

perlosen Arbeitsumfeldes für die Zollverwaltung in der EU. Dabei wird jedoch kein zentralistischer Ansatz verfolgt, vielmehr entwickeln die mitgliedstaatlich organisierten Zollverwaltungen eigene IT-Lösungen, bei deren Umsetzung die Europäische Kommission über kein Weisungsrecht verfügt. Obwohl die Implementierung der E-Zoll Entscheidung in verschiedenen Gremien – Projektgruppe elektronischer Zoll, Ausschuss für den Zollkodex, Kontaktgruppe mit Wirtschaftsteilnehmern u.a. – zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission sowie Vertretern der Wirtschaft erörtert wird, sind die nationalen IT-Anwendungen nicht immer kompatibel und der Aufbau des elektronischen Zollumfeldes schreitet in den EU-Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Tempo voran. Das Fehlen einer europaweiten Umsetzungsstrategie hat, verbunden mit unrealistischen Fristsetzungen für die Einführung neuer IT-Systeme, zunächst zu einem Scheitern der großen Zollreform geführt. Die Anwendbarkeit des MZK, dessen materiell-rechtliche Vorschriften von der Bereitstellung unterstützender IT-Infrastruktur abhingen, war unmöglich bis zum Fristablauf am 24.06.2013 zu bewerk-

stelligen und wurde durch den Erlass der UZK noch rechtzeitig verhindert. Andernfalls wären die Zollbehörden einem materiell-rechtlichem Zollrecht verpflichtet gewesen, das zu diesem Zeitpunkt in der Praxis nicht umsetzbar war. Auch der UZK ist noch immer den Zielen der E-Zoll Initiative verpflichtet. Da die grundlegenden Probleme bei der Umsetzung des E-Zoll Projekts aber gleich geblieben sind – überwiegende nationale IT-Lösungen, fehlendes Weisungsrecht der Europäischen Kommission, zeitliche Verzögerungen und finanzielle Vorgaben in den nationalen Zollverwaltungen – wurde nicht die Umsetzungsstrategie verändert, sondern nur die ursprünglich starke Abhängigkeit des neuen Zollrechts von der IT-Infrastruktur gelockert. Der UZK sieht jetzt die Möglichkeit vor, bei der Durchführung von Zollverfahren auf den Einsatz von IT-Systemen und elektronischem Datenaustausch ausnahmsweise zu verzichten, solange die entsprechenden elektronischen Zollsysteme einzelner EU-Mitgliedstaaten noch nicht einsatzbereit sind. Solche Übergangsmaßnahmen sollen jedoch nur bis zum 31.12.2020 möglich sein. Bis dahin soll das elektronische Zollumfeld in Europa endgültig Realität sein.

## Berichte

# 17. Speyerer Planungsrechtstage und Luftverkehrstag

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stür, Richter am BGH-Anwaltssenat, Münster/Osnabrück\*

Seit dem Jahre 1999 treffen sich die Planungsrechtler Deutschlands in der inzwischen zur Deutschen Universität umbenannten Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Unter der Leitung von Prof. Dr. Jan Ziekow werden hier zwischen den Experten Fragen des Fachplanungsrechts, des Umweltrechts und des Naturschutzrechts behandelt. Einen besonderen Schwerpunkt bildet neben dem Straßenrecht, dem Eisenbahnrecht und dem Wasserrecht auch das Luftverkehrsrecht, mit dem die Beratungen traditionell beginnen. So hatten sich auch in der Zeit vom 04.–06.03.2015 mehr als 200 Planungsrechtler aus ganz Deutschland in der ehrwürdigen Dom- und Salierstadt versammelt.

## 1. Nationale Luftverkehrsstrategie

Jeder will zwar die Möglichkeit haben, vor allem in Urlaubszeiten mit dem Flugzeug in ferne Länder zu starten. Zugleich finden die Anwohner von Flughäfen den Fluglärm unerträglich. Die wirtschaftliche Bedeutung der Flughäfen kommt da vielfach zu kurz, bemängelte der hessische Ex-Wirtschaftsminister Dieter Posch die politische Diskussion. Dringend notwendig sei eine Markt- und Wettbewerbsanalyse, die Aussagen über die volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs in Deutschland ermögliche sowie eine verbindliche von Bund und Ländern getragene Bedarfseinschätzung enthalte und die Flughäfen von besonderer nationaler Bedeutung einschließlich der aus wirtschaftlicher Sicht notwendigen Betriebszeiten festschreibt.

Eine Kommission aus Vertretern des Bundes, der Länder, der Wirtschaft und der Wissenschaft hat unter der Leitung von Posch dazu Vorschläge erarbeitet. Denn derzeit fehlen zwischen Bund und Ländern entsprechende Analysen und Konzepte, auf deren Grundlage eine verbindliche Strategie für den Luftverkehrsstandort Deutschland entwickelt werden kann. In diese Betrachtung sind auch die europäischen und weltweiten Rahmenbedingungen einzubeziehen. Luftverkehrspolitik und ein angemessener Lärmschutz der Betroffenen muss allerdings auch auf lokaler Ebene ansetzen. So ist beim Hessischen Wirtschafts- und Verkehrsministerium im vergangenen November eine Stabstelle für Fluglärmschutz eingerichtet worden, die Regine Barth, vormals im Bereich Umweltrecht & Governance beim Öko-Institut Darmstadt tätig, leitet.

## 2. Europarechtliche Zertifizierung von Flughäfen und bestehende luftrechtliche Zulassungen

Europarecht hat auch nicht vor dem Luftverkehr Halt gemacht, erläuterte Prof. Dr. Ulrich Hösch (München) am Beispiel europäischer Zertifizierungsregelungen. Flugplätze, die den Test einer Zertifizierung nicht bestehen, können Schwierigkeiten

\* Zu den Tagungen der Vorjahre Stür/Zeh, DVBl 2001, 969; Hönig, DVBl 2002, 818; ders., DVBl 2003, 977; Stür/Hönig, DVBl 2004, 618; dies., DVBl 2005, 687; dies., DVBl 2006, 746; dies., DVBl 2007, 746; dies., DVBl 2008, 700; dies., DVBl 2009, 703; Stür, DVBl 2010, 634; Stür/Buchsteiner DVBl 2011, 609; Stür, DVBl 2012, 558; Stür/Buchsteiner, DVBl 2013, 635; DÖV 2013, 387; DVBl 2014, 562; s. auch DVBl 2015, 532.

mit ihrer Zulassung bekommen. Durch die VO (EU) Nr. 139/2014 ist auf der Grundlage entsprechender Vorgänger-VO (VO[EG] Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und Rates v. 20.02.2008; VO [EG] Nr. 1108/2009 des Europäischen Parlaments und Rates vom 21.10.2009) ein Zertifizierungssystem für Flughäfen eingeführt worden. Es ist anzuwenden auf »Flugplätze« im Hoheitsgebiet der EU, die zur öffentlichen Nutzung bestimmt sind und für den gewerblichen Flugbetrieb genutzt werden, auf denen Flugbetrieb unter Verwendung von Instrumentenanflug- oder -abflugverfahren stattfindet und die über eine befestigte Start-/Landebahn von 800 m Länge oder mehr verfügen oder ausschließlich dem Hubschrauberverkehr dienen. Die Zertifizierung gilt nicht für militärische Flugplätze (Art. 1 Abs. 3b VO 216/2008). Eine Freistellung für Flugplätze mit einem geringeren Verkehrsaufkommen ist möglich.

Über die Zertifizierung wird ein Zeugnis erteilt, mit dem festgestellt wird, dass der Flughafen den für ihn geltenden Zulassungsspezifikationen entspricht, ein diesen gleichwertiges Sicherheitsniveau (ELOS) aufweist oder gleichwertige technische Einzelspezifikationen erfüllt. Auch der Betreiber hat einen entsprechenden Nachweis über seine Eignung und Leistungsfähigkeit zu führen. Der Münchener Anwalt sprach sich dafür aus, die europarechtlichen Anforderungen mit der Zeugniserteilung der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung zuzuordnen. Mit der Änderungsgenehmigung können die Einhaltung der europäischen Zulassungsgrundlagen entweder bestätigt werden oder es werden entsprechende Nachbesserungserfordernisse festgelegt. Kommt der Flughafenbetreiber den Anforderungen nicht nach, kann die Genehmigung ggf. sogar ganz widerrufen oder zurückgenommen werden.

### 3. Flugroutenfestlegung und Planfeststellung – Rechtsprechungsbericht

Anwohner des im Bau befindlichen Großflughafens Schönefeld sahen sich durch die nachträgliche Verschiebung der Flugrouten doch arg gebeutelt. Sie hatten damit gerechnet, dass die Flugrouten, die dem damaligen Planfeststellungsbeschluss zugrunde lagen, auch später so festgesetzt würden (BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, 116 = DVBl 2006, 1373 – Schönefeld m. Anm. Gatz jurisPR-BVerwG 19/2008 Anm. 2). Später kam es aber zu erheblichen Verschiebungen, durch die sich die Anwohner auch in ihrem Vertrauensschutz beeinträchtigt sahen. Planfeststellung und Flugrouten betreffen zwar eigenständige Regelungsgegenstände, stehen aber in einer Wechselbeziehung, erläuterte VRiBVerwG Prof. Dr. Rüdiger Rubel die Rechtsprechung seines 4. Senats (so bereits Rubel, DVBl 2015, 525, sowie Stüer, DVBl 2015, 419 Bericht über die Leipziger DAI-Tagung 2015). Deshalb ist die Planfeststellung mit der Flugroutenfestlegung zu koordinieren.

Bereits in der Planfeststellung müssen auch die Belange der lärmbeeinträchtigten Bevölkerung, Umweltbelange oder Sicherheitsbelange (BVerwG, Urt. v. 26.06.2014 – 4 C 2.13 und 4 C 3.13 – LKV 2014, 460 = Külpmann, jurisPR-BVerwG 20/2014 Anm. 2 – Wannsee-Flugrouten, Forschungsreaktor Helmholtz-Zentrum) angemessen berücksichtigt werden (BVerwG, Urt. v. 31.07.2012 – 4 A 5000.10, 4 A 5001.10, 4 A 5002.10, 4 A 7000.11 – BVerwGE 144, 1 = DVBl 2013, 309, Lippert, ZUR 2013, 203–211 – Flugrou-

tenplanung). Dabei ist aber nur eine Art »Sparabwägung« geboten (BVerwG, Urt. v. 24.06.2004 – 4 C 11.03 – BVerwGE 121, 152 = DVBl 2004, 1554 mit Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 28.06.2000 – BVerwG 11 C 13.99 – BVerwGE 111, 276 und v. 26.11.2003 – 9 C 6.02 – DVBl 2004, 382), keine der gesamten Reichweite der planerischen Abwägung vergleichbare Veranstaltung (BVerwG, Urteil vom 18.12.2014 – 4 C 35.13 – Müggelsee-Route). Auch darf auf den Flughäfen die Nacht nicht zum Tag gemacht werden (BVerwG, Urt. v. 04.04.2012 – 4 C 8.09 – BVerwGE 142, 234 = Mehler, NVwZ 2012, 1288, Kämper, NVwZ 2013, 8, Wagner, UPR 2013, 1, Giemulla, ZLW 2013, 55, Görisch, ZUR 2012, 611 – Frankfurter Flughafen).

Soweit der Planfeststellungsbeschluss im Rahmen der Abwägung zugleich auch Aussagen zu Flugrouten enthält, können sich daraus (mittelbare) Bindungswirkungen für die Festlegung von Flugrouten ergeben. Diese Koordinierungslösung des BVerwG besteht nicht in einer Sperrwirkung des Planfeststellungsbeschlusses, sondern respektiert die Wechselbezüglichkeit von Planfeststellungsbeschluss und Flutroutenfestsetzung und zielt darauf ab, die Abgewogenheit des Planfeststellungsbeschlusses auch bei der späteren Festsetzung abweichender Flugrouten sicherzustellen.

Es sind wohl noch nicht alle Fragen im Verhältnis zwischen Planfeststellung und Flugroutenfestlegung geklärt, ergab die Diskussion. Vielleicht wird hier auch noch der EuGH ein Wort mitsprechen, wurde unter Hinweis auf das Altrip-Urteil (EuGH, Urt. v. 07.11.2013 – C 72/12 – DVBl 2013, 1597 m. Anm. Stüer/Stüer, 1601) vermutet. Gerade die Frage, auf welche Belange sich der Lärmbeeinträchtigten berufen könne, sei wohl noch etwas in der Schwebe. Dies gelte über die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL jedenfalls dann, wenn es sich um UVP-pflichtige Vorhaben handele.

### 4. Unionsbasiertes Habitat- und Artenschutzrecht

»Sehet die Vögel des Himmels. Sie säen nicht. Sie ernten nicht und sammeln keine Vorräte in Scheunen. Seid ihr nicht viel mehr wert als sie? Und was sorgt ihr euch um eure Kleidung? Lernt von den Lilien des Feldes. Sie arbeiten nicht und spinnen nicht. Doch ich sage euch: Selbst Salomo in all seiner Herrlichkeit war nicht gekleidet wie eine von ihnen. Wenn aber Gott das Gras so prächtig kleidet, das heute auf dem Feld auf dem Halme steht und morgen ins Feuer geworfen wird, um wieviel mehr dann euch, ihr Kleingläubigen. Macht euch also keine Sorgen und fragt nicht: Was sollen wir essen? Was sollen wir trinken? Was sollen wir anziehen? Suchet zuerst das Reich Gottes – und alles Übrige wird Euch hinzugegeben« (Matthäus 6, 19–34).

Nach den äußerst strengen Maßstäben des Urteils zur Halle-Westumfahrung (BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 – 9 A 20.05 – BVerwGE 128, 1 = DVBl 2007, 706, m. Anm. Stüer, DVBl 2007, 1147) zur Verträglichkeitsprüfung im europäischen Gebietsschutz, das selbst dem tags darauf in großer Fahrt daherkommenden Wirbelsturm Kyrill alle Ehre gemacht hätte, und dem Freiberg-Urteil (BVerwG, Urt. v. 14.07.2011 – 9 A 12.10 – BVerwGE 140, 149 = DVBl 2012, 34 – Ortsumgehung) zum Artenschutz könnte man den Eindruck gewinnen, dass die Naturschutzbelange in ihrem Schutzstatus inzwischen biblisches Niveau erreicht haben und im Vergleich dazu die Belange des Menschen und seines Eigentums

(BVerwG, Urt. v. 18.03.1983 – 4 C 80.79 – BVerwGE 67, 74 = DVBl 1983, 899) in der juristischen Auseinandersetzung eher in der Versenkung verschwinden.

Auch die Fachgutachter können eigentlich zufrieden sein. Ihnen erschließen sich wohl behütet in den Pfeifengraswiesen bei Hessisch Lichtenau (BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – BVerwGE 130, 299 = DVBl 2008, 1199 – A 44 VKE 20) mit der Beobachtung von *Maculinea Nausithus* und den dunklen Wiesenknopfameisenbläulingen (weitgehend orientierungslose Falter, die so aussehen wie die Moten in unseren Kleiderschränken) oder in den Cappenberg Waldern mit Stickstoffbelastungen im Bagatellbereich (OVG Münster, Urt. v. 01.12.2011 – 8 D 58/08/AK – m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2012, 344; BVerwG, B. v. 05.09.2012 – 7 B 24.12 – m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2012, 1568 – Lünen Trianel) ebenso wie in den Wäldern zwischen Wittlich und Cochem (BVerwG, Urt. v. 01.04.2004 – 4 C 2.03 – BVerwGE 120, 276 = DVBl 2004, 1115 = NVwZ 2004, 1114 – Hochmoselbrücke) mit dem nur im Landeshaushalt nachgewiesenen Haselhuhn oder einer sich dort hin verirrenden Spanischen Flagge sowie bei der Vorbereitung wohl fast aller künftigen Großprojekte noch über viele Jahre schöne neue Betätigungsfelder, in denen sie jeweils für mindestens eine Vegetationsperiode und eine mindestens ebenso lange Nachbereitungszeit ihre Zelte aufschlagen und sich heimisch einrichten können.

Auch Prof. Dr. Martin Gellermann (Westerkappeln) stellte der Rechtsprechung erwartungsgemäß ein gutes Zeugnis aus, sah juristische Einzelheiten allerdings in Nuancen etwas anders. Die Rechtsprechung habe wichtige Schneisen in das Dickicht des Gebiets- und Artenschutzes geschlagen. Es könne allerdings keine Rede davon sein, dass die Rechtsprechung sich auf den juristischen Lorbeeren ausruhen und beruhigt zurücklehnen könne. Der Teufel stecke dabei vielfach im Detail. Die Begrenzung des Tötungsverbots des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG auf ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko (BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 – BVerwGE 130, 299 = DVBl 2008, 1199 – A 44 Hessisch Lichtenau II; Urt. v. 09.07.2008 – 9 A 14.07 – BVerwGE 131, 274 = DVBl 2009, 259; Nolte, jurisPR-BVerwG 1/2010 Anm. 5; ders., jurisPR-BVerwG 6/2009 Anm. 6; Schübel-Pfister, JuS 2009, 517; Gellermann NuR 2009, 85; Louis NuR 2009, 91; Steck, NVwZ 2009, 616 – Nordumfahrung Bad Oeynhausen Lückenschluss A 30) zur Eingrenzung des Individuenbezuges begegne zwar keinerlei Bedenken.

Es dürften allerdings nicht ganze Eingriffsbereiche aus den Verbotstatbeständen ausgenommen werden. Dasselbe gelte im Habitatschutz etwa für von der Rechtsprechung angenommene Bagatellgrenzen im Bereich der critical loads von NO<sub>x</sub>-Belastungen (BVerwG, B. v. 10.11.2009 – 9 B 28.09 – DVBl 2010, 176 m. Anm. Stüer – Hildesheim), die es überzeugend entwickelt habe. Nur dürfe daraus vor allem auch im Hinblick auf mögliche Summationswirkungen nicht ein allgemeiner »Abschneidewert« im Umfang von 0,3 kg NO<sub>x</sub>/ha/Jahr abgeleitet werden (BVerwG, Urt. v. 23.04.2014 – 9 A 45.12 – BVerwGE 149, 289 – A 49 VKE 40). Zu Recht habe die EU-Kommission sich dagegen ausgesprochen, durch die mehrfache Inanspruchnahme projektbezogener »Abschneidewerte« einen »Tod durch 1000 Schnitte« zu bewirken. Wirklich wichtige Projekte könnten dann ohnehin unter den Vor-

aussetzungen eine Ausnahme- oder Abweichungsprüfung zugelassen werden.

In der Diskussion erhielt das BVerwG für seinen »Weg des Augenmaßes« mehrfach Zuspruch und lebhafte Anerkennung. Die entwickelten Leitlinien seien für die Praxis eine ausgezeichnete Hilfe. Eine Verkomplizierung und detailreiche Verästelung durch nicht weiterführende EuGH-Vorlagen oder die Wissenschaft sei da nicht gewünscht.

## 5. Festlegung von Lärmschutzziele durch den Gesetzgeber

Mit der grundlegenden Novelle des FlugLärmSchG 2007 und der damit verbundenen Ergänzung von § 8 Abs. 1 S. 3 und 4 LuftVG wurde die fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle für Fluglärm und damit der passive Schallschutz auch bei der Anlage oder der wesentlichen Änderung von Flugplätzen in Verbindung mit der ersten, zweiten und dritten FlugLSV abschließend geregelt. Damit wurde das luftverkehrsrechtliche Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren von diesen Themen entlastet. Für Straßen und Schienen enthält die Verkehrslärmschutz-VO (16. BImSchV) entsprechende Rechtsgrundlagen, erläuterte RA Prof. Dr. Norbert Kämper und fügte hinzu: So richtig zufrieden könne man damit wohl noch nicht sein. Zwar sei vom Gesetzgeber für die aktuellen Fälle Klarheit geschaffen. Aber als abgeschlossen könnte der Lärmschutz an Flughäfen damit noch nicht gelten. Zwar hat der Gesetz- und Verordnungsgeber bei der Ausgestaltung des Lärmschutzes einen weiten Gestaltungsspielraum. Das liegt für die Festlegung der einfachrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze auf der Hand. In welchem Umfang der Gesetzgeber hier Schutzregelungen trifft, steht weitgehend in seinem Ermessen.

Aber auch bei der Bestimmung der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeit im Bereich der Gesundheitsbeeinträchtigung hat der Gesetzgeber einen Spielraum, wie das BVerfG mehrfach anerkannt habe. Dem Staat und seinen Organen kommt bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu, wobei auch entgegenstehende Rechte Dritter, insbesondere auch die Grundrechte der betroffenen Verkehrsteilnehmer, Fluggesellschaften und Flughafenbetreiber, und andere kollidierende Interessen zu berücksichtigen sind. Das BVerfG beschränkt sich auch hier auf eine Willkürkontrolle und die Prüfung eines Übermaßverbotes. Allerdings muss auch der Gesetzgeber seine Einschätzungen auf ein valides Datenmaterial gründen, soweit ein solches vorhanden ist oder durch entsprechende Untersuchungen bereitgestellt werden kann.

Der Düsseldorfer Umweltrechtler rief den Gesetzgeber allerdings dazu auf, Erkenntnisquellen der Lärmwirkungsforschung einzubeziehen. Dabei sei zwischen objektiv messbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und den daraus zu ziehenden Schlüssen zu unterscheiden. Wertungen müsse der Gesetzgeber selbst vornehmen. Dieser sei dabei vor allem auch dort gefragt, wo über die naturwissenschaftlichen Ergebnisse eine politische Entscheidung dieser gesellschaftlich umstrittenen Interessengegensätze ansteht.

## 6. Lärmemittierende Abstellanlagen

Solange die Züge auf dem öffentlichen Schienennetz fahren, unterliegen sie hinsichtlich der einzuhaltenden Lärmwerte der Verkehrslärmschutzverordnung. Wenn sie aber nicht fah-

ren, sondern auf einem Abstellgleis stehen und dort Lärm verursachen, der etwa von Wartungsarbeiten ausgehen kann, soll dann immer noch das für die Eisenbahn deutlich günstigere Regelwerk der 16. BImSchV gelten oder unterliegen die Anlagen dann dem durchaus strengeren Anforderungsprofil für Gewerbelärm, wie es die TA Lärm bereithält?

Die Antwort der Eisenbahnverkehrsunternehmer oder der Infrastrukturbetreiber ist klar. Der Gesetz- und Verordnungsgeber wollte den gesamten Schienenverkehr wegen seiner wichtigen Beiträge für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt besser stellen als einen Gewerbebetrieb, der auf die Nachbarschaft lärmproduzierend einwirkt. Zur Begründung tragen die Befürworter dieser Auffassung eine Entscheidung des BVerwG (B. v. 09.09.2013 – 7 B 2.13 – Rangierbahnhof Köln-Nord) vor sich her, aus der sie ableiten, dass auch das Stehen auf einem Abstellgleis nicht nur für den Zug vielfach zur Wirklichkeit gehört.

Das wollte Dr. Julia Elbracht (EBA) so nicht gelten lassen. Abstellgleise seien keine öffentlichen Verkehrswege. Denn niemand käme auf die Idee, sich freiwillig für längere Zeit auf das Abstellgleis schieben zu lassen. Es handele sich vielmehr um (gewerbliche) Anlagen nach § 3 Abs. 5 BImSchG und um (eisenbahn-)betriebliche Nebenanlagen. Etwas anderes könne auch aus dem Beschluss des BVerwG nicht hergeleitet werden. So ganz ausgestanden scheint die Sache allerdings noch nicht zu sein. Wahrscheinlich haben die Beteiligten ihre unterschiedlichen Auffassungen bereits in juristische Stellungen gebracht.

## 7. Kapazitätsbeschränkungen für den Schienengüterverkehr

Die Bahn soll deutlich leiser werden. Bis zum Jahre 2020 soll der Schienenlärm deutschlandweit halbiert, also um 10 dB(A) gesenkt werden. Laute Güterwagen sollen dann das deutsche Schienennetz nicht mehr befahren dürfen. Der Stand der Umrüstung soll nach dem Koalitionsvertrag 2013 im Jahre 2016 evaluiert werden. Sollte bis zu diesem Zeitpunkt nicht mindestens die Hälfte der in Deutschland verkehrenden Güterwagen umgerüstet sein, sollen – so heißt es dort weiter – noch in dieser Wahlperiode geeignete Abhilfemaßnahmen ggf. auch durch Nachtfahrverbote für noch nicht umgerüstete Güterwagen ergriffen werden. Den Evaluationszeitpunkt 2016 im Koalitionsvertrag bezeichnete Steffen Kerth vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) allerdings als zu ehrgeizig und nicht erreichbar.

Es empfehle sich vielmehr, mit Augenmaß ans Werk zu gehen. Sowohl Geschwindigkeitsbegrenzungen als auch Nachtfahrverbote stellte Kerth kein gutes Zeugnis aus. Dabei müssten nicht nur die unmittelbaren Nachteile, sondern auch die ganz erheblichen mittelbaren vor allem wirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt werden. Selbst eine Geschwindigkeitsreduzierung von 100 km/h auf 70 km/h oder eine Halbierung des Schienenverkehrslärms bringe gerade einmal 3 dB(A) und liege im Bereich der Hörbarkeitsschwelle, bringe also in der Wahrnehmung des Lärms keine große Entlastung. Die Umrüstung der Güterwagen mit neuen Bremssystemen könne dagegen durchaus eine Lärminderung von 10 dB(A) bewirken und sei daher entsprechend voranzutreiben.

Eisenbahnbetriebsregelungen kann die Bahn nicht gut gebrauchen. Denn sie mindern aus der Sicht der Eisenbahnverkehrsunternehmen und der Netzbetreiber die Effektivität und Wirtschaftlichkeit des Bahnbetriebs und behindern sie in der Erfüllung ihrer Kernaufgaben. Der Lärmschutz der Betroffenen jedenfalls kann in dem gebotenen Umfang auch in anderer Weise angemessen gewährleistet werden. Da war sich Eleonore Lohrum von der DB AG sicher. Die bisher klare Linie der Bahn ist allerdings durch das Oldenburger Bahnurteil (BVerwG, Urt. v. 21.11.2013 – 7 A 28.12 (7 A 22.12) – DVBl 2014, 520, Eva-Maria Stüer, DVBl 2014, 525, Nolte, jurisPR-BVerwG 6/2014 Anm. 4, Vallendar, UPR 2014, 241; zur Lärmbelastung der Anlieger bei abschnittsweiser Umsetzung der Planung bereits BVerwG, B. v. 24.01.2012 – 7 VR 13.11 (7 A 22.11) – DVBl 2012, 1102, Stüer, DVBl 2012, 1104 – Oldenburg-Wilhelmshaven) etwas in eine Schiefelage geraten. Denn das BVerwG hat in diesem Urteil Betriebsregelungen zum interimistischen Schutz der Bahnanlieger nicht mehr völlig ausgeschlossen.

Wird etwa eine Eisenbahnstrecke wie die zwischen Wilhelmshaven und Oldenburg wegen der Anbindung des Jade-Weser-Ports ausgebaut, dann müssen bei einzelnen Bauabschnitten auch die Folgen für andere Abschnitte bedacht werden. Das war allerdings nicht ganz neu. Denn auch bei Straßenprojekten hatte das BVerwG schon vor einiger Zeit die Betrachtung der Auswirkungen für den anschließenden Infrastrukturbereich für geboten erachtet (BVerwG, Urt. v. 23.11.2005 – 9 A 28.04 – BVerwGE 124, 334 = NVwZ 2006, 331 = UPR 2006, 148 = DVBl 2006, 442 m. Anm. Nolte, jurisPR-BVerwG 5/2006 Anm. 3 – Neefestraße/Südring in der Stadt Chemnitz; Urt. v. 09.02.1995 – 4 C 26.93 – NVwZ 1995, 907 = DVBl 1995, 750 – Schallschutzwand). Dass dem im Eisenbahnrecht allerdings mit Betriebseinschränkungen begegnet werden könnte, das war vor dem Oldenburger Bahnurteil noch nicht absehbar.

Die Bahn hat nun das Problem, wie sie auf die neue Judikatur reagiert, machte die Leiterin Recht Netz der DB AG deutlich. Denn Betriebseinschränkungen führen zu einer geringeren Kapazität, zu Kostensteigerungen und zu einer sinkenden Qualität – insgesamt also zu negativen Folgen auf die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs. Auch sei eine Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Straße zu befürchten – keine guten Aussichten für eine an Umweltbelangen orientierte Verkehrspolitik – so Lohrum.

In der Diskussion wurden die vorgetragenen Bedenken durchaus geteilt, jedenfalls aber ernst genommen. Allerdings kam gelegentlich auch etwas Gelassenheit auf. Die Möglichkeit von Betriebsregelungen müsse nach dem Spruch aus Leipzig zwar geprüft werden. Das führe aber lediglich zu einer Berücksichtigung dieser Belange im Rahmen der Abwägung. Und unter diesem Rechtsregime könnten sich vielfältige Zwecke und Belange durchaus häuslich einrichten, ohne dass es dort einen einseitigen Vorrang gebe. Das würden auch die inzwischen bestandskräftigen ergänzenden Planfeststellungsbeschlüsse vom 31.10.2014 zeigen, die Betriebseinschränkungen mit überwiegenden Bahninteressen abgelehnt hätten. Wenn die »nachhaltige Trauerarbeit« gelinge und in der Abwägung auch noch eine große Krokodilsträhne verweint wer-

de (»zu unserem großen Bedauern hat es sich leider nicht einrichten lassen, diesen wichtigen Belang an die erste Stelle zu setzen«), dann könne auch nach Oldenburg in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung eigentlich wieder zur Tagesordnung übergegangen werden.

Das BVerwG habe dazu im Urteil zur Eingriffsregelung betreffend Suhl-Lichtenfels einen durchaus vorzeigbaren »Faulenzer« für eine solche Trauerarbeit geliefert (BVerwG, Urt. v. 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.«; vgl. dazu auch die Beratungen der 28. Umweltrechtlichen Fachtagung in Leipzig, zum Beratungsverlauf Stüer DVBl 2004, 1531; Hien DVBl 2005, 1341). So schienen doch am Ende der Beratungen auch die Gemüter der Bahnseite etwas beruhigt und die lärmbeeinträchtigten Bahnanlieger in ihrem Bestreben bestärkt, sich doch deutlich besser als bisher gegen einen aus ihrer Sicht unerträglichen Bahnlärm wehren zu können.

### 8. Trassenkorridoralternativen im Rahmen der Bundesfachplanung

Die Energiewende baut wesentlich auch auf den Ausbau der Hochgeschwindigkeitsnetze, die inzwischen im Bundesbedarfsplangesetz 2013 ausgewiesen sind. Für 36 Vorhaben ist darin vom Gesetzgeber die energiewirtschaftliche Notwendigkeit bestätigt und ein vordringlicher Bedarf festgelegt worden. Der Plan enthält 2.800 km Neubautrassen und 2.900 km Optimierung- und Verstärkungsmaßnahmen. Das Bedarfsplangesetz wird durch die Bundesfachplanung, an die sich die Planfeststellung anschließt, weiter konkretisiert, schilderte Stefan Hagenberg (BNetzA) das Planungsverfahren. Die Bundesfachplanung stellt ein neues Planungsinstrument dar, das den Stromübertragungsbedarf in einen räumlich-konkreten Ausbaubedarf überführt. Es werden ca. 500 m bis 1.000 m breite Gebietsstreifen (Trassenkorridore) festgelegt, in denen die Leitung verlaufen soll (§ 4 S. 1 NABEG).

Die Bundesbedarfsplanung ist zwar an das Raumordnungsverfahren angelehnt, mit diesem aber nicht identisch – eben ein Planungsverfahren eigener Art, machte Hagenberg klar. Es handelt sich um eine umfassende Abwägungsentscheidung, die auch eine Raumverträglichkeitsuntersuchung und eine strategische Umweltprüfung enthält. Die Vorhaben sind privilegiert, haben einen Vorrang vor der Landesplanung; ein Rechtsschutz ist erst gegen die Planfeststellung möglich (§ 15 NABEG). Erste Anträge der Übertragungsnetzbetreiber liegen bereits vor. Grobkorridore werden zu Trassenkorridoren verfeinert und nach Prüfung alternativer Trassenkorridore ein Vorschlagskorridor mit Alternativen für die Antragstellung herausgebildet.

Alternativen können ggf. bereits nach einer Grobprüfung ausgeschieden werden, wenn sie aufgrund unüberwindbarer Hindernisse oder aus anderen Gründen ausscheiden. Die Grundsätze sind weitgehend dem Planfeststellungsrecht entlehnt, deren Übertragung mit einer nachvollziehbaren Begründung und unter Beachtung der Besonderheiten der Bundesfachplanung durchaus möglich ist. Je nach den Erkenntnissen im jeweiligen Verfahrensstand kann allerdings eine bereits im Vorfeld ausgeschiedene Variante unter Be-

achtung von § 15 Abs. 1 S. 1 NABEG ggf. erneut zu prüfen sein.

### 9. Vollzugskontrolle und Monitoring in der Planfeststellung

Planung ist gut, Kontrolle besser, wissen wir in Abwandlung einer auf Vertrauen basierenden Erkenntnis des russischen Politikers Lenin nicht erst seit gestern. Unter dem Begriff Monitoring hat inzwischen auch der Gesetzgeber im Bau- und Fachplanungsrecht entsprechende Mechanismen eingesetzt, die eine Vollzugskontrolle gewährleisten sollen. Eine Überwachung, Beobachtung, Steuerung und in diesem Sinne umfassende Vollzugskontrolle ist sozusagen ein siamesischer Zwilling der Planung und Umsetzung, erläuterte sinngemäß Ltd. RD Petra Stark vom Regierungspräsidium Tübingen. Monitoring ist vor allem im Natur- und Artenschutz verbreitet. Es dient in erster Linie der kontinuierlichen Datenerhebung und Dokumentation, etwa bei Management- und Entwicklungsplänen für FFH-Gebiete, Überwachungsprogrammen nach der WRRL oder einem Brutvogelmonitoring.

In der Planfeststellung soll das Monitoring die rechtmäßige Ausführung sicherstellen. Es ersetzt allerdings nicht die Sachverhaltsermittlung, enthält keine Konfliktbewältigung oder ersetzt auch nicht die fehlende Geeignetheit einer Kompensationsmaßnahme. Im Planfeststellungsbeschluss kann ein Monitoring angeordnet werden, wenn die Maßnahme zwar fachtheoretisch geeignet ist, aber wenig praktische Erfahrungen vorliegen, bei komplexen Maßnahmen mit Steuerungsbedarf oder wenn erst weitere Entwicklungsschritte den Erfolg sichern.

### 10. Bedarfsgerechte Infrastruktur

Die Beispiele der erst einmal auf Eis liegenden Vertiefungsprojekte von Weser (BVerwG, B. v. 11.07.2013 – 7 A 20.11 – DVBl 2013, 1450 m. Anm. Stüer) und Elbe (BVerwG, B. v. 02.10.2014 – 7 A 14.12 – DVBl 2015, 95 m. Anm. Stüer) zeigen, dass die Sicherung einer bedarfsgerechten Infrastruktur nicht selten in juristischen Fallstricken hängen bleibt, jedenfalls aber über Jahre verzögert wird. Das ist eigentlich auch ganz gut so, wird dieser Vorgang nicht nur aus der Sicht der Umweltschützer, der Verbände und der Betroffenen kommentiert. Was vormals doch vergleichsweise leicht von der Hand zu gehen schien, das hat durch die in die Höhe geschraubten Umwelanforderungen aber auch durch ein in die Jahre gehendes Tauziehen vor Gericht eine ganz andere und geradezu sportliche Qualität erhalten.

Für Hans-Martin Müller vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Bauen, Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr ist der Erhalt und der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur eine wichtige wirtschaftliche und verkehrspolitische Aufgabe. Denn eine moderne Verkehrsinfrastruktur ist das Rückgrat für Mobilität und Wohlstand. Der Wasserstraßenausbau etwa muss beschleunigt und vereinfacht werden. Das gilt nicht nur für die eigentlichen Zulassungsverfahren, sondern auch für die nachfolgenden Vergabeverfahren, was auch eine personelle Verstärkung der Wasserstraßenverwaltung erfordert.

Zugleich muss – so Müller – durch eine frühzeitige Flächensicherung die Grundlage auch für den intermodalen Güter-

umschlag von Wasser, Hafenanlagen, Straße und Schiene gelegt werden. Die Landesplanung kann etwa durch die Ziel-Festsetzung landesbedeutsamer Häfen dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Durch ein Ausbaugesetz mit einem entsprechenden Bedarfsplan kann der Gesetzgeber wichtige Leitentscheidungen treffen, die von einer bedarfsgerechten spezifischen Förderkulisse für die Hafenentwicklung und entsprechenden Anreizmechanismen begleitet werden kann. Nur ein Zusammenwirken aller Akteure kann am Ende diese Aufgabe erfolgreich bewältigen.

### 11. Brandschutz in gemischt genutzten Betriebsanlagen

Nicht nur die Brandkatastrophe im Flughafen Düsseldorf hat den Blick dafür geschärft, dass mit dem Brandschutz nicht zu spaßen ist. Das gilt natürlich auch für die Eisenbahn. Was in der Sache geboten ist, lässt sich allerdings nicht immer so einfach umsetzen, wissen wir nicht nur von den Bauverzögerungen am Flughafen Schönefeld. Das gilt vor allem von gemischt genutzten Betriebsanlagen. Nicht jeder, der sich für kompetent hält, ist auch in der Sache zuständig. Und gerade im Schadensfall wird sich keiner darum reißen, für die ggf. nicht ausreichenden Brandschutzvorkehrungen die Verantwortung zu tragen.

Hier kann wohl nur das Trennungsprinzip weiterhelfen, erläuterte Janosch Pietrzyk (EBA Bonn). Der Brandschutz muss daher bereits in der Planfeststellung beachtet werden, greift aber zugleich auch in die Bereiche Bauaufsicht und Eisenbahnaufsicht über. Eine wichtige Abgrenzungslinie ergibt sich aus dem Planfeststellungsvorrang für Eisenbahnanlagen (BVerwG, Urt. v. 16.12.1988 – 4 C 48.86 – BVerwGE 81, 111 = DVBl 1989, 458), während die dem allgemeinen Städtebaurecht unterfallenden Anlagen wie etwa Einkaufszentren, Bahnhofsvorplätze oder weitere Verknüpfungen in das städtebauliche Umfeld dem Bauplanungs- und Bauordnungs- und sonstigen Nebenrecht unterliegen.

Im Planfeststellungsverfahren sind dabei die gesicherte Erschließung, Nutzereckdaten, Grundsatzfragen der Evakuierung, Rettungs- und Löscharbeiten aber auch das Grundgerüst des baulichen Brandschutzes abzuprüfen. Auf dieser Grundlage führt das EBA die Bauaufsicht durch (§ 5 Abs. 1a AEG). Fachlich wichtig ist aber ein Brandschutzgesamt-konzept, aus dem die verschiedenen Teile entwickelt sind. Hierfür wird vielfach eine Zuständigkeitsübergreifende Kooperation unumgänglich sein (BVerwG, Urt. v. 19.02.2015 – 7 C 10.12 und 11.12 – m. Anm. Stüer, DVBl 2015, # Heft 8 – Godorf).

### 12. Planfeststellungsvorbehalt nach § 18 AEG

Betriebsanlagen einer Eisenbahn einschließlich der Bahnstromfernleitungen dürfen nur gebaut werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist (§ 18 S. 1 AEG). Damit werden

Bahnanlagen einer Planfeststellungspflicht unterworfen. Aber was ist eine Bahnanlage und vor allem: wo endet Sie? Diese Fragen werden im Gesetz nicht beantwortet. § 4 Abs. 1 EBO versteht unter Bahnanlagen alle Grundstücke, Bauwerke und sonstige Einrichtungen, die unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zur Abwicklung oder Sicherung des Reise- oder Güterverkehrs auf der Schiene erforderlich sind. Dazu gehören auch Nebenbetriebsanlagen sowie sonstige Anlagen einer Eisenbahn, die das Be- und Entladen sowie den Zu- und Abgang ermöglichen oder fördern.

Die Anlage muss eine objektive Eisenbahnbetriebsbezogenheit haben und in einem räumlichen Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb stehen, erläuterte RA Dr. Lisa Teichmann den Begriff. Zur Betriebsanlage gehören dabei nicht nur die Schienen, sondern auch die deren Befestigung bzw. Sicherung dienenden seitlichen Geländestreifen, auch wenn sie etwa als Hanganlagen ausgebildet sind (BVerwG, Urt. v. 23.09.2014 – 7 C 14.13 – eisenbahnbetriebsbezogene Geländebefestigung). Auch der Bahnhofseingang gehört noch dazu, nicht jedoch der weiter gefasste Bahnhofsvorplatz (BVerwG, Urteil vom 28.05.2014 – 6 C 4.13 – DVBl 2014, 1317 – Bundespolizei).

Die Bahnanlage kann sich auch auf einen Teil eines Grundstücks beziehen. So kann etwa ein Eisenbahntunnel Teil einer Bahnanlage sein, während der oberirdisch sichtbare Grundstücksbereich nicht Teil der Bahnanlage ist (BVerwG, Urt. v. 23.11.2000 – 3 C 27.00 – BVerwGE 112, 237 – S-Bahn Tunnelanlage). Der begrenzte eisenbahnrechtliche Betriebszweck kann daher auch eine auf diesen Teilbereich begrenzte Nutzung gestatten. Soweit der Betriebszweck nicht beeinträchtigt wird, verbleibt es bei den allgemeinen Nutzungsmöglichkeiten. Die gesetzliche Abgrenzung kann auch durch vertragliche Regelung wohl nicht abbedungen werden. Drittbetroffene Grundstückseigentümer können zivilrechtlichen Rechtsschutz nur insoweit suchen, als der eisenbahnrechtliche Betriebszweck nicht betroffen ist.

### 13. Speyer lädt ein

Auch im nächsten Jahr freuen sich die Planungsrechtler in Deutschland auf ein Treffen in Speyer – nicht nur die älteren Semester, die als Referendare bereits vor mehr als 40 Jahren unweit des Altpörtel, einem der mit 55 m höchsten und bedeutendsten Stadttore Deutschlands, bei der »roten Inge« eingekehrt sind, wenn sie nicht in der Hochschul-Taberna zu vorgerückter Stunde ein Gläschen Speyerer Forschungswein getrunken haben. Die von nah und fern anreisende juristische Corona hätte wohl auch gegen eine Führung durch den traditionellen Speyerer Nachtwächter nichts einzuwenden – vor allem, wenn er zur Erleuchtung wissenschaftlicher Erkenntnisse auch im nächsten Jahr seine Laterne mitbringt.