

Aus der Rechtsprechung zum Verkehrslärmschutz: Kein Vorbehalt im Planfeststellungsbeschluss wegen Prognoseunsicherheit

Problem

Es ist in der Vergangenheit immer wieder vorgekommen, dass die den planfestgestellten Lärmschutzmaßnahmen zu Grunde gelegten Verkehrsprognosen schon nach wenigen Jahren überschritten waren. Damit ist es für die Lärmbetroffenen schwierig festzustellen, ob die Immissionsgrenzwerte tatsächlich eingehalten werden. Eine „fehlgeschlagene Prognose“, die Nachbesserungsmaßnahmen im Sinne von § 75 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 VwVfG auslöst, wird nach üblicher Rechtsauffassung aber erst bei einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte um 2,1 dB angenommen.

Streitfrage

Ist es zulässig, in den Planfeststellungsbeschluss eine Art Schallschutzgarantie aufzunehmen und zu diesem Zweck bei Vorliegen „berechtigter Zweifel“ die spätere Überprüfung der Verkehrsprognose mit der tatsächlichen Entwicklung zu fordern?

Antwort

Nein.

Aus den Gründen der Planfeststellungsbehörde und der Rechtsprechung

In der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte wird das Allgemeininteresse am kostengünstigen Bau von Verkehrswegen stark betont. Dementsprechend wird der Ermessensspielraum, den die einschlägigen Gesetze und Rechtsverordnungen eröffnen, eher zu Lasten der lärm betroffenen Anwohner ausgelegt. In diesem Zusammenhang ist die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 22.11.2000, BVerwG 11 C 2.00, wichtig. Die Klägerin, die DB Netz AG, wandte sich gegen folgende Bestimmung in einem Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamtes:

„Zur Absicherung der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nach Inbetriebnahme der Strecke wird festgesetzt, daß bei berechtigtem Zweifel Nachberechnungen zu Lasten des Vorhabensträgers erfolgen und auf Grund dieser Kontrollmaßnahme die erforderlichen Nachbesserungen hinsichtlich des Lärmschutzes vom Vorhabensträger zu leisten sind.“

Das Eisenbahn-Bundesamt hat zur Begründung geltend gemacht, daß die Auflage gerechtfertigt sei, weil die Planfeststellungsbehörde nach § 41 BImSchG und nach der Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV die Geltung der dort normierten Grenzwerte dauerhaft sicherzustellen habe. Als Alternative wäre nur in Betracht gekommen, das Betriebsprogramm verbindlich festzuschreiben. Die „Schallschutzgarantie“ zu Gunsten der Lärmbelasteten sei gewährt worden, weil die der Lärmprognose zu Grunde liegenden Ausgangsparameter wegen der Privatisierung der Eisenbahn und insbesondere wegen der Liberalisierung im Zugang zur Eisenbahninfrastruktur unsicher

geworden seien, ohne daß man ihnen hinreichend verlässliche Alternativdaten entgegensetzen könne.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat sich dieser Argumentation angeschlossen und die Klage mit Urteil vom 15. Dezember 1999 abgewiesen. Es hat insbesondere ausgeführt, daß nach § 75 Abs. 2 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ein nachträgliches Einschreiten der Behörde von Amts wegen oder gar das Auferlegen von Nachsorgepflichten bei der Planfeststellung nicht ausgeschlossen sei. Zwar bestehe grundsätzlich eine Pflicht zur physisch-realen Problembewältigung unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Planfeststellung voraussichtlichen Verkehrsentwicklung. Damit sei aber nicht gesagt, daß die Planfeststellungsbehörde nicht die Befugnis habe, im Rahmen ihres Planungsermessens über diese Minimalforderungen hinauszugehen. Dies gelte auch für die Einschätzung der zukünftigen Verkehrsentwicklung. Die „Schallschutzgarantie“ erleichtere es dem Eisenbahn-Bundesamt nur, innerhalb des vorbehaltenen Bereichs von Amts wegen eine Planergänzung zu verlangen.

Die Argumentation von Planfeststellungsbehörde und Oberverwaltungsgericht berücksichtigt bestimmte aus guten Gründen immer wieder in Planfeststellungsverfahren vorgebrachten Einwendungen der Betroffenen.

Einen anderen Standpunkt vertritt dagegen die höchstrichterliche Rechtsprechung. In seiner Revisionsentscheidung vom 22.11.2000, Az. BVerwG 11 C 2.00, stellt das Bundesverwaltungsgericht in Bestätigung seiner früheren Rechtsprechung fest, dass das „Prognoserisiko“ nicht durch einen Auflagenvorbehalt aufgefangen werden kann. Es führt u.a. aus:

„29. ... Das allgemeine Prognoserisiko, dass es anders kommen kann als prognostiziert, ist kein Fall der Unmöglichkeit einer abschließenden Entscheidung.

30. Die Planfeststellungsbehörde kann und muss solchen nachteiligen Wirkungen des Vorhabens nicht Rechnung tragen, die sich erst später zeigen und mit denen die Beteiligten verständigerweise nicht rechnen können, weil sich ihr Eintritt im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht einmal als möglich abzeichnet. ... Für den Schutz gegen derartige, nicht voraussehbare Wirkungen müssen sich die davon Betroffenen auf Ansprüche verweisen lassen, die ihnen § 75 Abs. 2 Sätze 2 – 4 VwVG gewährt. Dazu gehören auch solche nachteiligen Wirkungen, deren zukünftiger Eintritt zwar theoretisch denkbar ist, sich aber mangels besonderer Anhaltspunkte noch nicht konkret absehen lässt. ...“

Folgerung

Einen Auflagenvorbehalt im Planfeststellungsbeschluss wegen der Unsicherheit der Verkehrsprognose und der davon abhängenden Schallschutzplanung vorzusehen, ist nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zulässig. Eine Überprüfung, ob später bei der tatsächlich eingetretenen Verkehrs- und Lärmbelastung die im Planfeststellungsbeschluss festgelegten Lärmschutzmaßnahmen ausreichen, darf nicht, wie es für die Lärmbetroffenen günstiger wäre, von Amtswegen erfolgen, sondern nur nach § 75 Abs. 2 und 3 VwVfG auf Antrag der Betroffenen.

Wolfgang Hendlmeier, Tel. (0821)9071-5212, wolfgang.hendlmeier@lfu.bayern.de