



Frau
Dr. Kirsten Kappert-Gonther, MdB

im Hause

EINGEGANGEN AM 02. FEB. 2018

Berlin, 31. Januar 2018
Geschäftszeichen: WD 3-020/18;
WD 3-021/18
Anlagen: 2

Leiter
Fachbereich WD 3
Verfassung und Verwaltung

Ministerialrat
Professor Dr. Sven Hölscheidt

Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-32325
Fax: +49 30 227-36471
vorzimmer.wd3@bundestag.de

Dienstgebäude:
Luisenstr. 17

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,

auf die Anfrage Ihres Mitarbeiters, Herrn Christoph Wieboldt, vom 16. Januar 2018 nehme ich Bezug und übersende Ihnen zur Frage 1 die

**Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 021/18
Zum behördlichen Einschreiten bei Schienenverkehrslärm,**

die Regierungsrätin Dr. Birgit Reese für Sie erstellt hat.

Außerdem ist zur Frage 3 die von Regierungsdirektorin Dr. Kerstin Schultheiß gefertigte

**Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 020/18
Entschädigung für Wertminderung von Grundeigentum
durch Verkehrseinrichtungen der Bahn**

beigefügt.

Zu den Fragen 2 und 4 erhalten Sie gesonderte Gutachten vom zuständigen Fachbereich WD 7.

Für ergänzende Informationen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Prof. Dr. Hölscheidt



Ausarbeitung

**Entschädigung für Wertminderung von Grundeigentum durch
Verkehrseinrichtungen der Bahn**

Entschädigung für Wertminderung von Grundeigentum durch Verkehrseinrichtungen der Bahn

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 020/18
Abschluss der Arbeit: 31. Januar 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Von Einrichtungen der Bahn können erhebliche Verkehrsimmissionen ausgehen, die eine beachtliche Wertminderung von benachbarten Grundstücken nach sich ziehen. Die Ausarbeitung untersucht, inwieweit dem betroffenen Eigentümer in diesen Fällen ein Anspruch auf Ersatz der erlittenen Wertminderung seines Grundstückes zusteht.

2. Grundsatz: Grundstückswert vom Eigentumsschutz gemäß Art. 14 GG nicht umfasst

Das Eigentum an einem Grundstück ist durch Art. 14 (GG) vor staatlichen Eingriffen geschützt. Umfasst sind nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, nicht aber in der Zukunft liegende Chancen und Verdienstmöglichkeiten. Aus Art. 14 Absatz 1 GG folgt mithin keine allgemeine Wertgarantie des Grundeigentums.¹ Der Eigentümer hat eine Minderung der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich ebenso hinzunehmen, wie eine Verschlechterung der Verwertungsaussichten.²

Weiterhin steht das Privateigentum unter dem **Vorbehalt des Sozialgebotes von Art. 14 Absatz 2 GG**. Wertminderungen sind bis zu einem gewissen Grad vom Eigentümer als entschädigungsfreie Sozialbindung hinzunehmen.³ Schutzwürdige Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls sind unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips in einen gerechten Ausgleich zu bringen.⁴ Vermögensnachteile durch Infrastrukturmaßnahmen der Bahn, wie etwa die Errichtung von Bahntrassen oder das Verlegen von Schienenanlagen in der Nachbarschaft, sind grundsätzlich hinzunehmen.

Wie weit die auferlegte Duldungspflicht des Grundstückseigentümers reicht, wird im Rahmen von gesetzlichen **Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums gemäß Art. 14 Absatz 1 Satz 2 GG** zu konkretisiert.

Lärmschutzregelungen nach dem **Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)**⁵ in Verbindung mit der **Verkehrslärmschutzverordnung (BImSchV)**⁶ und entsprechende Ausgleichsansprüche aus BImSchG und aus allgemeinem Planungsrecht stellen solche Inhalts- und Schrankenbestimmungen dar und konkretisieren damit den Interessenausgleich zwischen dem von Bahnverkehrsmaßnahmen betroffenen Eigentümer und der von Einrichtungen der Bahn profitierenden Allgemeinheit. Danach sind beim Bau oder der Änderung von Eisen-, Magnetschwebe- und

1 Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2010 – 1 BvR 2736/08, Rdn. 38; Axer, Peter in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian, BeckOK Grundgesetz, 35. Auflage, 2013, Art. 14, Rdn. 43.

2 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Januar 2000, in: NVwZ-RR 2000, S. 339.

3 BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2010 – 1 BvR 2736/08, Rdn. 45.

4 Kapsa, Bernhard, in: Geigel, Reinhart, Haftpflichtprozess, 27. Auflage, 2015, 21. Kapitel, Rdn. 17.

5 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftveränderungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, BGBl I, S. 1274.

6 Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 12. Juni 1990, BGBl. I, S. 2269, die durch Art. 1 der Verordnung vom 18. Dezember 2014, BGBl. I S. 2269, geändert wurde.

Straßenbahnen die **Immissionsgrenzwerte für Verkehrslärm** des § 2 Absatz 1 Verkehrslärmschutzverordnung (i.V.m. § 43 Absatz 1 Nr. 1 BImSchG i.V.m. § 41 Absatz 1 BImSchG) zu berücksichtigen. Werden diese Immissionswerte überschritten, weil im Rahmen eines Planungsvorhabens aktive Schallschutzmaßnahmen an der Quelle (sogenannte aktive Schallschutzmaßnahmen) nicht oder nicht ausreichend getroffen wurden oder waren sie unverhältnismäßig, steht dem betroffenen Eigentümer ein Anspruch auf eine angemessene Entschädigung in Geld **gemäß § 42 BImSchG** zu. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine echte Entschädigung, sondern um einen zweckgebundenen **Ersatz von Aufwendungen**, die im Rahmen eines Schallschutzes am Grundstück (sogenannte passive Schallschutzmaßnahmen) erforderlich sind. Dies können etwa die Kosten für Schallschutzfenster sein. Entschädigung für Wertminderung des Grundstückes kann hingegen nicht aus § 42 BImSchG geltend gemacht werden.

3. Entschädigung für Wertminderung von Grundeigentum bei Überschreiten der Zumutbarkeitsschwelle

Ein Anspruch auf Entschädigung für Wertminderung des Grundstückes kann sich jedoch in Ausnahmefällen aus **§ 74 Absatz 2 Satz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)** ergeben. Diese Vorschrift des allgemeinen Planungsrechts ist zwar subsidiär zur spezialgesetzlichen Regelung des § 42 BImSchG. Ein Rückgriff wird aber allgemein bejaht, soweit eine Entschädigung gefordert wird, die das speziellere Bundesimmissionsschutzrecht nicht bietet.⁷

Von den Verwaltungsgerichten und in der Literatur wird ein Anspruch auf Entschädigung bei Wertminderung in Ausnahmefällen aus § 74 Absatz 2 Satz 3 VwVfG als **Ausgleich bei sonst unverhältnismäßiger Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Absatz 1, Satz 2 GG** gewährt.⁸ Voraussetzung ist, dass passive und aktive Schutzmaßnahmen nicht ausreichen, um die Beeinträchtigungen auf ein zumutbares Maß zu beschränken, mithin die **eigentumsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle** überschritten wurde.

Der Bundesgerichtshof hat einen Anspruch auf Entschädigung bei Wertminderung aus dem **Institut des enteignenden Eingriffs als Ausprägung des allgemeinen Aufopferungsgedankens** abgeleitet.⁹

7 Neumann, Werner/Külpmann, Christoph, in: Stelkens, Paul/Bonk, Joachim/Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage, 2018, § 74, Rdn. 189; Jarass, Hans D., in: Jarass, Hans D., BImSchG, 12. Auflage, 2017, § 42, Rdn. 5.

8 Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1989, in: NJW 1987, S. 2824 (2826); BVerwG, Urteil vom 9. November 2006, in: NVwZ 2007, S. 445 Rdn. 144; BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2010 – 1 BvR 2736/08, Rdn. 53; de Witt, Siegfried, Zivilrechtlicher Entschädigungsanspruch wegen Lärms oder Rechtsbehelfe des Planfeststellungsverfahrens, in: NZM 2010, S. 428, S. 429; Neumann, Werner/Külpmann, Christoph, ebenda, Rdn. 185; Kämper, Norbert, in: Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael, BeckOK VwVfG, 37. Auflage, 2017, § 74, Rdn. 115.

9 So etwa BGH, Urteil vom 20. März 1975, in: NJW 1975, S. 1406; BGH, Urteil vom 25. März 1993, in: NJW 1993, 1700 ff.; BGH, Urteil vom 16. März 1995, in: NJW 1995, S. 1823; BGH, Urteil vom 21.1.1999, in: NJW 1999, S. 1247 (1251); siehe auch VGH Mannheim, Urteil vom 6.7.2016, in: NVwZ-RR 2017, S. 224 (225); vgl. hierzu Dieterich, Ernst, in: Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael, Baugesetzbuch, 126. Auflage, 2017, § 194, Rdn. 110; Kapsa, Bernhard, ebenda, Rdn. 16, 37.

Unabhängig vom dogmatischen Ansatz wird die Zumutbarkeitsschwelle aus den **besonderen Umständen** abgeleitet. Sie ist überschritten, wenn es durch die Lärmbelästigungen zu einer **schweren und unerträglichen Betroffenheit des Grundstückes** gekommen ist.¹⁰ Als Maßstab werden die zu § 906 Absatz 2 Satz 2 BGB entwickelten Grenz- und Richtwerte herangezogen. Die Bewertung darf jedoch nicht schematisch davon abhängig gemacht werden, ob bestimmte Immissionsschutzwerte überschritten worden sind.¹¹

Maßgeblich sind die Umstände im Einzelfall, die sogenannte „Situationsgebundenheit“. Der Interessenkonflikt zwischen den sich berührenden Belangen des Allgemeinwohls und den betroffenen Eigentümerinteressen ist unter Berücksichtigung der Lage und der Umweltverhältnisse des Geländes zu lösen.¹² Danach muss der Eigentümer Beschränkungen entschädigungslos hinnehmen, wenn sie sich aus der Lage und der Beschaffenheit des Grundstücks und seiner Einbettung in die Landschaft und Natur ergeben. Eine Entschädigung für Wertminderung kommt erst in Betracht, wenn eine schon in der Vergangenheit verwirklichte und sich aus Lage und Beschaffenheit des Grundstückes objektiv anbietende Benutzungsart wesentlich eingeschränkt wurde.¹³ So sind in reinen Wohngebieten an die Wohnqualität höhere Anforderungen zu stellen als im Außenbereich, der gerade dazu bestimmt ist, emissionsintensive Anlagen aufzunehmen.¹⁴ In einem reinen Wohngebiet wurde deshalb bei Überschreiten des Lärmpegels von 70 bis 75 Dezibel am Tage und 60 bis 65 Dezibel in der Nacht eine Entschädigung für Wertminderung zugesprochen.¹⁵

Das Bundesverwaltungsgericht stellt vor allem auf die Schwere, Erheblichkeit und Tragweite der Beanspruchung unter Berücksichtigung der Ortsbezogenheit ab.¹⁶ Bei Geräuschimmissionen berücksichtigt es vor allem Ausmaß, Art und Dauer des Lärms. Der Bundesgerichtshof macht das Kriterium eines die Grenzen der Sozialbindung des Eigentums gemäß Art. 14 Absatz 2 GG überschreitenden Sonderopfers zum Maßstab: Danach muss ein besonderes Opfer vorliegen, das nicht alle gleichmäßig, sondern Einzelne, oder einen verhältnismäßig engen Kreis trifft und damit einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz darstellt.¹⁷

10 Vgl. hierzu BGHZ 64, 220, 229f; BGH, Urteil vom 25. März 1993, in: NJW 1993, S. 1700 (1701).

11 Kapsa, Bernhard, ebenda, Rdn. 44.

12 Vgl. etwa BGH, Urteil vom 25. März 1993, in: NJW 1993, S. 1700 (1701).

13 Kapsa, Bernhard, ebenda, Rdn. 40.

14 Kapsa, Bernhard, ebenda, Rdn. 44.

15 BGH, Urteil vom 25. März 1993, in: NJW 1993, S. 1700 (1701). In allgemeinen Wohngebieten sind gemäß § 2 BImSchV am Tag 59 Dezibel, und in der Nacht 49 Dezibel nicht zu überschreiten.

16 Siehe mit weiterem Nachweis Kapsa, Bernhard, ebenda, Rdn. 38.

17 Vgl. etwa BGH, Urteil vom 20. März 1975, in: NJW 1975, S. 1406, 1408; BGH, Urteil vom 16. März 1995, in: NJW 1995, S. 1823 (1825).

Die **Höhe der Entschädigung** wird nach der Verminderung des Verkehrswertes bemessen, wie sie durch die Beeinträchtigung oberhalb der Zumutbarkeitsgrenze eintritt.¹⁸ Dabei ist der Grad der Beeinträchtigung der funktionalen Nutzbarkeit des Grundstücks maßgebend.¹⁹ Bei einer Minderung des Grundstückswertes um 50 bis 60 Prozent wurde ein Ersatzanspruch in Höhe des Neubeschaffungswertes zugesprochen, da der Eigentümer durch eine staatliche Übernahme zum Verkehrswert nicht in die Lage versetzt würde, für sich und seine Familie ein adäquates Ersatzgrundstück zu erwerben.²⁰

18 Dieterich, Ernst, in: Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael, Baugesetzbuch, August 2017, § 194, 126. Auflage, Rdn. 110.

19 Kapsa, Bernhard, ebenda, Rdn. 60.

20 BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2010 – 1 BvR 2736/08, Rdn. 49-50.



Ausarbeitung

Zum behördlichen Einschreiten bei Schienenverkehrslärm

Zum behördlichen Einschreiten bei Schienenverkehrslärm

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 021/18
Abschluss der Arbeit: 31.01.2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird, ob ein behördliches Einschreiten bei Schienenverkehrslärm auf Grundlage der **allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Länder** in Betracht kommt. Insoweit soll die Möglichkeit oder Verpflichtung zur Inanspruchnahme der „Verursacher von Bahnlärm bzw. der Netzbetreiber“ durch die „zuständigen Landesministerien“ geprüft werden.

2. Behördliches Einschreiten und Lärmvorsorge

Das behördliche Einschreiten bei Schienenverkehrslärm ist abzugrenzen von der sog. **Lärmvorsorge**. Die Lärmvorsorge richtet sich nach den Vorschriften des **Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG)** und beschränkt sich auf den **Bau und wesentliche Änderungen von Eisenbahnen**. Nach § 41 BImSchG ist beim Bau oder bei einer wesentlichen Änderung von Eisenbahnen sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Näheres ist gemäß § 43 BImSchG durch Rechtsverordnung geregelt.¹ Die Lärmvorsorge erfolgt im Rahmen der Planfeststellung gemäß § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) i.V.m. den Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze (VwVfG) des Bundes oder der Länder über das Planfeststellungsverfahren (vgl. nur § 75 Abs. 2 S. 2 bis 4, § 74 Abs. 2 S. 2, 3, 7 VwVfG des Bundes). Dabei liegt den Vorschriften ein **mehrstufiges Verkehrslärmschutzkonzept** zugrunde: die Vermeidung von Lärmbeeinträchtigungen durch eine geeignete Trassenwahl, aktive Schallschutzmaßnahmen, passive Schallschutzmaßnahmen und angemessene Entschädigung durch den Vorhabenträger.² Unter engen Voraussetzungen können Lärmvorsorgemaßnahmen auch nach Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses verlangt werden.³

Weitere Vorgaben für den Schutz vor Schienenverkehrslärm enthält das Bundesimmissionsschutzgesetz nicht. Insbesondere umfassen die anlagenbezogenen Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes den Schienenverkehr nicht, vgl. die Definition des Anlagenbegriffs in § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG („ausgenommen öffentliche Verkehrswege“). Für den **laufenden Schienenverkehr** stellt sich daher die Frage, ob und auf welcher Rechtsgrundlage ein behördliches Einschreiten zur Abwehr von Gefahren durch Schienenverkehrslärm in Betracht kommen könnte.⁴

3. Behördliches Einschreiten auf Grundlage des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

Nach § 5 AEG wird die Eisenbahnaufsicht durch den Bund und die Länder ausgeübt. Der Bund ist zuständig für **Eisenbahnen des Bundes**, § 5 Abs. 1a Nr. 1 AEG. Die **Länder** üben die Aufsicht

1 Vgl. insoweit insbesondere die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV).

2 Ausführlich Krappel, Lärmschutz in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung (2011), 59 ff.

3 Siehe hierzu Hafner, Zivilrechtlicher Lärmschutz an Eisenbahnstrecken, NVwZ 2015, 648 ff.

4 Besonderheiten gelten für Güterwagen nach dem Schienenlärmschutzgesetz (SchlärmschG) vom 20.07.2017, BGBl. I, 2804. Nach § 3 Abs. 1 SchlärmschG ist mit Beginn des Netzfahrplans 2012/2021 das Fahren oder Fahrenlassen von Güterzügen, in die laute Güterwagen eingestellt sind, auf dem deutschen Schienennetz verboten, vgl. Kramer, Eisenbahnlärm und Gefahrenabwehrrecht – ein Drama in mehreren Akten?, Gewerbearchiv 2017, 455, 458 ff.

über **nichtbundeseigene Eisenbahnen** aus, § 5 Abs. 1a Nr. 2 AEG, können diese aber durch Vereinbarungen auf den Bund übertragen, § 5 Abs. 2 S. 2 AEG. Nach § 5 Abs. 2 S. 1 AEG, § 3 Abs. 1 Nr. 2 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG) nimmt das **Eisenbahnbundesamt** die Eisenbahnaufsicht des Bundes wahr. Das Eisenbahnbundesamt ist eine selbständige Bundesoberbehörde, die dem **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur** untersteht. Die zuständigen Behörden für die Landeseisenbahnaufsicht bestimmen die Landesregierungen, § 5 Abs. 2 S. 1 AEG.

Die **Aufgaben und Befugnisse der Eisenbahnaufsichtsbehörden** ergeben sich aus § 5a AEG. Nach § 5a Abs. 1 S. 1 AEG haben die Eisenbahnaufsichtsbehörden die Aufgabe, die Einhaltung der in § 5 Abs. 1 AEG genannten Vorschriften zu überwachen. Darunter fallen das AEG und die auf Grundlage des AEG ergangenen Rechtsverordnungen sowie näher bezeichnetes Unionsrecht und zwischenstaatliche Vereinbarungen. Gemäß § 5a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AEG haben die Eisenbahnaufsichtsbehörden dabei insbesondere die Aufgabe, Gefahren abzuwehren, die beim Betrieb der Eisenbahn entstehen oder von den Betriebsanlagen ausgehen. Die Befugnis der Eisenbahnaufsichtsbehörden, entsprechende Maßnahmen zu treffen, folgt aus der **Generalklausel des § 5a Abs. 2 AEG**.⁵

Es ist jedoch **umstritten**, ob § 5a Abs. 2 AEG auch zur Vornahme von **Lärmschutzanordnungen** durch die **Eisenbahnaufsicht** berechtigt.⁶ Das **Oberverwaltungsgerichts Koblenz** bejaht diese Frage und führt hierzu aus:

„Als Rechtsgrundlage für eine solche eisenbahnaufsichtsbehördliche Verfügung kommt allein § 5 a II Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) in Betracht. (...) Die Eingriffsbefugnis nach § 5 a II AEG kommt der Aufsichtsbehörde ‚in Wahrnehmung ihrer Aufgaben‘ zu, dh insbesondere zur Abwehr von Gefahren (§ 5 a I 2 Nr. 1 AEG). Die Eingriffsbefugnis besteht bei sämtlichen negativen Abweichungen vom gesetzlich geforderten Soll-Zustand (...). Bei den in § 5 I AEG genannten normativen Vorgaben sind im vorliegenden Fall einmal der Planfeststellungsvorbehalt nach § 18 AEG einschlägig, daneben aber auch die Pflicht zur Beachtung der Lärmschutzanforderungen nach § 41 BImSchG für die Betriebsanlagen der Eisenbahn (...). Zu den ‚eisenbahnspezifischen‘ Gefahren iSv § 5 a I und II AEG können **auch die durch den Betrieb der Eisenbahn ausgelösten Lärmbeeinträchtigungen** gehören (...).“⁷

Der **Verwaltungsgerichtshof München** hingegen lehnt schon die Anwendbarkeit des § 5a Abs. 2 AEG mit der Begründung ab, die Überwachung immissionsschutzrechtlicher Gesetze gehöre nicht zu den Aufgaben der Eisenbahnaufsicht nach § 5 Abs. 1 AEG.⁸ Andere Verwaltungsgerichte stellen

5 Zum Charakter des § 5a Abs. 2 AEG als Generalklausel Hermes/Schweinsberg, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar (2. Aufl., 2014), Rn. 30 zu § 5a.

6 Ausführlich dazu Kühling/Seiler, Möglichkeiten und Grenzen von Betriebsbeschränkungen als Mittel der Lärmreduktion, DVBl. 2016, 155 ff.

7 OVG Koblenz NVwZ 2015, 682 f.

8 VGH München, Urteil v. 19.08.2014, BeckRS 2014, 55888, Rn. 51.

darauf ab, das Immissionsschutzrecht sei zwar im Rahmen des § 5a Abs. 2 AEG zu beachten, aufsichtsrechtlich relevante Verstöße könnten außerhalb des Baus oder wesentlicher Änderungen von Eisenbahnen aber nicht auftreten.⁹ Dafür wird auf den **abschließenden Charakter der Lärmvorsorge** im Rahmen der Planfeststellung verwiesen. Die Lärmvorsorge gemäß § 41 BImSchG solle **keine Dauerverpflichtung** begründen, sondern sei auf den Bau und auf wesentliche Änderungen von Eisenbahnen beschränkt.¹⁰

4. Behördliches Einschreiten auf Grundlage der allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Länder

Fraglich ist, ob für behördliche Lärmschutzanordnungen ein Rückgriff auf die allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Länder in Betracht kommt. Insoweit ist zwischen Eisenbahnen des Bundes, die der Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes unterfallen, und sonstigen Eisenbahnen, die zur Eisenbahnverkehrsverwaltung der Länder gehören, zu unterscheiden.

4.1. Eisenbahnen des Bundes

In Bezug auf die Eisenbahnen des Bundes scheidet eine Anwendung der allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Länder durch das Eisenbahnbundesamt aus, da ein Vollzug von Landesrecht durch Bundesbehörden unzulässig ist.¹¹ Vielmehr obliegt der Vollzug der Ländergesetze den Landesbehörden.

Eine Anwendung der allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetze durch die Landesbehörden im Bereich der Eisenbahnen des Bundes ist ebenfalls ausgeschlossen. Nach Art. 87e Abs. 1 GG wird die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes in bundeseigener Verwaltung geführt. Die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes wiederum ist umfassend und erfasst nach der Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** „alle hoheitlichen Ordnungs- und Steuerungsaufgaben, die das Eisenbahnwesen einschließlich des Baus und des Betriebs der Eisenbahnen betreffen“.¹² Raum für eine ergänzende Eisenbahnverkehrsverwaltung durch die Länder besteht daher nicht.

4.2. Sonstige Eisenbahnen

In Bezug auf Lärmschutzanordnungen käme allein die Anwendung der polizeilichen Generalklausel der allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Länder in Betracht, wonach die

9 OVG Münster, Beschluss v. 28.05.2013, BeckRS 2014, 55523; VG Düsseldorf, Urteil v. 22.01.2014, BeckRS 2014, 55523.

10 VG Düsseldorf (Fn. 9); ebenso Jarass, in: ders., Bundesimmissionsschutzgesetz (12. Aufl., 2017) Rn. 4 zu § 41, der insoweit aber auf rechtspolitische Bedenken hinweist.

11 Vgl. nur Hermes, in: Dreier, GG (2. Aufl., 2008), Rn. 29 zu Art. 83.

12 BVerfGE 97, 198, 222. Siehe dazu auch Remmert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz (Stand: November 2017), Rn. 1 zu Art. 87.

zuständigen Behörden berechtigt sind, die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung treffen.¹³

Zu beachten ist aber die **Subsidiarität** der allgemeinen **polizeilichen Generalklausel**. Danach haben spezialgesetzlich geregelte Vorschriften der Gefahrenabwehr Vorrang vor der allgemeinen polizeilichen Generalklausel. Voraussetzung für den Anwendungsvorrang ist, dass die Spezialgesetze den Bereich abschließend regeln.¹⁴ Hier könnte der Schutz vor Schienenverkehrslärm abschließend durch die Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes und durch die Spezialgesetze zum Schienenverkehr geregelt sein. Maßgeblich für den abschließenden Charakter ist dabei nicht, ob aus Sicht der vom Schienenverkehr Betroffenen Regelungslücken bestehen. Vielmehr kommt es darauf an, ob die Spezialgesetze nach ihrem Anwendungsbereich einen Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel ausschließen. Insoweit kann man an die oben dargestellte Diskussion zur Anwendbarkeit des § 5a Abs. 2 AEG anknüpfen.

Geht man davon aus, Lärmschutzanordnungen der Eisenbahnaufsicht seien nach der Generalklausel in § 5a Abs. 2 AEG zulässig, ist für die Anwendung der polizeilichen Generalklausel der Länder von vornherein kein Raum. In diesem Fall würde die **eisenbahnspezifische Generalklausel** des Allgemeinen Eisenbahngesetzes die **allgemeine polizeiliche Generalklausel verdrängen**. Nur durch den Vorrang der eisenbahnspezifischen Gefahrenabwehrklausel wäre zudem die Zuständigkeit der sachnäheren Fachbehörden gesichert.

Lehnt man ein Einschreiten der Eisenbahnaufsicht auf Grundlage der eisenbahnrechtlichen Generalklausel gemäß § 5a Abs. 2 AEG ab, scheidet ein Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel ebenfalls aus. Wenn schon ein Rückgriff auf die eisenbahnspezifische Generalklausel aufgrund des **abschließenden Charakters** der **Lärmvorsorge** im Rahmen der **Planfeststellung** ausgeschlossen ist, gilt dies erst recht für die allgemeine polizeiliche Generalklausel. Im Übrigen würde die Anwendung der allgemeinen polizeilichen Generalklausel dazu führen, dass die der Eisenbahnverkehrsverwaltung der Länder unterstehenden Eisenbahnen anders behandelt würden als die Eisenbahnen des Bundes, die der Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes unterliegen. Dies dürfte ausweislich der Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes und des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, die einheitliche Vorgaben für den Bau und den Betrieb von Eisenbahnen des Bundes und der Länder enthalten, nicht gewollt sein.

13 Siehe nur die polizeiliche Generalklausel des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes des Landes Berlin in § 17 Abs. 1: „Die Ordnungsbehörden und die Polizei können die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 18 bis 51 ihre Befugnisse besonders regeln.“

14 Vgl. Schoch, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht (15. Aufl., 2013), 125, 168 ff.