

Regensburger Schriften
zur verkehrsrechtlichen Forschung

3

Martin Seiler

Betriebsregelungen im eisenbahnrechtlichen Lärmschutzsystem

Eine kritische Bestandsaufnahme der behördlichen
Lärmschutzbefugnisse in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung
und im Eisenbahngefahrenabwehrrecht



Nomos

Regensburger Schriften
zur verkehrsrechtlichen Forschung

herausgegeben von

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.

Band 3

Martin Seiler

Betriebsregelungen im eisenbahnrechtlichen Lärmschutzsystem

Eine kritische Bestandsaufnahme der behördlichen
Lärmschutzbefugnisse in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung
und im Eisenbahngefahrenabwehrrecht



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Regensburg, Univ., Fakultät für Rechtswissenschaft, Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-7774-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-2181-3 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg als Dissertation angenommen. Sie entstand teilweise während meiner Tätigkeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht von Herrn Professor Dr. *Jürgen Kühling*, LL.M. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Ende Oktober 2019 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. *Jürgen Kühling*, LL.M. für Zuspruch, Unterstützung und Förderung bereits während meiner Studienzeit bis hin zur Promotion sowie die Ermöglichung von insgesamt fast acht Jahren der Mitarbeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastruktur und Informationsrecht.

Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Professor Dr. *Gerrit Manssen* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein herzlicher Dank gilt auch der Ludwig-Maximilians-Universität München, namentlich Herrn Professor Dr. *Martin Burgi* für die Ermöglichung der Nutzung der universitären Ressourcen in München als Gastforscher, was die berufs begleitende Fertigstellung der Dissertation entscheidend erleichtert hat.

Weiterhin danke ich allen, die mir beim Verfassen dieser Arbeit sowie während meines juristischen Werdegangs mit Rat und Tat zur Seite gestanden haben und deren namentliche Nennung den Rahmen dieses Vorworts sprengen würde.

Ganz besonders danke ich schließlich meinen Eltern Frau *Petra Seiler* und Herrn Dr. *Christoph Seiler* sowie meiner Ehefrau *Therese Seiler*, die mich nicht nur bei der Erstellung dieser Arbeit, sondern in jeder Lebenslage unterstützt und mir Rückhalt gegeben haben.

Planegg, im September 2020

Martin Seiler

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	15
I. Schall und Lärm	15
II. Schienenlärm als Problem für Umwelt, Gesundheit und Politik	16
1. Verkehrslärm im Allgemeinen	16
2. Schienenlärm in Besonderen	18
III. Überblick über Maßnahmen zur Lärmbekämpfung im Eisenbahnbereich	20
1. Passiver Lärmschutz	20
2. Aktiver Lärmschutz	21
a) Technische aktive Maßnahmen	22
aa) Fahrzeugseitige Maßnahmen	22
bb) Fahrwegseitige Maßnahmen	23
b) Ökonomische Anreize	24
aa) Lärmabhängiges Trassenpreissystem der DB Netz AG	24
bb) Ergänzung durch Förderung der Umrüstung lauter Güterwagen durch den Bund	25
c) Rechtliche Rahmenbedingungen	26
aa) Unionsrechtliche Vorgaben	26
(1) Umgebungslärm-Richtlinie	27
(2) TSI Lärm	28
(3) Lärmabhängige Trassenpreise	29
bb) Planungs- und Immissionsschutzrecht	30
(1) Berücksichtigung von Lärmschutz in der Planfeststellung	30
(2) Abschaffung des Schienenbonus	31
(3) Lärminderungsplanung	32
cc) Normative Fixierung lärmabhängiger Trassenpreise im Eisenbahnregulierungsgesetz	34
dd) Verbot lauter Güterwagen ab 2020	35
ee) Betriebsregelungen als weitere Möglichkeit der Lärmbekämpfung	36
IV. Gang der Untersuchung	36

Inhaltsverzeichnis

B. Betriebsregelungen im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung	38
I. Allgemeines	38
1. Das Rechtsinstitut der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung	39
a) Historische Entwicklung der Planfeststellung im Allgemeinen	40
b) Rechtsnatur und Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses	41
aa) Der Planfeststellungsbeschluss als Verwaltungsakt	41
bb) Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses	41
(1) Genehmigungswirkung	41
(2) Konzentrationswirkung	43
(3) Gestaltungswirkung	44
(4) Duldungs- und Ausschlusswirkung	45
(5) Ausgleichswirkung	46
(6) Enteignungsrechtliche Vorwirkung	46
2. Die vier Kategorien der Planfeststellung in Bezug auf Betriebsregelungen	47
a) Sonderfall § 8 Abs. 4 LuftVG	47
b) Betriebsbezogene Planfeststellung	48
c) Verknüpfung der Planfeststellung mit dem Betrieb durch zusätzliche Genehmigung	48
d) Bauplanfeststellung	49
II. Rechtsgrundlagen für die Anordnung von Betriebsregelungen in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung	49
1. § 41 Abs. 1 BImSchG	50
a) Bedeutung und Einordnung der Vorschrift	51
aa) Stellung innerhalb des immissionsschutzrechtlichen Verkehrslärmschutzkonzepts	51
bb) Dogmatische Einordnung innerhalb der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung	53
(1) Die planerische Gestaltungsfreiheit und deren Schranken	54
(2) Zwingendes materielles Recht und bloße Abwägungsparameter	55

(3) Verortung von § 41 Abs. 1 BImSchG	57
(a) Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und Meinungsstand	57
(b) Auslegung von § 41 Abs. 1 BImSchG	58
b) Abgrenzungsfragen	59
aa) Verhältnis zu § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG	59
(1) Der Grundsatz der Subsidiarität im Verwaltungsverfahren	60
(2) Materiell-rechtliches Verhältnis von § 41 Abs. 1 BImSchG zu § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG	61
(a) Grundsatz	61
(b) Begrenzung der Verdrängungswirkung durch kodifikatorischen Anspruch des § 41 Abs. 1 BImSchG	61
(3) Prozedurale Aspekte	66
bb) Verhältnis zum allgemeinen Abwägungsgebot	68
cc) Verhältnis zu § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG – Voraussehbarkeit der Beeinträchtigung	68
(1) Bedeutung und Einordnung des Kriteriums der Voraussehbarkeit	69
(2) Ausgangszeitpunkt	70
(3) Prognosezeitraum	71
(4) sachlicher Prognosemaßstab – Auslastung	75
(a) Prognostizierte Zugzahlen als normierter Maßstab de lege lata	76
(b) Besonderheiten des Schienenverkehrs im Vergleich zum Straßenverkehr	77
(aa) Vergleich mit genehmigungsbedürftigen gewerblichen Anlagen im Sinne von § 4 Abs. 1 BImSchG	77
(bb) Gefahr von Verkehrszusammenbrüchen	80
(c) Rechtsprechung zur planungsrechtlichen Vorbelastung	80
(d) Mögliche Rechtsschutzlücken	81
(e) Zwischenergebnis	82
(5) Grad der Wahrscheinlichkeit	83

Inhaltsverzeichnis

(6) Prozessuales	83
(7) Zwischenergebnis	84
c) Bau oder wesentliche Änderung von Eisenbahnen bzw. Schienenwegen	85
aa) Eisenbahn bzw. Schienenweg	85
bb) Bau	86
cc) Wesentliche Änderung	87
(1) Änderung	87
(a) Funktionales Verständnis	87
(b) Verkehrsbezogene Maßnahmen	88
(c) Wiederinbetriebnahme	90
(2) Wesentlichkeit der Änderung	91
d) Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche	92
aa) Schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Verkehrsimmissionsschutzrechts	92
(1) Verkehrsgeräusche	92
(2) Immissionsgrenzwerte	93
(3) Beurteilungsverfahren	94
(4) Mittelungspegel	95
(5) Pegelkorrekturen	96
bb) Kausalzusammenhang mit dem geplanten Vorhaben	96
(1) Adäquanz als Maßstab	97
(2) Allgemeine Verkehrszunahme	97
(3) Fernwirkungen eines Vorhabens	98
(4) Zur Möglichkeit der Berücksichtigung von Summenpegeln	99
e) Erfasste Maßnahmen – Auslegung hinsichtlich der Anordnung von Betriebsregelungen	102
aa) Meinungsstand	103
(1) Generelle Unzulässigkeit von Betriebsregelungen in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung	104
(2) Betriebsregelungen kraft zwingender materieller Lärmschutzpflichten	107
(3) Zulässigkeit von Betriebsregelungen (nur) nach Maßgabe des allgemeinen Abwägungsgebots	110

bb)	Stellungnahme und Auslegung von § 41 Abs. 1 BImSchG	115
	(1) Wortlautauslegung	116
	(2) Systematische Auslegung	118
	(3) Genetische Auslegung	124
	(4) Teleologische Auslegung	124
	(5) Verfassungskonforme Auslegung	126
	(6) Unionsrechtskonforme Auslegung	128
	(7) Zwischenergebnis	129
f)	Einschränkung aufgrund von Unverhältnismäßigkeit	130
aa)	Berücksichtigungsfähige Belange	130
bb)	Besondere Verhältnismäßigkeitskriterien für Betriebsregelungen im Schienenverkehr	134
cc)	Gerichtliche Kontrolldichte	136
g)	Ergebnis zu § 41 Abs. 1 BImSchG	138
2.	Rückgriff auf § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG	139
a)	Anwendungsbereich	140
aa)	Verhältnis zu § 41 Abs. 1 BImSchG	140
bb)	Verhältnis zu § 75 Abs. Satz 2 VwVfG	141
cc)	Verhältnis zum allgemeinen Abwägungsgebot	142
b)	Auslegung im Hinblick auf Betriebsregelungen im Eisenbahnsektor	144
aa)	Wortlautauslegung	144
bb)	Systematische Auslegung	145
cc)	Genetische Auslegung	145
dd)	Teleologische Auslegung	146
ee)	Verfassungskonforme und unionsrechtskonforme Auslegung	146
ff)	Zwischenergebnis	147
c)	Voraussetzungen der Anordnung	147
aa)	Erforderlichkeit	147
	(1) Zum Wohle der Allgemeinheit	147
	(2) Zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer	148
	(3) Zumutbarkeitsschwelle	148
	(4) Kausalität	150
bb)	Keine Untunlichkeit oder Unvereinbarkeit mit dem Vorhaben	151
d)	Gerichtliche Kontrolldichte	152

Inhaltsverzeichnis

3. Betriebsregelung als Resultat des allgemeinen Abwägungs- und Konfliktbewältigungsgebots	152
a) Fernwirkungen eines Vorhabens	153
b) Beeinträchtigungen unterhalb der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle	154
4. Betriebsregelungen aufgrund nicht voraussehbarer Wirkungen des Vorhabens	154
5. Zwischenergebnis	156
III. EU-primärrechtliche Grenzen der Anordnung von Betriebsregelungen im Einzelfall	157
1. Einschlägige Grundfreiheiten	157
2. Rechtfertigungsparameter	158
IV. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	160
1. Rechtsschutz Dritter	161
2. Rechtsschutz des Vorhabenträgers	162
C. Betriebsregelungen außerhalb des Planfeststellungs- und Immissionsschutzrechts	164
I. Ausdrückliche Regelung im Bereich des Straßenverkehrs	164
II. Eisenbahnrecht	165
1. Rechtsgrundlage für Betriebsregelungen	165
2. Konkurrenzverhältnis zum Planfeststellungs- und Immissionsschutzrecht	166
a) Konflikt mit den Wirkungen der Planfeststellung	167
aa) Grundsatz	167
bb) Mögliche Ausnahmen	167
b) Bedeutung des immissionsschutzrechtlichen Verkehrslärmschutzkonzepts für die Frage der generellen Zulässigkeit von Lärmschutzmaßnahmen im laufenden Betrieb	169
aa) Grundsatz	169
bb) Mögliche Ausnahmen	171
c) Zwischenergebnis	172
3. Voraussetzungen	173
a) Wahrnehmung eisenbahnaufsichtlicher Aufgaben	173
b) Verstoß gegen die in § 5 Abs. 1 AEG genannten Vorschriften	173
aa) Meinungsstand	174
(1) Instanzgerichtliche Rechtsprechung	175
(2) Literatur	177

bb) Stellungnahme	178
(1) Kein genereller Ausschluss der Berücksichtigung von Lärmschutzaspekten	178
(2) Auslegung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 4 Abs. 1 AEG	179
cc) Zwischenergebnis	182
4. Ermessen	182
a) Maßnahmeadressaten	183
b) Verhältnismäßigkeit	183
III. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	185
D. Herausforderungen und Möglichkeiten de lege ferenda	187
1. Eisenbahnrechtliche Planfeststellung	187
a) Bestehende Rechtsunsicherheit	188
b) Rahmenkriterien für eine gesetzgeberische Entscheidung	189
aa) Grundparameter	189
bb) Vergleich mit anderen Lärmschutzinstrumenten	189
(1) Lärmabhängige Trassenpreise	190
(2) Schienenlärmschutzgesetz	191
(3) Technische Lärmschutzmaßnahmen	192
(4) Zwischenergebnis	192
c) Gestaltungsoptionen zur normativen Klarstellung der Anordnungsbefugnis	192
2. Eisenbahngefahrenabwehrrecht	193
a) Bestehende Rechtsunsicherheit	194
b) Erfordernis einer Grundsatzentscheidung über Verkehrslärmschutz an Eisenbahn-Bestandsstrecken	194
c) Gestaltungsoptionen zur normativen Klarstellung der Anordnungsbefugnis	195
E. Fazit	197
Literaturverzeichnis	201

