Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Recht der Anlegung von Schienenwegen und des Eisenbahnkreuzungsrechts

Rechtsquelle/n:

AEG § 4 Abs. 1, §§ 18, 18b
EBO § 4 Abs. 1
VwVfG § 74 Abs. 7, § 75 Abs. 1

Stichwort/e:

Bahnanlagen; Betriebsanlagen; Betriebsbezogenheit; Verkehrsfunktion; Planfeststellung; Hangsicherungsmaßnahme; Felssturz; Verkehrssicherheit; Unterhaltungsmaßnahmen; Umweltverträglichkeitsprüfung.

Leitsatz/-sätze:

Hangsicherungsmaßnahmen seitlich eines Schienenwegs zur Gewährleistung eines sicheren Bahnbetriebs stellen ein eisenbahnbetriebsbezogenes Vorhaben dar, das der Planfeststellung nach § 18 AEG bedarf.

Urteil des 7. Senats vom 23. September 2014 - BVerwG 7 C 14.13

I. OVG Koblenz vom 4. Juli 2013
Az: OVG 8 C 11278/12

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 14.13
OVG 8 C 11278/12

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 23. September 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß und Guttenberger,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 4. Juli 2013 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

1 Die Klägerin beantragte im August 2010 die Planfeststellung für Fels- und Hangsicherungsmaßnahmen an der im Jahr 1862 in Betrieb genommenen rechtsrheinischen Bahnstrecke im Bereich Kamp-Bornhofen („Vorhaben Schlossberg/Strecke 3507 Wiesbaden-Ost - Niederlahnstein“). Der Planungsabschnitt erstreckt sich auf einer Länge von 540 m (Bahn-km 103,370 - km 103,910). Südwestlich der teils höher liegenden und durch eine Stützmauer abgesicherten Bahnstrecke verläuft die Bundesstraße 42. Nach Nordosten schließen sich Hänge mit zum Teil überstehenden Felspartien an, denen zur Bahnlinie hin auf Teilstrecken ca. 1 m hohe Schutzmauern vorgelagert sind, die sich im Laufe der Jahre mangels Beräumung mit Geröllmassen hinterfüllten. Ebenso wurden aus Gründen des Naturschutzes Felshänge von Lockermaterial nicht oder nur unzureichend befreit; zudem sind in diesem Bereich in den letzten Jahrzehnten höherliegende Wein- und Obstgärten nicht mehr bewirtschaftet worden mit der Folge des teilweisen Verfalls von Trockenmauern. Seit 2001 kam es entlang diesem Streckenbereich verstärkt zu Felsstürzen und Hangrutschungen, wodurch der Gleisbereich und die B 42 mit Felsstücken bis zu mehreren Kubikmetern Größe blockiert wurden.

2 Das Vorhaben, das das Vogelschutzgebiet Nr. 5711-401 „Mittelrheintal“ und das FFH-Gebiet Nr. 5711-301 „Rheinhänge zwischen Lahnstein und Kaub“ berührt, umfasst zum einen nach Beräumung von Felspartien das Anbringen von Steinschlagschutznetzen sowie eine Bodenvernagelung auf größeren Flächen, zum anderen sollen Fangzäune sowie Auffangschürzen und Gabionen als Schuttbarrieren erstellt werden. Die Klägerin ist nicht Eigentümerin sämtlicher Grundstücke, auf denen die Schutzvorkehrungen errichtet werden sollen. Bestandteil ihres Antrags auf Planfeststellung ist ein landschaftspflegerischer Begleitplan mit integrierter Umweltverträglichkeitsstudie; dieser sieht wegen erheblicher Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets verschiedene naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Kohärenzsicherungsmaßnahmen, etwa in Gestalt von Trockenmauersanierungen, vor. Wegen akuter Gefahrenlage sind Teile der Maßnahmen auf einer Länge von ca. 70 m bereits im Jahre 2009 umgesetzt worden.

3 Das Eisenbahn-Bundesamt lehnte mit Bescheid vom 3. Dezember 2012 den Antrag auf Planfeststellung ab. Planfeststellungsfähig seien gemäß § 18 Satz 1 AEG lediglich Betriebsanlagen der Eisenbahn. Maßgebliches Kriterium für die Zuordnung zu diesem Begriff sei die Eisenbahnbetriebsbezogenheit, an der es den beantragten Maßnahmen fehle. Hangsicherungsmaßnahmen seien nur dann der Betriebsanlage zuzurechnen, wenn es sich um einen „künstlichen“ Hang handle, wie etwa anlässlich eines Streckenbaus geschlagene und planfestgestellte Einschnitte in Felsen. Würden an solchermaßen künstlichen Hängen nachträglich Sicherungsmaßnahmen erforderlich, handele es sich indes um Unterhaltungsmaßnahmen im Sinne einer Instandhaltung und Erneuerung, die kein Verfahren nach § 18 AEG erforderten. Bei Sicherungsmaßnahmen an natürlichen Hängen gehe es demgegenüber nicht um Betriebsanlagen der Bahn. Seien zur Sicherung des Bahnverkehrs Maßnahmen gegen Hangabgänge erforderlich, oblägen diese grundsätzlich dem Grundstückseigentümer und müssten im Regelfall mit den Naturschutzbehörden abgestimmt werden. Nach Durchführung der Sofortmaßnahmen seien die Pläne erst nachträglich beim Eisenbahn-Bundesamt eingereicht worden, eine weitere planrechtliche Genehmigung sei dann aber nicht mehr erforderlich. Die beantragten Sicherungsmaßnahmen dienten zunächst der Hangsicherung und nur mittelbar dem Schienenweg; es handele sich hierbei lediglich um Unterhaltungsmaßnahmen auf

anderen Grundstücken. Selbst wenn man von einer Bahnbetriebsbezogenheit der Maßnahmen ausginge, schiede eine Planfeststellung aus, weil lediglich der Ist-Zustand der Anlage gesichert werden solle.

4 Auf die hiergegen erhobene Klage hat das Oberverwaltungsgericht unter Aufhebung des Bescheids vom 3. Dezember 2012 die Beklagte verpflichtet, nach Maßgabe der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Das beantragte Vorhaben sei planfeststellungsbedürftig nach § 18 Satz 1 AEG. Für die Bewertung einer Maßnahme als Betriebsanlage der Eisenbahn sei deren technisch-funktionale Betriebsbezogenheit maßgeblich. Hierzu gehörten neben der Gleisanlage alle sonstigen Einrichtungen, die wie die vorgesehenen Fels- und Hangsicherungsmaßnahmen dazu dienten, einen sicheren Eisenbahnverkehr zu ermöglichen. Die Verkehrsfunktion der Hangsicherungsmaßnahmen werde nicht dadurch infrage gestellt, dass die Eigentümer der Hanggrundstücke ihrerseits möglicherweise zur Hangsicherung verpflichtet seien. Für eine Unterscheidung zwischen Sicherungsmaßnahmen an einem künstlichen und solchen an einem natürlichen Hang gebe § 18 AEG i.V.m. § 4 Abs. 1 EBO nichts her. Ebenso wenig komme es darauf an, ob die Sicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Neuerrichtung einer Bahnstrecke ständen oder nachträglich ergriffen werden sollten; der Planfeststellungsvorbehalt des § 18 AEG beziehe sich auch auf spätere Änderungen von Betriebsanlagen. Für einen eventuell notwendigen Zugriff auf fremde Grundstücksflächen entfalte die planungsrechtliche Zulassungsentscheidung enteignungsrechtliche Vorwirkung zur Begründung von Dienstbarkeiten. Von bloßen Unterhaltungsmaßnahmen könne im vorliegenden Falle nicht ausgegangen werden. Vielmehr würden Schutzanlagen auf bisher nicht in Anspruch genommenen Flächen errichtet. Die Planfeststellungspflicht entfalle auch nicht wegen unwesentlicher Bedeutung; denn andere öffentliche Belange wie solche des Natur- und Landschaftsschutzes würden berührt, zudem müssten fremde Grundstücke für Zwecke des Bahnverkehrs in Anspruch genommen werden.

5 Zur Begründung der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision trägt die Beklagte vor: Schutzvorkehrungen außerhalb des für den Eisenbahnbetrieb vorgesehenen Geländes könnten nur bei einem Neubau oder einer Änderung des Schienenwegs als Folgemaßnahmen Gegenstand einer Entscheidung nach

§ 18 AEG sein. Bei Bestandsstrecken sei die planungsrechtliche Konzentrationswirkung entfallen. Aus dem Bauwerksverzeichnis ergebe sich, dass auch die Klägerin die „Felshangsicherung“ nicht den Betriebsanlagen zurechne. Die beantragten Sicherungsmaßnahmen dienten der Hangsicherung und nur mittelbar dem Schienenweg; es fehle an einer unmittelbaren Verkehrsfunktion, die auch Nebenanlagen aufweisen müssten, um Gegenstand einer Planfeststellung zu sein. Auszugehen sei daher von Erhaltungsmaßnahmen auf anderen Grundstücken, die u.a. auch der Sicherheit motorisierter Verkehrsteilnehmer auf der Bundesstraße gälten. Betriebsanlagen gebe es nicht, wo das natürliche Gelände ohne Veränderung in seiner ursprünglichen Gestalt verblieben sei. Durch später wegen Aufgabe höher liegender Wein- und Obstgärten sowie durch klimatische Veränderungen notwendig werdende Sicherungsmaßnahmen entstünden keine planfeststellungsbedürftigen Eisenbahnbetriebsanlagen. Es sei die sicherheitsrechtliche Pflicht des jeweiligen Grundstückseigentümers, die von seinem Grundstück ausgehenden Gefahren zu vermeiden. Bei „Gefahr im Verzug“ komme Landesrecht zur Anwendung; ohne Beteiligung des Eisenbahn-Bundesamtes, jedoch in Abstimmung mit den in ihren Belangen berührten Fachbehörden und den betroffenen Grundstückseigentümern habe die Klägerin Hangsicherungsmaßnahmen umzusetzen. Für aus sicherheitsrechtlichen Gründen bereits geprüfte und umgesetzte Maßnahmen bestehe im Übrigen kein Regelungsbedarf durch die Planfeststellungsbehörde mehr.

6 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts aufzuheben und die Klage abzuweisen.

7 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

II

8 Der Senat konnte mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden (§ 101 Abs. 2 VwGO). Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass der angegriffene Ablehnungsbescheid rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Klägerin hat einen Anspruch auf eine erneute Entscheidung über ihren Antrag auf Planfeststellung (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO); denn ihr Vorhaben unterfällt dem Planfeststellungsvorbehalt des § 18 AEG.

9 1. Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend darauf abgestellt, dass die streitigen Hangsicherungsmaßnahmen die Errichtung bzw. die Änderung von Betriebsanlagen der Eisenbahn zum Gegenstand haben, die gemäß § 18 Satz 1 AEG der Planfeststellung bedürfen. Letzteres gilt gleichermaßen für die geplanten naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Kohärenzsicherungsmaßnahmen.

10 a) Die Zuordnung einer Fläche zu einer Bahnanlage richtet sich nach ihrer jeweiligen objektiven Funktion; dabei ist § 4 Abs. 1 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) für die Auslegung des Betriebsanlagenbegriffs auch in § 18 AEG maßgebend. Danach sind Bahnanlagen alle Grundstücke, Bauwerke und sonstigen Einrichtungen einer Eisenbahn, die unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zur Abwicklung oder Sicherung des Reise- oder Güterverkehrs auf der Schiene erforderlich sind. Dazu gehören auch Nebenbetriebsanlagen einer Eisenbahn. Gemeinsames Kriterium für die (objektive) Zugehörigkeit zur Bahnanlage ist damit unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse die Eisenbahnbetriebsbezogenheit, d.h. die Verkehrsfunktion und der räumliche Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb (Urteile vom 27. November 1996 - BVerwG 11 A 2.96 - BVerwGE 102, 269 <272 ff.> = Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 19 S. 78 f. und vom 28. Mai 2014 - BVerwG 6 C 4.13 - juris Rn. 13).

11 Die geplanten Sicherungsmaßnahmen auf den an den Schienenweg angrenzenden Hanggrundstücken sind in diesem Sinne betriebsbezogen. Ihnen kommt die erforderliche Verkehrsfunktion zu. Denn ohne derartige Maßnahmen

kann die Klägerin ihrer Sicherungspflicht auf der und für die von ihr betriebene Bahnstrecke (§ 4 Abs. 1 und 3 Satz 2 AEG) nicht nachkommen und einen störungsfreien Eisenbahnbetrieb nicht gewährleisten (siehe etwa zur Betriebsbezogenheit eines der Bahnentwässerung dienenden Regenwasserrückhaltebeckens Beschluss vom 10. Januar 1996 - BVerwG 11 VR 19.95 - juris Rn. 4 [insoweit in Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 11 nicht abgedruckt]). Entgegen der Auffassung der Beklagten ist das Abgrenzungskriterium, wonach nur künstlich geschaffene Geländeeinschnitte und deren Hänge zu den Betriebsanlagen zählen und solche dort auszuschließen sind, wo die natürliche Geländeoberfläche unverändert geblieben ist, nicht tragfähig. Die Verkehrsfunktion einer Sicherungsmaßnahme bestimmt sich allein danach, ob sie zum Schutz des Schienenwegs erforderlich ist; unerheblich ist demgegenüber, ob die Gefahr von einem bereits veränderten oder einem natürlichen Hang ausgeht. Auch die erforderliche räumliche Nähe der beantragten Hangsicherungsmaßnahmen zum Eisenbahnbetrieb steht außer Frage; denn die Bahnstrecke grenzt unmittelbar an die betroffenen Grundstücke.

12 Der Begriff der planfeststellungsfähigen und -bedürftigen Bahnanlage im Sinne von § 18 Satz 1 AEG ist schließlich nicht deswegen einengend auszulegen, weil - wie die Beklagte vorbringt - im Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb gebotene Sicherungsmaßnahmen als notwendige Folgemaßnahmen im Sinne von § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG einzuordnen seien, über die allerdings nur beim Bau eines Schienenwegs entschieden werden könne. Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift ist hier nicht eröffnet. Denn § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG soll im Interesse einer umfassenden Problembewältigung im Zuge des Planvorhabens durch den gesetzlich angeordneten Zuständigkeitswechsel eine einheitliche Entscheidung auch über notwendige (Anpassungs-)Maßnahmen an anderen Anlagen ermöglichen (Beschluss vom 13. Juli 2010 - BVerwG 9 B 103.09 - Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 35 Rn. 4 m.w.N.). Folgemaßnahmen in diesem Sinne haben demnach Einwirkungen auf Einrichtungen mit einer eigenständigen Funktion, insbesondere auf andere Infrastrukturanlagen, zum Gegenstand. Darum geht es bei einem zu sichernden Hang aber nicht.

13 Planfeststellungsfähig nach § 18 Satz 1 AEG sind schließlich auch naturschutzrechtlich gebotene Ausgleichs- und Kohärenzsicherungsmaßnahmen. Das

Erfordernis einer räumlichen und funktionalen Verbindung mit dem Bahnbetrieb tritt in den Hintergrund, wenn beim Bau einer Bahnanlage weitere Vorschriften - insbesondere des Umweltrechts - zu berücksichtigen sind. Sind in diesem Rahmen notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu schaffen, verbunden mit dem Zugriff auf hierfür geeignete Grundstücke Dritter, erweisen sich auch derartige Maßnahmen zu Durchführung des planfestgestellten Vorhabens als notwendig und sind damit - über den Begriff der Betriebsanlagen hinausgehend - Gegenstand der Planfeststellung (siehe zu § 44 Abs. 1 Satz 1 WaStrG Beschluss vom 13. März 1995 - BVerwG 11 VR 4.95 - Buchholz 445.4 § 44 WaStrG Nr. 1 S. 5 = juris Rn. 24; im Anschluss hieran zu § 20 AEG Beschluss vom 21. Dezember 1995 - BVerwG 11 VR 6.95 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 8 S. 33 = juris Rn. 50 und Urteil vom 19. Dezember 2007 - BVerwG 9 A 22.06 - BVerwGE 130, 138 Rn. 14 = Buchholz 316 § 76 VwVfG Nr. 15 Rn. 14; vgl. auch Vallendar, in: Hermes/Sellner, AEG, 2. Aufl. 2014, § 18 Rn. 54).

14 Dass das Bauwerksverzeichnis die „Felshangsicherung“ fälschlicherweise nicht den Betriebsanlagen zuordnet, ist ohne Bedeutung und hat für deren rechtliche Einstufung keine weiteren Auswirkungen.

15 b) Das Planfeststellungserfordernis entfällt nicht nach § 74 Abs. 7 VwVfG wegen unwesentlicher Bedeutung des Vorhabens. Dem steht bereits entgegen, dass die Hangsicherung einen Eingriff in Natur und Landschaft (§ 14 Abs. 1 BNatSchG) darstellt und damit andere öffentliche Belange im Sinne des § 74 Abs. 7 Satz 2 Nr. 1 VwVfG berührt. Hinzu kommt, dass die Hanggrundstücke auf kleineren Teilstrecken im Eigentum Dritter stehen, in das für die vorgesehenen Hangsicherungsmaßnahmen durch Begründung hierfür notwendiger Grunddienstbarkeiten eingegriffen werden muss. Darin liegt eine Beeinflussung von Rechten anderer im Sinne des § 74 Abs. 7 Satz 2 Nr. 2 VwVfG.

16 c) Zu Unrecht geht die Beklagte auch davon aus, dass es für die im Jahre 2009 auf einer Strecke von ca. 70 m durchgeführten Sicherungsmaßnahmen keiner Planfeststellung mehr bedarf. Dies scheidet schon deswegen aus, weil sich auch mit diesen Maßnahmen ein Eingriff in ein Natura 2000-Schutzgebiet verbindet, der ggf. eines Ausgleichs bedarf, worüber wiederum in der Planfeststel-

lung zu befinden ist. Des Weiteren kann es geboten sein, auch die bereits verwirklichten Maßnahmen auf eine verlässliche Rechtsgrundlage zu stellen.

17 d) Bezüglich der vorgesehenen Hangsicherung kann auch nicht von einer nicht planfeststellungspflichtigen Instandsetzungsmaßnahme ausgegangen werden (vgl. hierzu Vallendar a.a.O. § 18 Rn. 77). Das Vorhaben erschöpft sich nicht darin, vorhandene abgenutzte oder schadhafte Sicherungsanlagen zu reparieren oder auszuwechseln. Mit dem erstmaligen Aufbringen von technischen Vorrichtungen auf angrenzenden Hanggrundstücken richtet es sich vielmehr auf eine substanzielle Verbesserung der Verkehrssicherheit gegenüber dem bisherigen Zustand. Damit geht es über eine bloße Unterhaltungs- oder Erhaltungsmaßnahme am bisherigen Bestand hinaus (vgl. Urteil vom 14. Mai 1992 - BVerwG 4 C 28.90 - Buchholz 407.2 EKrG Nr. 17, juris Rn. 16).

18 2. Auf die von der Beklagten aufgeworfene Frage, ob nach den landesrechtlichen Bestimmungen des Polizeirechts grundsätzlich die Eigentümer der angrenzenden Grundstücke für Sicherungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden können, kommt es nicht weiter an. Denn die Klägerin ist bereits aus § 4 Abs. 1 AEG zur Durchführung eines sicheren Bahnbetriebs verpflichtet. Dieser Betreiberpflicht kann gesichert und in vertretbarem zeitlichen Ablauf allein durch die Maßnahmen nachgekommen werden, deren Planfeststellung beantragt wurde.

19 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Nolte Krauß Guttenberger

Schipper Brandt

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

Dr. Nolte Guttenberger Brandt