



Grundlagen

Eisenbahnrecht in der Praxis: Immissionsschutzrecht

Frank Zwanziger, Syndikus, Deutsche Bahn AG, München



Die Eisenbahn trägt als anerkannt umweltfreundliches Verkehrsmittel erheblich zum Umweltschutz bei. Sie unterliegt aber natürlich auch selbst den umweltrechtlichen Vorschriften.

Nachdem im vorangegangenen Beitrag das Naturschutzrecht behandelt wurde, soll im Folgenden ein Überblick über einen weiteren wichtigen und besonders praxisrelevanten Bereich des Umweltrechts, nämlich das Immissionsschutzrecht, gegeben werden. Die Kurzdarstellung beschränkt sich auf das genannte Fachgebiet und ist naturgemäß nicht abschließend.

Beim Bau und beim Betrieb einer Eisenbahn sind Emissionen beziehungsweise Immissionen leider nicht vollständig vermeidbar.

„Emissionen“ sind dabei nach § 3 Abs. 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) „die von einer Anlage ausgehenden Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnlichen Erscheinungen“.

„Immissionen“ sind nach § 3 Abs. 2 BImSchG die „auf Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter einwirkende Luftverunreinigungen,



Foto: DB AG/Volker Eimersleben

Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen.“

Der Begriff der Emissionen knüpft damit an die Quelle (die Anlage und die von ihr unmittelbar ausgehenden Wirkungen) an, während die Immissionen auf den Ort der Einwirkung (zum Beispiel die Nachbarschaft) abstellen.

Baulärm

Eine konkrete gesetzliche Grundlage zur Bewertung von Baulärm, insbesondere zur Bestimmung baustellenbedingter Immissionsgrenzwerte, besteht nicht. Allerdings regelt § 22 BImSchG, dass sogenannte „nicht genehmigungsbedürftige Anlagen“ so zu errichten und zu betreiben sind, dass

1. schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind,
2. nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden und
3. die beim Betrieb der Anlagen entstehenden Abfälle ordnungsgemäß beseitigt werden können.

Die auf einer Baustelle betriebenen Maschinen und die Baustelle selbst sind solche nicht genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne des § 3 Abs. 5 Nr. 2 beziehungsweise Nr. 3 BImSchG.

Zwar enthält die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm – Geräuschimmissionen (AVV Baulärm) Immissionsrichtwerte für Baustellen. Sie hat als bloße Verwaltungsvorschrift aber keine gesetzliche Bindungswirkung und zudem handelt es sich bei den dort genannten Immissionspegeln lediglich um „Richtwerte“ und damit nicht um (verbindliche) Grenzwerte.

Im Rahmen der AVV Baulärm spielen unter anderem der Grad und die Häufigkeit der Überschreitung dieser Richtwerte, der Gebietscharakter (zum Beispiel Mischgebiet oder allgemeines Wohngebiet) und eine eventuelle Vorbelastung durch andere Lärmquellen eine erhebliche Rolle.

Soweit bei der Realisierung eines Bauvorhabens die Richtwerte der AVV Baulärm eingehalten werden, sind keine (weiteren) Maßnahmen der Baulärmvermeidung und -beschränkung und keine Schutzauflagen im Sinne des § 74 Abs. 2 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) erforderlich.^[1]

Soweit die Immissionsrichtwerte der AVV Baulärm überschritten werden und hiervon die Nachbarschaft betroffen ist, ist der Bauherr gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 BImSchG verpflichtet, die Baumaschinen und die Baustelle so zu betreiben, dass Baulärm, der nach dem Stand der Technik vermieden werden kann, tatsächlich vermieden wird, und der nach dem Stand der Technik unvermeidbare Baulärm auf das unvermeidbare Mindestmaß beschränkt bleibt.^[2]

Hierzu kommt seitens der zuständigen Behörde die Erteilung von Nebenbestimmungen in Betracht, etwa im Hinblick auf Maßnahmen des aktiven oder passiven Schallschutzes, hinsichtlich des Bauverfahrens und der Bauzeiten sowie der organisatorischen Abläufe, des eingesetzten Geräts, der Instruktion der Arbeiter auf der Baustelle sowie gesonderter Lärmmessung, die eine lärmorientierte Steuerung der Arbeitsabläufe ermöglicht.

Im Übrigen kommt dann die Anordnung (weiterer) Maßnahmen zur Baulärmvermeidung und Baulärm-beschränkung und/oder die Bereitstellung von Ersatzschlaf- oder auch Ersatzwohnraum als Schutzauflage durch die Aufsichtsbehörde in Betracht, sofern diese Schutzauflagen wirksam und nicht unverhältnismäßig sind und dem Bauvorhaben nicht zuwiderlaufen.^[3]

Die Festsetzung einer Entschädigung in Geld gemäß § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG kommt erst dann in Betracht, wenn auch nach Anordnung aller verhältnismäßigen und mit dem Bauvorhaben zu vereinbarenden Schutzauflagen nachteilige Wirkungen im Sinne des § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG verbleiben, die über die Immissionsrichtwerte der AVV Baulärm hinausgehen und eine unzumutbare, die Sozialbindung des Eigentums übersteigende Belastung (Sonderopfer) zur Folge haben. Hierfür setzt das Eisenbahn-Bundesamt (EBA)



Foto: DB AG/Volker Emeisleben

*Ein IC 2 in Halle (Saale):
Im Schienenverkehr
dürfen die von Fahr-
zeugen ausgehenden
Emissionen bestimmte
Grenzwerte nicht
überschreiten*

für den Bereich der Eisenbahnen des Bundes (EdB) im Planfeststellungsbeschluss eine Entschädigung zumindest dem Grunde nach fest.

Für jedes beantragte Bauvorhaben ist zusammen mit dem Planfeststellungsantrag zumindest ein Überblick zu baubedingten Schallimmissionen (Baulärm) vorzulegen. Soweit konkrete Hinweise darauf hindeuten, dass die Immissionsrichtwerte der AVV Baulärm möglicherweise nicht eingehalten werden, ist anstelle des Überblicks eine Untersuchung zu baubedingten Schallimmissionen (Baulärm) vorzulegen.

Zu ermitteln ist der Baulärm, das heißt der durch den Betrieb von Baumaschinen auf Baustellen verursachte Lärm. Dies schließt auch nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmete Baustraßen und Baustelleneinrichtungsflächen sowie den darauf stattfindenden Betrieb einschließlich des darauf abgewickelten Verkehrs mit ein.^[4]

Soweit für die Errichtung des Vorhabens zur Nachtzeit oder an Sonn- und Feiertagen Ausnahmegenehmigungen nach dem jeweiligen Landesrecht erforderlich werden, bleiben diese sowie die diesbezügliche Überwachung grundsätzlich der nach Landesrecht zuständigen Behörde vorbehalten. Die Regelungen in den Immissionsschutzgesetzen der Länder sowie deren Sonn- und Feiertagsgesetzen sind sehr unterschiedlich:

Für die Durchführung solcher Bauarbeiten an Sonn- und Feiertagen können demnach ausdrückliche, baustellenspezifische Genehmigungen durch die zuständige Landesbehörde (in der Regel die Kreisverwaltungsbehörde) erforderlich sein, soweit die jeweilige Regelung nicht lediglich eine Anzeigepflicht oder sogar eine Genehmigungsfreiheit vorsieht.

Unabhängig davon ist stets zu prüfen, ob solche Arbeiten nicht auf freiwilliger Basis vorher formlos bei der Polizei und gegebenenfalls den Aufsichtsbehörden anzuzeigen sowie der Presse und den betroffenen Anwohnern bekannt zu geben sind.

Immissionen aus dem Bahnbetrieb

Für die Beschaffenheit und den Betrieb von Schienenfahrzeugen sowie den Bau und die Änderung von Schienenwegen enthalten die §§ 38 ff. BImSchG spezielle Regelungen.

Nach § 38 Abs. 1 BImSchG müssen (unter anderem) Schienenfahrzeuge „(...) so beschaffen sein, dass ihre durch die Teilnahme am Verkehr verursachten Emissionen bei bestimmungsgemäßem Betrieb die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen einzuhaltenden Grenzwerte nicht überschreiten. Sie müssen so betrieben werden, dass vermeidbare Emissionen verhindert und unvermeidbare Emissionen auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben.“

Eine solche konkrete verordnungsrechtliche Regelung etwa über Emissionen von Schienenfahrzeugen gibt es nicht, allerdings sind in den TSI „Fahrzeuge Lärm“ konkrete Emissionsgrenzwerte für neue Schienenfahrzeuge enthalten.

Eine ähnliche Regelung wie für Fahrzeuge in § 38 BImSchG enthalten die §§ 41 ff. BImSchG für die Schienenwege:

Nach § 41 Abs. 1 BImSchG ist (unter anderem) bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung von Eisenbahnen unbeschadet des § 50 sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgerausche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Nach § 41 Abs. 2 BImSchG gilt dieser Absatz 1 nicht, soweit die Kosten der Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen würden.

Der Gesetzgeber hat hiermit das Prinzip der Lärmvorsorge geregelt und klargestellt, dass ein gesetzlicher Anspruch auf Lärmschutzmaßnahmen nur bei dem (Neu-)Bau oder der wesentlichen (baulichen) Änderung von Schienenwegen besteht.

Gleichzeitig hat er damit die „Lärmsanierung“ bewusst ausgeklammert. Dabei geht es um die Frage, ob und inwieweit auch an vorhandenen Schienenwegen, die baulich überhaupt nicht oder nur unwesentlich geändert werden, eventuelle Ansprüche auf Lärmschutz bestehen können.

Wann und in welchem Umfang ein Anspruch auf Lärmvorsorge besteht, ist in der 16. und in der 24. BImSchV konkretisiert. Nach der 16. BImSchV hat der Vorhabenträger im Wege der Lärmvorsorge sicherzustellen, dass beim Neubau oder der „wesentlichen Änderung“ eines Schienenwegs die in § 2 der 16. BImSchV genannten, vom jeweiligen Gebietscharakter abhängenden Immissionsgrenzwerte eingehalten werden.

Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 der 16. BImSchV ist eine Änderung im Sinne der 16. BImSchV wesentlich, wenn

und soweit „ein Schienenweg“ in dem dort genannten Sinne baulich geändert wird oder der „von dem zu ändernden Verkehrsweg“ ausgehende Verkehrslärm in dem dort genannten Sinne erhöht wird.

Eine solche wesentliche Änderung eines Schienenwegs liegt demnach in folgenden Fällen vor:

- Bauliche Erweiterung eines vorhandenen Schienenwegs um ein oder mehrere durchgehende Gleise (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der 16. BImSchV) oder
- Erhöhung des von einem bereits bestehenden Schienenweg ausgehenden Beurteilungspegels durch einen „erheblichen baulichen Eingriff“ um mindestens 3 dB(A) oder auf mindestens 70 dB(A) am Tage oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV) oder
- Erhöhung des von einem bereits bestehenden Schienenweg ausgehenden Beurteilungspegels durch einen „erheblichen baulichen Eingriff“ von (schon heute) mindestens 70 dB(A) am Tage oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht (gilt nicht in Gewerbegebieten, § 1 Abs. 2 Satz 2 der 16. BImSchV).

Ein „erheblicher baulicher Eingriff“ liegt nach der amtlichen Begründung zur 16. BImSchV jedenfalls dann vor, wenn durch die Baumaßnahme in die Substanz des Verkehrswegs eingegriffen wird, wie etwa im Falle der Erweiterung eines Schienenwegs um ein durchgehendes Gleis. Demnach stellen kleinere Maßnahmen, wie das Auswechseln von Schwellen, das Versetzen von Signalen, der Einbau von Weichen oder die Änderung der Fahrleitung keine solchen „erheblichen baulichen Eingriffe“ dar.

Nach der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG ist der Begriff des „erheblichen baulichen Eingriffs“ funktional dahingehend auszulegen, ob durch die Baumaßnahmen die vorausgesetzte oder planerisch gewollte Leistungsfähigkeit des Verkehrswegs erhöht



Foto: Frank Zwanziger

Schallschutzwand (SSW) in Bodolz an der Strecke München–Buchloe–Lindau. Leider sind solche SSW oft Opfer von Graffiti

wird. Das heißt, die vorgesehenen Baumaßnahmen müssen zu einer vermehrten Verkehrsaufnahme führen. Anhaltspunkte hierfür sind Maßnahmen zur Ertüchtigung der Strecke mit dem Ziel der Erhöhung der Streckenkapazität, der Streckengeschwindigkeit (zum Beispiel für Personenzüge von 120 auf 160 Kilometer pro Stunde) und der Radsatzlast (zum Beispiel für den Güterverkehr von 22,5 auf 25 Tonnen). Die vorgesehenen Baumaßnahmen eines planfestzustellenden Vorhabens sind dabei einer die einzelnen Bauabschnitte übergreifenden Betrachtungsweise zu unterziehen.

Danach sind auch umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen mit in die Betrachtung einzubeziehen, die der Ertüchtigung der Strecke dienen. Diese unterliegen als unselbstständiger Teil eines einheitlichen planfestzustellenden Gesamtvorhabens dann ebenfalls der Behandlung und Entscheidung gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV, wenn sie für eine vermehrte Verkehrsaufnahme sorgen sollen.

Hierzu zählen Maßnahmen am/im Unterbau, wie zum Beispiel Maßnahmen zur Beseitigung von Schwachstellen im Dammkörper zur Herstellung beziehungsweise Erhöhung seiner Gebrauchstauglichkeit und Standsicherheit und der Einbau einer Schutzschicht zur Sicherung der erforderlichen Tragfähigkeit mit dem Ziel, eine Geschwindigkeitsanhebung und Radsatzlastserhöhung (zur vermehrten

Verkehrsaufnahme) zu gewährleisten. Das gilt auch dann, wenn die Lage und Höhe der Gleise in diesem Bauabschnitt nicht oder nur unwesentlich verändert wird.

Innerhalb eines beantragten Vorhabens sind also nicht nur bauliche Maßnahmen, welche nach ihrer Durchführung äußerlich erkennbar zu einer Änderung des Schienenwegs führen (Änderungsmaßnahmen im herkömmlichen Sinne), sondern auch solche bauliche Maßnahmen, welche nach ihrer Durchführung keine äußerlich erkennbaren Änderungen nach sich ziehen (zum Beispiel Maßnahmen die der Ertüchtigung des Schienenwegs dienen) und umfangreich sind, als „erheblicher baulicher Eingriff“ zu werten, wenn alle Maßnahmen zusammengenommen der vermehrten Verkehrsaufnahme auf dem planfestzustellenden Schienenweg dienen sollen.

Soweit es sich tatsächlich um ein einheitliches Vorhaben handelt, ist in immissionsschutzrechtlicher Hinsicht eine einheitliche Behandlung und Entscheidung über diese baulichen Maßnahmen geboten.

Ein „erheblicher baulicher Eingriff“ liegt hingegen nicht vor, wenn die Maßnahmen lediglich der Erhaltung und Unterhaltung eines planungsrechtlich zugelassenen Zustands dienen, auch wenn hierfür gegebenenfalls umfangreiche Eingriffe in die Substanz des Schienenwegs erforderlich sind.

Ebenso liegt in der Regel kein „erheblicher baulicher Eingriff“ im vorgenannten Sinne vor, wenn lediglich punktuelle Maßnahmen am Schienenweg vorgenommen werden, mit denen – auch zusammengekommen – keine durchgehende Steigerung der Leistungsfähigkeit einer Strecke beabsichtigt ist.

Die Rechtsprechung hat darüber hinaus etwa in folgenden Fällen keinen solchen „erheblichen baulichen Eingriff“ gesehen:

- Ersatz eines Mittelbahnsteigs durch zwei Außenbahnsteige,
- Errichtung eines neuen Haltepunkts,
- rein betriebliche Änderungen, wie zum Beispiel Erhöhung der Streckengeschwindigkeit.

Soweit die Voraussetzungen des § 1 der 16. BImSchV erfüllt sind, ist zum Schutz der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgereusche bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung des Schienenwegs sicherzustellen, dass die in § 2 der 16. BImSchV genannten Immissionsgrenzwerte in dB(A), getrennt nach Tages- und Nachtzeitraum nicht überschritten werden.

Der betreffende Gebietscharakter ist dabei – soweit vorhanden – dem Bebauungsplan zu entnehmen, im Übrigen nach der Schutzbedürftigkeit des betreffenden Gebiets zu beurteilen, § 2 Abs. 2 der 16. BImSchV.

Wird dabei die zu schützende Nutzung nur am Tage oder nur in der Nacht ausgeübt, so ist nur der Immissionsgrenzwert für diesen Zeitraum anzuwenden, § 2 Abs. 3 der 16. BImSchV.

Zur Ermittlung des maßgeblichen Beurteilungspegels ist nach § 3 der 16. BImSchV auf die Anlage zur 16. BImSchV zurückzugreifen. Für Schienenwege ist dies im Wesentlichen die „Schall 03“ der ehemaligen Deutschen Bundesbahn, die der Ordnungsgeber insoweit in die 16. BImSchV aufgenommen hat (vgl. letzte Neufassung der Schall 03 aus 12/2014).

Ergänzend dazu regelt die 24. BImSchV – in Konkretisierung der Regelung des § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG – Art und Umfang der zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgereusche notwendigen Schallschutzmaßnahmen für schutzbedürftige Räume in baulichen Anlagen.

Hierzu wird zwischen Maßnahmen des aktiven Schallschutzes („an der Quelle“, wie etwa an den Fahrzeugen selbst oder am Schienenweg, etwa in Form von Schallschutzwänden oder -wällen) und passiven Schallschutzmaßnahmen (bei den betroffenen Anwohnern, wie etwa Schallschutzfenstern) unterschieden.

Für die Frage der dabei entscheidenden Verhältnismäßigkeit – und damit der Frage, ob und inwieweit bei der Umsetzung des Schallschutzkonzepts der Vorrang des aktiven vor passivem Schallschutz reicht – hat die Rechtsprechung zwar auch auf einen Vergleich der Kosten beider möglicher Schallschutzarten abgestellt und darauf, dass grundsätzlich „Vollschutz“ für alle Lärmbetroffenen zu gewähren ist. Daneben komme es aber jedenfalls auch auf die Gesichtspunkte des Städtebilds, der Sichtbeziehungen, der Verschattungen und des Kleinklimas sowie auf eine eventuell vorhandene Vorbelastung an. Vorrangig zu berücksichtigen ist dabei die Frage, welche Kosten der aktive Schallschutz für möglichst alle vom Lärm Betroffenen auslösen würde („Vollschutz“).

Ab wann die Kosten für aktiven Schallschutz im Verhältnis zu passivem Schallschutz im Übrigen unverhältnismäßig sind, hat die Rechtsprechung nicht abschließend entschieden. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) sind aktive Schallschutzmaßnahmen jedenfalls dann unverhältnismäßig, wenn diese gegenüber passiven Maßnahmen erhebliche Mehrkosten verursachen würden (Stichwort „Sprungkosten“).

Eine mögliche Maßnahme des aktiven Schallschutzes ist dabei auch das „Besonders überwachte Gleis“ (BüG). Hierbei wird der Zustand der Schienenlauffläche regelmäßig überwacht und erfolgt bei Bedarf ein Schleifen derselben, um gebildete Riffel zu entfernen.



Schallschutzwand in Raunheim, Hessen: Während die Lärmvorsorge durch Maßnahmen an Fahrweg und Fahrzeugen gesetzlich geregelt ist, besteht kein Rechtsanspruch auf Lärmsanierung

Das BüG wurde mehrfach vom BVerwG^[5] und vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGH)^[6] mit einem Pegelabschlag in Höhe von 3 dB(A) anerkannt.

Stichwort „Lärmsanierung“

Der Gesetzgeber hat mit den §§ 38 ff. BImSchG in Verbindung mit der 16. BImSchV bezüglich des Lärmschutzsystems für Straßen und Schienenwege nur die Lärmvorsorge geregelt und sich damit bewusst gegen Ansprüche auf Lärmsanierung entschieden. Ein gesetzlicher Anspruch auf Maßnahmen der Lärmsanierung an Eisenbahnstrecken besteht daher grundsätzlich nicht.

Unbeschadet der fehlenden gesetzlichen Grundlage hat der Bund seit dem Jahr 2000 ein freiwilliges Lärmsanierungsprogramm für die Schienenwege der EdB mit einem jährlichen Volumen von rund 51 Mio. Euro (bis 2005) beziehungsweise 76 Mio. Euro (2006) und 100 Mio. Euro (ab 2007) aufgelegt, aus dem er Maßnahmen des aktiven und gegebenenfalls auch passiven Schallschutzes an besonders belasteten Schienenstrecken finanziert. Im Jahr 2020 standen hierfür zuletzt 139 Mio. Euro zur Verfügung.^[7] ■

Literatur/Quellen

- [1] Vgl. für die Eisenbahnen des Bundes: Verfügung des EBA zum Umgang mit bauzeitlichem Lärm in der Planfeststellung vom 19. September 2016, Az. 5130-51pv/001-0230#014.
- [2] Vgl. vorgenannte Verfügung des EBA, Ergänzung vom 12. Januar 2021, Az. 51.30-51p. 001-0230 #03
- [3] Vgl. vorgenannte Verfügung des EBA, Ergänzung vom 12. Januar 2021, Az. 51.30-51p. 001-0230 #03.
- [4] Vgl. vorgenannte Verfügung des EBA, Ergänzung vom 12. Januar 2021, Az. 51.30-51p. 001-0230 #03.
- [5] Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 11. Februar 2003, Az. 9 B 50.02.
- [6] Vgl. BayVGH, Urteil vom 15. Januar 2001, Az. 20 A 99.40024 u. a.
- [7] Siehe hierzu: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/E/schiene-laerm-umwelt-klimaschutz/laermvorsorge-und-laermsanierung.html>

Lesen Sie auch

**Eisenbahnrecht in der Praxis:
Naturschutzrecht**

Deine Bahn 12/2021

Wissenswerte rechtliche Grundlagen für den Bau und Betrieb von Eisenbahnen

Deine Bahn 1/2021

Lärmschutz für eine starke und klimafreundliche Schiene

Deine Bahn 8/2019