

VerwArch

VERWALTUNGSARCHIV

ZEITSCHRIFT FÜR VERWALTUNGSLEHRE, VERWALTUNGSRECHT UND VERWALTUNGSPOLITIK

HERAUSGEBER

Prof. Dr. Arthur Benz
Prof. Dr. Siegfried Broß
Prof. Dr. Max-Emanuel Geis
Prof. Dr. Thomas Groß
Prof. Dr. Annette Guckelberger
Prof. Dr. Elke Gurlit
Prof. Dr. Norbert Kämper
Prof. Dr. Dr. Klaus König
Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke
Prof. Dr. Sabine Schlacke
Prof. Dr. Utz Schliesky
Prof. Dr. Thorsten Siegel
Prof. Dr. Indra Spiecker
gen. Döhmnn
Prof. Dr. Armin von Weschpfennig
Prof. Dr. Peter Wysk
Prof. Dr. Jan Ziekow

AUS DEM INHALT

AUFSÄTZE

Durner

Rechtsfragen der Digitalisierung der Schienenwege · S. 1

Korte

Die Reichweite der Gesetzgebungskompetenzen der EU im Falle von Verboten wirtschaftlicher Tätigkeiten · S. 32

Dumbs

Verhältnismäßige Annäherung an unerreichbare Ideale · S. 77

Heft 1
Februar 2025
Seiten 1 – 102
116. Jahrgang
Art.-Nr. 56159501
PVSt 48318

1

Carl Heymanns Verlag

Schriftleitung

Prof. Dr. *Armin von Weschpfennig*, Hamburg

Herausgeber

- Prof. Dr. *Arthur Benz*, Univ.-Prof. an der Technischen Universität Darmstadt
Prof. Dr. *Siegfried Broß*, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., Karlsruhe, Honorarprofessor an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Prof. Dr. *Max-Emanuel Geis*, Univ.-Prof. an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Prof. Dr. *Thomas Groß*, Univ.-Prof. an der Universität Osnabrück
Prof. Dr. *Annette Guckelberger*, Univ.-Prof. an der Universität des Saarlandes Saarbrücken
Prof. Dr. *Elke Gurlit*, Univ.-Prof. an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Prof. Dr. *Norbert Kämper*, Rechtsanwalt, Düsseldorf, Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum
Prof. Dr. Dr. *Klaus König*, Ministerialdirektor a.D., em. Univ.-Prof. an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Prof. Dr. *Wolf-Rüdiger Schenke*, em. Univ.-Prof. an der Universität Mannheim
Prof. Dr. *Sabine Schlacke*, Univ.-Prof. an der Universität Greifswald
Prof. Dr. *Utz Schliesky*, Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtags und Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Prof. Dr. *Thorsten Siegel*, Univ.-Prof. an der Freien Universität Berlin
Prof. Dr. *Indra Spiecker gen. Döhmman*, LL.M, Univ.-Prof. an der Universität zu Köln
Prof. Dr. *Armin von Weschpfennig*, Univ.-Prof. an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg
Prof. Dr. *Peter Wyse*, Richter am Bundesverwaltungsgericht, a. D. Leipzig, Honorarprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Dr. h.c. (NUM) *Jan Ziekow*, Univ.-Prof., Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung, Speyer
-

Inhalt

Abhandlungen

Rechtsfragen der Digitalisierung der Schienenwege Von Prof. Dr. Dr. <i>Wolfgang Dürner</i> LL.M., Bonn.....	1
Die Reichweite der Gesetzgebungskompetenzen der EU im Falle von Verboten wirtschaftlicher Tätigkeiten Von Prof. Dr. <i>Stefan Korte</i> , Dipl.-Kfm.....	32
Verhältnismäßige Annäherung an unerreichbare Ideale Von <i>Mathias Dumbs</i>	77

Rechtsfragen der Digitalisierung der Schienenwege

Immissionsschutzrechtliche und genehmigungsrechtliche Fragen der Einführung des European Train Control Systems (ETCS)

Von Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M., Bonn*

I. Die Digitalisierung der Bahn und die durch sie aufgeworfenen Rechtsfragen.....	2
1. Die Ausrüstung des deutschen Schienennetzes mit der ETCS-Technik	2
2. Erhöhung der Leistungsfähigkeit durch Blockverdichtung	3
3. Mögliche Erhöhung der Lärmbelastung	4
4. Fragestellung	5
II. Verfahrensfragen der Einführung der ETCS-Technik	5
1. Zulassungsfreiheit der ETCS-Ausrüstung bestehender Schienenwege	5
2. Voraussetzungen der eisenbahnrechtlichen Zulassungsfreiheit	6
3. Insbesondere: Das Vorliegen einer Einzelmaßnahme	6
4. Zwischenergebnis	7
III. Fragen des Lärmschutzes bei der Einführung der ETCS-Technik	8
1. Lärmvorsorge nach der Verkehrslärmschutzverordnung	8
a) Grundtatbestände der Verkehrslärmschutzverordnung	8
b) Der »erhebliche bauliche Eingriff« als Voraussetzung der Lärmschutzansprüche	9
c) Restriktive Aussagen des Verordnungsgebers	10
d) Grundsätzliche Übernahme dieser Kriterien durch die Rechtsprechung	11
e) Das funktionale Abstellen auf die Leistungsfähigkeit in der neueren Judikatur	13
f) Der abweichende Rechtsstandpunkt von Ennuschat	17
g) Anwendung der Kriterien der Rechtsprechung auf die ETCS-Technik	20
2. Grundrechtliche Lärmschutzansprüche außerhalb der 16. BImSchV	22
a) Rechtsgrundlagen und Einordnung der grundrechtlichen Lärmschutzansprüche	22
b) Voraussetzung der grundrechtlichen Lärmschutzansprüche	23
c) Der Maßstab des Abwägungsgebots	23
3. Zwischenergebnis	24
IV. Das Zulassungsverfahren bei Bestehen von Ansprüchen auf Lärmvorsorge	25
1. Planfeststellungspflicht für die Lärmschutzwände	25
2. Erfasst die Planfeststellungspflicht der Lärmvorsorge auch ETCS-Maßnahmen? ...	25
a) Behinderung des zügigen Ausbaus	25
b) Restriktive Aussagen der Gesetzesbegründung	26
3. Abweichung von naheliegenden regelungstechnischen Vorbildern	26
a) Tatbestandliche Überschneidungsbereiche von § 18 AEG und § 41 BImSchG	27
b) Beispiele für die Festsetzung von Schallschutz in gesonderten Verfahren	28
c) Relevanz der Aussagen der Gesetzesbegründung und der Gesetzesgenese	29
4. Zwischenergebnis	30
5. Option einer gesetzgeberischen Klarstellung	30
V. Ergebnisse	30

* Der Beitrag beruht auf Teilen eines Rechtsgutachtens, das der Verfasser für die DB InfraGO AG erstellt. Er befindet sich auf dem Stand vom 1. August 2024.

Deutschland hinkt bei der Digitalisierung hinterher. Das gilt besonders auch für die Digitalisierung der Schienenwege. Das Unionsrecht fordert von den Mitgliedstaaten die Einführung der sog. ETCS-Technik, die für die Ertüchtigung des deutschen Schienennetzes unabdingbar ist. Durch den Erlass des Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen vom 3. Dezember 2020¹ hat der Gesetzgeber die Weichen gestellt, um entsprechende Nachrüstungen ohne Planfeststellung durchzuführen. Greifen diese nach dem Gesetzeswortlaut auf »Einzelmaßnahmen« beschränkten Regelungen jedoch auch dann, wenn ganze Strecken mit der neuen Technik ausgestattet werden? Führen solche Nachrüstungen dann dazu, dass Anlieger der entsprechenden Strecken ein Anspruch auf Lärmvorsorge zusteht? Und können solche Lärmschutzansprüche ggf. wiederum dazu führen, dass entgegen den Vorstellungen des Gesetzgebers durch die Zulassungsbedürftigkeit der Schallschutzmaßnahmen auch die ETCS-Maßnahmen selbst zulassungspflichtig werden? Müssen also am Ende auf Grund einer erforderlichen Lärmvorsorge möglicherweise doch bundesweit für das gesamte Bahnnetz neue Zulassungsverfahren durchgeführt werden? Diesen Fragen widmen sich die folgenden Überlegungen, die auf ein noch nicht abgeschlossenes Rechtsgutachten zurückgehen.

I. Die Digitalisierung der Bahn und die durch sie aufgeworfenen Rechtsfragen

1. Die Ausrüstung des deutschen Schienennetzes mit der ETCS-Technik

Die Deutsche Bahn rüstet über ihr Tochterunternehmen, die gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft (DB InfraGO AG), derzeit einen großen Teil ihrer bereits vorhandenen Schienenwege mit dem European Train Control System (ETCS) aus. ETCS ist ein europäisch normiertes Zugbeeinflussungssystem.² Es bildet ein Schlüsselement des zukünftigen einheitlichen europäischen Eisenbahnverkehrssystems – des Standards European Rail Traffic Management System (ERTMS). Die sukzessive Einführung dieser Standards ist durch Unionsrecht vorgeschrieben und findet nach § 36 Abs. 5 und 6 ERegG auch Eingang in die Bemessung der Wegeentgelte.³ Als europaweit einheitliche Leit- und Sicherungstechnik ersetzt ETCS die derzeit noch über 20 nationalen Zugbeeinflussungssysteme in Europa. Zahlreiche europäische Staaten haben die flächendeckende Ausrüstung ihrer Bestandsnetze mit ETCS eingeleitet. Die Bahnstrecken in Luxemburg und der Schweiz sind bereits nahezu vollständig mit ETCS Level 1 ausgerüstet. In Deutschland wurden zwar seit 2015 mehrere Strecken mit ETCS in Betrieb genommen, es sind aber bislang nur gut 300 km damit ausgerüstet.

Die für die Ausrüstung mit der ETCS-Signal- und Sicherungstechnik erforderlichen Baumaßnahmen sind in baulicher Hinsicht zumeist geringfügig. Vor allem müssen in

1 BGBl. I S. 2694.

2 Eingehend zu den folgenden technischen Aussagen *Schnieder*, European Train Control System (ETCS). Einführung in das einheitliche europäische Zugbeeinflussungssystem, 2. Aufl. 2021; zusammenfassend *Geminn/Müller*, in: Hornung/Schallbruch (Hrsg.), IT-Sicherheitsrecht, 2. Aufl. 2024, § 22 Rn. 16 f.; aus der regulierungsrechtlichen Sicht der BNetzA zuletzt auch *Müller*, Technische Innovationen – Gestaltung des Netzzugangs, IR 2024, 107 (109 f.).

3 Näher *Otte*, in: Kühling/Otte (Hrsg.), AEG – ERegG, Kommentar, 2020, § 36 ERegG Rdnr. 54 ff.

bestimmten Abschnitten sog. Eurobalisen im Gleisbett verlegt werden.⁴ Dies sind Gleismagnete mit integriertem Transponder in einer Größe von etwa 30 x 50 cm, die zwischen den beiden Schienen eines Gleises montiert und beim Überfahren vom Fahrzeug eine Nachricht an das Fahrzeug senden. Zudem müssen diese zwischen den Schienen eines Gleises verlegten Balisen verkabelt werden, was – jedenfalls bei ETCS Level 1 – überwiegend in bereits vorhandenen Kabelkanälen erfolgt. Außerhalb der eigentlichen Gleiskörper müssen die Stellwerkshäuschen für den elektronischen Stellwerksbetrieb nachgerüstet und im Einzelfall ggf. neue Stellwerkshäuschen in Modulbauweise oder Funkmasten errichtet werden. In Einzelfällen wird schließlich in Folge der erwähnten ETCS-Maßnahme auch ein Neubau oder eine Änderung von weiteren Bahnanlagen nötig werden, etwa die Änderung von Bahnübergängen durch eine andere Sicherungsart.

Aufgrund der zwischen Fahrzeug und den Balisen ausgetauschten Daten bestimmt das Fahrzeug kontinuierlich seine eigene Position und erhält zugleich über Funk vom Stellwerk die aktuellen Streckeninformationen über Lage und Status von Signalen und Weichen. Im vollen Ausbauzustand kann eine derart ausgestattete Strecke ohne konventionelle Hauptsignale betrieben werden – der Triebfahrzeugführer bezieht allein über die Anzeigen seines Displays ständig aktuelle Informationen, wie schnell und wie weit gefahren werden darf. Die vorhandenen Signalbäume werden dann funktionslos.

2. Erhöhung der Leistungsfähigkeit durch Blockverdichtung

ETCS dient dazu, die betroffenen Strecken insbesondere unter dem Gesichtspunkt der demografischen Entwicklung zukunftsfähiger zu gestalten und die herkömmliche, in der Regel durch Fahrdienstleiter gesteuerte Signaltechnik zu automatisieren. In vielen Fällen erleichtert der Einsatz der ETCS-Technik eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit der so ausgerüsteten Strecke durch eine sog. Blockverdichtung. Denn die Kapazität einer Bahnstrecke wird maßgeblich durch die Länge der sog. Blockabschnitte bestimmt. Wegen der verhältnismäßig langen Bremswege schienenengebundener Fahrzeuge dürfen aus Sicherheitsgründen Züge einander nur in einem bestimmten Raumabstand folgen. Dieser Raumabstand wird durch die Bildung von Blockabschnitten realisiert. Ein Blockabschnitt ist am Beginn durch ein Signal gesichert, das die Einfahrt eines Zugs im Regelbetrieb nur zulässt, wenn der Abschnitt frei ist.⁵ Jeder Blockabschnitt muss mindestens so lang sein, dass ein Zug nach Maßgabe der ihm übermittelten Haltesignale aus der zulässigen Streckengeschwindigkeit sicher anhalten kann.

Zumeist wird als »Blockverdichtung« eine Verkürzung der Blockabschnitte durch zusätzliche bauliche Hauptsignale bezeichnet.⁶ Solche konventionellen Blockver-

4 Einen optischen Eindruck vermittelt das Bild bei *Schnieder* (Fußn. 2), S. 24.

5 *Scheppan*, in: von Lüpke/Zwanziger (Hrsg.), Kommentar zur Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, 7. Aufl. 2023, § 39 Rdnr. 11.

6 *DB ProjektBau GmbH*, Erhöhung der Leistungsfähigkeit durch Blockverdichtung, Oktober 2013. In diesem Sinne begreift eine Blockverdichtung auch das im Folgenden noch näher zu würdigende Rechtsgutachten von *Emmushat*, Aktuelle Rechtsfragen des Eisenbahn- und Immissions-schutzrechts im Zusammenhang mit dem Ausbau der Eisenbahnstrecke Emmerich – Oberhausen (Betuwe-Linie), 2009, S. 24. Vgl. zuletzt die Beschreibung einer solchen Maßnahme durch OLG Hamm, Urteil vom 25.6.2024 – 24 U 55/22, BeckRS 2024, 20124 Rdnr. 10.

dichtungen dürften teilweise auch im Zuge der Ausstattung der Streckenkorridore mit ETCS vorgenommen werden. Daneben aber ermöglicht auch die ETCS-Technik selbst eine Verkürzung der Signalintervalle und damit vielfach, wenn auch keineswegs durchgängig, eine entsprechende Blockverdichtung.⁷ In weiteren Ausbaustufen wird diese Technik sogar einen Betrieb ohne feste Blockabstände ermöglichen.⁸

Insgesamt lässt sich die »Blockverdichtung« damit als eine betriebliche Verdichtung von Zugabfolgen beschreiben, die in der Regel allerdings erst durch geeignete, ggf. ganz unterschiedliche bauliche Maßnahmen möglich wird.⁹ Eine trennscharfe einheitliche Bedeutung hat der Begriff »Blockverdichtung« nicht. Er ist als solcher in der Rechtssprache bislang unbekannt.¹⁰

3. Mögliche Erhöhung der Lärmbelastung

Obwohl keineswegs jede ETCS-Maßnahme zu einer Kapazitätserhöhung der entsprechenden Strecke führt, wird es der ETCS-Ausbau in vielen Fällen erleichtern, dass auf den Strecken insgesamt mehr und längere Züge verkehren können. Zwar dürfte der Einsatz der ETCS-Level 2-Technik in vielen Fällen zugleich dazu führen, die Bremsvorgänge homogener zu gestalten und die intensiven Brems- und anschließenden Beschleunigungsvorgänge zu reduzieren. Dennoch kann diese Ausrüstung auch mit einer gesteigerten Lärmbelastung der Anliegergrundstücke einhergehen.

Aus diesem Grund begegnet der Ausbau der ETCS-Technik Widerständen der Anwohner sowie der Forderung nach (zusätzlichem) Lärmschutz auf den entsprechenden Strecken.¹¹ Juristisch untermauert wird diese Forderung durch die These, Lärmbetroffene hätten einen Anspruch auf Lärmvorsorge nach § 41 BImSchG i.V.m. der sechzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, der sog. Verkehrslärmschutzverordnung (im Folgenden: 16. BImSchV), wenn die DB InfraGO AG ihre Schienenwege mit ETCS ausrüstet und so eine Blockverdichtung ermöglicht.

Die Frage, ob Lärmbetroffene einen Anspruch auf Lärmvorsorge haben, wenn die DB InfraGO AG ihre Schienenwege mit ETCS ausrüstet, haben Ende 2023 auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags untersucht. Die Wissenschaftlichen Dienste referieren die – tendenziell eher restriktive – Rechtsprechung und die weitergehenden Forderungen im Schrifttum und erklären es letztlich für

»... vertretbar, mit den Befürwortern im Falle einer Blockverdichtung eine »wesentliche Änderung« bzw. einen »erheblichen baulichen Eingriff« anzunehmen. Sofern die Blockverdichtung auch mit einem erhöhten Beurteilungspegel einhergeht (siehe die weiteren Voraussetzungen in

7 Näher und differenzierend zu alledem Förster *et. al.*, ETCS-Bremskurven im Spiegel der Praxis, Der Eisenbahningenieur, Juni 2023, S. 45 ff.

8 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Masterplan Schienenverkehr, 2020, S. 23.

9 Präzise Windemuth, 2. (virtuelle) Fachtagung Eisenbahnrecht und Technik, DVBl 2021, 439 (441), die von einer »Blockverdichtung infolge ausgebauter Infrastruktur« spricht.

10 Näher dazu nachfolgend unter III. 1. f) (bb).

11 Exemplarisch dafür etwa der Beitrag von Stoll »Experte: Bahn will Korridore für Giga-Züge ausbauen. Bürgerinitiativen und Kommunalvertreter am Mittelrhein berieten über Vorgehen – Bevölkerung vor Lärm und Feinstaub schützen« in der Rhein-Lahn Zeitung vom 6.2.2024, S. 15.

§ 1 Abs. 2 der 16. BImSchV,) könnte das die Blockverdichtung verantwortende Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine Lärmvermeidungspflicht treffen.

Aufgrund der bisher fehlenden eindeutigen Judikatur bleibt die Geltendmachung eines Anspruchs auf Lärmvorsorge durch die betroffene (Wohn-)Nachbarschaft zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch mit Rechtsunsicherheiten behaftet.«¹²

Die eher zurückhaltende Positionierung – die These vom Bestehen von Schallschutzansprüchen wird lediglich als »vertretbar« eingeordnet – unterstreicht die erwähnten Rechtsunsicherheiten, die mit der Einführung der ETCS-Technik einhergehen.

4. Fragestellung

Vor diesem Hintergrund stellen sich drei zentrale Rechtsfragen:

1. Gilt die eisenbahnrechtliche Zulassungsfreiheit nur im Einzelfall oder auch dann, wenn ganze Bahnstrecken mit der neuen Technik ausgestattet werden?
2. Haben Lärmbetroffene nach § 41 BImSchG i.V.m. der 16. BImSchV oder nach anderen gesetzlichen Bestimmungen einen Anspruch auf Lärmvorsorge, wenn die DB InfraGO AG ihre Schienenwege mit dem European Train Control System ausrüstet? Bestehen Lärmansprüche, wenn die dafür zuständige DB InfraGO AG auf dieser Grundlage eine sog. Blockverdichtung umsetzt?
3. Führen solche Ansprüche ggf. dazu, dass die ETCS-Maßnahme und der entsprechende Schallschutz in einem gemeinsamen Zulassungsverfahren festgesetzt werden müssen, oder kann der Schallschutz für eine zulassungsfreie ETCS-Maßnahme einem gesonderten Verfahren überlassen werden?

II. Verfahrensfragen der Einführung der ETCS-Technik

Ein rechtliches Grundproblem der folgenden Überlegungen ergibt sich daraus, dass die ETCS-Ausrüstung bestehender Schienenwege im Regelfall eisenbahnrechtlich zulassungsfrei erfolgen kann, während der Bau etwaiger korrespondierender Schallschutzmaßnahmen im Regelfall einem Planfeststellungsvorbehalt unterliegt.

1. Zulassungsfreiheit der ETCS-Ausrüstung bestehender Schienenwege

Gem. § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 2 AEG bedarf es für Einzelmaßnahmen, die »im Rahmen der Digitalisierung einer Bahnstrecke erforderlichen Baumaßnahmen, insbesondere die Ausstattung einer Bahnstrecke mit Signal- und Sicherungstechnik des Standards European Rail Traffic Management System (ERTMS)« erfolgen, keiner vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung, sofern keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Dasselbe gilt nach Nr. 4 der Regelung für die »Errichtung von Lärmschutzwänden zur Lärmsanierung«.

¹² *Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste*, Zum Lärmschutz bei Blockverdichtung an Schienenwegen – D 8 – 3000 – 062/23 vom 26. September 2023, S. 9; vgl. weiter auch *Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste*, Kurzinformation: Zum Rechtsanspruch auf Lärmschutz an Bahntrassen, WD 8 – 3000 – 061/23 vom 8.8.2023.

Eingefügt wurden die Regelungen des Absatzes 1a durch das erwähnte Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 3. Dezember 2020,¹³ redaktionell überarbeitet durch das Gesetz zur Änderung von Vorschriften im Eisenbahnbereich vom 9. Juni 2021.¹⁴

2. Voraussetzungen der eisenbahnrechtlichen Zulassungsfreiheit

Nach dem vollen Wortlaut hat das Gebrauchmachen von § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 2 AEG folgende Voraussetzungen:

1. Die ETCS-Maßnahme ist im Rahmen einer Bahnstrecken-Digitalisierung erforderlich, insbesondere als Ausstattung mit ERTMS-Signal- und Sicherungstechnik.
2. Die ETCS-Maßnahme ist eine »Einzelmaßnahme«.
3. Die ETCS-Maßnahme unterliegt keiner UVP-Pflicht.
4. Das Eisenbahn-Bundesamt bestätigt gem. § 18 Abs. 1a Satz 6 AEG, dass die Vorgaben der 26. BImSchV eingehalten sind.
5. Das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr bestätigt gem. § 18 Abs. 1a Satz 4 AEG, dass keine militärischen Belange entgegenstehen.

Die meisten dieser Erfordernisse lassen sich im Rahmen einer gewöhnlichen Planung unschwer abarbeiten. Insbesondere sind die Digitalisierungsmaßnahmen und damit auch die ETCS-Maßnahmen parallel zu § 18 Abs. 1a AEG nach § 14a Abs. 1 Nr. 2 UVPG kraft Gesetzes von der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. einer Vorprüfung freigestellt.¹⁵

3. Insbesondere: Das Vorliegen einer Einzelmaßnahme

Juristischer Vertiefung bedarf indes das in Nr. 2 der Aufzählung genannte Erfordernis in § 18 Abs. 1a Satz 1 Halbsatz 1 AEG, dass es sich bei den Ausrüstungen – wie bei allen in den sechs Nummern des Katalogs erfassten Fällen – um eine »Einzelmaßnahme« handeln muss. Kann die Ausrüstung einer gesamten Strecke mit einer Vielzahl von Balisen noch als Einzelmaßnahme angesehen werden?

Dies mag semantisch zweifelhaft erscheinen. Bereits die Systematik des § 18 Abs. 1a AEG spricht aber gegen eine solche Differenzierung: Der Begriff der »Einzelmaßnahme« zu Beginn der Norm ist streckenbezogen zu verstehen. Die »Einzelmaßnahme« nach § 18 Abs. 1a Nr. 1 AEG erfasst »die Ausstattung einer bestehenden Bahnstrecke mit einer Oberleitung« unter Einschluss »räumlich begrenzter baulicher Anpassungen, insbesondere von Tunneln« – also eine auf die gesamte Strecke bezogene Fülle einzelner Baumaßnahmen. Auch § 18 Abs. 1a Nr. 2 AEG nennt »die im Rahmen der Digitalisierung einer Bahnstrecke erforderlichen *Baumaßnahmen*« als Unterfall einer »Einzelmaßnahme«. Wo der Gesetzgeber diese Sichtweise aufgeben und den Umfang

¹³ Vgl. oben Fußn. 1.

¹⁴ BGBl. I S. 1730.

¹⁵ Näher dazu die knappe Kommentierung durch *Mann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Kommentar, § 14a UVPG (Stand: Mai 2021) Rdnr. 2 ff.

der Maßnahmenelemente eingrenzen will, wie in § 18 Abs. 1a Nr. 6 AEG, normiert er die zulässige Streckenlänge der zulassungsfrei gestellten Maßnahmen.

Bestätigt wird dieser systematische Befund durch die Erläuterungen des Gesetzgebers, der ausführlich verdeutlicht hat, was er unter einer »Einzelmaßnahme« versteht. Die eher restriktive Begründung des Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen – die im Hinblick auf ihre restriktiven Aussagen im zweiten zitierten Satz zu Änderungen des Gesetzentwurfes führte¹⁶ – erläutert:

»Eine Einzelmaßnahme liegt vor, wenn das Bauvorhaben als solches ohne weitere genehmigungspflichtige Änderungen anderer Bestandteile der bestehenden Bahnstrecke oder notwendiger Folgemaßnahmen umgesetzt wird. Ist im Rahmen der Elektrifizierung zum Beispiel die Aufweitung des Tunnelprofils, die Aufweitung von Kreuzungsbauwerken, das Anlegen von Geländeeinschnitten bzw. Geländeanschnitten und Böschungen oder die Änderungen an Bahnübergängen erforderlich, liegt keine Einzelmaßnahme in diesem Sinne vor.

Ebenso liegt dann keine Einzelmaßnahme vor, wenn infolge der Baumaßnahme, die von der Planfeststellung oder Plangenehmigung freigestellt ist, weitere Baumaßnahmen erforderlich werden oder zusätzlich ausgeführt werden sollen, die für sich betrachtet nach dieser Vorschrift von der Planfeststellung ebenfalls freigestellt sind. Die Baumaßnahmen stellen in diesem Fall jeweils Teile einer komplexeren Maßnahme dar, die gesamthaft zu betrachten sind.«¹⁷

Damit wird deutlich, dass § 18 Abs. 1a AEG die Gesamtheit der in den Nrn. 1–6 erforderlichen Baumaßnahmen erfasst. Eine Einzelmaßnahme liegt ggf. erst dann nicht mehr vor, wenn die Digitalisierung mit bestimmten *anderen* Maßnahmen kombiniert wird.

4. Zwischenergebnis

Wie der Gesetzestitel, die Gesetzesbegründung und dessen Beratung im Bundestag zudem verdeutlichen, wollte der Gesetzgeber einen zügigen Ausbau der privilegierten Maßnahmen und damit auch der ETCS-Technik.¹⁸ Die Ausstattung einer Bahnstrecke mit der ETCS-Signal- und Sicherungstechnik ist damit grundsätzlich eine eisenbahnrechtlich zulassungsfreie Einzelmaßnahme.

Allerdings können Zulassungspflichten bestehen, wo in Folge der erwähnten ETCS-Maßnahme ausnahmsweise zusätzlich ein Neubau oder eine Änderung von weiteren Bahnanlagen nötig werden, etwa die Änderung von Bahnübergängen oder sog. Linienverbesserungen, in denen vorhandene Gleisbögen durch solche mit einem größeren Radius oder gar durch eine Gerade ersetzt werden. Solche über die bloße Verlegung und Verkabelung der Eurobalisen hinausgehenden baulichen Veränderungen werden in vielen Fällen ein Planfeststellungserfordernis nach § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG auslösen; dies hängt jedoch vom jeweiligen Einzelfall ab.

16 Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen, BT-Drs. 19/24040 vom 4.11.2020, S. 22 und dazu nachfolgend unter IV. 3. c).

17 Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 456/20 vom 13.8.2020, S. 23.

18 Vgl. nur die Vorstellung des Entwurfs durch den damaligen Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur *Andreas Scheuer*, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/174 vom 11.9.2020, S. 21817 f. und die nachfolgenden Redebeiträge.

III. Fragen des Lärmschutzes bei der Einführung der ETCS-Technik

Mit dieser verfahrensrechtlichen Zulassungsfreiheit ist freilich noch nicht entschieden, ob und wann bei der Einführung der ETCS-Technik Ansprüche auf Lärmschutz bestehen. Solche Lärmschutzansprüche der vom Schienenlärm betroffenen Anwohner können sich aus verschiedenen Rechtsgrundlagen ergeben. Im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen Ansprüche aus § 41 Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) in Verbindung mit der konkretisierenden Verkehrslärmschutzverordnung (dazu nachfolgend 1.). Hinzu treten grundrechtliche Lärmschutzansprüche, die sich unmittelbar aus der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht des Staates für Gesundheit und Eigentum ergeben und die bei Überschreiten bestimmter Dauerschallpegel entstehen (dazu nachfolgend 2.).¹⁹

1. Lärmvorsorge nach der Verkehrslärmschutzverordnung

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz gilt nach seinem § 2 Abs. 1 Nr. 4 für den Bau öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen lediglich »nach Maßgabe der §§ 41 bis 43« BImSchG. Nach der Zentralnorm des § 41 Abs. 1 BImSchG ist demnach bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind.²⁰

a) Grundtatbestände der Verkehrslärmschutzverordnung

Ausgefüllt werden diese abstrakten gesetzlichen Vorgaben durch die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) vom 21. Juni 1990. Diese Verordnung gilt nach ihrem § 1 Abs. 1 für den »Bau oder die wesentliche Änderung« u.a. von öffentlichen Straßen und von Schienenwegen. Die Ausrüstung bereits vorhandener Schienenwege mit der ETCS-Technik könnte im Rahmen dieser Bestimmung nur eine »wesentliche Änderung« darstellen.

19 Ausgeklammert bleiben demgegenüber im Folgenden das freiwillige Programm »Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes« und die Lärmaktionsplanung nach der Umgebungslärmrichtlinie, die beide keine unmittelbaren subjektiven Rechte der Betroffenen begründen, so zum Lärmsanierungsprogramm VGH Mannheim, Urteil vom 25.4.2012 – 5 S 927/10, ZUR 2012, 570 (573); Berger, Lärmsanierung an Schienenwegen: Privatrechtliche Sanierungsansprüche und das Lärmsanierungsprogramm der Bundesregierung, ZfBR 2003, 11 (13 ff.) und zur Lärmaktionsplanung Wysk, in: BeckOK Umweltrecht, § 47d BImSchG Rdnr. 31. Ebenso unbehandelt bleiben nachträgliche Schutzauflagen gemäß § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG. Diese Norm wird durch die Rechtsprechung restriktiv gehandhabt. Schutzauflagen sind demnach ausgeschlossen, wenn nach Herstellung des plankonformen Zustands 30 Jahre verstrichen sind, und setzen eine Verdoppelung der Lärmbelastung oder eine Steigerung um 3 Dezibel (A) voraus, siehe zu alledem BVerwG, Urteil vom 7.3.2007 – 9 C 2/06, BVerwGE 128, 177 (LS 2); OVG Münster, Urteil vom 19.4.2023 – 11 A 1227/17 (LS 3); Krappel, Lärmschutz in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung, 2011, S. 93 ff. Aus diesen Gründen wird der Anspruch hier nicht weiter untersucht. Dasselbe gilt schließlich für das Schienenlärmschutzgesetz von 2017, das mit dem Verbot lauter Güterwagen nicht den Bau, sondern den Betrieb von Schienenwegen regelt.

20 Vgl. zum Gesamtzusammenhang Hansmann, in: Rehbinder/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 7 Rdnr. 60 ff.

Die Verkehrslärmschutzverordnung normiert drei Fallgruppen der wesentlichen Änderung: Wesentlich i.S.d. 16. BImSchV ist eine Änderung nach § 1 Abs. 2 Satz 1 der 16. BImSchV im Bereich der »Schienenwege« (Eisenbahnen und Straßenbahnen) dann,

- wenn und soweit ein Schienenweg um ein oder mehrere durchgehende Gleise erweitert wird (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1) oder
- wenn »durch einen erheblichen baulichen Eingriff der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms um mindestens 3 Dezibel (A) oder auf mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder mindestens 60 Dezibel (A) in der Nacht erhöht wird« (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2).
- Neben diesem Fall einer qualifizierten Lärmerhöhung ist eine Änderung schließlich auch dann wesentlich, wenn der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms durch einen erheblichen baulichen Eingriff von einer bereits bestehenden Vorbelastung von mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder 60 Dezibel (A) in der Nacht erhöht wird; dies gilt nicht in Gewerbegebieten (§ 1 Abs. 2 Satz 2 der 16. BImSchV).

Im Falle der Ausrüstung mit ETCS-Technik kommen nur die letzten beiden Fallgruppen, also die in Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 der Vorschrift genannten Fälle in Betracht.

b) Der »erhebliche bauliche Eingriff« als Voraussetzung der Lärmschutzansprüche

Während die Überschreitung der maßgeblichen Beurteilungspegel des Verkehrslärms eine Frage des Einzelfalles ist, hängt das Bestehen von Schallschutzansprüchen durchgängig davon ab, dass ein »erheblicher baulicher Eingriff« vorliegt. Aus diesem Grund ist dieses weichenstellende Tatbestandsmerkmal besonders umstritten.

Für planfeststellungspflichtige Maßnahmen hat das Eisenbahn-Bundesamt 2014 in einer Verfügung näher definiert, was im Eisenbahnbereich unter einem »erheblichen baulichen Eingriff« zu verstehen ist.²¹ Innerbehördliche Bindung beansprucht diese Interpretation lediglich für die »... im Rahmen einer gemäß § 18 AEG planfestzustellenden Änderung einer Betriebsanlage einer Eisenbahn des Bundes«; auch für nicht-planfeststellungsbedürftige Vorhaben verdeutlicht diese Definition indes das Begriffsverständnis des Eisenbahn-Bundesamts. Im Außenverhältnis allerdings entfaltet die Verfügung, da § 1 der 16. BImSchV der Exekutive keinerlei Beurteilungsspielraum eröffnet, als bloße norminterpretierende Verwaltungsvorschrift keine Verbindlichkeit.²²

Durch den erheblichen baulichen Eingriff muss dann entweder der Beurteilungspegel des Verkehrslärms um mindestens 3 Dezibel (A) oder auf mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder mindestens 60 Dezibel (A) in der Nacht erhöht oder –

21 Eisenbahn-Bundesamt, Zur Auslegung des »erheblichen baulichen Eingriffs« i.S.d. § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV, Verfügung vom 23.7.2014, 23.10-23pv/003-2300#018. Das Dokument ist mit dem Aktenzeichen im Netz auffindbar.

22 Vgl. zu dieser Einordnung etwa Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 1 Rdnr. 213 m.w.N.; Uerpmann, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im System staatlicher Handlungsformen, BayVBl. 2000, 705 ff.

dies ist die Variante des § 1 Abs. 2 Satz 2 der 16. BImSchV – dieser Beurteilungspegel von bereits 70 Dezibel (A) am Tage oder 60 Dezibel (A) in der Nacht nochmals weiter erhöht werden. Diese lärmtechnischen Maßstäbe sind ersichtlich einzelfallabhängig, sodass im Rahmen dieses Rechtsgutachtens insoweit keine generellen Aussagen möglich sind. Sie sind indes nur dann zu prüfen, wenn und soweit die Ausrüstung vorhandener Schienenwege mit der ETCS-Technik überhaupt einen erheblichen baulichen Eingriff darstellt.

c) Restriktive Aussagen des Verordnungsgebers

Nach den Erläuterungen der amtlichen Begründung zur Verkehrslärmschutzverordnung liegt ein »erheblicher baulicher Eingriff« nur dann vor, wenn durch die Baumaßnahme in die »Substanz des Verkehrswegs eingegriffen« und dadurch eine »erkennbare Veränderung« hervorgerufen wird; das soll namentlich bei der Erweiterung eines Schienenwegs um ein durchgehendes Gleis der Fall sein. »Erhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen sowie kleinere Baumaßnahmen« – die Begründung nennt als entsprechende Beispiele im Bereich der Schienenwege »das Versetzen von Signalanlagen, Auswechseln von Schwellen, der Einbau von Weichen oder das Ändern der Fahrleitung« – sollen hingegen keinen erheblichen baulichen Eingriff darstellen.²³

Diese durchaus restriktiven Aussagen erklären sich nicht zuletzt aus der dem Erlass der 16. BImSchV vorausgegangenem, wegen dessen hohen Kosten erfolgten Ablehnung des ursprünglich geplanten Verkehrslärmschutzgesetzes im Bundesrat im Jahr 1980.²⁴ Eine Sanierung der bestehenden Verkehrslärmbelastung wurde im Rahmen der nachfolgenden Verkehrslärmschutzverordnung nunmehr explizit nicht bezweckt und sollte auch nicht im Immissionsschutzrecht geregelt werden, sondern einem neu zu konzipierenden Verkehrslärmschutzgesetz vorbehalten bleiben.²⁵ Auch eine »schleichende«, nicht durch erhebliche bauliche Eingriffe in die Substanz des Schienenwegs bewirkte Steigerung des Verkehrslärms wollte der Gesetzgeber dieser künftigen Lärmsanierung vorbehalten.²⁶

23 Entwurf einer Verordnung der Bundesregierung: Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV), BR-Drs. 661–89 vom 27.11.1989, S. 32; vgl. dazu auch *Krappel* (Fußn. 19), S. 91 ff. Eine Sammlung aller maßgeblichen Gesetzesmaterialien zu dieser Verordnung findet sich bei *Feldhaus*, in: ders. (Hrsg.), Kommentar, BImSchG, B 2.16 (März 2022).

24 Begründung zur Verkehrslärmschutzverordnung (Fußn. 23), S. 28 ff. und dazu *Bracher*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Kommentar, § 41 BImSchG (Stand: September 2016) Rdnr. 12 ff.; zusammenfassend *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 15 Rdnr. 726.

25 BVerwG, Urteil vom 12.9.1980 – IV C 74.77, BVerwGE 61, 1 (6).

26 BVerwG, Urteil vom 9.2.1995 – 4 C 26/93, NVwZ 1995, 907 (908); *Michler*, in: Ziekow (Hrsg.), Handbuch des Fachplanungsrechts, 3. Aufl. 2024, § 10 Rdnr. 24; *Schulze-Fielitz*, Lärmschutz bei der Planung von Verkehrsvorhaben, DÖV 2001, 181 (186), jeweils m.w.N. Nach dem pointierten Befund bei *Steinberg/Wickel/Müller*, Fachplanung, 4. Aufl. 2012, § 4 Rdnr. 33 und 44 trägt daher die Verordnung wie das gesamte geltende Immissionsschutzrecht nichts zur Lärmsanierung bei.

d) Grundsätzliche Übernahme dieser Kriterien durch die Rechtsprechung

Diese Maßstäbe werden in der Praxis bis heute als relevant erachtet.²⁷ Auch die Rechtsprechung sieht nicht nur die skizzierten Vorgaben der 16. BImSchV als gesetzeskonforme Konkretisierung des § 41 BImSchG an,²⁸ sondern hat auch die entstehungsgeschichtlichen Vorstellungen des Ordnungsgebers im Wesentlichen übernommen. Sie hat zudem im Einzelfall erforderliche grundrechtliche Korrekturen nicht im Wege einer erweiternden Auslegung des § 1 Abs. 2 Satz 2 der 16. BImSchV vollzogen, sondern flankierend unmittelbare verfassungsrechtliche Grundlagen für zusätzliche Lärmschutzansprüche anerkannt (dazu nachfolgend unter 3.).

Das Bundesverwaltungsgericht bejaht einen erheblichen baulichen Eingriff im Sinne der 16. BImSchV wie die erwähnte Gesetzesbegründung und in begrifflicher Anlehnung an diese erst dann, wenn in größerem Umfang »in die Substanz des Schienenwegs« eingegriffen wird. Unter dieser »Substanz« wiederum versteht das Gericht lediglich diejenigen Teile, »die typischerweise geeignet sind, auf die Lärmverursachung Einfluß zu nehmen«. Dazu gehört – dies ist eine wörtliche Übernahme aus der Definition des »Schienenwegs« in Anlage 2 Ziffer 2.1.7. der 16. BImSchV – die »Gleisanlage mit ihrem Unter- und Überbau einschließlich einer Oberleitung«, ²⁹ Erhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen sowie kleinere Baumaßnahmen bleiben damit grundsätzlich ebenso ausgeklammert³⁰ wie Änderungen von Nebenanlagen außerhalb des Gleiskörpers.³¹

Generell verneint wird das Vorliegen eines »baulichen« Eingriffes angesichts des Wortsinns des Begriffs »baulich« für rein betriebliche oder rechtliche Änderungen wie z.B. einer Erhöhung der Streckengeschwindigkeit, selbst wenn diese im Ergebnis zu einem erhöhten Lärmaufkommen führen.³² Eine durch bloße Änderung der

27 Vgl. zuletzt etwa *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*, Lärmschutz im Schienenverkehr, 2022, S. 78 f.

28 Näher *Rombach*, Schienenverkehrslärm als Rechtsproblem, 2009, S. 82 ff. m.w.N.; kritisch zu dieser Judikatur *Kloepfer* (Fußn. 24), § 15 Rdnr. 731.

29 BVerwG, Urteil vom 20.5.1998 – 11 C 3–97, NVwZ 1999, 67 m.w.N.

30 BVerwG, Urteil vom 28.10.1998 – 11 A 3.98, BVerwGE 107, 350 (354); BVerwG, Urteil vom 17.11.1999 – 11 A 4/98, NVwZ 2000, 567 (568); BVerwG, Urteil vom 10.11.2004 – 9 A 67/03, NVwZ 2005, 591 (593); BVerwG, Beschluss vom 28.12.2017 – 3 B 15/16, NVwZ 2018, 830 (833 Rdnr. 13). Dem folgt im Grundsatz die gesamte obergerichtliche Judikatur, etwa OVG Magdeburg, Urteil vom 17.7.2014 – 1 K 17/13, Rdnr. 43; im Schrifttum z.B. *Storost*, in: Ule/Laubinger/Repkewitz (Hrsg.), BImSchG, Kommentar, § 41 BImSchG (Stand: 5/2020) Rdnr. C12: »... nur, wenn in größerem Umfang in die Substanz des Verkehrsweges eingegriffen wird«; ablehnend hingegen die Literaturauffassungen von *Bracher* (Fußn. 24), § 41 BImSchG Rdnr. 36 f., der auch kleinere Baumaßnahmen erfassen will, wenn die Möglichkeit besteht, dass durch diese zusätzliche Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden, und ähnlich *Schulze-Fielitz* (Fußn. 26), S. 187.

31 BVerwG, Urteil vom 20.5.1998 – 11 C 3–97, NVwZ 1999, 67 ff.: Bahnsteige; VGH Mannheim, Urteil vom 21.10.1999 – 5 S 2575/98, NVwZ-RR 2000, 420 ff.: Wartehäuschen mit Abstellanlage für Fahrräder; OVG Münster, Urteil vom 20.6.2022 – 11 D 29/21.AK, BeckRS 2022, 17578 Rdnr. 72; *Jarass*, BImSchG, Kommentar, 14. Aufl. 2022, § 41 Rdnr. 23 m.w.N.

32 VGH München, Urteil vom 19.4.1996 – 20 A 95.40023, BeckRS 1996, 17570; VGH München, Urteil vom 5.3.1996 – 20 B 92.1055, NVwZ-RR 1997, 159 (161); VGH Mannheim, Urteil vom 25.4.2012 – 5 S 927/10, ZUR 2012, 570 (573); *Jarass* (Fußn. 31), § 41 Rdnr. 22 f.; *Krappel* (Fußn. 19), S. 95; *Storost* (Fußn. 30), § 41 BImSchG Rdnr. C10; zusammenfassend auch *Deutscher Bundestag* (Fußn. 12), Kurzinformation, S. 2.

Betriebsabläufe bewirkte »Blockverdichtung« vermag als solche also von vornher- ein noch keine Ansprüche aus § 41 Abs. 1 BImSchG zu begründen. Voraussetzung ist vielmehr, dass jeweils im Einzelfall ein erheblicher baulicher Eingriff vorliegt, der kausal zu einer Lärmerhöhung führt; die Maßnahme »Blockverdichtung« alleine ist dann ein betrieblicher Zwischenschritt in der entsprechenden Kausalkette.

Ein erheblicher baulicher Eingriff in diesem Sinne ist insbesondere die erstmalige Überspannung einer Eisenbahnstrecke mit einer Oberleitung,³³ die Anlage 2 Ziffer 2.1.7. der 16. BImSchV explizit zum Teil des »Schienenwegs« erklärt und die mit den durch den Kontakt des Stromabnehmers erzeugten aerodynamischen Geräuschen eine eigenständige, bei hohen Geschwindigkeiten sogar die dominierende Lärmquelle darstellt.³⁴ Auch eine bloße Elektrifizierung kann also Lärmschutzansprüche auslösen, wenn sie eine solche Lärmzunahme verursacht (vgl. bereits oben unter 1. a).

Hingegen hat die Rechtsprechung nach diesen Maßstäben beispielsweise

- den Einbau einer akustischen Fußgängerwarnanlage an einem Bahnübergang,³⁵
- die Ersetzung eines Mittelbahnsteigs durch einen Außenbahnsteig mit Bahnsteig- unterführung,³⁶
- die Verlängerung von Außenbahnsteigen,³⁷
- die Änderung der Sicherung von Bahnübergängen,³⁸
- die Errichtung eines neuen Haltepunktes,³⁹
- den Austausch von Holzschwellen gegen Betonschwellen sowie die Änderung der Signaltechnik,⁴⁰
- die Errichtung von Schallschutzwänden zur Lärmsanierung,⁴¹
- die Sanierung eines Bahndamms in Bauformen, die einem neueren Stand der Technik entsprechen und den aktuellen Sicherheits- und Verkehrsbedürfnissen Rechnung tragen,⁴² und sogar
- die Reparatur und Instandsetzung eines Schienenwegs nach einer Streckenstill- legung⁴³

allesamt jeweils *nicht* als »erhebliche bauliche Eingriffe« anerkannt.⁴⁴

33 BVerwG, Beschluss vom 13.10.1994 – 7 VR 10/94, NVwZ 1995, 379 (381); Urteil vom 20.5.1998 – 11 C 3–97, NVwZ 1999, 67; Urteil vom 12.4.2000 – 11 A 18/98, BVerwGE 111, 108 (121).

34 Vgl. die in der Anlage 2 zur 16. BImSchV unter Ziffer 4.2 bzw. in Tabelle 5 aufgeführten und in den dort genannten Höhenbereichen zu berücksichtigenden Schallquellenarten und dazu *Jaensch*, Das System Bahn, 3. Aufl. 2021, S. 238 ff.

35 VGH Mannheim, Urteil vom 20.11.2008 – 5 S 1694/07, NVwZ-RR 2009, 463 ff.

36 BVerwG, Urteil vom 20.5.1998 – 11 C 3.97, NVwZ 1999, 67 ff.

37 OVG Münster, Urteil vom 3.9.2021 – 11 D 77/19.AK.

38 VGH Kassel, Urteil vom 12.6.2021 – 2 C 165/11.T, Juris; VGH Mannheim, Urteil vom 20.11.2008 – 5 S 1694/07, NVwZ-RR 2009, 463 ff.

39 VGH Mannheim, Urteil vom 21.10.1999 – 5 S 2575/98, NVwZ-RR 2000, 420 ff.

40 BVerwG, Beschluss vom 27.8.1996 – 11 VR 10.96, NVwZ-RR 1997, 208 (209) mit dem Zusatz »Auf den ersten Blick«; zu Signalen bestätigend OVG Münster, Beschluss vom 26.1.2023 – 11 A 3607/20, BeckRS 2023, 1036 Rdnr. 32.

41 OVG Münster, Urteil vom 20.6.2022 – 11 D 29/21.AK, BeckRS 2022, 17578 Rdnr. 73.

42 BVerwG, Urteil vom 12.4.2000 – 11 A 18/98, BVerwGE 111, 108 (120 f.).

43 BVerwG, Beschluss vom 28.12.2017 – 3 B 15/16, NVwZ 2018, 830 (833 Rdnr. 13).

44 Weitere Beispiele bei *Krappel* (Fußn. 19), S. 93 f.; *Michler* (Fußn. 26), § 10 Rdnr. 31; *Storost* (Fußn. 30), § 41 BImSchG Rdnr. C12, jeweils m.w.N. Eine vergleichbare Übersicht für Straßen findet sich bei *Springe*, in: Kodal (Begr.), Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 32 Rdnr. 153.

e) Das funktionale Abstellen auf die Leistungsfähigkeit in der neueren Judikatur

Die neuere Rechtsprechung hat sich partiell von der engen Semantik der Begriffsbestimmungen der Verordnungsbegründung gelöst und folgt in manchen Aussagen einem stärker funktionalen Verständnis des Begriffs des »erheblichen baulichen Eingriffs«.⁴⁵ Abgestellt wird in den entsprechenden Aussagen vor allem auf das Potenzial einer baulichen Maßnahme, die »Leistungsfähigkeit« des geänderten Verkehrswegs zu steigern.⁴⁶

Reichweite und Bedeutung dieses Begriffs sind klärungsbedürftig. Die Kommentarliteratur gibt die entsprechenden Aussagen der Rechtsprechung – nach Auffassung des Verfassers verkürzt – teilweise so wieder, als stelle jede Maßnahme einen erheblichen baulichen Eingriff dar, die die »Leistungsfähigkeit« des Verkehrswegs erhöht.⁴⁷ Vereinzelt wird auch vertreten, dieses Kriterium solle überhaupt an die Stelle der erwähnten älteren Fallgruppen treten.⁴⁸ Auch die bereits erwähnte Verfügung des Eisenbahn-Bundesamts zur Auslegung des »erheblichen baulichen Eingriffs« aus dem Jahr 2014 scheint dieser Sicht zu folgen, wenn festgestellt wird:

»Aufgrund des o. g. Urteils des BVerwG vom 18.7.2013 ist der Begriff des erheblichen baulichen Eingriffs darüber hinaus zukünftig funktional dahingehend auszulegen, dass ein derartiger Eingriff immer dann anzunehmen ist, wenn durch die Baumaßnahmen die vorausgesetzte oder planerisch gewollte Leistungsfähigkeit des Verkehrswegs erhöht wird. Dies ist wiederum anzunehmen, wenn die vorgesehenen Baumaßnahmen zu einer vermehrten Verkehrsaufnahme führen.«⁴⁹

Für die ETCS-Ausrüstung hätte diese Rechtsauffassung wohl zur Folge, dass die entsprechenden Baumaßnahmen – unabhängig von ihrem baulichen Gewicht – überall dort eine Pflicht zur Prüfung der Erforderlichkeit von Schallschutz im Rahmen einer schalltechnischen Untersuchung auslösen, wo der Einsatz der neuen Technik absehbar zu einer vermehrten Verkehrsaufnahme führen wird.

Ehe der Berechtigung dieser Sichtweise nachgegangen wird, soll aber zunächst die Bedeutung des Begriffs der »Leistungsfähigkeit« verdeutlicht und mit zwei verwandten bahntechnischen Begriffen in Beziehung gesetzt werden.

45 BVerwG, Urteil vom 18.7.2013 – 7 A 9.12, BeckRS 2013, 56311 Rdnr. 22 unter Verweis auf *Berka*, Funktionales Verständnis, normative Ausrichtung und wertende Betrachtung – zur Erheblichkeit baulicher Eingriffe in den Schienenweg und angemessenem Lärmschutz, DVBl 2014, 1042 (1045 ff.).

46 Vgl. zunächst nur BVerwG, Urteil vom 23.11.2005 – 9 A 28/04, BVerwGE 124, 334 (337); BVerwG, Urteil vom 18.7.2013 – 7 A 9.12, BeckRS 2013, 56311 Rdnr. 22.

47 So die – freilich nicht eindeutigen – Aussagen etwa bei *Jarass* (Fußn. 31), § 41 Rdnr. 24; *Schulze-Fielitz/Knauff*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG – Kommentar, 3. Aufl. 2024, § 41 Rdnr. 17.

48 *Bracher* (Fußn. 24), § 1 der 16. BImSchV (Stand: August 2015) Rdnr. 6: »Diese Einschränkungen gehen teilweise zu weit. Unter Berücksichtigung des Zwecks der Regelung ist auf die Funktion der baulichen Änderung abzuheben. Es genügt, dass die bauliche Änderung sich auf die Leistungsfähigkeit der Straße oder des Schienenwegs bezieht«. *Bracher* will sich damit jedoch explizit von der seines Erachtens zu engen Rechtsprechung abheben; auch die Judikatur des BVerwG begegne »... Bedenken, soweit sie etwaige Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Anlage nicht in den Blick nimmt«.

49 *EBA* (Fußn. 21), S. 1.

(aa) Bedeutung des Begriffs der Leistungsfähigkeit

Im technischen Sprachgebrauch werden zur Beschreibung der Leistungsfähigkeit eines Schienenwegs die »Konstruktionskapazität« und die »Nennleistung« unterschieden. Die »Konstruktionskapazität« bezeichnet im Sprachgebrauch der Bahn »die Anzahl von Zügen, die in einem definierten Zeitraum auf einer gegebenen Infrastruktur und bei einer realistischen Struktur des Betriebsprogramms unter Berücksichtigung der Vorgaben zur Trassenkonstruktion rechtlich zulässig und technisch durchführbar ist«. Die »Nennleistung« hingegen beschreibt die Bahn als »die Anzahl von Zug- und Rangierfahrten je Untersuchungszeitraum, die auf der zu Grunde gelegten Infrastruktur bei vorgegebener Struktur des Betriebsprogramms während des Betriebsablaufes mit einer definierten optimalen Qualität verarbeitbar sind.« Sie quantifiziert also die Leistungsfähigkeit einer Strecke bei optimaler Betriebsqualität.⁵⁰ Diese Beschreibungen der Aufnahmefähigkeit eines Schienenwegs werden jedoch weder in den maßgeblichen Rechtsvorschriften oder Gesetzesbegründungen noch – zumindest ausweislich der juristischen Datenbanken – in der Rechtsprechung zum Verkehrslärm erwähnt. Juristisch spielen diese Begriffe bislang also keine Rolle.

Die »Leistungsfähigkeit« hingegen ist lediglich ein durch das Bundesverwaltungsgericht kreierter Hilfsbegriff, der im Rahmen des § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV eine flankierende Rolle zur Bestimmung der Erheblichkeit eines baulichen Eingriffs spielt. Ist aber nach dieser Norm ggf. Schallschutz zu gewähren, so kommt es bei dessen Bemessung auf die Aufnahmefähigkeit des Schienenwegs überhaupt nicht an,⁵¹ sondern auf eine für einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren zu erstellende Prognose des durchschnittlichen Verkehrsaufkommens und den insoweit zu erwartenden Lärm.⁵²

(bb) Tendenziell begrenzende Funktion der funktionalen Sicht im Tatbestand

Die oben wiedergegebenen Aussagen des Schrifttums, die Erheblichkeit eines baulichen Eingriffs werde allein durch die angestrebte Steigerung der Leistungsfähigkeit der Strecke bestimmt, finden sich durch eine nähere Analyse der Rechtsprechung nur teilweise bestätigt. Auf der Ebene des Tatbestandes des § 1 Abs. 2 Satz 2 der 16. BImSchV führt der funktionale Erheblichkeitsbegriff in der bisherigen Rechtsprechung weniger zu einer Ausweitung als zu einer Einengung des Anwendungs-

50 Die Nennleistung entspricht nach den maßgeblichen Richtlinien dem Qualitätsfaktor 1,0, d.h. exakt der zulässigen Summe der außerplanmäßigen Wartezeiten (Folgeverspätungen) und somit einem Nutzungsgrad der Infrastruktur (Auslastung) von 100 %. Sie bildet das Planungsziel für den Neu-, Aus- und Umbau der Infrastruktur.

51 So explizit BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 3 A 17/15, NVwZ 2019, 1348 (1350 Rdnr. 22).

52 Näher *Schulze-Fielitz*, Rechtsfragen der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV), UPR 1994, 1 (6 f.); *Storost* (Fußn. 30), § 41 BImSchG Rdnr. C17 ff.; *Vallendar/Wuster*, in: Hermes/Sellner (Hrsg.), Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 18 Rdnr. 193, jeweils m.w.N.; zusammenfassend *Pache*, Umwelt und Verkehr: Schienenverkehr, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 16 Rdnr. 357 ff.; zu den technischen Grundlagen *Kloepfer u.a.*, Risikoberteilung und Regulation des Umgebungslärms im Verkehrsbereich, 2006, S. 241 ff. und 468 f.

bereichs der Norm und erfüllt tendenziell die Funktion einer teleologischen Begrenzung: Ein baulicher Eingriff in die Substanz des Schienenwegs wird *nur* dann als erheblich angesehen, wenn »die Baumaßnahme die vorausgesetzte oder planerisch gewollte Leistungsfähigkeit des Verkehrswegs erhöht.«⁵³ Das ist insbesondere der Fall, wenn die Maßnahme dazu beitragen soll, eine Erhöhung der Streckengeschwindigkeit oder der Radsatzlast zu ermöglichen.⁵⁴ Wird indes keine solche Steigerung der Leistungsfähigkeit bezweckt, dann kann selbst bei »umfangreichen Eingriffen in die Substanz des Fahrwegs« lediglich eine Unterhaltungsmaßnahme vorliegen.⁵⁵

(cc) *Weiterbestehendes Erfordernis des Eingriffs in die Substanz des Schienenwegs*

Auch die neuere funktionsbezogene Lesart der Rechtsprechung setzt also nach herrschender Rechtsauffassung weiterhin voraus, dass eine Leistungssteigerung gerade *durch* einen erheblichen baulichen Eingriff in die Substanz des Schienenweges herbeigeführt wird, die sich auf die Gleisanlage mit ihrem Unter- und Überbau beziehen muss.⁵⁶ Lärmschutzansprüche sind demnach nur gegeben, wenn *kumulativ* ein seinem Gewicht nach erheblicher Eingriff in die Substanz des Schienenweges und eine aus diesem resultierende Leistungssteigerung gegeben sind.⁵⁷ Daher führt keineswegs jede mit einer Leistungssteigerung und einer korrespondierenden Lärmerhöhung verbundene Baumaßnahme zu Lärmschutzansprüchen.⁵⁸ Die erwähnte Rechtsprechung zur historisch gewollten Ausklammerung von Erhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen sowie kleinerer Baumaßnahmen aus dem Begriff des

53 BVerwG, Urteil vom 23.11.2005 – 9 A 28/04, BVerwGE 124, 334 (337); BVerwG, Urteil vom 18.7.2013 – 7 A 9.12, BeckRS 2013, 56311 Rdnr. 22; ähnlich OVG Münster, Beschluss vom 26.1.2023 – 11 A 3607/20, BeckRS 2023, 1036 Rdnr. 29; vgl. zudem BVerwG, Urteil vom 15.12.2011 – 7 A 11/10, NVwZ 2012, 1120 (1121 Rdnr. 24); ablehnend *Bracher* (Fußn. 24), § 41 BImSchG Rdnr. 36 und dazu bereits oben Fußn. 30 und 48.

54 BVerwG, Urteil vom 18.7.2013 – 7 A 9.12, BeckRS 2013, 56311 Rdnr. 22.

55 BVerwG, Urteil vom 18.7.2013 – 7 A 9.12, BeckRS 2013, 56311 Rdnr. 22 f.

56 So die wichtige Klarstellung durch OVG Münster, Beschluss vom 26.1.2023 – 11 A 3607/20, BeckRS 2023, 1036 Rdnr. 30 f.; auch die vielzitierte Aussage in BVerwG, Urteil vom 18.7.2013 – 7 A 9.12, BeckRS 2013, 56311 Rdnr. 22 verweist auf »umfangreiche Ertüchtigungsmaßnahmen im Bereich der Erdbauwerke und des Gleisunterbaus durch den Einbau eines Tragschichtsystems«.

57 Exemplarisch etwa VGH Mannheim, Urteil vom 28.1.2020 – 5 S 817/17, BeckRS 2020, 3711 Rdnr. 19: »Die Elektrifizierung der Strecke führt zwar zu einer Änderung im Sinne eines erheblichen baulichen Eingriffs nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 der 16. BImSchV, denn es wird in die Substanz des Schienenweges, bestehend aus Oberbau, Unterbau und Oberleitung/Stromschiene eingegriffen, wodurch die Leistungsfähigkeit des Schienenwegs verbessert wird«. Vgl. im Schrifttum weiter die gleichsinnigen Aussagen bei *Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch*, Rechtsschutz bei der Planung von Verkehrsanlagen und anderen Infrastrukturvorhaben, 4. Aufl. 2011, Rdnr. 678; *Michler* (Fußn. 26), § 10 Rdnr. 25 und 31; *Reese*, in: BeckOK Umweltrecht, § 41 BImSchG Rdnr. 17; wohl auch *Lindau/Steiling*, in: Feldhaus (Hrsg.), BImSchG, Kommentar, § 41 (Juli 2019) Rdnr. 39.

58 So bereits VGH Mannheim, Urteil vom 21.10.1999 – 5 S 2575/98, NVwZ-RR 2000, 420 (422): »Die Einbindung der Baumaßnahme in ein planerisches Gesamtkonzept und die damit verbundene Möglichkeit einer Erhöhung des Lärmpegels eröffnen für sich allein noch keine Lärmschutzansprüche nach dem Immissionsschutzrecht«.

»erheblichen baulichen Eingriffs«⁵⁹ ist durch die erwähnten Entscheidungen keineswegs aufgegeben, sondern wird offenbar durchgängig weiter praktiziert.⁶⁰ Um ganz beispielhaft eine aktuelle obergerichtliche Entscheidung zu zitieren:

»Der hierfür zunächst erforderliche »erhebliche bauliche Eingriff« liegt in Abgrenzung zur »schleichenden«, nicht durch bauliche Maßnahmen verursachten Steigerung des Verkehrslärms nur dann vor, wenn in die Substanz des Schienenwegs eingegriffen wird und dieser Eingriff über Erhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen bzw. kleinere Baumaßnahmen hinausgeht. An dieser Stelle nicht relevant ist deshalb der klägerseitig angeführte Kapazitätsausbau.«⁶¹

Letztlich geht es bei dem funktionalen Erheblichkeitsbegriff der Rechtsprechung damit nicht um eine Ersetzung der bisherigen Maßstäbe der Erheblichkeit durch ein reines Leistungsfähigkeitskriterium, sondern um die Verdeutlichung des gebotenen Kausalzusammenhangs zwischen dem baulichen Eingriff und der Lärmsteigerung.⁶²

(dd) Tendenziell extensive Funktion der funktionalen Sicht bei den Rechtsfolgen

Ist aber nach diesen Maßstäben ein erheblicher baulicher Eingriff zu bejahen, so kann die funktionale Sichtweise bei den Rechtsfolgen in bestimmten Fallkonstellationen auch zu einer Ausweitung der zu gewährenden Lärmvorsorge führen. Zwar bestehen Ansprüche auf Lärmschutz nach den §§ 41 und 42 BImSchG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 der 16. BImSchV in der Regel nur im räumlichen Bereich des erheblichen baulichen Eingriffs, soweit bei den in diesem Bereich liegenden Grundstücken die in § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 der 16. BImSchG vorgesehenen Lärmpegelerhöhungen eintreten.⁶³ Rechtsprechung und Schrifttum erstrecken Lärmschutzansprüche aber mittlerweile über den Bereich der einzelnen Baumaßnahme hinaus, wenn durch ein Gesamtkonzept, bestehend aus einer Vielzahl von Einzelbaumaßnahmen, eine längere Strecke insgesamt ausgebaut wird.⁶⁴

⁵⁹ Vgl. die Nachweise oben in und bei Fußn. 30.

⁶⁰ Vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 28.12.2017 – 3 B 15/16, NVwZ 2018, 830 (833 Rdnr. 13) oder OVG Münster, Urteil vom 20.6.2022 – 11 D 29/21.AK, BeckRS 2022, 17578 Rdnr. 72.

⁶¹ OVG Schleswig, Urteil vom 13.12.2023 – 4 KS 2/22, BeckRS 2023, 41422 Rdnr. 154 unter Weglassung der zitierten Belege. Ebenso die bereits erwähnten Entscheidungen VGH Mannheim, Urteil vom 21.10.1999 – 5 S 2575/98, NVwZ-RR 2000, 420 (422) und in jüngerer Zeit OVG Münster, Beschluss vom 26.1.2023 – 11 A 3607/20, BeckRS 2023, 1036 Rdnr. 30 f.

⁶² Zu diesem *Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch* (Fußn. 57), Rdnr. 679.

⁶³ VGH München, Urteil vom 5.3.1996 – 20 B 92.1055, NVwZ-RR 1997, 159 f.

⁶⁴ VGH München, Urteil vom 5.3.1996 – 20 B 92.1055, NVwZ-RR 1997, 159 (161 f.); ähnlich VGH München, Urteil vom 25.2.2003 – 22 A 02.40013, BeckRS 2003, 21054: »Die strittige Weichenverbindung ist dabei nicht als Einzelmaßnahme zu sehen, sondern als Teil eines Gesamtkonzepts für den Gleiswechselbetrieb für die beiden durchgehenden Hauptgleise im Bahnhof Rohrbach«; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 27.8.1996 – 11 VR 10.96, NVwZ-RR 1997, 208 (209): »Daher drängt sich die Frage auf, ob bei der Beurteilung der Kausalität des baulichen Eingriffs für die von dem Ast. befürchtete Lärmerhöhung zwischen den verschiedenen, von der Beigel. zeitgleich in Angriff genommene Maßnahmen differenziert werden darf ... oder ob hier nicht eine »Gesamtbetrachtung« geboten ist«. Das Gericht verneint dies dann für das »eher zufällige Zusammentreffen« mehrerer Maßnahmen. OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.10.2008 – 7 MS 171/08, BeckRS 2008, 40290; *Michler* (Fußn. 26), § 10 Rdnr. 32 m.w.N.; *Storost*, Lärmschutz in der Verkehrswegeplanung, DVBl 2013, 281 (283); *Vallendar/Wuster* (Fußn. 52), § 18 Rdnr. 198 ff. Näher analysiert diese Rechtsprechung *Berka* (Fußn. 45), S. 1045 ff. mit dem wichtigen Hinweis, eine solche Gesamtbetrachtung setze immer zunächst einen erheblichen baulichen Eingriff in den Schienenweg voraus.

Soweit einzelne dieser Maßnahmen einen erheblichen baulichen Eingriff darstellen, kann auf der Rechtsfolgende eine Gesamtbetrachtung der Auswirkungen des Gesamtkonzepts geboten sein. Dann muss der Schallschutz ggf. im gesamten Wirkungsbereich festgesetzt werden, der einer funktionalen Betrachtungsweise entspricht.⁶⁵

f) Der abweichende Rechtsstandpunkt von Ennuschat

Etwas extensivere Maßstäbe postuliert Jörg Ennuschat in seiner Studie »Bahnstrecken für den Hochgeschwindigkeitsverkehr«, der ausgearbeiteten Fassung eines Rechtsgutachtens, das er 2009 im Zusammenhang mit dem Ausbau der Eisenbahnstrecke Emmerich – Oberhausen für eine Reihe anliegender Städte in NRW erstattete.

(aa) Die Deutung der Blockverdichtung als erheblicher baulicher Eingriff

Ennuschat begreift die »Blockverdichtung« selbst als ein Bündel bestimmter baulicher Maßnahmen,⁶⁶ u.a. Kabelführungssysteme, Kabelschächte und Signalfundamente.⁶⁷ Insofern liegt dem Gutachten ein spezifisches bauliches Verständnis einer Blockverdichtung zu Grunde, das sich von den im Sachbericht beschriebenen flächendeckend erforderlichen Maßnahmen zur Ausstattung vorhandener Schienenwege mit der ETCS-Technik erheblich unterscheidet. Die beschriebenen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit ordnet Ennuschat als Eingriffe in die bauliche Substanz des Schienenwegs und als erheblichen baulichen Eingriff i.S.v. § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV ein.⁶⁸ Durch diesen werde die Kapazität der Strecke erweitert und damit eine Steigerung der Funktionsfähigkeit des Verkehrswegs herbeigeführt.⁶⁹ Aus diesen Gründen sei bei Überschreitung der entsprechenden Lärmgrenzwerte im Zuge einer »Blockverdichtung« Lärmschutz zu gewähren.

(bb) Keine Übernahme dieser Maßstäbe durch die Rechtsprechung

Diese Sichtweise ist ein juristisch zweifellos vertretbarer, aus Sicht der Betroffenen besonders grundrechtsfreundlicher Rechtsstandpunkt. In der Literatur hat Ennuschat mit diesen Ausführungen vereinzelt Zustimmung gefunden, wenn auch zu meist eher schlagwortartig.⁷⁰

65 Näher dazu Berka (Fußn. 45), S. 1046 mit dem Befund, »eine pauschale Grenzziehung für eine übergreifende Betrachtungsweise« sei insoweit kaum möglich. Zur Handhabung durch das Eisenbahn-Bundesamt auch EBA (Fußn. 21), S. 3.

66 Ennuschat, Bahnstrecken für den Hochgeschwindigkeitsverkehr, 2011, besonders S. 23 ff. und 35 ff.

67 Ennuschat (Fußn. 6), S. 24 f.

68 Ennuschat (Fußn. 66), S. 41 f.

69 Ennuschat (Fußn. 6), S. 25 ff.

70 So namentlich – wenn auch ohne nähere Begründung – Jarass (Fußn. 31), § 41 Rdnr. 23 und Schulze-Fielitz/Knauff (Fußn. 47), § 41 Rdnr. 17. Diese Autoren scheinen die Blockverdichtung allerdings ebenfalls als typisierbare Baumaßnahme anzusehen. Weitere Nachweise finden sich in: Deutscher Bundestag (Fußn. 12), Lärmschutz, S. 10.

Vertiefter behandelt hat den Ansatz von Ennuschat demgegenüber der Hessische Verwaltungsgerichtshof im Fall einer Klage gegen den Umbau mehrerer Bahnübergänge, der wiederum im Zusammenhang mit dem Gesamtprojekt »Neubau eines elektronischen Stellwerks (ESTW)« erfolgte, das »durch Anpassung der Signalanlagen an den derzeitigen Stand der Technik die Voraussetzung für eine wirtschaftlichere Abwicklung des Bahnbetriebs schaffen« sollte.⁷¹ Der dort entschiedene Tatbestand kommt der im Rahmen dieses Beitrags zu untersuchenden Ausrüstung vorhandener Schienenwege mit der ETCS-Technik bereits nahe. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat die Überlegungen von Ennuschat referiert, diese dann aber unter Offenlassen der Grundsatzfrage der restriktiveren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entgegengestellt, die auch die Rechtsauffassung des Senats sei.⁷² Namentlich setzt der Senat für den Schallschutzanspruch weiterhin das Vorliegen »umfänglicher baulicher Maßnahmen« am eigentlichen Gleiskörper voraus.

Abgesehen von diesem vereinzelt Judikat waren »Blockverdichtungen« bislang offenbar noch nicht Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen. Das Bundesverwaltungsgericht erwähnte in seiner eigenen Entscheidung zur Eisenbahnstrecke Emmerich – Oberhausen die durch die baulichen Maßnahmen geschaffene Möglichkeit einer »Blockverdichtung« nur insoweit, als es das Vorgehen der Planfeststellungsbehörde bestätigte, in ihrer Schallprognose »nicht von einer denkbaren Maximalauslastung des künftigen Gleissystems« ausgegangen zu sein, sondern »den im Prognosehorizont 2025 tatsächlich zu erwartenden Verkehr« ermittelt zu haben.⁷³ Dass das Gericht die Problematik der »Blockverdichtung« nicht weiter ansprach, obwohl die Entscheidung gerade die durch Ennuschat behandelte Eisenbahnstrecke betrifft, legt nahe, dass die Rechtsprechung mit dem Begriff als solchen keine spezifischen Rechtsfolgen verbindet. Da Signalanlagen in der Regel nicht im Gleiskörper, sondern neben diesem stehen und die Verwaltungspraxis das Errichten oder Versetzen von Signalanlagen daher auch nicht als erhebliche bauliche Eingriffe ansieht,⁷⁴ hat die Rechtsprechung bislang eine »herkömmliche« »Blockverdichtung« durch zusätzliche bauliche Hauptsignale offenbar niemals als Fall des § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV angesehen. Ganz im Gegenteil hat zuletzt das Oberlandesgericht Hamm im Rahmen einer zivilrechtlichen Klage gegen die Geräuschemissionen einer Eisenbahnanlage beiläufig explizit festgestellt, die Errichtung von 14 neuen Signalen sowie die Ersetzung von 4 bestehenden Hauptsignalen durch Mehrabschnittssignale zur Ermöglichung einer »Blockverdichtung, die 9 neue Gleisfreimeldeabschnitte schafft«, würden allesamt »nicht als erhebliche bauliche Eingriffe in den Schienen-

71 VGH Kassel, Urteil vom 12.6.2012 – 2 C 165/11.T, Juris; bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 7.8.2013 – 7 B 41.12, BeckRS 2013, 54803.

72 VGH Kassel, Urteil vom 12.6.2012 – 2 C 165/11.T, Juris, Rdnr. 56 mit dem Hinweis auf die Judikatur in Rdnr. 55, »... der der Senat folgt«; ebenso die Parallelentscheidung VGH Kassel, Urteil vom 12.6.2012 – 2 C 2435/11.T, Juris.

73 BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 3 A 17/15, NVwZ 2019, 1348 (1350 Rdnr. 22).

74 So besonders *Eisenbahn-Bundesamt*, Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebebahnen, Teil VI: Schutz vor Schallimmissionen aus Schienenverkehr, Dezember 2012, S. 19; vgl. auch bereits die Begründung zur Verkehrslärmschutzverordnung (Fußn. 23), S. 32, die das Versetzen von Signalanlagen als Fall nennt, der nicht unter § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV fällt.

weg gewertet«, obwohl sie »Geschwindigkeitserhöhungen allein durch Änderung der Leit- und Sicherungstechnik« ermöglichten.⁷⁵

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass die Literaturauffassung von Ennuschat über die bislang maßgeblichen Maßstäbe der Rechtsprechung hinausgeht. Zudem geht die dort entwickelte These von der Lärmschutzrelevanz einer Blockverdichtung von einem baulichen Konzept der Blockverdichtung aus, das mit dem Einbau der ETCS-Technik kaum vergleichbar ist.

(cc) Argumente für die Richtigkeit der restriktiven Rechtsprechungsmaßstäbe

Nach den dargestellten Aussagen der Rechtsprechung dürfte stattdessen weiterhin davon auszugehen sein, dass der Begriff des »erheblichen baulichen Eingriffs« kleinere bauliche Eingriffe sowie Veränderungen der Nebenanlagen nicht erfasst. Für die Richtigkeit des maßgeblichen Grundansatzes der Rechtsprechung sprechen nach den Kriterien der juristischen Auslegung die folgenden Gesichtspunkte:

- Der Wortlaut des Tatbestandsmerkmals »erheblicher baulicher Eingriff« stellt bereits durch die Abfolge der Adjektive »erheblich« und »baulich« klar, dass die Bezugsgröße der Erheblichkeit nicht die Lärmauswirkungen der Maßnahme sind, sondern das bauliche Gewicht des Eingriffs.
- Systematisch wird dieses Ergebnis dadurch bestätigt, dass § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV den »erheblichen baulichen Eingriff« und die Erheblichkeit der Lärmauswirkungen dieses Eingriffs gesondert regelt. Die Verpflichtung zur Gewährung von Lärmschutz ist damit an zwei selbständige Tatbestandsmerkmalsgruppen geknüpft, die kumulativ vorliegen müssen. Dabei wird die Relevanz des baulichen Eingriffs an dessen Erheblichkeit geknüpft, für die Lärmauswirkungen hingegen durch differenzierte Grenzwerte ein eigener spezieller Maßstab für die »spürbare Steigerung der Belästigung«⁷⁶ normiert. Diese Systematik schließt es aus, die Erheblichkeit des baulichen Eingriffs aus den Lärmfolgen zu begründen.
- Systematische Hinweise auf die »Erheblichkeit« des baulichen Eingriffs liefern stattdessen die in § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der 16. BImSchV normierten Fallgruppen des Neubaus eines Schienenwegs und dessen Erweiterung um ein oder mehrere durchgehende Gleise. Die immissionsschutzrechtliche Gleichbehandlung der nachfolgenden mit diesen beiden Fallgruppen legt nahe, dass auch die bauliche Erheblichkeit der zum Schallschutz verpflichtenden Maßnahme mehr als nur eine bloße Bagatellschwelle darstellt.
- Nach den aussagekräftigen Erläuterungen der Verordnungsbegründung zu § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV⁷⁷ entspricht der Ansatz der Rechtsprechung zudem genau demjenigen, was der Verordnungsgeber gewollt hat, also dem historischen Willen des Gesetzgebers, kleinere Baumaßnahmen auszuklammern und lediglich erkennbare Eingriffe in die »Substanz des Verkehrswegs« zu erfassen.
- Ein anderes Ergebnis ist schließlich auch nicht im Wege der verfassungskonformen Auslegung angezeigt, weil die Rechtsprechung unabhängig von und neben

75 OLG Hamm, Urteil vom 25.6.2024 – 24 U 55/22, BeckRS 2024, 20124 Rdnr. 10.

76 So die Diktion in der Begründung zur Verkehrslärmschutzverordnung (Fußn. 23), S. 32.

77 Vgl. bereits oben in und bei Fußn. 23.

den Vorgaben der 16. BImSchV auch grundrechtliche Lärmschutzansprüche anerkennt (dazu nachfolgend unter 2.). Die verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenzen werden somit außerhalb des Anwendungsbereichs der 16. BImSchV berücksichtigt.⁷⁸

Die Rechtsprechung kann daher für die durch sie entwickelten Maßstäbe gute Argumente ins Feld führen.

g) Anwendung der Kriterien der Rechtsprechung auf die ETCS-Technik

Überträgt man die bislang dargestellten Maßstäbe nunmehr auf die im Sachbericht beschriebenen baulichen Maßnahmen zur Ausstattung vorhandener Schienenwege mit der ETCS-Technik, so ist ein differenzierter Befund angezeigt.

(aa) Erhebliche bauliche Eingriffe im Einzelfall

In Einzelfällen soll in Folge der erwähnten ETCS-Maßnahme auch ein Neubau oder eine Änderung von Bahnanlagen nötig werden, etwa die Änderung von Bahnübergängen. Solche zusätzlichen baulichen Veränderungen können »erhebliche bauliche Eingriffe« darstellen und zudem wie erwähnt ggf. ein Planfeststellungserfordernis nach § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG auslösen.⁷⁹ Beide Anforderungsprofile sind im Einzelfall zu prüfen.

(bb) Typische ETCS-Eingriffe als eher »kleinere Baumaßnahmen«

Im Hinblick auf die flächendeckend erforderlichen Maßnahmen zur Ausstattung vorhandener Schienenwege mit der ETCS-Technik hingegen – also den Einbau der Balisen und deren Verkabelung – sprechen die bisherigen Maßstäbe *prima facie* gegen deren Einordnung als erhebliche bauliche Eingriffe. Relevant wären entsprechende Maßnahmen nur dann, wenn sie »durch umfängliche bauliche Maßnahmen am Gleiskörper« umgesetzt würden.⁸⁰ Die Verlegung der eher kleinen Transponder im Gleisbett und deren Verkabelung in meist vorhandenen Kabelkanälen greifen hingegen nur geringfügig in die Substanz des Schienenwegs ein, sind visuell kaum erkennbar und daher eher »kleinere Baumaßnahmen« im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung.⁸¹

Soweit zusätzlich ggf. neue Stellwerkshäuschen oder Funkmasten errichtet werden, erfolgt dies außerhalb des eigentlichen Schienenwegs und ohne einen Eingriff in dessen Substanz; Änderungen solcher Nebenanlagen werden nach den oben entwickelten Maßstäben nicht von § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV erfasst.⁸²

78 So *Lindau/Steiling* (Fußn. 57), § 41 (Juli 2019) Rdnr. 23; *Steinberg/Wickel/Müller* (Fußn. 26), § 4 Rdnr. 57.

79 Vgl. oben unter II.4.

80 So speziell für eine Blockverdichtung VGH Kassel, Urteil vom 12.6.2012 – 2 C 165/11.T, Juris, Rdnr. 56.

81 Vgl. die Nachweise oben in und bei Fußn. 30 und 35 ff.

82 Vgl. die Nachweise oben in und bei Fußn. 31.

Insgesamt ist damit festzustellen, dass die Installation der einzelnen erforderlichen ETCS-Elemente – jeweils als einzelne Maßnahme – nach der bisherigen Rechtsprechung regelmäßig eher »kleinere Baumaßnahmen«, aber keine erheblichen baulichen Eingriffe darstellen werden.

(cc) Der Gesichtspunkt der Kumulation

Eine andere rechtliche Wertung könnte sich jedoch daraus ergeben, dass diese Eingriffe flächendeckend erfolgen. Müssen die zahlreichen kleineren Maßnahmen zum Einbau der ETCS-Technik, wenn sie flächendeckend verwirklicht werden und zu einer Kapazitätssteigerung führen, in ihrer Gesamtheit als »umfängliche bauliche Maßnahmen am Gleiskörper«⁸³ und damit als erheblicher baulicher Eingriff angesehen werden? Kann also eine wertende Gesamtbetrachtung zu dem Urteil führen, dass mit diesen Maßnahmen doch »in größerem Umfang in die Substanz des Verkehrsweges eingegriffen wird«?⁸⁴

Eine solche Wertung wäre juristisch nicht unvertretbar. Entsprechende Erwägungen lagen der oben skizzierten Rechtsprechung zu Grunde, nach der Lärmschutzansprüche für einzelne erhebliche bauliche Eingriffe über den Bereich der einzelnen Baumaßnahme hinaus zu erstrecken sind, wenn durch ein Gesamtkonzept mit einer Vielzahl von Einzelbaumaßnahmen eine längere Strecke insgesamt ausgebaut wird.⁸⁵

Die erwähnten Aussagen der Rechtsprechung beziehen sich allerdings allesamt auf die *Rechtsfolgen* der §§ 41 und 42 BImSchG. Diese Rechtsfolgen wiederum treten erst dann ein, wenn ein erheblicher baulicher Eingriff vorliegt, der für sich über Erhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen bzw. kleinere Baumaßnahmen hinausgeht. Die Rechtsprechung hat aber gerade auch Maßnahmen wie den Austausch von Holzschnellen gegen Betonschnellen⁸⁶ sowie die Änderung der Signaltechnik,⁸⁷ die regelmäßig über längere Strecken hinweg erfolgen, als kleinere bauliche Maßnahmen und nicht als erhebliche bauliche Eingriffe angesehen. Unter den entschiedenen Sachverhalten finden sich auch Fälle, in denen solche Eingriffe über größere Abschnitte erfolgten.⁸⁸ Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts stellt die Ersetzung von Holzschnellen durch Betonschnellen sogar eine reguläre, flächendeckend genehmigungs- und schallschutzfrei durchzuführende Unterhaltungsmaßnahme dar.⁸⁹

83 Zitat nach VGH Kassel, Urteil vom 12.6.2012 – 2 C 165/11.T, Juris, Rdnr. 56.

84 Zitat nach *Storost* (Fußn. 30), § 41 BImSchG Rdnr. C12.

85 Vgl. die Ausführungen und Nachweise oben in und bei Fußn. 64.

86 BVerwG, Beschluss vom 27.8.1996 – 11 VR 10.96, NVwZ-RR 1997, 208 (209); implizit wohl auch OVG Münster, Urteil vom 20.6.2022 – 11 D 29/21.AK, BeckRS 2022, 17578 Rdnr. 14 und 72.

87 BVerwG, Beschluss vom 27.8.1996 – 11 VR 10.96, NVwZ-RR 1997, 208 (209); OVG Münster, Beschluss vom 26.1.2023 – 11 A 3607/20, BeckRS 2023, 1036 Rdnr. 32.

88 Vgl. OVG Münster, Urteil vom 8.12.1994 – 20 A 1776/92, BeckRS 1995, 20503 Rdnr. 44: Austausch von Holzschnellen gegen Betonschnellen auf 6,1 km.

89 BVerwG, Urteil vom 3.3.1999 – 11 A 9/97, NVwZ-RR 1999, 720 (722): »Die Frage nach dem für die Lärmprognose maßgeblichen Zustand einer verfallenen Strecke beantwortet sich deswegen danach, welche Schnellenart bei weiterem Betrieb und ordnungsmäßiger Instandhaltung zuletzt gelegen hätte. Im vorliegenden Fall wären dies nach der Überzeugung des Senats Betonschnellen gewesen«. VGH München, Beschluss vom 27.8.2015 – 22 AS 15.40024 und 22 AS 15.40026, BeckRS 2015, 51966 Rdnr. 19 f. behandelt solche Austausche explizit als immissionsschutzrechtlich unerhebliche »Instandhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen«.

In diesen Fällen hat das Gericht gerade nicht aus der Kumulationswirkung des Austauschs vieler Schwellen in einer Gesamtschau einen erheblichen baulichen Eingriff angenommen. Dies steht erneut im Einklang mit den Aussagen der Verordnungsbegründung zur 16. BImSchV.⁹⁰

Solange diese Maßstäbe nicht geändert werden, hat die Rechtsprechung daher – so jedenfalls nach dem Eindruck des Verfassers – die angedachte Wertung noch nicht vorgenommen. Auch wenn an dieser Stelle Rechtsunsicherheiten verbleiben, ist daher derzeit davon auszugehen, dass die regelmäßig erforderlichen kleineren ETCS-Eingriffe, auch wenn sie flächendeckend erfolgen, keinen erheblichen baulichen Eingriff darstellen und daher auch keine Pflicht zur Festsetzung von Schallschutz auslösen.

2. Grundrechtliche Lärmschutzansprüche außerhalb der 16. BImSchV

Ansprüche auf Schallschutz können jedoch auch unabhängig von der 16. BImSchV bestehen.

a) Rechtsgrundlagen und Einordnung der grundrechtlichen Lärmschutzansprüche

Unabhängig von den Maßstäben der 16. BImSchV vermitteln die Grundrechte ihren Trägern gegenüber unverhältnismäßigen staatlichen (Lärm-)Immissionen Abwehransprüche und entsprechende Schutzansprüche gegenüber unzumutbaren privaten Immissionen.⁹¹ Ein solcher verfassungsunmittelbarer Anspruch kann sich namentlich aus dem Grundrecht auf Schutz der Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und aus dem Grundrecht des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG ergeben.⁹² Ob sich der Anspruch im Einzelfall aus den §§ 1004, 906 BGB analog oder öffentlich-rechtlich aus den erwähnten Grundrechten oder aus einem öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch ableitet, ist in dieser Rechtsprechung bislang ungeklärt.⁹³ Im Fall des Lärms der Bahn ordnet die wohl vorherrschende Sicht die entsprechenden Ansprüche als zivilrechtliche den §§ 906, 1004 BGB zu.⁹⁴ Diese verwirklichen damit die staatliche Schutzpflicht gegenüber der formprivatisierten Bahn.

⁹⁰ Vgl. oben in und bei Fußn. 23.

⁹¹ Näher *Appel*, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 2 Rdnr. 127 ff.; *Durner*, Umweltverfassungsrecht, in: Gärditz/Herdegen/Masing/Poscher (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 26 Rdnr. 53 ff.; *Lohse*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 26 Rdnr. 43 ff.; *Vofskuhle*, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1 (6 f.).

⁹² So zuletzt OVG Münster, Urteil vom 28.9.2023 – 8 A 2519/18, BeckRS 2023, 35706 Rdnr. 46.

⁹³ OVG Münster, Urteil vom 28.9.2023 – 8 A 2519/18, BeckRS 2023, 35706 Rdnr. 56 m.w.N.

⁹⁴ So VGH München, Urteil vom 5.3.1996 – 20 B 92.1055, NVwZ-RR 1997, 159 (160); näher zu alledem *Berger* (Fußn. 19), S. 12 ff.; *Ennuschat* (Fußn. 6), S. 150; anders jedoch OVG Bremen, Urteil vom 19.1.1993 – 1 BA 11/92, NVwZ-RR 1993, 468 (469): »Beeinträchtigungen, die vom Betrieb öffentlicher Eisenbahnen ausgehen, tragen deshalb hoheitlichen Charakter. Ein Abwehranspruch gegen diese Beeinträchtigungen kann sich nur aus dem öffentlichen Recht ergeben. Daß die Rechtsverhältnisse zwischen der Bekl. und ihren Benutzern privatrechtlich ausgestaltet sind, ändert hieran nichts«; VGH Mannheim, Urteil vom 25.4.2012 – 5 S 927/10, ZUR 2012, 570 (574); vgl. zur Einordnung auch *Michler*, Ansprüche auf Lärmsanierung an bestehenden Eisenbahnstrecken der Deutschen Bahn AG, VBlBW 1998, 201 (203 f.).

b) Voraussetzung der grundrechtlichen Lärmschutzansprüche

In der Rechtsprechung ist daher anerkannt, dass lärmbeeinträchtigten Nachbarn auch bei bestehenden Verkehrswegen ein unmittelbar verfassungsgebotener Anspruch auf Lärmschutz aus Art. 14 Abs. 1 bzw. Art. 2 Abs. 2 GG zusteht, wenn eine Änderung zu einer Lärmbelastung führt, die mit Gesundheitsgefahren oder einem Eingriff in die Substanz des Eigentums verbunden ist; jedenfalls für Wohngebiete geht das Bundesverwaltungsgericht dabei von einer verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle von 70 Dezibel (A) am Tage und 60 Dezibel (A) in der Nacht aus.⁹⁵ Wird also der Beurteilungspegel erstmals auf über 60 Dezibel (A) nachts oder 70 Dezibel (A) tags erhöht oder sind diese Pegel zwar schon erreicht, werden aber weiter erhöht, ist grundrechtlich Schallschutz zu gewähren. Wann diese Voraussetzungen vorliegen, ist erneut eine Frage des Einzelfalls.

c) Der Maßstab des Abwägungsgebots

Die Rechtsfolgen einer solchen Unzumutbarkeit ergeben sich dann aber nicht aus der 16. BImSchV, sondern aus den Grundrechten selbst. Werden solche Ansprüche gegenüber einer neuen Baumaßnahme erhoben, so ist einem »Lärmzuwachs auf der vorhandenen Strecke« außerhalb der 16. BImSchV mangels speziellerer Vorgaben »im Rahmen des Gebots der planerischen Abwägung Rechnung zu tragen«.⁹⁶ Für das Ergebnis dieser Abwägung ist es indes weichenstellend, ob die grundrechtswidrige Lärmbelastung auch tatsächlich gerade »durch das Planvorhaben ansteigt«⁹⁷ und die zusätzlichen Belastungen diesem zurechenbar sind:

»Im Rahmen dieser Abwägung ist zwar davon auszugehen, dass die Anlieger einer vorhandenen Bahnstrecke nicht darauf vertrauen können, dass die bisherige Streckenauslastung nicht erhöht wird. Soweit bauliche Maßnahmen an anderer Stelle es ermöglichen, die Kapazität der vorhandenen Strecke zukünftig besser auszuschöpfen, haben die Streckenanlieger dies zu dulden. Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn die Lärmimmissionen die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreiten. Die Schutzpflicht des Staates für Gesundheit und Eigentum steht dem nicht entgegen, weil es insoweit an der normativen Zurechnung der Lärmimmissionen zum planfestgestellten Vorhaben fehlt ...«.⁹⁸

Diese Maßstäbe gelten selbst dort, wo ein fachplanerisches Vorhaben zulassungsfrei verwirklicht werden darf.⁹⁹ Auch dann ist die baulastpflichtige Behörde trotz

95 BVerwG, Urteil vom 21.11.2013 – 7 A 28/12, NVwZ 2014, 730 (734); BVerwG, Beschluss vom 25.4.2018 – 9 A 16.16, ZUR 2018, 623 (625 Rdnr. 86 f.), jeweils m.w.N. Näher zu alledem für den Bereich der Schienenwege *Berka*, Aktuelle Fragen zum Schienenverkehrslärmschutz, in: Krautberger/Rengeling/Saerbeck (Hrsg.), Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Bernhard Stürer, 2013, S. 331 (343 ff.) m.w.N.; *Michler* (Fußn. 94), S. 202 ff.

96 OVG Bremen, Urteil vom 1.10.2014 – 1 D 22/12, ZUR 2015, 166 (LS 4 und 169 f.).

97 BVerwG, Urteil vom 9.7.2008 – 9 A 5/07, NVwZ 2009, 50.

98 OVG Bremen, Urteil vom 1.10.2014 – 1 D 22/12, ZUR 2015, 166 (170) sowie zuvor bereits BVerwG, Urteil vom 9.7.2008 – 9 A 5/07, NVwZ 2009, 50 (51 Rdnr. 17).

99 Näher zu alledem *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 292 ff.; *Kühling*, Fachplanungsrecht, 1988, Rdnr. 13 und 380; *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998, S. 369 f.; *Sauthoff*, Planerische Abwägungen im System straßen- und wegerechtlicher Entscheidungen, NVwZ 1995, 119 (120 und 124 f.); *Steinberg*, Verwaltungsgerichtlicher Schutz der kommunalen Planungshoheit gegenüber höherstufigen Planungsentscheidungen, DVBl 1982, 13 (14); *Wahl*, Entwicklung des Fachplanungsrechts, NVwZ 1990, 426 (427), allesamt m.w.N.

des Fehlens einer förmlichen Planungsfestsetzung materiell-rechtlich an das Abwägungsgebot gebunden, das den Betroffenen Drittschutz vermittelt.¹⁰⁰ Im Zuge zulassungsfreier Baumaßnahmen hat also die Bahn eine entsprechende eigene Abwägungsentscheidung zu treffen und zu dokumentieren. Welche Schutzvorkehrungen sich aus der ordnungsgemäßen planerischen Abwägung letztlich ergeben, wird freilich nur nach den weiten Maßstäben der Abwägungsfehlerlehre überprüfbar sein. Eine Schutzpflichtverletzung gegenüber den Immissionen Privater soll auch hier nach der Rechtsprechung nur in Betracht kommen,

»... wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen worden sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben oder wenn sie auf einer unzureichenden Tatsachenermittlung oder unvertretbaren Einschätzungen beruhen.«¹⁰¹

Nach diesen Maßstäben dürfte die Gewährung passiven Lärmschutzes im Regelfall eine grundrechtskonforme Konfliktbewältigung darstellen. Letztlich sind aber die Ergebnisse vor allem von den Umständen des Einzelfalles abhängig.

3. Zwischenergebnis

Insgesamt ist damit als Zwischenergebnis festzuhalten:

Eine durch bloße Änderung der Betriebsabläufe bewirkte Blockverdichtung begründet keinerlei Lärmschutzansprüche aus § 41 Abs. 1 BImSchG. Voraussetzung wäre vielmehr, dass jeweils im Einzelfall ein erheblicher baulicher Eingriff vorliegt, der ggf. eine betriebliche Blockverdichtung ermöglicht. Dies ist bei ETCS-Technik im Einzelfall zu prüfen.

Obwohl die Rechtsprechung die Frage bislang noch nicht entschieden hat, dürfen die flächendeckend erforderlichen Maßnahmen zur Ausstattung vorhandener Schienenwege mit der ETCS-Technik nach den bisherigen Maßstäben der Rechtsprechung keine erheblichen baulichen Eingriffe i.S.v. § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV darstellen und daher keine Ansprüche auf Lärmvorsorge begründen.

Soweit jedoch im Einzelfall in Folge oder im funktionalen Zusammenhang der ETCS-Maßnahmen ein Neubau oder eine Änderung von weiteren Bahnanlagen erforderlich wird, können diese baulichen Veränderungen eigenständige erhebliche bauliche Eingriffe darstellen und ggf. ihrerseits ein Planfeststellungserfordernis nach § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG auslösen. Diese Maßnahmen sind daher schalltechnisch eigenständig zu würdigen.

Im Einzelfall haben Lärmbetroffene zudem grundrechtliche Ansprüche auf Lärmschutz. Diese hängen von der jeweiligen örtlichen Lärmsituation und insbesondere davon ab, ob die jeweilige Maßnahme kausal zu einer Lärmsteigerung führt.

100 So etwa VGH München, Urteil vom 2.7.1980 – 9 B 1834/79, BayVbl. 1981, 18 (19); OVG Lüneburg, Urteil vom 2.6.1993 – 12 L 6/90, UPR 1994, 107 (108); VG Meiningen, Urteil vom 12.10.1998 – 2 E 968/98.Me, VwRR MO 1999, 70 ff.

101 OVG Münster, Urteil vom 28.9.2023 – 8 A 2519/18, BeckRS 2023, 35706 Rdnr. 104; vgl. zu diesen Maßstäben weiter *Britz*, Grundrechtliche Schutzpflichten in bald 50 Jahren Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ 2023, 1449 (1453 ff.) m.w.N.

IV. Das Zulassungsverfahren bei Bestehen von Ansprüchen auf Lärmvorsorge

Dass in Folge der Einführung der ETCS-Technik im Einzelfall Ansprüche auf Lärmvorsorge entstehen können, wirft eine verfahrensbezogene Folgefrage auf: Kann das Bestehen solcher Ansprüche dazu führen, dass die ETCS-Maßnahme und der entsprechende Schallschutz in einem gemeinsamen Zulassungsverfahren festgesetzt werden müssen oder kann der Schallschutz für eine zulassungsfreie ETCS-Maßnahme einem gesonderten Verfahren überlassen werden? Dies bedarf einer einführenden rechtlichen Einordnung:

1. Planfeststellungspflicht für die Lärmschutzwände

Diese eisenbahnrechtliche Zulassungsfreiheit bezieht sich freilich nicht auf die im Einzelfall nach § 41 BImSchG erforderlichen oder nach den Grundrechten gebotenen aktiven Schallschutzmaßnahmen, die im Zuge der ETCS-Ausrüstung im Einzelfall erforderlich sein können.

Ist Lärmschutz immissionsschutzrechtlich erforderlich, unterliegen nämlich die entsprechenden aktiven Lärmschutzmaßnahmen – namentlich der Bau einer Lärmschutzwand – wegen ihrer Eisenbahnbetriebsbezogenheit im Regelfall selbst als Änderung der Eisenbahnanlage dem Planfeststellungsvorbehalt des § 18 Abs. 1 AEG.¹⁰² Die Zulassungsfreiheit nach § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 4 AEG als Ausnahme von diesem Grundsatz erfasst lediglich die »Errichtung von Lärmschutzwänden zur Lärmsanierung«. Nach der Gesetzesbegründung sind »Lärmschutzwände, die im Zuge eines Bedarfsplanprojekts im Rahmen der Lärmvorsorge zu errichten sind«, gerade keine Einzelmaßnahme im Sinne dieser Regelung.¹⁰³ Man wird angesichts des klaren Gesetzeswortlauts weitergehend annehmen müssen, dass Lärmschutzwände, die der immissionsschutzrechtlichen Lärmvorsorge dienen, generell nicht von § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 4 AEG erfasst werden, sondern nur im Wege der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung festgesetzt werden können.

2. Erfasst die Planfeststellungspflicht der Lärmvorsorge auch ETCS-Maßnahmen?

Bei an sich eisenbahnrechtlich zulassungsfreien ETCS-Maßnahmen wirft dieser Befund dann jedoch die Frage auf, ob das Bestehen solcher Ansprüche dazu führt, dass die ETCS-Maßnahme und der entsprechende Schallschutz in einem gemeinsamen eisenbahnrechtlichen Zulassungsverfahren festgesetzt werden müssen und damit auch die entsprechende ETCS-Maßnahme selbst planfeststellungspflichtig wird.

a) Behinderung des zügigen Ausbaus

Für den regelmäßig über längere Strecken hinweg erfolgenden eisenbahnrechtlich zulassungsfreien Einbau und die Verkabelung der Balisen hingegen ist es bedeutsam,

102 BVerwG, Urteil vom 15.12.2011 – 7 A 11/10, NVwZ 2012, 1120 (1122 Rdnr. 22); Vallendar, in: Hermes/Sellner (Hrsg.), Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 18 Rdnr. 54 f.; vgl. auch Kramer, AEG, Kommentar, 2012, § 2 Rdnr. 5.

103 Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 456/20 vom 13.8.2020, S. 22.

ob aus der im Einzelfall bestehenden Pflicht zur Festsetzung von Schallschutz ein Planfeststellungserfordernis für die Maßnahmen selbst folgt. Dies würde den zügigen Ausbau der ETCS-Technik erheblich verzögern und widerspräche eigentlich dem Beschleunigungsanliegen des Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen, dem Rückstand bei der Digitalisierung der Bahn durch einen möglichst zügigen Ausbau zu befördern.

b) Restriktive Aussagen der Gesetzesbegründung

Der oben bereits wiedergegebene Auszug aus der Gesetzesbegründung legt gleichwohl nahe, dass der Gesetzgeber eine solche Konsequenz gesehen und in Kauf genommen hat. Dort wird nämlich eine »Einzelmaßnahme« nur bejaht,

»... wenn das Bauvorhaben als solches ohne weitere genehmigungspflichtige Änderungen anderer Bestandteile der bestehenden Bahnstrecke oder notwendiger Folgemaßnahmen umgesetzt wird«.

Hingegen liege eine eisenbahnrechtlich zulassungsfreie Einzelmaßnahme nicht mehr vor,

»... wenn infolge der Baumaßnahme, die von der Planfeststellung oder Plangenehmigung freigestellt ist, weitere Baumaßnahmen erforderlich werden oder zusätzlich ausgeführt werden sollen, die für sich betrachtet nach dieser Vorschrift von der Planfeststellung ebenfalls freigestellt sind. Die Baumaßnahmen stellen in diesem Fall jeweils Teile einer komplexeren Maßnahme dar, die gesamthaft zu betrachten sind.«¹⁰⁴

Die Aussage in dem ersten Satz passt zwar nur begrenzt auf den Fall, dass durch eine ETCS-Maßnahme die Errichtung einer Lärmschutzwand erforderlich ist. Denn die ggf. immissionsschutzrechtlich gebotene Lärmschutzwand wird zwar als »weitere Baumaßnahmen erforderlich«, dient jedoch gerade nicht der Lärmsanierung, wird daher nicht von § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 4 AEG erfasst und ist somit auch nicht »für sich betrachtet nach dieser Vorschrift von der Planfeststellung ebenfalls freigestellt«.

Dennoch wird man den zitierten Passagen der Gesetzesbegründung in ihrer Gesamtheit entnehmen können, dass der Gesetzgeber erst recht auch in solchen Fällen einen Wegfall der Zulassungsfreiheit anordnen wollte.

3. Abweichung von naheliegenden regelungstechnischen Vorbildern

Eine solche Weichenstellung wäre durch die Systematik des Eisenbahnrechts eigentlich nicht geboten: Der Planfeststellungsvorbehalt des § 18 AEG einerseits und § 41 Abs. 1 BImSchG haben sich zwar überschneidende, aber nicht deckungsgleiche Anwendungsbereiche (dazu nachfolgend lit. a). Für Fälle, in denen zulassungsfreie bauliche Maßnahmen Ansprüche auf aktiven Schallschutz auslösen, ermöglicht die Rechtsordnung in anderen Bereichen die Festsetzung von Schallschutz in gesonderten Verfahren (dazu nachfolgend lit. b). Dem Beschleunigungsanliegen des Gesetzgebers entspräche es, sich an diesem Vorgehen zu orientieren (dazu nachfolgend lit. c).

¹⁰⁴ Vgl. oben in und bei Fußn. 17.

a) *Tatbestandliche Überschneidungsbereiche von § 18 AEG und § 41 BImSchG*

§ 41 Abs. 1 BImSchG und die konkretisierenden Fallgruppen nach § 1 der 16. BImSchV, wonach bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung von Eisenbahnen sicherzustellen ist, dass durch diese keine unzulässigen Verkehrsräusche hervorgerufen werden können, entsprechen im Aufbau der weithin parallelen Norm des § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG, nach dem Betriebsanlagen einer Eisenbahn nur gebaut oder geändert werden dürfen, wenn der Plan vorher festgestellt ist.

Da sowohl das Fachplanungsrecht als auch das Immissionsschutzrecht damit an den Bau oder die wesentliche Änderung von Eisenbahnen anknüpfen, werden entsprechende Schallschutzmaßnahmen in der Regel im Rahmen von eisenbahnrechtlichen Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren festgesetzt. Lärmschutzberechtigte können einen insoweit defizitären Planfeststellungsbeschluss im Wege der Verpflichtungsklage anfechten mit dem Ziel der Anordnung von Schutzauflagen im Wege der Planergänzung.¹⁰⁵

Allerdings sind beide Normen in ihren Anwendungsbereichen wie in ihren Begrifflichkeiten zwar ähnlich, aber nicht identisch.¹⁰⁶ So unterfällt keineswegs jede planfeststellungsbedürftige Maßnahme § 1 der 16. BImSchV; dies gilt etwa für die erwähnten Nebenanlagen außerhalb des Gleiskörpers.¹⁰⁷

Ebenso gibt es – seit der Einführung des § 18 Abs. 1a AEG – Fälle, in denen eine bauliche Maßnahme § 1 der 16. BImSchV unterfällt, aber keiner Planfeststellung und ggf. überhaupt keiner Genehmigung bedarf.¹⁰⁸ So stellt die Ausstattung einer bestehenden Bahnstrecke mit einer Oberleitung zwar nach der Rechtsprechung einen erheblichen baulichen Eingriff dar,¹⁰⁹ ist aber mittlerweile jedenfalls nach Maßgabe der § 18 Abs. 1a Nr. 1 AEG und § 14a UVPG fachplanungsrechtlich genehmigungsfrei.

Entsprechendes gilt zudem immer dann, wenn Infrastrukturen auf Grundlage eines Bebauungsplans zugelassen werden. Möglich ist dies für örtliche Straßen, die von vornherein nicht planfeststellungspflichtig sind,¹¹⁰ aber auch bei der Zulassung von überörtlicher Infrastruktur durch planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan: Nach § 17 Abs. 3 Satz 1 FStrG und § 28 Abs. 3 Satz 1 PBefG ersetzen Bebauungspläne nach § 9 BauGB die für Bundesfernstraßen bzw. Straßenbahnen

105 Näher etwa *Bracher* (Fußn. 24), § 41 BImSchG Rdnr. 74 und 76 ff.; *Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch* (Fußn. 57), Rdnr. 661 ff.

106 Vgl. ganz beispielhaft OVG Münster, Urteil vom 21.11.2012 – 16 D 28/10.AK, OpenJur, Rdnr. 60: Elektronische Stellwerke unterliegen zwar dem Planfeststellungsvorbehalt, fallen jedoch nicht unter den engen immissionsschutzrechtlichen Begriff des Schienenwegs.

107 Vgl. die Nachweise oben in und bei Fußn. 31.

108 Missverständlich daher *Berka* (Fußn. 45), S. 1044: Schallschutzansprüche lägen nur vor, »wenn – im Rahmen einer gemäß § 18 AEG planfeststellungspflichtigen baulichen Änderung von Eisenbahnbetriebsanlagen – ein erheblicher baulicher Eingriff in den Schienenweg« eine Steigerung des Verkehrslärms bewirke.

109 Vgl. oben in und bei Fußn. 33.

110 Umfassend dazu *Dürr*, in: *Kodal* (Begr.), *Handbuch Straßenrecht*, 8. Aufl. 2021, Kap. 37 Rdnr. 1 ff.

grundsätzlich erforderliche Planfeststellung.¹¹¹ Entsprechendes ist in zahlreichen Landesstraßengesetzen vorgesehen.¹¹² Nach dem früheren § 9 Abs. 5 LEG NRW ersetzten Bebauungspläne sogar die Planfeststellung für Landeseisenbahnen. Einer Genehmigung durch Verwaltungsakt bedarf ein solches Vorhaben dann nicht mehr. Wird jedoch anschließend – etwa im Hinblick auf den Lärmschutz für eine Straßenbahn – eine Ergänzung notwendig, so ist die Planfeststellung insoweit zusätzlich durchzuführen (§ 17 Abs. 3 Satz 2 FStrG, § 28 Abs. 3 Satz 2 PBefG).

b) Beispiele für die Festsetzung von Schallschutz in gesonderten Verfahren

Diese Regelungen, auch wenn sie überwiegend nicht dem Eisenbahnbereich entstammen, belegen, dass es möglich ist, nicht-planfeststellungsbedürftige Maßnahmen ohne Trägerverfahren durchzuführen, auch wenn sie nach den in all diesen Fällen anwendbaren § 41 BImSchG und § 1 der 16. BImSchV die Pflicht zur Gewährung von Schallschutz auslösen. So wird im Falle einer Zulassung des Baus oder der wesentlichen Änderung eines Verkehrswegs durch Bebauungsplan im Schrifttum allgemein angenommen, dass ggf. erforderliche aktive Schallschutzmaßnahmen über ein ergänzendes Planfeststellungsverfahren festgelegt werden können.¹¹³ Manche Straßengesetze sehen dies sogar explizit vor.¹¹⁴

Auch im Schienenbereich finden sich Aussagen der Rechtsprechung, die eine Festsetzung von Schallschutz in gesonderten Verfahren als grundsätzlich zulässig ansehen. So hielt es das Bundesverwaltungsgericht für denkbar, in Fällen, in denen in einem Planfeststellungsverfahren an sich gebotener Schallschutz aus Kompetenzgründen nicht festgesetzt werden kann,

»... die Planungsbehörde für verpflichtet zu halten, den anderen Planungsträger »anzustoßen«, sich im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Optimierung der Planung mit einer großräumigeren Alternative auseinanderzusetzen und gegebenenfalls ein Vorhaben in dieser Richtung zu entwickeln«. ¹¹⁵

Auch im Zusammenhang mit Änderungen bestehender Anlagen, die zu einer Gesamtbelastung führen, die eine Gesundheitsgefährdung darstellt, hat es das Bundesverwaltungsgericht als verfassungskonformes Vorgehen angesehen, den Lärmzuwachs zwar zuzulassen, aber die

111 Näher *Fickert*, Reichweite und Grenzen der Straßenplanung durch Bebauungsplan. Ein Beitrag zum Verhältnis des Bebauungsplans zur straßenrechtlichen Planfeststellung, *BauR* 1988, 678 (681 ff.); *Hoppe/Schlarmann/Buchner/Deutsch* (Fußn. 57), Rdnr. 337 ff.; *Menke*, Die Änderung von Planfeststellungsbeschlüssen oder Plangenehmigungen durch Bebauungsplan, *NVwZ* 1999, 950 ff.; *Ronellenfitsch*, Das Zusammentreffen von qualifizierten Straßenbauplänen (isolierten Bebauungsplänen) mit Fachplanungen, *DVB1* 1998, 653 (658 ff.).

112 Vgl. etwa Art. 38 Abs. 1 BayStrWG, § 38 Abs. 5 Satz 1 StrWG NRW oder § 33 Abs. 2 BremLStrG.

113 So etwa *Bracher* (Fußn. 24), § 41 BImSchG Rdnr. 75; *Jarass* (Fußn. 31), § 41 Rdnr. 70 f.; *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Begr.), *BauGB*, 15. Aufl. 2022, § 9 Rdnr. 62, jeweils m.w.N.

114 So etwa § 38 Abs. 5 Satz 2 StrWG NRW oder § 39 Abs. 7 Satz 2 SächsStrG.

115 *BVerwG*, Urteil vom 26.5.1994 – 7 A 21/93, *NVwZ* 1994, 1002 (1004); dem folgend etwa *Wahl/Dreier*, Entwicklung des Fachplanungsrechts, *NVwZ* 1999, 606 (611); *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015, Rdnr. 4882.

»... Vorbelastung durch eine gleichzeitig eingeleitete Lärmsanierung zu verringern. Nur das Ziel ist verfassungsrechtlich vorgegeben, nicht jedoch die einzusetzenden Mittel.«¹¹⁶

Nachträgliche Schutzauflagen gem. § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG ergehen schließlich bereits begrifflich nachträglich und nicht in einem Zulassungsverfahren. Insgesamt wird damit deutlich, dass die Festsetzung von Schallschutz in gesonderten Verfahren der Rechtsprechung durchaus bekannt ist und hiergegen keine grundsätzlichen Bedenken bestehen.

c) Relevanz der Aussagen der Gesetzesbegründung und der Gesetzesgenese

Dem Anliegen des Gesetzgebers, durch die Zulassungsfreiheit einen zügigen Ausbau der ETCS-Technik zu ermöglichen, entspräche eine Anlehnung an die soeben dargestellten Maßstäbe. Eine im Einzelfall immissionsschutzrechtlich gebotene Lärmschutzmaßnahme mag ihren Auslöser in einer ETCS-Maßnahme finden, kann aber genehmigungstechnisch eigenständig bewältigt werden, wenn eine Festsetzung zusammen mit den eisenbahnrechtlich zulassungsfreien ETCS-Maßnahmen ausscheidet. In Anknüpfung an die Anstoßrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wäre der Vorhabenträger der zulassungsfreien ETCS-Maßnahmen daher gehalten, zeitnah ein selbständiges Planfeststellungsverfahren zur Festsetzung der gesetzlich gebotenen Schallschutzmaßnahmen einzuleiten.

Eine solche Auslegung erscheint angesichts der Offenheit des Gesetzeswortlauts ohne Weiteres vertretbar. Gleichwohl legen die oben wiedergegebenen Passagen der Gesetzesbegründung¹¹⁷ nahe, dass der Gesetzgeber beim Erlass des § 18 Abs. 1a AEG eine andere Lösung intendierte und auch für die Fälle, in denen durch eine ETCS-Maßnahme weitere Baumaßnahmen wie die Errichtung einer Lärmschutzwand erforderlich wird, einen Wegfall der planfeststellungsrechtlichen Zulassungsfreiheit anordnen wollte. Auch wenn sich die Auslegung von Rechtsvorschriften vor allem an den Kriterien des Wortlauts, des systematischen Gesamtzusammenhangs und des Normzwecks auszurichten hat und dem historischen Willen des Gesetzgebers eine nur nachrangige Bedeutung zukommt,¹¹⁸ spricht die Aussage in der Gesetzesbegründung letztlich dafür, diesen Wertungen zu folgen.

Im Hinblick auf die Fallgruppe in § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AEG – im ursprünglichen Gesetzentwurf lediglich: »die Ausstattung einer bestehenden Bahnstrecke mit einer Oberleitung« – wurden jene restriktiven Aussagen der Gesetzesbegründung im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Anlass genommen, den Gesetzeswortlaut zu ergänzen und die Passage »... einschließlich dafür notwendiger räumlich begrenzter baulicher Anpassungen, insbesondere von Tunneln mit geringer Länge oder von Kreuzungsbauwerken« anzuhängen.¹¹⁹ Eine in ihrer Tragweite vergleichbare Korrektur in § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 2 AEG im Wege reiner Interpretation vorzunehmen, wäre mit rechtlichen Risiken verbunden. Dass allein § 18 Abs. 1a

116 BVerwG, Urteil vom 21.3.1996 – 4 C 9/95, BVerwGE 101, 1 (11).

117 Vgl. oben in und bei Fußn. 17 und 104.

118 So etwa OVG Münster, Urteil vom 15.9.2004 – 15 A 4544/02, NVwZ-RR 2005, 495 f. m.w.N.

119 Vgl. zu diesem Einbezug bereits oben Fußn. 16.

Satz 1 Nr. 1 AEG auf andere funktional zusammenhängende Maßnahmen ausgedehnt wurde, die Tatbestände in den anderen Nummern aber unverändert blieben, legt vielmehr einen Umkehrschluss nahe.

4. Zwischenergebnis

Daraus folgt für das geltende Recht: Lösen eisenbahnrechtlich zulassungsfreie ETCS-Maßnahmen im Einzelfall ausnahmsweise Ansprüche auf Lärmvorsorge aus, so unterliegen entsprechende Maßnahmen des aktiven Schallschutzes grundsätzlich dem Planfeststellungsvorbehalt des § 18 Abs. 1 AEG. Unabhängig von der eigenständigen Planfeststellungsbedürftigkeit der entsprechenden Maßnahmen führen solche Ansprüche allerdings vermutlich dazu, dass auch die korrespondierende ETCS-Maßnahme selbst den Charakter einer »Einzelmaßnahme« verliert und die ETCS-Maßnahme und der Schallschutz in einem gemeinsamen Planfeststellungsverfahren festgesetzt werden müssen.

5. Option einer gesetzgeberischen Klarstellung

Um die skizzierten Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und eine zügigere Digitalisierung der Schiene zu ermöglichen, sollte der Gesetzgeber die im Zuge der ETCS-Maßnahmen im Einzelfall erforderlichen Lärmschutzmaßnahmen wie die ETCS-Maßnahme selbst eisenbahnrechtlich zulassungsfrei stellen. Dieses Vorgehen entspräche nicht nur dem engen Zusammenhang beider Maßnahmen, wie er u.a. auch der Einbeziehung »räumlich begrenzter baulicher Anpassungen, insbesondere von Tunneln« in § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AEG zu Grunde lag,¹²⁰ sondern würde solche Vorsorgemaßnahmen analog zur Lärmsanierung nach § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 4 AEG behandeln. Da es im Hinblick auf die Betroffenheiten keinen Unterschied macht, ob eine Lärmschutzwand aus Lärmvorsorge- oder aus Lärmsanierungsgründen errichtet wird, entspricht dieser Vorschlag den impliziten Wertungen der bereits bestehenden Norm.

Eine alternative Lösung könnte darin bestehen, für in Folge der ETCS-Ausrüstung erforderliche Schutzvorkehrungen explizit die Zulässigkeit eines ergänzenden Planfeststellungsverfahrens vorzusehen. Beschleunigungseffekte hätte diese Option letztlich wohl für alle durch § 18 Abs. 1a Satz 1 AEG erfassten Vorhaben.

V. Ergebnisse

Als Ergebnisse dieses Beitrags lassen sich festhalten:

1. Die Ausstattung einer Bahnstrecke mit der ETCS-Technik ist grundsätzlich eine nach § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 2 AEG zulassungsfreie »Einzelmaßnahme«.
2. Eine durch bloße Änderung der Betriebsabläufe bewirkte Blockverdichtung begründet keine Lärmschutzansprüche aus § 41 Abs. 1 BImSchG. Wohl aber sind solche Ansprüche denkbar, wenn ein erheblicher baulicher Eingriff eine anschlie-

¹²⁰ Vgl. oben Fußn. 16 sowie soeben bei Fußn. 119.

ßende Blockverdichtung ermöglicht. Dies kann bei dem Einbau der ETCS-Technik grundsätzlich der Fall sein.

3. Obwohl die Rechtsprechung die Frage bislang noch nicht entschieden hat, sind die flächendeckend erforderlichen Maßnahmen zur Ausstattung vorhandener Schienenwege mit der ETCS-Technik – der Einbau und die Verkabelung von Balisen – keine »erheblichen baulichen« Eingriffe i.S.v. § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV und begründen daher keine Ansprüche auf Lärmvorsorge.
4. Soweit jedoch im Einzelfall in Folge der ETCS-Maßnahmen ein Neubau oder eine Änderung von anderen Bahnanlagen erforderlich wird, können diese baulichen Veränderungen eigenständige erhebliche bauliche Eingriffe darstellen; eine etwaige Lärmerhöhung ist dann im Schallgutachten zu berücksichtigen.
5. Im Einzelfall haben Lärmbetroffene zudem grundrechtliche Ansprüche auf Lärmschutz. Dies ist abhängig von der jeweiligen örtlichen Lärm- und Genehmigungssituation.
6. Auch wenn der Gesetzeswortlaut ein anderes Ergebnis zuließe, legen Aussagen der Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 1a AEG nahe, dass der Gesetzgeber für die Fälle, in denen durch eine ETCS-Maßnahme weitere Baumaßnahmen wie die Errichtung einer Lärmschutzwand erforderlich werden, den Wegfall der Planfeststellungspflicht insgesamt zurücknehmen will.
7. Damit weicht der Gesetzgeber von naheliegenden regelungstechnischen Vorbildern ab, nach denen für ein eisenbahnrechtlich zulassungsfreies Projekt erforderliche aktive Schallschutzmaßnahmen über ergänzende Planfeststellungsverfahren festgesetzt werden können.
8. Um eine zügige Digitalisierung der Schiene zu ermöglichen, sollte der Gesetzgeber die im Zuge der ETCS-Maßnahmen im Einzelfall erforderlichen Lärmschutzmaßnahmen wie die ETCS-Maßnahme selbst zulassungsfrei stellen oder zumindest die Zulässigkeit ergänzender Planfeststellungsverfahren feststellen.