

Eine Verletzung des Bf in seinem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung scheidet durch den angegriffenen Beschlagnahmebeschluss scheidet daneben aus, da durch den Beschluss das Grundrecht des Art. 7 Abs. 1 LV nicht berührt wird (vgl. BVerfGE 124, 43 [57]).

Bundesverwaltungsgericht

Abwägung von Lärmsanierungsansprüchen beim abschnittsweisen Ausbau einer Eisenbahnstrecke

§ 14 Abs. 1, § 18 Satz 1 und 2, § 18a Nr. 1 und 7 Satz 1, § 18e Abs. 6 Satz 2 AEG, § 41 BImSchG, § 46 VwVfG, Art. 10a RL 85/337/EWG, Art. 11, Art. 16 RL 2011/92/EU, § 41, § 42 BImSchG, 16. BImSchV (Verkehrslärmschutz-VO); 24. BImSchV (Verkehrswegemaßnahmen-Schallschutz-VO)

1. Die für den Einwendungsausschluss erforderliche Anstoßwirkung durch Bekanntmachung der Auslegung der Planunterlagen müssen sich nur die Betroffenen in dem von der Anhörungsbehörde gewählten Auslegungsbereich entgehalten lassen.

2. Wird ein einheitliches Ausbauvorhaben, das der Aufnahme eines erhöhten Verkehrsaufkommens aus einer neuen Verkehrsquelle dient, in mehrere Planungsabschnitte unterteilt, muss die Gesamtplanung darauf ausgerichtet sein, das Ausbauvorhaben als Ganzes so zeitig zu einem Abschluss zu bringen, dass keiner der Betroffenen Gefahr läuft, plötzlich einer signifikant erhöhten Lärmbelastung schutzlos ausgesetzt zu sein. Kann dieses Ziel nicht erreicht werden, ist im Rahmen der Abwägung über die Gewährung eines auf die Übergangszeit bezogenen (interimistischen) Lärmschutzes zu entscheiden; dabei ist ungeachtet der plangegebenen Vorbelastung insbesondere die Einhaltung der grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle zu berücksichtigen.

3. Aus Anlass einer eisenbahnrechtlichen Planfeststellung können zur Bewältigung der vom Vorhaben und dessen betriebsbedingten Auswirkungen aufgeworfenen Konflikte betriebsregelnde Anordnungen getroffen werden.

BVerwG, Urteil vom 21.11.2013 – 7 A 28.12 – Eisenbahnstrecke Oldenburg/Wilhelmshaven PFA 2 und 3 (BVerwG, Beschluss vom 24.01.2012 – 7 VR 13.11 – und Oldenburger Bahnvergleich DVBl 2012, 1 102 m. Anm. Stürer, DVBl 2013, 1108.)

[1] **I.** Die Kl., Eigentümer bzw. dinglich Berechtigte von Grundstücken im Oldenburger Stadtgebiet wenden sich gegen zwei Planfeststellungsbeschlüsse zum Ausbau der Eisenbahnstrecke 1552 Oldenburg – Wilhelmshaven in weiter nördlich gelegenen Abschnitten. [...]

[15] **II.** Die Klagen sind zulässig (**1.**), aber nur zum Teil begründet. Mit ihren Hauptanträgen dringen die Kl. nicht durch. Die Planfeststellungsbeschlüsse leiden nicht an einem Rechtsfehler, der die Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit zur Folge hätte (**2.**). Die Kl. können aber verlangen, dass die Bkl. nochmals über Maßnahmen zum Lärmschutz entscheidet (**3.**).

[16] **1.** Die nach ordnungsgemäßer öffentlicher Bekanntmachung der angefochtenen Planfeststellungsbeschlüsse (§ 18b Nr. 5 AEG, § 74 Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 bis 3 VwVfG) fristgerecht (§ 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO) erhobenen Klagen sind auch im Übrigen zulässig. Die Kl. sind insbesondere klagebefugt. Als lärmbeeinträchtigte Anlieger der Bahnstrecke können sie geltend machen, in ihren durch Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechten verletzt zu sein. Dem steht bei den Kl. zu 1 und zu 4 bis 7 nicht die Tatsache entgegen, dass sie – im Gegensatz zu den Kl. zu 2 und 3 – innerhalb der Einwendungsfrist des § 18a AEG i.V.m. § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG Einwendungen nicht erhoben haben. Denn daraus folgt nicht, dass ihr Vorbringen im Gerichtsverfahren wegen Präklusion (§ 18a Nr. 7 Satz 1 AEG) unbeachtlich ist.

[17] Die einschneidenden Folgen des Ausschlusses verspäteter Einwendungen im gerichtlichen Verfahren sind mit Blick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nur dann hinnehmbar, wenn dem Betroffenen sowohl die Möglichkeit einer eigenen Betroffenheit als auch seine Mitwirkungsobliegenheit im Verwaltungsverfahren mit hinreichender Deutlichkeit vor Augen geführt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.07.1982 – 2 BvR 1187/80 – BVerfGE 61, 82 [110 ff.]). Die hiernach für die Präklusion erforderliche Anstoßwirkung wird für die ortsansässigen Betroffenen durch die Bekanntmachung der Auslegung der Planunterlagen nach § 18a AEG, § 73 Abs. 5 Satz 1 VwVfG bezweckt (Urteile vom 03.05.2013 – 9 A 16.12 – NVwZ 2013, 1209 Rdnr. 15 und vom 16.08.1995 – 11 A 2.95 – DVBl 1996, 105 – Buchholz 407.3 § 3 VerkPBG Nr. 1). Sie beschränkt sich demnach auf den von der Anhörungsbehörde gewählten Auslegungsbereich, wobei es nicht darauf ankommt, ob dieser Bereich nach Maßgabe des § 18a Nr. 1 AEG zutreffend bestimmt worden ist.

[18] **2.** Die Hauptanträge bleiben ohne Erfolg. Die Planfeststellungsbeschlüsse weisen keine Rechtsfehler auf, die – wie von den Kl. insoweit lediglich beantragt – jedenfalls die Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit nach sich ziehen.

[19] **a)** Mit ihrer Rüge, die Planfeststellungsbeschlüsse liten mangels Auslegung der Planunterlagen in Oldenburg an einem beachtlichen Verfahrensfehler, dringen die Kl. nicht durch. Dabei kann offenbleiben, ob das Anhörungsverfahren den gesetzlichen Bestimmungen entsprochen hat (**aa**). Denn es ist nicht erkennbar, dass sich ein etwaiger Auslegungsfehler auf den Inhalt der Planfeststellungsbeschlüsse ausgewirkt haben könnte (**bb**). Unionsrechtliche Bestimmungen stehen der Einstufung eines solchen Fehlers als unerheblich nicht entgegen (**cc**).

[20] **aa)** Nach § 18a Nr. 1 AEG erfolgt die Auslegung der Planunterlagen in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Der weite Begriff des Auswirkens erhält rechtliche Konturen, wenn und soweit er nur solche Auswirkungen umfasst, die eine planerische Konfliktbewältigung gerade im anstehenden Planfeststellungsverfahren erforderlich machen können. Auf diesen im Wege einer Prognoseentscheidung ermittelten räumlichen Bereich ist die Auslegung zu erstrecken (Urteil vom 31.07.2012 – 4 A 7001.11 u.a. – BVerwGE 144, 44 Rdnr. 32 = Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 39 – BBI Schönefeld).

[21] Grundsätzlich berücksichtigungsfähige und -bedürftige Auswirkungen sind nicht von vornherein auf die unmittelbare Nachbarschaft des Vorhabens beschränkt; vielmehr kann das Vorhaben auch mittelbare (Fern-)Wirkungen entfalten. Bei linienförmigen Vorhaben wie hier beim Ausbau eines Verkehrswegs können Maßnahmen auf einem Streckenabschnitt zu einer Steigerung des Verkehrs und folglich einer erhöhten Immissionsbelastung auch auf nachfolgenden Streckenabschnitten führen. Die Feststellung, dass insbesondere der Lärmzuwachs anlässlich des geplanten Vorhabens bewältigungsbedürftig ist, erfolgt nach Maßgabe rechtlicher Wertungen.

[22] (1) Zum einen muss der Verkehrszuwachs aufgrund der Verkehrsbeziehungen dem Ausbauvorhaben zurechenbar sein (Urteil vom 17.03.2005 – 4 A 18.04 – BVerwGE 123, 152 Rdnr. 18 = DVBl 2005, 1044 = Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 44 S. 136; siehe dazu auch Füßer, UPR 2012, 92 mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen). Diese Feststellung ist beim engmaschigen Straßennetz, in dem die Verkehrsströme sich vielfältig aufspalten können, im Ansatz auf einen engeren Bereich beschränkt als beim Schienennetz. Denn dieses fächert sich nicht in gleicher Weise »in die Fläche« aus, so dass auch weiträumige Ursachenzusammenhänge bestehen können. Hier kann indessen im Interesse der Handhabbarkeit von Planungsprozessen eine wertende Beschränkung der Zurechnung angezeigt sein (vgl. hierzu etwa OVG Koblenz, Urteil vom 14.08.1997 – 1 C 11506/96 – juris Rdnr. 16 a.E.).

[23] Eine durch den Ausbau eines Schienenwegs hervorgerufene Lärmbelastung ist zum anderen in der Regel nur dann rechtlich beachtlich, wenn sie die gegebene Vorbelastung übersteigt (Urteil vom 09.07.2008 – 9 A 5.07 – DVBl 2008, 1311 – Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 66 Rdnr. 17 – Ostkreuz). Dabei kommt es nicht auf die tatsächliche Ausnutzung des Schienenwegs, sondern auf dessen rechtlich zulässige Ausnutzbarkeit an.

[24] (2) Die Feststellung, dass zurechenbare Auswirkungen auf anderen Streckenabschnitten hervorgerufen werden können, ist nur notwendige, nicht jedoch hinreichende Bedingung für die Erweiterung des räumlichen Bereichs der Auslegung.

[25] Darüber hinaus muss es nach dem Gebot der planerischen Konfliktbewältigung geboten sein, diese Auswirkungen bereits bei der anstehenden Entscheidung über das Planvorhaben in den Blick zu nehmen. Dies ist nur ausnahmsweise der Fall. Bei einem in mehrere Planungsabschnitte unterteilten Gesamtvorhaben gilt der Grundsatz der abschnittsbezogenen Auslegung (Kipp/Schütz, in: Hermes/Sellner [Hrsg.], Beck'scher AEG-Kommentar, 2006, § 20 Rdnr. 60). Denn bei einer solchen Verfahrensgestaltung ist in der Regel davon auszugehen, dass die (Fern-)Wirkungen des Ausbaus auf den nachfolgenden Planungsabschnitt mit den beim dortigen Ausbau entstehenden unmittelbaren Auswirkungen verschmelzen und erst in der darauf bezogenen Planfeststellung bewältigt werden müssen. Daraus folgt, dass die Auslegung regelmäßig örtlich auf den unmittelbaren Einwirkungsbereich des Vorhabens beschränkt werden kann.

[26] Ausnahmen vom Grundsatz der abschnittsbezogenen Auslegung sind demnach dann zu machen, wenn die Kon-

fliktbewältigung nicht in die Entscheidung über den nachfolgenden Abschnitt verschoben werden kann. Das kann zum einen dann der Fall sein, wenn das Gesamtvorhaben mit dem nunmehr geplanten Abschnitt endet und es an einer daran anschließenden Planung überhaupt fehlt. Zum anderen kann ungeachtet einer vorgesehenen Anschlussplanung der Verweis auf die dann anstehende Möglichkeit der Konfliktbewältigung wegen der zeitlichen Verhältnisse unzureichend sein.

[27] Nach diesen rechtlichen Maßstäben spricht viel dafür, dass die Entscheidung, von einer Auslegung der Planunterlagen in Oldenburg abzusehen, rechtswidrig war.

[28] Das Eisenbahn-Bundesamt geht in den Planfeststellungsbeschlüssen noch davon aus, dass die Kapazität der bereits jetzt zweigleisigen Strecke im PFA 1 durch den Ausbau in den anderen Abschnitten erhöht werden wird. Diese Einschätzung erscheint angesichts der dann wiederhergestellten durchgängigen Zweigleisigkeit der Strecke Oldenburg – Wilhelmshaven plausibel. Dass darin zugleich eine Steigerung gegenüber der plangegebenen Vorbelastung liegt, versteht sich von selbst, wenn von dem vor Ausbau vorhandenen tatsächlichen Zustand mit eingleisigen Streckenabschnitten ausgegangen wird.

[29] Eine Beschränkung auf die bereits vor dem Streckenausbau vorhandene Kapazität und Vorbelastung entnimmt das Eisenbahn-Bundesamt der als Zusage qualifizierten Erläuterung der Beigeladenen im Erörterungstermin, wonach sie bis zur Fertigstellung von Schallschutzwänden in Oldenburg wegen der von Sande bis zum Jade-Weser-Port bestehenden einschränkenden Infrastruktur nicht mehr Züge fahren lassen könne und werde als bereits jetzt möglich. Wenn für das Eisenbahn-Bundesamt erst diese Willens- oder Wissenserklärung der Beigeladenen im Anhörungsverfahren den Schluss auf einen die plangegebene Vorbelastung nicht überschreitenden Verkehrszuwachs und damit das Fehlen einer bewältigungsbedürftigen Lärmproblematik erlaubt, dürfte sich die zeitlich vorausliegende Entscheidung über die Auslegung, die auf solchen Erkenntnissen gerade nicht aufbaut, als nicht tragfähig erweisen.

[30] Aber auch wenn die Erkenntnisse über die Auswirkungen fortbestehender kapazitätsbestimmender Engstellen in der für die Auslastung der Strecke maßgeblichen Anbindung des Jade-Weser-Ports hier zu berücksichtigen sein sollten, wäre zu erwägen, ob der befürchtete merkliche Anstieg und die kritische Höhe insbesondere der nächtlichen Lärmbelastung Anlass für eine Erweiterung des Auslegungsbereichs hätten bieten müssen. Denn es war nicht davon auszugehen, dass die Bewältigung der aufgezeigten Lärmproblematik ohne Weiteres in die Planung zum PFA 1 verschoben werden konnte. Aufgrund der sich schon während des Anhörungsverfahrens abzeichnenden Verzögerungen der Planungen im Oldenburger Stadtgebiet, insbesondere wegen der Frage der Aufhebung schienengleicher Bahnübergänge, lag es jedenfalls nicht fern, eine Ausnahme vom Grundsatz der abschnittsbezogenen Auslegung anzunehmen.

[31] **bb)** Eine – unterstellt – verfahrensfehlerhafte Auslegung der Planunterlagen führt indessen nicht zum Erfolg der Klagen, denn ein solcher Verfahrensmangel ist auch im Hinblick auf die Kl., die Einwendungen nicht fristgerecht er-

hoben haben, jedenfalls nach § 18e Abs. 6 Satz 2 Halbs. 2 AEG i.V.m. § 46 VwVfG unerheblich. Die Vorschrift des § 46 VwVfG, der unmittelbar nur den Aufhebungsanspruch im Rahmen einer Anfechtungsklage ausschließt, bezieht sich auch auf den »gekappten« Anspruch auf Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Es wäre schwerlich nachvollziehbar, wenn dieser Entscheidungsausspruch, der dem Ziel der Planerhaltung Rechnung tragen soll, in einer solchen Konstellation zu einer Erweiterung des Rechtsschutzes führte (vgl. zur Fortsetzungsfeststellungsklage Kopp/Ramsauer, VwVfG, 14. Aufl. 2013, § 46 Rdnr. 43). [. . .]

[33] **cc)** Die Berücksichtigung der fehlenden Kausalität eines Verfahrensfehlers für das Entscheidungsergebnis ist auch mit Unionsrecht vereinbar.

[34] Das Erfordernis der Auslegung der Planunterlagen folgt für die gemäß § 2 Abs. 2, § 3 Abs. 1 UVPG i.V.m. Nummer 14.7 der Anlage 1 UVP-pflichtigen Vorhaben – insoweit inhaltlich übereinstimmend mit § 18a Nr. 1 AEG – aus § 9 Abs. 1 Satz 3 UVPG i.V.m. § 73 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 2 VwVfG. Diese Vorschriften dienen der Umsetzung der Bestimmungen des Art. 6 Abs. 2 und 3 der RL 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl EG Nr. L 175 S. 40) – UVP-RL – in der durch die RL 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 (ABl EG Nr. L 73 S. 5) geänderten Fassung, Art. 10a UVP-RL in der durch die RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten – Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL – ABl EG Nr. L 156 S. 17) geänderten Fassung – nunmehr Art. 11 der RL 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl EG 2012 Nr. L 26 S. 1) – gebietet zwar den Zugang zu Gericht, um sowohl die materiellrechtliche als auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit anfechten zu können. Ungeachtet der besonderen Bedeutung, die das Unionsrecht der Einhaltung von Verfahrensvorschriften im Umweltrecht beimisst, folgt daraus aber nicht, dass – über das vollständige Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung hinaus (siehe § 4 Abs. 1 UmwRG) – jeder Verfahrensfehler bei der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung die Rechtswidrigkeit der anschließend erlassenen Zulassungsentscheidungen im Sinne dieses Artikels nach sich zieht. Vielmehr steht Art. 10a UVP-RL der Verneinung der Rechtswidrigkeit nicht entgegen, wenn bei Berücksichtigung des Schweregrads des geltend gemachten Fehlers nach Würdigung aller Umstände des konkreten Einzelfalles »nachweislich die Möglichkeit besteht«, d.h. davon auszugehen ist, dass die Entscheidung ohne den Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre (vgl. EuGH, Urteil vom 07.11.2013 – Rs. C-72/12 – DVBl 2013, 1597 – Altrip – Rdnr. 57). Das ist hier der Fall.

[36] **b)** Die angefochtenen Planfeststellungsbeschlüsse leiden weder mit Blick auf die Prüfung der Alternativtrassen noch in Bezug auf die Abschnittsbildung an einem Mangel der nach § 18 Satz 2 AEG gebotenen Abwägung. Mängel bei

der Bewältigung der die Kl. in Oldenburg betreffenden Lärmproblematik lassen sich durch Planergänzung beheben und rechtfertigen deshalb nicht die mit den Hauptanträgen begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit der Planfeststellungsbeschlüsse.

[37] **aa)** Der Senat hat bereits im Beschluss vom 24.01.2012 (DVBl 2012, 1102) im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ausgeführt, dass die Variantenprüfung in den angefochtenen Planfeststellungsbeschlüssen jedenfalls im Ergebnis von Rechts wegen nicht zu beanstanden ist. Daran hält der Senat fest. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Ablehnung einer weiträumigen Umfahrung von Oldenburg und Rastede, die eine von der Bestandsstrecke abweichende Trassenführung schon in den PFA 2 und 3 zur Folge hätte, als auch hinsichtlich der Weigerung der Planfeststellungsbehörde, bereits in eine Prüfung der von den Kl. erstrebten Umfahrungsstrecke entlang der Autobahn A 29 einzutreten. Zu Letzterem ist ergänzend anzumerken, dass dahinstehen kann, ob schon der Umstand, dass die betreffende Strecke im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege (Anlage zu § 1 des Gesetzes über den Ausbau der Schienenwege des Bundes – Bundesschienenwegeausbaugesetz – vom 15.11.1993, BGBl I S. 1874, zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.10.2006, BGBl I S. 2407) unter Ziffer 1b) lfd. Nr. 3 als Ausbaustrecke verzeichnet ist, sogar die Prüfung einer Umfahrung von Oldenburg von vornherein ausschließt. Jedenfalls ist aufgrund des abschließenden Vorbringens der Kl. zur Umfahrungsstrecke nicht ansatzweise dargetan, dass durch den Planfeststellungsbeschluss zum PFA 2 insoweit ein rechtlich beachtlicher Zwangspunkt festgelegt wurde (vgl. hierzu zuletzt Urteil vom 25.01.2012 – 9 A 6.10 – NVwZ 2012, 567 – Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 34 Rdnr. 21 m.w.N. – A 44 VKE 12). Denn die Planungen, auf die die Kl. verweisen, sehen eine Trasse westlich der Autobahn vor, die den PFA 2 nicht berührt, sondern noch im PFA 1 auf die Bestandstrasse trifft.

[38] **bb)** Auch gegen die Abschnittsbildung und die Reihenfolge der Planung in den Abschnitten wenden die Kl. sich ohne Erfolg. [. . .]

[41] **cc)** Die Mängel bei der rechtlichen Bewertung der Lärmbetroffenheit der Kl. (vgl. **3.**) schlagen nach § 18e Abs. 6 Satz 2 Halbs. 1 AEG auf die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Planfeststellungsbeschlüsse im Übrigen nicht durch. Dies gilt nicht nur für darauf bezogene Schutzvorkehrungen auf der Grundlage von §§ 41 f. BImSchG, sondern auch für Lärmschutzmaßnahmen, über die im Rahmen der planerischen Abwägung zu entscheiden ist. Denn solche Erwägungen stehen schon aufgrund ihres anderen räumlichen Bezugspunkts neben der auf das eigentliche Vorhaben bezogenen Abwägung und ergänzen diese lediglich; Fehler in der auf die Bewältigung der Lärmsituation bezogenen Abwägung sind demnach nicht geeignet, die Ausgewogenheit der Gesamtplanung in Frage zu stellen (vgl. Urteil vom 03.03.2011 – 9 A 8.10 – BVerwGE 139, 150 Rdnr. 59 = DVBl 2011, 1021 – A 3 Würzburg).

[42] **3.** Die Hilfsanträge, mit denen die Kl. eine Planergänzung zum Lärmschutz erstreben, haben teilweise Erfolg; die Kl. haben einen Anspruch auf erneute Bescheidung (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

[43] **a)** Lärmschutz außerhalb des jeweiligen Planfeststellungsabschnitts kann nicht auf der Grundlage des § 41 BImSchG i.V.m. der Sechszehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutz-VO – 16. BImSchV) vom 12.06.1990 (BGBl I S. 1036) verlangt werden. Denn der Regelungsbereich dieser Bestimmungen bezieht sich nur auf die unmittelbare Nachbarschaft des Vorhabens. Auch auf § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG kann aufgrund der insoweit abschließenden Regelung des § 41 Abs. 1 BImSchG nicht zurückgegriffen werden (Urteile vom 15.12.2011 – 7 A 11.10 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 59 Rdnr. 29 – Neucoswig-Radebeul; vom 09.06.2010 – 9 A 20.08 – DVBl 2011, 36 = NVwZ 2012, 1120 – A 44 Querspange Bochum; Urteil vom 17.03.2005 – 4 A 18.04 – BVerwGE 123, 152 [155] = DVBl 2005, 1044 – B 173 – Frankenschnellweg).

[44] **b)** Dem Lärmzuwachs auf der bereits vorhandenen Strecke ist im Rahmen des Gebots planerischer Abwägung Rechnung zu tragen (siehe Urteil vom 17.11.1999 – 11 A 4.98 – BVerwGE 110, 81 [86, 88] = DVBl 2000, 796 – Nienbergen-Wieren; Beschluss vom 26.01.2000 – 4 VR 19.99 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 156 Rdnr. 12). Den daraus folgenden Anforderungen werden die angefochtenen Planfeststellungsbeschlüsse nicht gerecht.

[45] Das Eisenbahn-Bundesamt geht in den Planfeststellungsbeschlüssen im Anschluss an die Rechtsprechung zwar zutreffend davon aus, dass aus der insbesondere bezüglich des Güterverkehrs über einen langen Zeitraum hinweg geringen tatsächlichen Streckenauslastung ein irgendwie gearteter Vertrauensstatbestand für die Anlieger der Bahnstrecke mit der Folge einer Deckelung der Lärmbelastung auf den bislang gegebenen Zustand nicht erwächst. Vielmehr ist eine Lärmbelastung, die die plangegebene Vorbelastung nicht übersteigt, grundsätzlich hinzunehmen. Soll die Belastung – wie hier – für eine Übergangszeit trotz ausbaubedingter Kapazitätserweiterung auf die plangegebene Vorbelastung beschränkt werden, so muss allerdings die der Vorbelastung zugrunde liegende Zugmenge im Planfeststellungsbeschluss verlässlich festgelegt werden, damit das Eisenbahn-Bundesamt als Aufsichtsbehörde im Interesse der Lärmbetroffenen in der Lage ist, die Einhaltung der Grenzen dieser Duldungspflicht zu überwachen. Der Streckenanlieger hat die Vorbelastung grundsätzlich auch dann zu dulden, wenn die Lärmimmissionen die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle, die jedenfalls für Wohngebiete an Werten von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts festzumachen ist, überschreitet (Urteil vom 09.07.2008 – 9 A 5.07 – Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 66 Rdnr. 17; siehe zur Zumutbarkeitsschwelle zuletzt Urteile vom 10.10.2012 – 9 A 20.11 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 229 Rdnr. 28 und vom 15.12.2011 – 7 A 11.10 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 59 Rdnr. 30). Die Schutzpflicht des Staates für Gesundheit und Eigentum steht dem nicht entgegen, weil es insoweit an der normativen Zurechnung der Lärmimmissionen zum planfestgestellten Vorhaben fehlt.

[46] Unter besonderen Umständen ist aber eine abweichende rechtliche Beurteilung geboten. Dann kann ungeachtet der Einhaltung der plangegebenen Vorbelastung der Beachtung der grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle eine maßgebliche Bedeutung zukommen. Mit der mittlerweile durch Zeit-

ablauf erledigten Fallkonstellation der Wiedereröffnung teilsunterbrochener Eisenbahnstrecken (siehe insbesondere Urteil vom 28.10.1998 – 11 A 3.98 – BVerwGE 107, 350 [355 ff.] = DVBl 1999, 861 – Nienbergen-Wieren; Urteil vom 17.11.1999 – 11 A 4.98 – BVerwGE 110, 81 [86 ff.] = DVBl 2000, 796) sind die insoweit anzuerkennenden Ausnahmesituationen nicht abschließend umschrieben.

[47] In den so genannten Wiedervereinigungsfällen wird mit der Gewährung von Lärmschutz ein Billigkeitsausgleich geleistet in einer Situation, in der die plangegebene Vorbelastung in der Realität keine Entsprechung mehr findet und sich deswegen einer juristischen Fiktion nähert (vgl. Urteil vom 09.07.2008 – 9 A 5.07 – DVBl 2008, Rdnr. 18 – Ostkreuz). Auf eine insoweit vergleichbare Situation können die Kl. sich nicht berufen. Trotz bedeutender Schwankungen insbesondere in der Güterverkehrsnutzung war die Strecke Oldenburg – Wilhelmshaven immer als eine Hauptbahn mit Güterverkehr ausgewiesen und ist als solche auch – wenn auch in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung der Region in unterschiedlichem Ausmaß – tatsächlich genutzt worden.

[48] Der vorliegende Sachverhalt zeichnet sich indessen durch die Besonderheit aus, dass ein einheitliches Ausbauvorhaben, das auf die Aufnahme eines erhöhten Verkehrsaufkommens aus einer neuen Verkehrsquelle gerichtet ist, in mehrere Abschnitte unterteilt wird. Die Anlieger der Strecke, mit deren Ausbau eine leistungsfähige Hinterlandbindung für den Jade-Weser-Port geschaffen werden soll, bilden insoweit eine planungsrechtliche Schicksalsgemeinschaft der von den Lärmimmissionen betroffenen Anwohner eines als Einheit anzusehenden Ausbauvorhabens. Diese unterscheidet sich deutlich von der der Anlieger einer sonstigen Ausbaustrecke, deren Ertüchtigung ein mehr oder weniger kontinuierlich steigendes Verkehrsaufkommen aufnehmen soll. Denn die Eröffnung einer gänzlich neuen Verkehrsquelle bildet einen zeitlichen Einschnitt und setzt eine Vorgabe für die Gesamtplanung. Diese muss darauf ausgerichtet sein, das Ausbauvorhaben so zeitig zu einem Abschluss zu bringen, dass keiner der Betroffenen Gefahr läuft, plötzlich einer signifikant erhöhten Lärmbelastung schutzlos ausgesetzt zu sein. Ist dies – aus welchen Gründen auch immer – nicht möglich, kann es unbillig und deshalb korrekturbedürftig erscheinen, wenn ein Teil der von einem Gesamtprojekt Betroffenen allein wegen der Unwägbarkeiten der von Erfordernissen der Praktikabilität einer komplexen Planung bestimmten Abschnittsbildung und wegen des zeitlichen Ablaufs der Ausbauarbeiten zwar nur übergangsweise, aber gleichwohl einer hohen und gegebenenfalls gesundheitsgefährdenden Lärmbelastung ausgesetzt ist. Das rechtfertigt es, auch diese Fallgestaltung als Ausnahmesituation anzuerkennen, in der die Gewährung von Lärmschutz gegenüber Schallimmissionen, die die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreiten, sich aber im Rahmen der plangegebenen Vorbelastung halten, nach Maßgabe des Abwägungsgebots in Betracht zu ziehen ist.

[49] Über die Gewährung eines auf die Übergangszeit bezogenen (interimistischen) Lärmschutzes ist unter Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalles zu entscheiden. Dazu zählen neben der voraussichtlichen Länge des Übergangszeitraums das Ausmaß der Lärmsteigerung und das Maß der Überschreitung der maßgeblichen Schwellen-

werte, insbesondere im Hinblick auf die Störung der Nachtruhe.

[50] **aa)** Ausgangspunkt der Überlegungen ist die von der Beigeladenen zugesagte interimistische Beschränkung der Streckennutzung und der damit verbundenen Lärmbelastung auf die plangegebene Vorbelastung. Eine Festlegung des entsprechenden Zugmengengerüsts fehlt allerdings in den Planfeststellungsbeschlüssen und ist vom Eisenbahn-Bundesamt im Rahmen der Ergänzung der Abwägungsentscheidung nachzuholen.

[51] Das Eisenbahn-Bundesamt hat sich in der Sache die Ergebnisse der von der Beigeladenen vorgelegten eisenbahnbetriebswissenschaftlichen Untersuchung vom 01.03.2012 zu eigen gemacht, die von einer Leistungsfähigkeit von 94 Zügen pro Tag, davon 44 im Schienenpersonennahverkehr und 50 im Schienengüterverkehr (30 Züge tags/20 nachts) ausgeht. [. . .]

[52] **bb)** Für die Prüfung der Frage, ob bei Ausnutzung der insoweit limitierenden Kapazität die grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwellen eingehalten werden, sind zur Bestimmung der Lärmimmissionen die Vorgaben der 16. BImSchV zur Berechnung der maßgeblichen Beurteilungspegel und damit auch der auf der Grundlage des § 43 Abs. 1 Satz 2 BImSchG a.F. erlassene so genannte Schienenbonus (Korrektursummand S von minus 5 dB(A) zur Berücksichtigung der geringeren Störwirkung des Schienenverkehrslärms in der Anlage 2 zu § 3; siehe dazu zuletzt Urteil vom 21.12.2010 – 7 A 14.09 – NVwZ 2011, 676 – Hamburg-Stelle) zu berücksichtigen.

[53] Der unmittelbare Anwendungsbereich der 16. BImSchV ist hier zwar nicht eröffnet. Es geht jedoch in der Sache um die Bewältigung eines Teilausschnitts derselben Problemlage, nämlich der Auswirkungen des Schienenlärms auf die menschliche Gesundheit, so dass eine unterschiedliche Handhabung von Berechnungsmethoden nicht überzeugen kann (siehe auch Urteil vom 15.12.2011 – 7 A 11.10 – NVwZ 2012, 1120 Rdnr. 31 – Neucoswig-Radebeul). Die 16. BImSchV geht nicht nur davon aus, dass eine Gesundheitsgefahr nicht eintritt, solange die Immissionsgrenzwerte des § 2 eingehalten werden. Vielmehr gilt Gleiches, solange eine vorhandene Lärmvorbelastung sich nicht im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 relevant erhöht (Urteil vom 03.03.1999 – 11 A 9.97 – DVBl 1999, 1527 = NVwZ-RR 2012, 720 – Spandau-West). Lärmschutzansprüche werden hier erst gewährt, wenn die unter Anwendung des Schienenbonus ermittelte Schwelle von 60 dB(A) bzw. 70 dB(A) erreicht ist. Eine auf die Übergangszeit bezogene Ergänzung des Lärmschutzkonzepts muss sich hieran orientieren, um ein stimmiges Gesamtbild zu erreichen. So kann nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV der Anlieger einer wesentlich geänderten Eisenbahnstrecke, der bei einer Erhöhung des Beurteilungspegels um weniger als 3 dB(A) einem Lärmpegel von 59 dB(A) nachts ausgesetzt ist – ohne Berücksichtigung des Schienenbonus entspricht dies einem Wert von 64 dB(A) –, Schutzmaßnahmen nicht beanspruchen. Angesichts dessen wäre es nicht überzeugend, wenn der von den Fernwirkungen einer Änderung betroffene Anlieger eines nicht geänderten Streckenteils schon bei einer im Vergleich dazu – ohne Schienenbonus ermittelten – geringeren Lärmbelastung von 63

dB(A) einen, wenn auch nur auf eine Lärmsanierung gerichteten, Schutzanspruch sollte geltend machen können.

[54] **cc)** Die Einhaltung der grundrechtlich veranlassten Schwellenwerte, die in die Abwägung einzustellen ist, kann – ebenso wie beim endgültigen Lärmschutzkonzept – durch Maßnahmen des aktiven Schallschutzes, d.h. solchen an der Lärmquelle bzw. am Übertragungsweg, erreicht werden. Baumaßnahmen an der Strecke, insbesondere temporäre Lärmschutzwände, dürften jedoch in aller Regel ausscheiden.

[55] Als weitere Maßnahme zur Reduzierung des Schienenlärms kommt auch die Festlegung von Betriebsregelungen im Planfeststellungsbeschluss in Betracht. Gegenstand der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nach § 18 Satz 1 AEG ist zwar nur der Bau und die Änderung von Eisenbahnbetriebsanlagen. Das schließt es aber nicht aus, dass aus Anlass einer »Bauplanfeststellung« zur Bewältigung der vom Vorhaben und dessen betriebsbedingten Auswirkungen aufgeworfenen Konflikte auch betriebsregelnde Anordnungen wie Nutzungsbeschränkungen – die durch die Deckelung auf die plangegebene Vorbelastung im Planfeststellungsbeschluss in der Sache ohnehin bereits verfügt worden sind – oder Geschwindigkeitsbegrenzungen getroffen werden (vgl. Krappel, DVBl 2012, 674 [676] sowie zu § 41 BImSchG insbes. Jarass, BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 41 Rdnr. 59 und Reese, in: BeckOK BImSchG, § 41 Rdnr. 34.1). Inwieweit solchen Regelungen, wenn sie auf Dauer vorgesehen sind, die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Schienenwegs entgegeng gehalten werden kann (siehe dazu Krappel, a.a.O. S. 677 f.), bedarf hier keiner Entscheidung. Bei einem Lärmschutz für eine Übergangszeit kann ein Vorrang der üblichen Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes jedenfalls nicht durchgreifen.

[56] Auch die unionsrechtlich vorgegebenen regulierungsrechtlichen Bestimmungen über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur stehen der Festsetzung von Betriebsregelungen nicht entgegen. Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG, der der Umsetzung der von Art. 5 Abs. 1 der RL 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (ABl EG Nr. L 75, S. 29), nunmehr Art. 10 Abs. 1 der RL 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.11.2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung) (ABl EU Nr. L 343, S. 32) dient (Urteil vom 29.09.2011 – 6 C 17.10 – BVerwGE 140, 359 Rdnr. 22 f. = Buchholz 442.09 § 14e AEG Nr. 1), sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung der von ihnen betriebenen Eisenbahninfrastruktur zu gewähren. Der Zugangsanspruch kann jedoch nur in den Grenzen der zulässigerweise eröffneten Kapazität geltend gemacht werden. Insoweit sind auch solche Beschränkungen vorgegeben, die dem Infrastrukturunternehmen in der Zulassungsentscheidung auferlegt werden. Die Frage, wie flächendeckende Kapazitätsbeschränkungen zu beurteilen wären, stellt sich hier nicht.

[57] Die Bkl. ist allerdings nicht auf Maßnahmen des aktiven Schallschutzes beschränkt. Bei der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen steht dem Eisenbahn-Bundesamt ein Gestaltungsspielraum zu. Im Rahmen ihrer Abwägung kann es sich auch dafür entscheiden, einen entsprechenden Schutz

im Wege des passiven Lärmschutzes zu erreichen, der sich auf abgeschlossene Räume bezieht.

[58] Die Gewährung passiven Lärmschutzes ist in dieser Situation nicht an den Vorgaben der Vierundzwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionschutzgesetzes (Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmen-VO – 24. BImSchV) vom 04.02.1997 (BGBl I S. 172, ber. S. 1253) auszurichten. Dies ist schon deswegen nicht geboten, weil diese Regelungen sich nach § 1 auf die Bestimmungen der 16. BImSchV und die darin festgelegten Immissionsgrenzwerte beziehen und deswegen auf die Gewährleistung von Innenraumpegeln abzielen, die die Lärmvorsorge garantieren. Ein solcher Lärmschutz wäre gemessen an dem Ziel der Einhaltung der grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle während einer Übergangszeit letztlich überschießend. Im Grundsatz reicht es demgegenüber aus, die Schalldämmung der Räume jeweils so zu erhöhen, dass der Wert, um den der maßgebliche Beurteilungspegel die Zumutbarkeitsschwelle überschreitet, kompensiert wird. In der Praxis dürfte dies näherungsweise darauf hinauslaufen, dass bei einer Überschreitung der Zumutbarkeitsschwelle um 5 dB(A) ein Schallschutzfenster der gegenüber dem Bestand nächst höheren Schallschutzklasse dem rechtlich gebotenen Schutzanspruch genügt (vgl. Bracher, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Umweltrecht Besonderer Teil, 24. BImSchV, § 3 Rdnr. 3). Hierfür wäre dann eine finanzielle Entschädigung zu leisten. Falls der Lärmbetroffene selbst weitergehenden Schutz erreichen will und insofern einen besseren Lärmschutzstandard begehrt, wäre die Kostendifferenz zu erstatten.

[59] Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass es um den Lärmschutz für eine Übergangszeit bis zur Realisierung der Ausbauplanung im betroffenen Abschnitt geht und deswegen in absehbarer Zeit die Umsetzung eines endgültigen Lärmschutzkonzepts ansteht. Deshalb ist es angezeigt zur Vermeidung einer reinen Übergangslösung, die für die Beigeladene mit nach Ablauf dieser Zeit nutzlosen finanziellen Aufwendungen und für die Betroffenen mit wiederholten Unannehmlichkeiten durch Umbaumaßnahmen verbunden sein kann, bereits dieses zukünftige Lärmschutzkonzept – zumindest in seinen großen Zügen – in die Überlegungen mit einzubeziehen. Dabei kann das dem im Erörterungstermin vom 05.02.2012 geschlossenen Vergleich zugrundegelegte Vorgehen im Wege eines »vorgezogenen passiven Lärmschutzes« vielfach zu angemessenen Ergebnissen führen. Insoweit sind, auch wenn das unterstellte Lärmschutzkonzept gemäß § 41 Abs. 1 BImSchG vorrangig auf Maßnahmen des aktiven Schallschutzes in Gestalt von Lärmschutzwänden beruht, im Wesentlichen drei Fallkonstellationen zu unterscheiden. Bei Schutzfällen, die von den Lärmschutzwänden nicht geschützt werden und denen allein passiver Schallschutz zugebilligt wird, ist durch das Vorziehen dieses Schutzes dem Anliegen des interimistischen Lärmschutzes auf jeden Fall genügt. Falls der endgültige Schallschutz durch eine Kombination von aktivem und passivem Schallschutz gewährt werden soll, ist zu prüfen, ob das Maß der vorgesehenen Dämmung ausreicht, um die Überschreitung der Zumutbarkeitsschwelle auszugleichen. Falls dies nicht zutrifft, ist das Schalldämm-Maß entsprechend zu erhöhen. Schließlich ist in Fallgestaltungen, in denen im künftigen Schutzkonzept ein Schutzfall allein durch Maßnahmen des aktiven Schallschutzes bewältigt werden soll und somit ein vorzuziehender passiver Lärmschutz nicht aus-

gewiesen ist, über das Maß des nunmehr gebotenen passiven Lärmschutzes unter Beachtung der oben skizzierten Vorgaben zu entscheiden.

[60] **dd)** Den vorstehenden Anforderungen werden die Planfeststellungsbeschlüsse auch in der durch die Protokoll-erklärung geänderten Fassung nicht gerecht. Zwar werden darin Entschädigungsansprüche für Maßnahmen des passiven Schallschutzes in einem von Rechts wegen nicht zu beanstandenden Umfang festgesetzt. Die Erfordernisse der erforderlichen Abwägung werden aber jedenfalls deswegen verfehlt, weil das Eisenbahn-Bundesamt sich mit den von den Kl. begehrten Maßnahmen des aktiven Schallschutzes nicht in der gebotenen Weise auseinandersetzt.

Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 21.11.2013 – 7 A 28.12 – Eisenbahnstrecke Oldenburg/Wilhelmshaven

(Das Oldenburger Bahnurteil). Nun ist auch die zweite Runde des Oldenburger Bahnstreits um den Ausbau der Eisenbahnstrecke Wilhelmshaven-Oldenburg beendet. Nach dem Oldenburger Bahnvergleich vom 05.07.2012 (DVBl 2012, 1102, m. Anm. Stürer, DVBl 2013, 1108) ist nun durch das Oldenburger Bahnurteil vom 21.11.2013 das grüne Licht für den zweigleisigen Ausbau der beiden nördlich von Oldenburg gelegenen Teilabschnitte erwartungsgemäß bestätigt worden. Eine dritte Runde steht allerdings noch bevor: Für die nach dem Oldenburger Bahnvergleich verbliebenen Kl. wird es eine neue Abwägungsentscheidung des EBA als Planfeststellungsbehörde geben, die sich an den vom BVerwG aufgestellten Gesichtspunkten zu orientieren hat. Die Planfeststellungsbeschlüsse sind hinsichtlich der Ausbauregelungen damit bestandskräftig. Die zusätzlichen Erklärungen des EBA zum passiven Lärmschutz sind aufgehoben.

Ob und in welchem Umfang den Kl. für die Interimszeit bis zum Ausbau auch des Streckenabschnittes Oldenburg Lärmschutz zu gewähren ist, ist daher auch nach dem Oldenburger Bahnurteil noch nicht abschließend entschieden. Allerdings sind die durch den ergänzenden Planfeststellungsbeschluss gewährten vollstreckbaren Ansprüche gegen dem EBA obliegende Abwägungsmöglichkeiten mit entsprechenden Gestaltungsspielräumen getauscht worden. Dabei ist nach dem Leitsatz 2 der Entscheidung »ungeachtet der plangegebenen Vorbelastung insbesondere die Einhaltung der grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle zu berücksichtigen«.

Die Bedeutung des Oldenburger Bahnurteils, die über den Einzelfall deutlich hinausgeht, liegt (1) in einer Erweiterung des Kreises lärm betroffener Bahnanlieger, die abwägungsbedeutliche Lärmsanierungsansprüche bei einem abschnittswise Ausbau einer Eisenbahntrasse in die Planfeststellung einbringen können. Bisher hatte das BVerwG solche Abwägungsansprüche nur bei teilungsbedingten Sonderlasten anerkannt, die als Folge der Deutschen Einheit entstanden waren und durch die Wiedereröffnung von Eisenbahnstrecken zu die Gesundheitsbeeinträchtigung überschreitenden Beeinträchtigungen geführt hatten. Zugleich verfeinert das Oldenburger Bahnurteil (2) die rechtlichen Prüfungsmaßstäbe, die in derartigen Fällen von der Planfeststellungsbehörde in der Abwägung zu berücksichtigen sind. (3) Andere Einwendungen konnten sich allerdings nicht durchsetzen. Das gilt für die Trassenwahl ebenso wie für die Alternativenprüfung, wobei eine Umgehungsstrasse östlich um Oldenburg

herum nach Auffassung des BVerwG wohl auch deshalb zusätzliche Schwierigkeiten hat, weil sie, womit wohl niemand der Befürworter einer solchen Lösung gerechnet hat – im Bedarfsplan nicht ausgewiesen ist. Es könne – so das BVerwG – dahinstehen, ob schon der Umstand, dass die betreffende Strecke im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege als Ausbaustrecke verzeichnet ist, sogar die Prüfung einer Umfahrung von Oldenburg von vornherein ausschließt. Ein solches latentes Eigentor käme bei den Befürwortern einer Umgehungstrasse natürlich wohl nicht besonders gut an. Auch Überlegungen zur Bundeshaushaltsordnung, wonach Ausgaben für Lärmschutzaufgaben die Verwirklichung von Alternativrassen kostenmäßig belasten, könnten dann nicht mehr helfen, selbst wenn die bahnlärmbetroffenen Oldenburger durch die ihnen im Vergleich zugesagten passiven Lärmschutzmaßnahmen in einer Größenordnung von mehr als 6 Mio. Euro verzichtet hätten.

(Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten). Die Entscheidung zu Oldenburg ist in einer Zeit gefallen, in der die gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten in einem Umbruch stehen. Die Århus-Konvention, die von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden ist, und die diese völkerrechtliche Vereinbarung teilweise umsetzende Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL sehen vor, dass die betroffene Öffentlichkeit Rechtsschutzmöglichkeiten vor einer Behörde oder vor Gerichten erhält. Dazu stellen die Mitgliedstaaten nach Art. 9 Abs. 2 Århus-Konvention im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, (a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ (b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen der vorgenannten Richtlinien über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder anerkannten Nichtregierungsorganisation als ausreichend im Sinne von Abs. 2a). Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Abs. 2b) verletzt werden können.

Die vorgenannte Vorschrift schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht (Stüer, DVBl 2013, 1102).

Parallel zu diesen völkerrechtlichen und europarechtlichen Regelungen erweitert auch das BVerwG in der Tendenz die Beteiligungsrechte der betroffenen Öffentlichkeit. So hat das BVerwG im Klageverfahren gegen die Festlegung der Flugrouten des Großflughafens BBI in Schönefeld erweiterte Beteiligungsrechte auch für denjenigen verlangt, die nur mittel-

bar von den Auswirkungen in seinen abwägungserheblichen Belangen betroffen wird, weil sein Grundstück innerhalb des Einwirkungsbereichs eines Vorhabens liegt und weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen auszuschließen ist, dass zu seiner Betroffenheit führende Beeinträchtigungen eintreten. Auch die UVP muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem abwägungserhebliche Auswirkungen des Vorhabens möglich sind (Urteil vom 31.07.2012 – 4 A 7001.11 u.a. – BVerwGE 144, 44 – BBI Schönefeld). Auch das erst kurz vor der mündlichen Verhandlung im Oldenburger Bahnstreit verkündete Altrip-Urteil des EuGH (Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, I 597 m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1601) weist in diese Richtung erweiterter Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Öffentlichkeit.

(Lärmschutz in der Abwägung). Vor diesem Hintergrund hat das BVerwG im Anschluss an seine bisherige Rechtsprechung (Urteil vom 17.03.2005 – 4 A 18.04 – BVerwGE 123, 152 [155] = DVBl 2005, 1044 – B 173 – Frankenschnellweg; Beschluss vom 08.06.04 – 4 BN 19.04 BauR 2005, 828 – Erfurt-Bindersleben; Urteil vom 23.11.2005 – 9 A 28.04 – BVerwGE 124, 334 = DVBl 2006, 442 – Chemnitz Neefestraße) Belange auch dann als abwägungsbeachtlich bezeichnet, wenn sie außerhalb des Anwendungsbereichs der 16. BImSchV (Verkehrslärmschutz-VO) betroffen sind. Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift bezieht sich (lediglich) auf den unmittelbaren Bereich des Neubaus oder der wesentlichen Änderung einer Straße oder eines Schienenweges und endet sozusagen am Ende der Neubau- oder Ausbaumaßnahme. Vermehrte Verkehrslärmimmissionen außerhalb dieses Bereichs sind allerdings dann in die Abwägung einzustellen, wenn die vermehrten Verkehrslärmimmissionen in der Umgebung des Vorhabens nicht das Ergebnis einer allgemeinen Veränderung der Verkehrslage, sondern eine planbedingte Folge ist (BVerwG, Beschluss vom 08.06.04 – 4 BN 19.04 – BauR 2005, 828 – Erfurt-Bindersleben). Dabei steigt die Bedeutung dieses Belangs mit der Schwere der Betroffenheit und kann vor allem dann Kompensationsansprüche nach sich ziehen, wenn durch den neu entstehenden zusätzlichen Verkehr die Schwelle der Gesundheitsgefährdungen überschritten wird.

(Kausalität des Verfahrensfehlers). Die hierdurch angelegten erweiterten Beteiligungserfordernisse auch der betroffenen Öffentlichkeit, die außerhalb der eigentlichen Neubau- oder Ausbaustrecke liegt, bewirken allerdings nicht immer einen durchgreifenden Stolperstein für das Verfahren, wenn diese Grundsätze nicht eingehalten worden sind. Vielmehr bleibt es bei dem Grundsatz, dass der in einer Nichtbeteiligung dieses erweiterten Kreises der Öffentlichkeit liegende Verfahrensfehler nur dann erheblich ist, wenn sein Einfluss auf das Ergebnis der Planungsentscheidung nicht ausgeschlossen werden kann (BVerwG, Urt. v. 08.06.1995 – 4 C 4.94 – BVerwGE 98, 339 = DVBl 1995, 1012 – Bernhardswald; Urteil vom 25.01.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; Urteil vom 18.11.2004 – 4 CN 4.03 – BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386 – Diez).

Daran hat sich auch durch das Altrip-Urteil des EuGH im Kern nichts geändert. Allerdings liegt die Darlegungs- und Beweislast beim Vorhabenträger und der Zulassungsbehörde

und darf nicht einseitig dem gegen ein Vorhaben Rechtsschutz suchenden Bürger oder Umweltverband zugeschoben werden (EuGH, Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1 597 m. Anm. Stürer/Stürer, DVBl 2013, 1601). Das Oldenburger Bahnurteil hat hier erstmals seit dem Altrip-Urteil des EuGH diese Grundsätze angewandt und der Praxis insoweit Leitlinien für die Bewältigung der mit dieser Entscheidung aufgeworfenen Fragen an die Hand gegeben.

Wichtig ist dabei die Erkenntnis, dass auch weiterhin § 46 VwVfG angewendet werden kann, wonach die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 VwVfG nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden kann, weil er unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Das wird insbesondere dann anzunehmen sein, wenn das Einwendungspaket bereits auf dem Tisch lag und sich die Zulassungsbehörde auch mit den Fragen befasst hat, die von den Betroffenen außerhalb des eigentlichen Plangebietes hätten vorgetragen werden können. Nicht erforderlich ist dabei, dass die Behörde die Einwendungen der betroffenen Öffentlichkeit zutreffend oder zumindest angemessen beachtet oder in der Abwägung hat zur Geltung kommen lassen. Denn dies betrifft nicht die verfahrensrechtliche Seite, sondern die inhaltliche Befassung mit den Einwendungen, die über das Verfahrensrecht nicht zugleich mit der Folge ggf. beachtlicher inhaltlicher Fehler garantiert wird.

Der 7. Senat bestätigt damit die Rechtsprechung des 4. Senats zum Flughafen BBI Schönefeld und entwickelt sie behutsam zu einem allgemeinen Standard fort. Zugleich wird hierdurch der Praxis der Planfeststellung eine größere Rechtssicherheit vermittelt und die Sorge genommen, dass jeder mögliche Verfahrensfehler bereits zur Unwirksamkeit der Planungsentscheidung führt. Der Gedanke dürfte auch für die Bauleitplanung durchaus hilfreich sein. Denn auch dort könnte es erforderlich sein, bei gemeindeübergreifenden Auswirkungen eines Vorhabens nicht nur eine Beteiligung der betroffenen Nachbargemeinde nach § 2 Abs. 2 BauGB (BVerwG, Urteil vom 08.09.1992 – 4 C 17.71 – BVerwGE 40, 323 = DVBl 1973, 34 – Krabbenkamp; Urteil vom 15.12.1989 – 4 C 36.86 – BVerwGE 84, 209 – Schlachthof), sondern auch eine »interkommunale Öffentlichkeitsbeteiligung« durchzuführen.

(Plangegebene Vorbelastungen). Höhere Lärmbelastungen aufgrund tatsächlicher oder plangegebener Vorbelastungen sind grundsätzlich hinzunehmen. Daher stellt das BVerwG auch im Oldenburger Bahnurteil nochmals klar: Eine durch den Ausbau eines Schienenwegs hervorgerufene Lärmbelastung ist zum anderen in der Regel nur dann rechtlich beachtlich, wenn sie die gegebene Vorbelastung übersteigt (BVerwG, Urteil vom 09.07.2008 – 9 A 5.07 – DVBl 2008, 1311 – Ostkreuz). Dabei kommt es nicht auf die tatsächliche Ausnutzung des Schienenwegs, sondern auf dessen rechtlich zulässige Ausnutzbarkeit an. Auch wenn die Schwelle der Gesundheitsgefahren erreicht oder überschritten wird, müssen Bahnanlieger daher grundsätzlich tatsächliche oder plangegebene Vorbelastungen hinnehmen.

(Wiedervereinigungsbedingte Sonderlasten). Bisher hat das BVerwG nur in den inzwischen abgeschlossenen sogenannten Wiedervereinigungsfällen einen Billigkeitsausgleich

anerkannt, weil mit der Wiedereröffnung der Verkehrswege zwischen Ost und West nach Herstellung der Einheit Deutschlands Lasten auf die Anwohner Belastungen zugekommen sind, mit denen jedenfalls in naher Zukunft niemand mehr so richtig rechnen musste. Wenn daher die einigungsbedingten Sonderlasten durch die Anlieger von während der deutschen Teilung weitgehend ungenutzten Verkehrsstrassen zu tragen waren, dann sollten ihre Belange aber sozusagen als Ausgleich in die Abwägung eingehen und ihnen nach Maßgabe der Abwägung ein Lärmschutz gewährt werden.

(Erweiterung der Sonderlasten auf Sonderprojekte). Vergleichbare Verhältnisse hat das BVerwG nun auch für Sonderprojekte anerkannt, mit denen die Verkehrsweeganlieger nach Lage der Dinge nicht rechnen mussten. Für diese Sonderfälle hat das BVerwG angeordnet, dass auch dann eine Abwägung dieser projektbedingten Sonderlasten erfolgen muss. Damit ist der Anwendungsbereich dieser Abwägungserfordernisse allerdings auf durch das BVerwG beschriebene Sondersituationen eingeschränkt. Nur wenn ein Projekt wie der Jade-Weser-Port, mit dem zuvor nicht gerechnet werden musste, Ursache des Verkehrsprojektes ist, können Sonderlasten entsprechende Abwägungspflichten hervorrufen. Ansonsten verbleibt es bei dem Grundsatz, dass auch oberhalb der Gesundheitsbeeinträchtigungen liegende Mehrbelastungen in der Reichweite der tatsächlichen und der plangegebenen Vorbelastungen hinzunehmen sind. Der abschnittsweise Neubau oder Ausbau einer Autobahn- oder Eisenbahntrasse reicht daher auch künftig nicht aus, um Lärmsanierungsansprüche erfolgreich in die Abwägung einzubringen, wenn die Lärmauswirkungen die tatsächliche oder plangegebene Vorbelastung nicht überschreiten.

(Goldener Schnitt zwischen aktiven und passiven Schallschutzmaßnahmen bei Lärmvorsorge). Für den Lärmschutz beim Neubau oder der wesentlichen Änderung einer Straße oder eines Schienenweges hat das BVerwG folgende Grundsätze entwickelt: Es entspricht nicht den Vorgaben des § 41 BImSchG, die Unverhältnismäßigkeit der Kosten des aktiven Lärmschutzes allein daraus herzuleiten, dass die nach § 42 Abs. 2 BImSchG zu leistenden Entschädigungen für passiven Lärmschutz – wie regelmäßig – erheblich billiger wären. Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß § 41 Abs. 2 BImSchG ist grundsätzlich zunächst zu untersuchen, was für eine die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte vollständig sicherstellende Schutzmaßnahme aufzuwenden wäre (sog. Vollschutz). Erweist sich dieser Aufwand als unverhältnismäßig, sind schrittweise Abschlüsse vorzunehmen, um so die mit gerade noch verhältnismäßigem Aufwand zu leistende maximale Verbesserung der Lärmsituation zu ermitteln. In Baugebieten sind dem durch die Maßnahme insgesamt erreichbaren Schutz der Nachbarschaft grundsätzlich die hierfür insgesamt aufzuwendenden Kosten gegenüberzustellen und zu bewerten. Bei welcher Relation zwischen Kosten und Nutzen die Unverhältnismäßigkeit des Aufwandes für aktiven Lärmschutz anzunehmen ist, bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalles.

Ziel der Bewertung der Kosten hinsichtlich des damit erzielbaren Lärmschutzeffektes muss eine Lärmschutzkonzeption sein, die auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Lärmbetroffenen vertretbar erscheint. Kriterien für

die Bewertung des Schutzzwecks sind die Vorbelastung, die Schutzbedürftigkeit und Größe des Gebietes, die Zahl der betroffenen Personen sowie das Ausmaß der für sie prognostizierten Grenzwertüberschreitungen und des zu erwartenden Wertverlustes der betroffenen Grundstücke. Innerhalb von Baugebieten sind bei der Kosten-Nutzen-Analyse insbesondere Differenzierungen nach der Zahl der Lärmbetroffenen zulässig und geboten (Betrachtung der Kosten je Schutzfall) (BVerwG, Urteil vom 13.05.2009 – 9 A 73.07 – BVerwGE 134, 145 = DVBl 2009, 1323, m. Anm. Nolte, jurisPR-BVerwG 1/2010 Anm. 5 – A 4 Kerpen/Düren: Naturschutzverein). Bei welcher Relation zwischen Kosten und Nutzen die Unverhältnismäßigkeit des Aufwandes für aktiven Lärmschutz anzunehmen ist, bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalles (Stüer, DVBl 2012, 1108). Das gilt für die Lärmvorsorge bei jedem Streckenausbau und damit auch für den in Aussicht genommenen Ausbau des Abschnittes Oldenburg. Das alles ist so geblieben, wie es war und wird vom Oldenburger Bahnurteil nicht berührt.

(Funktionale Betrachtung bei Ausbauvorhaben). Die 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) ist bei dem Neubau oder der wesentlichen Änderung von Straßen oder Schienenwegen anzuwenden. Zur Frage der wesentlichen Änderung von Ausbaumaßnahmen hat das BVerwG inzwischen eine funktionale Betrachtung entwickelt. Auch bei umfangreichen Eingriffen in die Substanz des Fahrwegs können, wenn Lage und Höhe der Gleise sich nur unwesentlich verändern, lediglich Erhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen vorliegen, welche die Rechtsfolge des § 41 BImSchG nicht nach sich ziehen (Urteil vom 17.11.1999 – 11 A 4.98 – BVerwGE 110, 81; Urteil vom 12.04.2000 – 11 A 18.98 – BVerwGE 111, 108). Angesichts des gebotenen funktionalen Verständnisses des Begriffs des erheblichen baulichen Eingriffs kommt es bei einer die einzelnen Bauabschnitte übergreifenden Betrachtungsweise – so das BVerwG – entscheidend darauf an, ob durch die Baumaßnahmen die vorausgesetzte oder planerisch gewollte Leistungsfähigkeit des Verkehrsweges erhöht wird (Storost, in: Ule/Laubinger, BImSchG, Bd. 2, Stand September 2005, § 41 Anm. C9). Diese funktionale Betrachtung greift zwar zur Prüfung der erheblichen Eingriffe über den einzelnen Planfeststellungsabschnitt hinaus und bezieht auch den beabsichtigten Ausbauzustand in den anderen geplanten Planfeststellungsabschnitten mit ein. Die nach dieser Rechtsprechung gebotenen Maßnahmen des vorsorgenden Lärmschutzes beziehen sich allerdings ausschließlich auf den jeweiligen planfestgestellten Abschnitt und gehen nicht über diesen hinaus (BVerwG, Urteil vom 18.07.2013 – 7 A 9.12 – Löwenberger Land).

(Interimistischer Lärmschutz). Steht demgegenüber eine Beurteilung der Auswirkungen einer Ausbaumaßnahme auf andere Abschnitte im Sinne des Frankenschnellweg-Urteils (BVerwG, Urteil vom 17.03.2005 – 4 A 18.04 – BVerwGE 123, 152 = DVBl 2005, 1044 – B 173) an und werden in diesen Bereichen die Lärmsanierungswerte erreicht oder überschritten, fehlten bisher handhabbare Maßstäbe für das behördliche Entscheidungsprogramm. Zunächst geht es dabei um den Anwendungsbereich für solche Fragestellungen. Ist wegen der einigungsbedingten oder projektverursachten Sonderlasten eine Gesamtbetrachtung der in Abschnitten untergliederten Ausbaumaßnahme geboten, so sind insbeson-

dere Lärmbeeinträchtigungen, die den Grad der Lärmsanierungswerte erreichen oder überschreiten, in die planerische Abwägung einzustellen (BVerwG, Urteil vom 28.10.1998 – 11 A 3.98 – BVerwGE 107, 350 = DVBl 1999, 861 – Nienbergen-Wieren; Urteil vom 17.11.1999 – 11 A 4.98 – BVerwGE 110, 81 = DVBl 2000, 796). Bei der Lösung der dadurch aufgeworfenen Fragen empfiehlt das BVerwG, das in den Folgeabschnitten geplante Schallschutzkonzept heranzuziehen und daraus Orientierungswerte für den interimistischen Lärmschutz abzuleiten. Es sei in aller Regel sachgerecht, bereits dieses zukünftige Lärmschutzkonzept – zumindest in seinen großen Zügen – in die Überlegungen mit einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund bezeichnet das BVerwG den im Erörterungstermin vom 05.07.2012 geschlossenen Vergleich mit dem Konzept eines »vorgezogenen passiven Lärmschutzes« (DVBl 2012, 1102) als in der Regel angemessene Lösung. Der Oldenburger Bahnvergleich hat damit zugleich Vorbildfunktionen für vergleichbare Fälle erhalten, in denen durch Sonderprojekte Sonderlasten entstehen.

(Drei Fallkonstellationen). Das BVerwG unterscheidet dabei drei Fallkonstellationen, die allerdings sämtlich nur den passiven Schallschutz an den Gebäuden, nicht aber den Schutz der Außenwohnbereiche durch aktive Schallschutzmaßnahmen (Betriebsregelungen oder Schallschutzwände) betreffen und unter dem Vorbehalt einer Abwägung stehen: Bei Schutzfällen, die von den Lärmschutzwänden nicht geschützt werden und denen allein passiver Schallschutz zugebilligt wird, ist durch das Vorziehen dieses Schutzes dem Anliegen des interimistischen Lärmschutzes auf jeden Fall genügt. Falls der endgültige Schallschutz durch eine Kombination von aktivem und passivem Schallschutz gewährt werden soll, ist zu prüfen, ob das Maß der vorgesehenen Dämmung ausreicht, um die Überschreitung der grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle auszugleichen. Falls dies nicht zutrifft, ist das Schalldämm-Maß entsprechend zu erhöhen. Schließlich ist in Fallgestaltungen, in denen im künftigen Schutzkonzept ein Schutzfall allein durch Maßnahmen des aktiven Schallschutzes bewältigt werden soll und somit ein vorzuziehender passiver Lärmschutz nicht ausgewiesen ist, über das Maß des nunmehr gebotenen passiven Lärmschutzes unter Beachtung der oben skizzierten Vorgaben zu entscheiden.

Sieht das Lärmschutzkonzept im Folgeabschnitt daher eine Kombination von aktiven und passiven Schallschutzmaßnahmen vor, ist bei einem Vorziehen der passiven Schallschutzmaßnahmen zu prüfen, ob damit ohne die beabsichtigten Maßnahmen des aktiven Schallschutzes die Lärmsanierungswerte eingehalten werden. Dabei sind allerdings die interimistischen Lärmbelastungen zugrunde zu legen, nicht solche, die den späteren endgültigen Ausbauzustand betreffen (so auch offenbar der Berichterstatter im Erörterungstermin vom 05.07.2013, DVBl 2012, 1102). In der Praxis dürfte dies – so das BVerwG – näherungsweise darauf hinauslaufen, dass bei einer Überschreitung der Zumutbarkeitsschwelle um 5 dB(A) ein Schallschutzfenster der gegenüber dem Bestand nächst höheren Schallschutzklasse dem rechtlich gebotenen Schutzanspruch genügt.

(Nachhaltige Trauerarbeit ist angesagt). Die Eisenbahn-Hinterlandanbindung des Jade-Weser-Ports hat vor allem mit dem Oldenburger Bahnvergleich vom 05.07.2012 Rechtsgeschichte geschrieben, weil die Bahn dort erstmalig

für Folgeabschnitte passive Lärmschutzmaßnahmen angeboten hat. Dazu ist es auch wohl nur gekommen, um das Wilhelmshavener Leuchtturmprojekt Jade-Weser-Port in einen sicheren Hafen zu steuern, was ja auch gelungen ist. Mit dem Oldenburger Bahnurteil sind diese Grundsätze für bestimmte Sondersituationen hinzutretender neuer Projekte allerdings mit entsprechenden Abwägungsspielräumen für die Bahn rechtlich festgeschrieben worden. Wie weit diese Spielräume wirklich gehen, ist offenbar noch nicht abschließend geklärt (zur nachhaltigen Trauerarbeit Hien, DVBl 2005, 1341; Krautzberger/Stüer, DVBl 2004, 914; BVerwG, Urteil vom 15.01.2004 – 4 A 11.02 – BVerwGE 120, 1 = DVBl 2004, 642 – Vierzehnheiligen: »Am schmerzlichsten hat der Senat den Eingriff in das Landschaftsbild empfunden, wie es sich vom Parkplatz an der Kreisstraße [. . .] bei einem Blick in Richtung Nordosten darstellt«).

Insoweit verbleiben nach dem Oldenburger Bahnurteil für alle Seiten Unsicherheiten, ob damit die Ergebnisse des Oldenburger Bahnvergleichs nach einem vorgezogenen passiven Schallschutz oder sogar die im ergänzenden Planfeststellungsbeschluss beauftragten nach der 24. BImSchV berechneten Sanierungswerte, die das BVerwG bei einer beabsichtigten Kombination aus aktiven und passiven Schallschutzmaßnahmen als Grenze bezeichnet, erreicht werden können. Wohl aus diesem Grunde sind die entsprechenden Zusagen des EBA im Verhandlungstermin aufgehoben worden. Zusätzliche rechtliche Anforderungen an die Planung des Ausbaubereichs Oldenburg sind bei dem gerichtlichen Schlagabtausch erwartungsgemäß allerdings nicht herausgekommen. Hier gelten vielmehr uneingeschränkt die bisherigen Grundsätze, die einschließlich der Lärmvorsorge nach der 16. BImSchV mit ihrem »goldenen Schnitt« zwischen aktivem und passivem Schallschutz unverändert geblieben sind.

(»**Faites votre jeu**«). Im Spielcasino in Bad Zwischenahn unweit der traditionsreichen Oldenburger Residenzstadt heißt es in derartigen Fällen: »Es ist alles bezahlt. Es wechselt die Hand. Ich bitte, das Spiel neu zu machen«. Das eisenbahnrechtliche Roulette ist daher nach dem Oldenburger Bahnvergleich und nach dem Oldenburger Bahnurteil in dem ehemaligen Großherzogtum und Freistaat an der Hunte mit ungewissem Ausgang allerdings wohl in erster Linie auf dem noch einigermaßen überschaubaren Niveau der Schaar der verbliebenen Privatkläger (BVerwG, Beschluss vom 04.07.2012 – 9 VR 6.12 – DVBl 2012, 1 163 m. Anm. Stüer 1164) wieder neu eröffnet. Die Elfenbeinkugel rollt wieder im Roulettekessel auf dem Ebenholz-Parkett. Und selbst erfahrene Kesselgucker können wohl heute ohne ergänzende Aufarbeitung des Datenmaterials und unter Berücksichtigung von Standardabweichungen oder gar juristischen Kesselfehlern nicht verlässlich prophezeien, auf welcher Zahl die Kugel schließlich landet.

Feste Ansprüche gegenüber dem EBA, wie sie die in der mündlichen Verhandlung erklärte Ergänzung der beiden Planfeststellungsbeschlüsse bewirkt hätten, sind vom BVerwG als »Jetons« in der Abwägungsmasse zum erneuten Einsatz auf dem Tableau. Man kann sie für die nächste Spielrunde einfach stehen lassen und damit dem Casino Paroli bieten, hätte sie aber auch als Einercoup ansehen und durch Nichtfortführung des Gerichtsverfahrens rechtzeitig abräumen können, was

auch aus heutiger Sicht nach den damaligen Empfehlungen des Berichterstatters eine durchaus vorzeigbare Alternative gewesen wäre.

Ob und in welchem Umfang von der Bahn noch etwas zu bezahlen ist, wird vom sachgerecht ausgeübten Ermessen des EBA abhängen. Aber gewiss können die das Spiel begleitenden Croupiers, wenn die Kugel nach dem ultimativen »Rien ne va plus« erneut fällt, noch auf »ein Stück für die Angestellten« hoffen.

(**Die Übermorgenstadt**). So oder so bleibt eine gute Nachricht für die lärmbeeinträchtigten Bahnanlieger in Oldenburg: Die Früchte des Oldenburger Bahnvergleichs mit entsprechenden vollstreckbaren (vorgezogenen) passiven Lärmschutzmaßnahmen können ihnen trotz des wohl noch eine ganze Weile andauernden juristischen Tauziehens und der nicht ganz auszuschließenden Sperrfeuer nicht mehr genommen werden. Die lärmbeeinträchtigten Bürger haben erhebliche Verbesserungen ihrer aktuellen Lärmsituation erreicht. Vor diesem Hintergrund könnten es sich die verbliebenen Spieler auch leisten, einfach alles auf »Zéro« zu setzen. Denn gemessen an ihrem Einsatz haben sie ja – solange kein russisches Roulette gespielt wird – auch bei risikoreichen Annoncen immer gewonnen und nichts zu verlieren.

(**Ohne den Oldenburger Bahnvergleich ist alles nichts**). Und eines ist auch klar: Wenn es nicht zu dem Oldenburger Bahnvergleich gekommen wäre, hätte die Stadt Oldenburg ebenso wie die lärmbeeinträchtigten Bürger abgesehen von den nur wenigen in das Gerichtsverfahren eingebrachten Grundstücken bis zur Verwirklichung der Ausbaupläne im Abschnitt Oldenburg an passivem Schallschutz nichts erhalten, worauf der Berichterstatter im Erörterungstermin vom 05.07.2012 (DVBl 2012, 1102) wie folgt hinweist: »Die Kl. könnten, auch wenn noch offene Grundsatzfragen zu ihren Gunsten beantwortet würden, wohl lediglich einen Anspruch auf sogenannte Lärmsanierung geltend machen. Da in einem Urteil nur über die je eigenen Rechte der Kl. entschieden werden könnte, geht das Vergleichsangebot der Beigeladenen in personeller Hinsicht in weitem Umfang darüber hinaus, weil alle Lärmbeeinträchtigten von dem Angebot eines vorgezogenen passiven Schallschutzes profitieren. Das Vergleichsangebot gilt nämlich auch für diejenigen, deren voraussichtliche Lärmbelastung keinen Anspruch auf Lärmsanierung begründen könnte. Da die Beigeladene bei ihren Berechnungen vom Prognosehorizont 2025 ausgeht, der deutlich höhere Zugzahlen als nach der derzeit plangegebenen Vorbelastung zulässig ermöglicht, spricht vieles dafür, dass mit den dadurch erreichten Maßnahmen des passiven Schallschutzes vor dem Hintergrund der für die absehbare Zeit voraussichtlich geringeren Lärmbelastung für alle insoweit Anspruchsberechtigten auch die Lärmsanierung garantiert ist. Dem Anliegen derjenigen Kl., deren Anwesen im Einwirkungsbereich der Bahnstrecke 1522 liegen, dürfte mit der Zusage eines passiven Lärmschutzes nach Maßgabe der 24. BImSchV wohl völlig Rechnung getragen sein.«

(**Sitzlingia am Oldenburger Waffenplatz**). Auch für die noch streitenden Parteien (die Bahn und die verbliebenen Privatkläger nebst ihren Prozessvertretern) wird am Ende des juristischen Marathons trotz dieser verwirrenden Ausgangslage alles gut: Sie werden – was im Mittelalter vielleicht nahe gelegen hätte – wohl nicht mehr in den »Eiskeller des

Großen Oldenburger Zwingers vor dem Eversten Tor« (Pulverturm) eingesperrt, bis sie sich geeinigt haben. Das ist auch deshalb nicht geboten, weil mit der inzwischen abgeschlossenen Offenlage der Planfeststellungsunterlagen für das Stadtgebiet Oldenburg (Planfeststellungsabschnitt 1: Oldenburg-Rastede) und dem darin enthaltenen Konzept der Lärmvorsorge nach der 16. BImSchV der Wettlauf um wesentlich dahinter zurückbleibende Lärmsanierungsmaßnahmen auch in der öffentlichen Wahrnehmung an Gewicht verlieren dürfte. Zudem ist bereits die Offenlage des Abschnitts 4 (Varel – Sande) erfolgt, bei der die sich aus dem Oldenburger Bahnurteil ergebenden Folgen ebenfalls auf dem eisenbahnrechtlichen Programm der DB Netz AG und des EBA stehen - und das vielleicht sogar »in einem Abwasch«. Einschränkungen des Bahnverkehrs stehen nach Durchführung der Ausbaumaßnahme und Ende der Interimslösung wohl nicht mehr in der vordersten Reihe.

Was bliebe, wäre die Hoffnung auf eine Umgehungsstrasse, die allerdings nach den aktuellen Hinweisen des BVerwG – anders als bisher von ihren Befürwortern gedacht – bereits von vornherein am Bedarfsplan des Bundes für den Schienenwegebau scheitern könnte.

Rechtsanwältin Dr. Eva-Maria Stüer, Fachanwältin für
Verwaltungsrecht (Münster)

Baunutzungsverordnung als Auslegungshilfe für das Rücksichtnahmegebot

§ 34 Abs. 1 BauGB; § 22 BauNVO; § 113 Abs. 1 VwGO

Ist ein unbeplanter Innenbereich in offener Bauweise bebaut, weil dort nur Einzelhäuser, Doppelhäuser und Hausgruppen im Sinne von § 22 Abs. 2 BauNVO den maßgeblichen Rahmen bilden, so fügt sich ein grenzständiges Vorhaben im Sinne von § 34 Abs. 1 BauGB grundsätzlich nicht nach der Bauweise ein, das unter Beseitigung eines bestehenden Doppelhauses grenzständig errichtet wird, ohne mit dem verbleibenden Gebäudeteil ein Doppelhaus zu bilden. Ein solches Vorhaben verstößt gegenüber dem Eigentümer der bisher bestehenden Doppelhaushälfte grundsätzlich gegen das drittschützende Gebot der Rücksichtnahme.

BVerwG, Urteil vom 05.12.2013 – 4 C 5.12 –
(I. VG Köln, Urteil vom 29.09.2009 – 2 K 5456/07 –
II. OVG NRW, Urteil vom 28.02.2012 – 7 A 2444/09 –)

Gründe: [1] **I** Der Kl. wendet sich gegen einen dem Bgl. erteilten Vorbescheid für eine grenzständige Bebauung. [. . .]

[8] **II** Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Urteil des OVG beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Der streitgegenständliche Vorbescheid ist rechtswidrig (**1.**) und verletzt den Kl. in seinen Rechten (**2.**) (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

[9] **1.** Das OVG hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass sich das Vorhaben des Bgl. entgegen § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB nach der Bauweise nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt.

[10] **a)** Das Vorhaben des Bgl. ist hinsichtlich seiner Bauweise planungsrechtlich an § 34 Abs. 1 BauGB zu messen, da

es insoweit an bauplanerischen Festsetzungen fehlt und das Vorhaben innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles liegt. Maßstabsbildend im Sinne dieser Vorschrift ist die Umgebung, insoweit sich die Ausführung eines Vorhabens auf sie auswirken kann und insoweit, als die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder doch beeinflusst (st. Rspr., Urteil vom 26.05.1978 – BVerwG 4 C 9.77 – BVerwGE 55, 369 [380] = Buchholz 406.11 § 34 BBauGB Nr. 63 S. 48). Das OVG hat als nähere Umgebung die beiden Seiten der R.-Straße in den Blick genommen (UA S. 9), die Beteiligten haben hiergegen Einwände nicht erhoben.

[11] **b)** In dieser Umgebung befindet sich nach den Feststellungen des OVG eine Bebauung mit Doppelhäusern, Hausgruppen und wenigen Einzelhäusern, die das OVG als offene Bauweise bezeichnet.

[12] Mit diesen Bezeichnungen greift das OVG ohne Rechtsfehler auf Begriffe der Baunutzungsverordnung zurück. Denn deren Vorschriften können im unbeplanten Innenbereich als Auslegungshilfe herangezogen werden (Beschluss vom 27.07.2011 – BVerwG 4 B 4.11 – BRS 78 Nr. 102 Rdnr. 4; Urteile vom 23.03.1994 – BVerwG 4 C 18.92 – BVerwGE 95, 277 [278] = Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 168 S. 9 und vom 15.12.1994 – BVerwG 4 C 19.93 – Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 173 S. 30). Sie enthalten definitorische Grundsätze, was etwa die Begriffe der offenen oder geschlossenen Bauweise meinen (Beschlüsse vom 07.07.1994 – BVerwG 4 B 131.94 – juris Rdnr. 3 und vom 11.03.1994 – BVerwG 4 B 53.94 – Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 166 S. 6). Aus diesem Grund konnte das OVG auch auf den Begriff des Doppelhauses der Baunutzungsverordnung zurückgreifen, als es die Eigenart der Umgebungsbebauung, die bestehende Bebauung auf den Grundstücken des Kl. und des Bgl. und das streitgegenständliche Vorhaben gewürdigt hat.

[13] Im Sinne des § 22 Abs. 2 Satz 1 BauNVO ist ein Doppelhaus eine bauliche Anlage, die dadurch entsteht, dass zwei Gebäude auf benachbarten Grundstücken durch Aneinanderbauen an der gemeinsamen Grundstücksgrenze zu einer Einheit zusammengefügt werden. Kein Doppelhaus bilden dagegen zwei Gebäude, die sich zwar an der gemeinsamen Grundstücksgrenze noch berühren, aber als zwei selbständige Baukörper erscheinen. Ein Doppelhaus verlangt ferner, dass die beiden Haushälften in wechselseitig verträglicher und abgestimmter Weise aneinandergelagert werden (Urteil vom 24.02.2000 – BVerwG 4 C 12.98 – a.a.O. S. 357 ff. = Buchholz 406.12 § 22 BauNVO Nr. 7 S. 3 ff.; Beschluss vom 23.04.2013 – BVerwG 4 B 17.13 – BauR 2013, 1427 Rdnr. 5). Diese Begriffsbestimmung bezeichnet den Begriff des Doppelhauses im Sinne bauplanungsrechtlicher Vorschriften (Beschluss vom 10.04.2012 – BVerwG 4 B 42.11 – ZfBR 2012, 478, juris Rdnr. 9), also auch für den unbeplanten Innenbereich.

[14] Die knappen Feststellungen des OVG zur Umgebungsbebauung bieten keinen Anlass für die Annahme, das OVG habe bei der Feststellung von Doppelhäusern in der näheren Umgebung einen hiervon abweichenden Begriff des Doppelhauses zugrunde gelegt. Nach den Urteilsgründen handelt es sich bei dem gegenwärtigen Gebäude des Kl. und des Bgl. »auch« um ein Doppelhaus (UA S. 9). Diese Formulierung setzt einen einheitlichen Begriffsinhalt voraus. Damit