die Zivilgerichte waren methodisch verunsichert, ob der Lärm nun durch eine Berechnung nach der Anlage 2 zur Verkehrslärmschutzverordnung oder durch eine Messung an der Fassade oder im Schlafraum zu ermitteln war. Beauftragte Sachverständigen berichteten den Gerichten mehrfach, dass während des Messzeitraums der Güterzugbetrieb untypisch reduziert war. Eine sich als Konsequenz aufdrängende Beweisaufnahme ohne Kenntnis beider Prozessparteien sieht der Zivilprozess nicht vor. Diese Faktoren führten oft dazu, dass erstinstanzliche Entscheidungen mehrfach erst nach sechs bis acht Jahren ergangen sind und erhebliche Kosten durch den Zeitaufwand der Sachverständigen

verursacht wurden. Weiterhin wird berichtet, dass die DB den Rechtsweg durch die Instanzen ausschöpft und bei drohenden Prozessniederlagen im Berufungsverfahren die Kläger mit einem finanziell attraktiven Vergleichsangebot zum Einlenken motiviert. So konnten Prozessvergleiche mit Zahlungsansprüchen der klagenden Bahnanlieger zwischen 10.000 € und 55.000 € abgeschlossen werden.

o) Der von den Gerichten zur Bemessung der Gerichtsgebühr und der Vergütung der Rechtsanwälte festzusetzende Streitwert solcher Klageverfahren entzieht sich einer präzisen Kalkulationsmöglichkeit, weil der Wert des vorrangig geltend gemachten Abwehranspruchs durch eine Schätzung des Gerichts zu ermitteln ist. Dabei orientieren sich die Gerichte auch in dem durch die Emissionen geminderten Verkehrswert des Hausgrundstücks und kommen so auf Werte von mehreren einhunderttausend Euro. Das Rechtsgutachten berichtet mit Blick auf diese Kostenrisiken von der Praxis der Kanzlei des Gutachters, solche Prozesse, nur für Kläger mit einer Deckungszusage einer Rechtsschutzversicherung, die auch das Risiko des selbst genutzten Wohneigentums umfasst, zu betreiben und das Risiko der Höhe der anwaltlichen Vergütung durch die Vereinbarung eines Zeithonorars zu minimieren.

Zusammenfassend berichtet das Rechtsgutachten, dass Ansprüche auf Geldersatz für notwendige Schallschutzmaßnahmen in den vergangenen zwei Jahrzehnten vor einzelnen Landgerichten erfolgreich eingeklagt, vor anderen Landgerichten die Klagen abgewiesen wurden und in mehreren Fällen zweitinstanzlich Vergleiche mit der DB abgeschlossen wurden, die das Bahnunternehmen auch zu mittleren fünfstelligen Zahlungen eines Geldersatzes verpflichteten.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass Wohnanlieger aus dem Mittelrheintal von Bahnstrecken, für die bislang keine Planrechtsentscheidung zum Schallschutz ergangen ist, hinreichend erfolgversprechend eine Klage auf Geldersatz für die notwendigen Schallschutzmaßnahmen orientiert an den Vorsorgewerten der Verkehrslärmschutzverordnung geltend machen können. Die Kostenrisiken sollten dabei durch Einholen einer Deckungszusage der Rechtsschutzversicherung vermieden werden; gegenüber der Versicherung sollten die Betroffenen nicht selbst tätig werden, sondern sich auf ein rechtliches Gutachten eines Fachanwalts stützen.

5. Zusammenfassung

Das Rechtsgutachten empfiehlt den Gemeinden im Mittelrheintal, in einem qualifizierten Aufstellungsbeschluss zur Änderung ihres Flächennutzungsplans ihre Planung zugunsten von Bauflächen und Baugebieten für eine Wohnnutzung hinreichend zu konkretisieren. Über diese Planungsabsicht sollten die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange unterrichtet werden (§ 4 Abs. 1 BauGB) und die Öffentlichkeit frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung unterrichtet werden (§ 3 Abs. 1 BauGB).

Die in ihren im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen oder beim Betrieb kommunaler Einrichtungen - derzeit oder voraussichtlich nach Verwirklichung der Generalsanierung - durch Betriebsimmissionen der DB InfraGO AG oberhalb der Schwelle einer schädlichen Umwelteinwirkungen betroffenen Gemeinden des Mittelrheintales haben nach dem Rechtsgutachten hinreichend erfolgversprechende Ansprüche gegen das Eisenbahn-Bundesamt auf abwägende Berücksichtigung ihrer schützenswerten Rechte. Den Gemeinden ist empfohlen, sowohl dem Eisenbahn-Bundesamt als auch der DB InfraGO AG den kompletten Sachverhalt und relevante für die Publikation auszuwählende Auszüge aus dem Rechtsgutachten mit der Forderung nach Ermittlung des Maßes der Betriebsimmissionen und deren abwägende Berücksichtigung in einem Planverfahren bzw. im Rahmen der nachträglichen Anordnung von Vorkehrungen oder Leuten Errichtung und Unterhaltung von Anlagen des Immissionsschutzes unter Fristsetzung vorzutragen.

Nach fruchtlosem Ablauf der Frist steht den Gemeinden bei Untätigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes oder einer rechtswidrigen Entscheidung Rechtsschutz im Rahmen eines Klageverfahrens vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit offen.

Das Rechtsgutachten zeigt weiterhin auf, dass die Bürgerinitiative im Mittelrheintal gegen Umweltschäden durch die Bahn e.V. Ansprüche nach dem Umweltinformationsgesetz auf Einsicht in die Akten des Eisenbahn-Bundesamtes und/oder der DB InfraGO AG geltend machen kann, nach ihrer Anerkennung durch das Umwelt-Bundesamt einen Anspruch auf Beteiligung im eisenbahnrechtlichen Planrechtsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung hat und - ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen - Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung des Eisenbahn-Bundesamtes oder deren Unterlassung einlegen kann, wenn die Entscheidung oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht (§ 2 Umwelt-Rechtsberatungsgesetz - UmwRG -).

Das Rechtsgutachten verweist strategisch auf die ergänzende Möglichkeit, dass Eigentümer von Wohneigentum, welches durch schädliche Umwelteinwirkungen des Betriebs der Bahn in der Nutzung wesentlich beeinträchtigt wird, vom Eisenbahn-Bundesamt die Anordnung von Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen zum Immissionsschutz verlangen kann, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen. Das Gutachten erläutert eine Abwägung zwischen dem Maß der Betroffenheit, der Effizienz des geltend zu machenden Rechtsschutzes und der dabei aufgerufenen Kostenrisiken und entwickelt eine Strategie zur Auswahl der Kläger aus den Gemeinden im Mittelrheintal als »*Perlen an einer Schnur*«.

Auch zivilrechtlich können einzelne - vorrangig mit dem Risiko des Wohneigentums rechtsschutzversicherte - Eigentümer solcher zum Wohnen genutzter Grundstücke in Nachbarschaft einer der beiden Bahnstrecken durch das Mittelrheintal schon gegen die gegenwärtige Überschreitung der Grenzwerte zur Vorsorge des § 2 der Verkehrslärmschutzverordnung durch den Bahnbetrieb unter den im Gutachten im Detail erläuterten Voraussetzungen Ansprüche gegenüber der DB InfraGO AG geltend

machen. Das Gutachten erörtert die rechtlichen Risiken, begründet aber auch eine hinreichende Aussicht auf Erfolg für Klagen auf Geldersatz von Wohnanliegern an Streckenabschnitten ohne Planrechtsentscheidung zum Schallschutz. Das Rechtsgutachten empfiehlt solche Klagen nur Wohnanliegern mit einer Deckungszusage ihrer Rechtsschutzversicherung.

C. Beschwerde an die Europäische Union gegen die Qualität des Lärmaktionsplanes

Auch europäisches Recht verpflichtet das Eisenbahn-Bundesamt, einen Lärmaktionsplan aufzustellen, der in Ansehung der erkannten Gesundheitsgefährdungen durch Bahnlärm Maßnahmen zur Abhilfe entwickelt.

Das Eisenbahn-Bundesamt hat als zuständige Behörde seit dem Jahr 2008 Lärmaktionspläne aufzustellen, mit denen für Haupteisenbahnstrecken »Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden« (§ 47d Abs. 1 S. 1 BImSchG). Die Festlegung von Maßnahmen in den Plänen ist in das Ermessen Ihrer Behörde gestellt, sollte aber auch »unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls an der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den Lärmkarten ausgewiesen werden« (§ 47 Abs. 3 S. 3 BImSchG). Die Lärmaktionspläne haben den Mindestanforderungen des Anhangs V der Richtlinie 2002/49/EG zu entsprechen und die nach Anhang VI dieser Richtlinie an die Kommission zu übermittelnden Daten zu enthalten.

Das Eisenbahn-Bundesamt stützt den Lärmaktionsplan allein auf eine Berechnung von Mittelungspegeln. Die Grenze der im Einzelfall zumutbaren Lärmbelästigung kann nach den Erkenntnissen der Umweltmedizin und auch der obergerichtlichen Rechtsprechung »nicht mathematisch exakt, sondern nur aufgrund einer wertenden Beurteilung festgelegt werden. Die Lästigkeit eines Geräusches, die rechtlich für das Immissionsschutzrecht entscheidend ist, hängt nicht allein von Messwerten (zumal von Mittelungspegeln), sondern von einer Reihe anderer Umstände ab, für die es auf das eigene Empfinden des Tatrichters ankommt ((vgl. z.B. BGHZ 46, 35, 38; BGH, Urt. v. 17. April 1986, III ZR 282/84, WM 1986, 923, 924).« (BGH, Urteil vom 8. Mai 1992 – V ZR 89/91 –, Rn. 8f. Juris).

Eine fachgerechte Regelung der Auswirkungen und Konflikte des Umgebungslärms des Bahnbetriebs erfordert zusammenfassend methodisch, dass auch insbesondere dessen gesundheitlichen Auswirkungen nach dem Stand der Lärmwirkungsforschung ermittelt und bewertet werden. Zu den Lärmproblemen und Lärmauswirkungen der Betriebsgeräusche der Eisenbahn liegt seit 2018 seitens der Weltgesundheitsorganisation eine Metastudie und seit 2019 deren fachliche Überprüfung durch das Umweltbundesamt vor. Die Weltgesundheitsorganisation »empfiehlt darin für die durchschnittliche Lärmbelastung durch Schienenverkehr einen Lärmpegel von $L_{DEN} 54$ dB(A) an der Fassade von Wohnräumen nicht zu überschreiten, weil Schienenverkehr nach Auswertung der weltweit relevanten wissenschaftlichen Studien oberhalb dieses Dauerschallpegels mit schädlichen gesundheitlichen Auswirkungen verbunden ist.« (UBA S. 13) Die WHO empfiehlt weiter »für die durchschnittliche nächtliche Lärmbelastung durch Schienenverkehr einen Lärmpegel von 44 dB(A) L_{Night} nicht zu überschreiten, da nächtlicher Schienenverkehr oberhalb dieses Dauerschallpegels mit Beeinträchtigungen des Schlafs verbunden ist.« Neuere umweltmedizinische Studien bestätigen diese Erkenntnisse. Die fachlich zur Bewertung dieser Metastudie berufene Behörde Umweltbundesamt bestätigt in ihrer Prüfung diese Empfehlungen.

Der Lärmaktionsplan führt zwar die Metastudie der WHO im Literaturverzeichnis auf, berücksichtigt aber deren Inhalt mit keinem Wort. Das o.g. Prüfergebnis des Umweltbundesamtes wird dagegen im

Entwurf des Planes weder erwähnt noch inhaltlich berücksichtigt. Der Plan berücksichtigt damit die wichtigste Bewertung einer Fachbehörde zur Gesundheitsrelevanz des Umgebungslärms nicht.

Weit mehr als eine Million Anlieger der Haupteisenbahnstrecken des Bundes werden nach der Bewertung des Umweltbundesamtes durch den Umgebungslärm des benachbarten Bahnbetriebs in ihrer Gesundheit gefährdet. Der Schutz dieser Gesundheit gegenüber dem Eisenbahnbetriebsleiter ist die verfassungsrechtliche Pflicht des Eisenbahn-Bundesamtes, die zusammenfassend im Plan missachtet wird. Die Grundrechte der Anlieger der Bahnstrecken erschöpfen sich nicht in ihrer Bedeutung als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in den grundrechtlich geschützten Bereich. Sie enthalten auch eine objektive Wertordnung (vgl. BVerfGE 7, 198 <205>), aus der sich eine Pflicht der öffentlichen Gewalt ergeben kann, die Grundrechtsträger auch gegen Beeinträchtigungen der geschützten Rechtsgüter durch Dritte in Schutz zu nehmen. Aus dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgt die Pflicht des Staates, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit der Bürger zu stellen und sie gegebenenfalls auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten Dritter zu bewahren (BVerfGE 88, 203 <251> m.w.N.). Weil Schienenverkehrslärm oberhalb eines nach der Bewertung des Umweltbundesamtes maßgeblichen Fassadenpegels von $L_{DEN} > 54 \text{ dB(A)}$ mit schädlichen gesundheitlichen Auswirkungen und oberhalb eines nächtlichen Fassadenpegel von $L_N > 44 \text{ dB(A)}$ L_{Night} mit gesundheitsrelevanten Beeinträchtigungen des Schlafs verbunden ist, verpflichtet das Verfassungsrecht das Eisenbahn-Bundesamt, kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Abwehr der Gesundheitsgefahren auch im Lärmaktionsplanes zu entwickeln und durchzusetzen.

Für fast alle Bestandsstrecken fehlt es an einem eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsbeschluss unter Ermittlung und Abwägung der Belange des Lärmschutzes und damit an der formellen und materiellen Legalität des Eisenbahnbetriebs (vgl. Schoen in Kühling/Otte, Allgemeines Eisenbahngesetz, Einf. § 18 Rz. 7; Vallendar in Beck'scher AEG Kommentar § 18 Rz. 275). Für das Eisenbahn-Bundesamt drängt sich daher auch im Lärmaktionsplan die Entscheidung auf, für die Bereiche dieser Strecken mit Umgebungslärm oberhalb von $L_{DEN} > 54 \text{ dB(A)}$ oder $L_N > 44 \text{ dB(A)}$ L_{Night} den Erlass einer Regelung zur Betriebsbeschränkung gegenüber der DB InfraGO AG aufzuzeigen. Abhängig vom Maß der Überschreitung der Schwelle zur Gesundheitsrelevanz können dies auch Einschränkungen der Höchstgeschwindigkeit etwa zur Nachtzeit auf 50 oder 30 km/h sein. Dies ist angesichts des hohen Verfassungsranges des Schutzes der Gesundheit eine noch verhältnismäßige Maßnahme, weil es für diese Bahnstrecken an einem Bestandsschutz fehlt.

Existiert für eine Bahnstrecke dagegen ein Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung mit Regelungen zum Schallschutz und überschreitet der im Rahmen der Berechnung des Umlegungsplans ermittelte und nach den Maßstäben des Umweltbundesamtes bewertete Bahnlärm die Schwelle einer Gesundheitsgefahr, drängt sich für das Eisenbahn-Bundesamt im Lärmaktionsplan die Entscheidung auf, der DB InfraGO AG „*Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen*“ (§ 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Bei diesen Vorkehrungen und Anlagen handelt es sich vorrangig um Maßnahmen des aktiven Schallschutzes und nur bei Unverhältnismäßigkeit von deren Kosten um effektive Maßnahmen des passiven Schallschutzes.

Der von der Behörde im Jahr 2024 aktualisierte Lärmaktionsplan leidet daher an dem Defizit, dass er trotz der erkannten Gefährdung der Gesundheit zehntausender Anwohnern der Hauptverkehrsstrecken des Schienengüterverkehrs auf die Entwicklung präziser Maßnahmen verzichtet, den Bahnlärm kurzfristig durch Vorkehrungen oder Anlagen auf ein Maß unterhalb der Schwelle gesundheitlicher Auswirkungen zu reduzieren (Fassadenpegel von $L_{DEN} > 54 \text{ dB(A)}$ bzw. $L_N > 44 \text{ dB(A)}$ L_{Night}). Zu diesen Maßnahmen zählt auch bis zur Realisierung aktiver baulicher Maßnahmen des Schallschutzes

eine - für Lastkraftwagen innerorts zur Nachtzeit übliche - Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 bzw. 50 km/h.

Das Rechtsgutachten empfiehlt den Gemeinden sowie der Bürgerinitiative, in einer Beschwerde an die Europäische Kommission die Defizite dieses Lärmaktionsplanes als Missachtung der Umgebungs-lärmrichtlinie 2002/49/EG zu rügen und die Forderung nach einem hinreichend qualitativen Plan zu begründen.

D. Einordnung in eine Gesamtstrategie

Das im Rechtsgutachten empfohlene Vorgehen sollte Bestandteil einer Gesamtstrategie der Gemeinden und der Bürgerinitiative für die kommenden Jahre sein, die durch die Aufarbeitung der umweltmedizinischen Erkenntnisse, eine **Gesetzesinitiative** zu Händen des Deutschen Bundestages und eine kontinuierliche **Öffentlichkeitsarbeit** zu flankieren ist.

In Zusammenarbeit von **Umweltmedizinern** empfiehlt sich die gutachterliche Zusammenstellung der weltweit verfügbaren umweltmedizinischen Erkenntnisse zur langfristigen Schädlichkeit von Immissionen des Bahnbetriebs für die Gesundheit der Anwohner. Die Erkenntnisse sollten den im Mittelrheintal tätigen (Haus-) Ärzten in einer Datenbank auch mit einer Zusammenfassung zur Verfügung stehen. Mit diesem Informationsangebot kann die Einladung zur Beteiligung an einem umweltmedizinischen Netzwerk mit dem Ziel verbunden werden, in einer zukünftigen Untersuchung das Ausmaß der Gesundheitsschädlichkeit zur Betriebssicherung zu erfassen.

Vom Deutschen Bundestag ist die gesetzliche Regelung des Schallschutzes für Bestandsstrecken der Bahn nach den Immissionsgrenzwerten des Vorsorgeprinzips begründet einzufordern. Begleitend sollte die Bürgerinitiative mit der Parlamentsgruppe *Bahnlärm* das Gespräch und den Austausch suchen.

Erforderlich ist als Teil der Strategie schließlich der Aufbau eines **Rechtsschutzfonds**, der maßgeblich durch die Kommunen zu speisen sein wird.

MÖLLER & PRELL PartGmbH



Matthias Möller
Rechtsanwalt - Fachanwalt für Verwaltungsrecht