

**Neubewertung des Lärmschutzes an
Bestandsgleisen im Münchner Norden**

Empfehlung Nr. 14-20 / E 02560 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 24 Feldmoching-Hasenberg am 02.04.2019

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16196

1 Anlage

**Beschluss des Bezirksausschusses des
Stadtbezirkes 24 Feldmoching-Hasenberg vom 17.12.2019**
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Die Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 24 Feldmoching-Hasenberg hat am 02.04.2019 die als Anlage beigefügte Empfehlung Nr. 14-20 / E 02560 beschlossen.

In der Empfehlung wird gefordert, dass die Landeshauptstadt München (LHM) in einem externen Rechtsgutachten prüfen lasse, ob infolge bestimmter Eingriffe wie

- einer Erhöhung der zulässigen Achslasten,
- der Einführung von ETCS (European Train Control System) oder
- der Erhöhung der Leistungsfähigkeit durch Linienzugbeeinflussung (LZB) oder Gleiswechselbetrieb (GWB)

eine Neubewertung des Lärmschutzes an Bestandsgleisen möglich und damit ein Anspruch auf Lärmvorsorge im Münchner Norden, speziell im 24. Stadtbezirk, gegeben ist. Des Weiteren wird in der Empfehlung ausgeführt, dass es einen Bestandsschutz im Rahmen von Planfeststellungsverfahren nicht grundsätzlich gäbe. Daher solle mit dem geforderten Rechtsgutachten außerdem geprüft werden, ob die nachträgliche Änderung bzw. der Widerruf von Planfeststellungsbeschlüssen nach § 49 Abs. 2 VwVfG unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist.

Die Bürgerversammlungsempfehlung betrifft ausschließlich den Stadtbezirk 24 Feldmoching-Hasenberg. Sie beinhaltet eine Angelegenheit, für die der Oberbürgermeister zuständig ist (Art. 37 Abs. 1 Nr. 1 Gemeindeordnung i. V. m. § 22 Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt München). Gemäß § 9 Abs. 4 2. Spiegelstrich der Bezirksausschuss-Satzung obliegt somit die Behandlung der Bürgerversammlungsempfehlung dem Bezirksausschuss.

Der Beschluss des Bezirksausschusses hat gegenüber der Verwaltung lediglich empfehlenden Charakter.

In dieser Sitzungsvorlage werden zunächst die aktuelle Situation an den Gleisen der Deutschen Bahn AG (DB AG) im Stadtbezirk 24 Feldmoching-Hasenberg dargestellt und die Lärmschutz-Planungen der DB AG skizziert. Im Anschluss wird darauf eingegangen, ob nach den Aussagen der DB AG an den Gleisanlagen im Stadtbezirk 24 Feldmoching-Hasenberg die in der Empfehlung genannten Maßnahmen (Erhöhung der zulässigen Achslasten, Einführung von ETCS (European Train Control System) sowie Erhöhung der Leistungsfähigkeit durch Linienzugbeeinflussung (LZB) oder Gleiswechselbetrieb (GWB)) durchgeführt werden oder geplant sind und ob zu deren Beurteilung ein externes Rechtsgutachten erforderlich ist. Schließlich werden die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Anspruchs auf Lärmvorsorge dargestellt.

1. Aktuelle Situation an den Gleisen im Stadtbezirk 24 Feldmoching-Hasenberg, Lärmschutz-Planungen der DB AG

1.1 Bestehende Schieneninfrastruktur

Durch den Stadtbezirk 24 verlaufen die Bahnstrecken 5500 „München-Regensburg“, 5560 „Nordring“, 5566 „Verbindungsstrecke Bahnhof Feldmoching - Nordring“ sowie 5570 „Verbindungsstrecke Bf Milbertshofen - Strecke 5566“. An den Bahnstrecken liegen zum einen der Rangierbahnhof (Rbf) München Nord, zum anderen die Bahnhöfe Feldmoching sowie Milbertshofen. Die Situierung ist zur besseren Übersicht für die nachfolgenden Ausführungen schematisch dargestellt.



1.2 Derzeitige Planfeststellungen

Hinsichtlich der derzeitigen Planfeststellungen wurde das dafür zuständige Eisenbahn-Bundesamt (EBA) um Stellungnahme gebeten. Ausweislich des Schreibens des EBA vom 14.08.2019 bestehen im Stadtbezirk 24 Feldmoching-HasenbergI zwei rechtsverbindliche Planfeststellungsbeschlüsse, zudem läuft ein Planfeststellungsverfahren:

- Planfeststellungsbeschluss vom 07.05.1982 für die Errichtung des Rangierbahnhofs München Nord
- Planfeststellungsbeschluss vom 19.04.1993 für die Verlegung der Verbindungsstrecken München-Feldmoching – Rbf München Nord und München-Feldmoching – München-Milbertshofen
- Die Planunterlagen und der Planfeststellungsbeschluss zum derzeit laufenden Planfeststellungsverfahren für das Eisenbahnstellwerk München-Milbertshofen / Freimann, welches Relevanz für die Strecken 5560, 5566 und 5570 haben kann, werden derzeit am Nürnberger Standort des EBA bearbeitet.

Darüber hinaus laufen derzeit Planungen der DB AG zur Reaktivierung der so genannten Feldmochinger Kurve sowie zur Erneuerung des bestehenden Bahnübergangs in der Wilhelmine-Reichard-Straße. Der Sachstand zu diesen Planungen wurde im Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung mit der Sitzungsvorlage „Feldmochinger Kurve - Sachstandsbericht und Neubau Bahnquerung Wilhelmine-Reichard-Straße“ vom 04.07.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11059) ausführlich dargestellt. Demnach wird für die Erneuerung des bestehenden Bahnübergangs ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden, die Feldmochinger Kurve wird wie dort dargestellt in den räumlichen Umgriff dieser Planfeststellung aufgenommen. Über ggf. erforderliche Maßnahmen zum Lärmschutz für diese beiden Planungen wird im Rahmen des entsprechenden Planfeststellungsverfahrens entschieden werden.

1.3 Von der DB AG derzeit verfolgte Lärmschutzmaßnahmen an den Gleisen im Stadtbezirk 24 Feldmoching-HasenbergI

Wie bereits in der o. g. Sitzungsvorlage „Feldmochinger Kurve - Sachstandsbericht und Neubau Bahnquerung Wilhelmine-Reichard-Straße“ des Referats für Stadtplanung und Bauordnung vom 04.07.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11059) dargestellt, können an bestehenden Bahnstrecken nach den Vorgaben der „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes“ (Lärmsanierungsrichtlinie) des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), welche zum 01.01.2019 neu in Kraft getreten ist, Zuwendungen gewährt werden (siehe auch Kap. 3.1).

Sowohl die Strecke 5500 „München-Regensburg“ als auch die Strecke 5566 „Verbindungsstrecke Bahnhof Feldmoching – Nordring“ sind nach Angaben der DB Netz AG gemäß Schreiben vom 21.08.2019 als „Lärmsanierungsprojekt München Strecke 5500“ in Anlage 1 des Gesamtkonzepts der Lärmsanierung (erstellt durch das BMVI nach Kap. 2.2 der Lärmsanierungsrichtlinie) enthalten und befinden sich derzeit in der schalltechnischen Untersuchungsphase. Der Untersuchungsbereich erstreckt sich von der Bahnstrecke 5560 über Feldmoching hinaus bis zur Bundesautobahn (BAB) 99. Die Förderfähigkeit der Lärmschutzmaßnahmen wird, so die DB AG, nach der Lärmsanierungsrichtlinie bewertet. Während der schalltechnischen Untersuchung wird die Situation vor Ort mittels eines Gutachtens erfasst, der Grad der Betroffenheit bestimmt und anschließend in einer ersten Betrachtung mögliche Maßnahmen diskutiert. Das Ergebnis wird dann von der DB AG mit dem EBA abgestimmt. Ist der Bau von Lärmschutzwänden nach der Lärmsanierungsrichtlinie förderfähig, findet im nächsten Schritt die Planung statt, worauf das Planrechtsverfahren folgt. Die Gesamtdauer beträgt erfahrungsgemäß meist einige Jahre.

2. Zu den drei in der Empfehlung genannten Maßnahmen

Die Empfehlung Nr. 14-20 / E 02560 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 24 Feldmoching-HasenbergI am 02.04.2019 führt insbesondere aus, dass

- eine Erhöhung der zulässigen Achslasten,
- eine Einführung von ETCS (European Train Control System) oder
- eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit durch Linienzugbeeinflussung (LZB) oder Gleiswechselbetrieb (GWB)

einen Anspruch auf Lärmvorsorge auslöse.

Diesbezüglich teilte die DB Netz AG auf Anfrage des Referats für Gesundheit und Umwelt mit Schreiben vom 21.08.2019 mit, dass derartige Maßnahmen im Bereich des 24. Stadtbezirkes weder derzeit durchgeführt würden noch in Planung seien.

Da ausweislich der Stellungnahme der DB Netz AG vom 21.08.2019 keine der in der Empfehlung genannten Maßnahmen geplant ist, ist aus Sicht des Referats für Gesundheit und Umwelt auch keine Erstellung eines externen Rechtsgutachtens erforderlich.

Um dennoch der Intention der Empfehlung gerecht zu werden, werden nachfolgend die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt, innerhalb derer ein Anspruch auf Lärmvorsorge bestehen kann. Dabei wird auch die Frage der Durchbrechung der Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen behandelt.

3. Grundsätzliche Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen

3.1 Zuständigkeiten, Unterscheidung zwischen Lärmvorsorge und Lärmsanierung

Zuständig für die Planung und Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen an Eisenbahnstrecken des Bundes ist die Deutsche Bahn AG (DB AG). Die Aufsichtsbehörde nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz ist das Eisenbahn-Bundesamt (EBA). Beim Lärmschutz an Verkehrswegen ist zu unterscheiden zwischen der (zwingenden) Lärmvorsorge beim Neubau und der wesentlichen Änderung von Schienenwegen und der (freiwilligen) Lärmsanierung an bestehenden, baulich nicht zu verändernden Schienenwegen.

(Zwingende) Lärmvorsorge

Bei einem Neubau oder einer wesentlichen baulichen Änderung eines Schienenweges (z. B. bauliche Erweiterung um ein oder mehrere durchgehende Gleise) kann sich ein Rechtsanspruch auf Schutz vor dem aufgrund der Baumaßnahme künftig zu erwartenden Verkehrslärm aus §§ 41 ff. Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in Verbindung mit der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) ergeben. Voraussetzung ist, dass die errechneten Lärmbelastungen die dort festgelegten Grenzwerte überschreiten.

(Freiwillige) Lärmsanierung

Für den Lärmschutz an bestehenden Schienenwegen sind, sofern an diesen keine wesentliche bauliche Änderung eines Schienenweges erfolgt, keine verbindlichen gesetzlichen Regelungen vorhanden. Der Lärmschutz an bestehenden Schienenwegen wird als Lärmsanierung bezeichnet. Sie kann als freiwillige Leistung des Bundes nach Haushaltsrecht gewährt werden.

Grundlage für die Gewährung der Zuwendungen für die freiwillige Lärmsanierung an Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes - und damit auch der Deutschen Bahn AG - ist die zum 01.01.2019 neu gefasste Lärmsanierungsrichtlinie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Mit der Neufassung der Lärmsanierungsrichtlinie gingen einige Änderungen einher. Waren davor nur konventionelle Schallschutzwände sowie Schallschutzfenster als Lärmsanierungsmaßnahmen förderfähig, so sind gemäß der neuen Lärmsanierungsrichtlinie nun auch niedrigere Lärmschutzwände, Schienenstegdämpfer oder -abschirmungen sowie Schienenschmiereinrichtungen förderfähig. Betrachtet werden dabei Gebäude, die vor dem 01.01.2015 errichtet wurden oder deren zugehöriger Bebauungsplan vor diesem Zeitpunkt rechtskräftig geworden ist. Das EBA ist Bewilligungsbehörde für die Maßnahmen der Lärmsanierung und entscheidet über entsprechende Förderanträge.

3.2 Zum Anspruch auf Lärmvorsorge nach § 41 BImSchG

Rechtsgrundlage für einen Anspruch auf das Ergreifen von Lärmschutzmaßnahmen im Rahmen der Lärmvorsorge ist § 41 BImSchG i. V. m. der 16. BImSchV.

§ 1 Verkehrslärmschutzverordnung lautet:

„(1) Die Verordnung gilt für den Bau oder die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen sowie von Schienenwegen der Eisenbahnen und Straßenbahnen (Straßen und Schienenwege).

(2) **Die Änderung ist wesentlich, wenn**

1. ein **Schienenweg um ein oder mehrere durchgehende Gleise baulich erweitert wird** oder

2. **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.

Eine Änderung ist auch wesentlich, wenn der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms von mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder 60 Dezibel (A) in der Nacht durch einen erheblichen baulichen Eingriff erhöht wird; dies gilt nicht in Gewerbegebieten.“

Voraussetzung eines Anspruchs bei bestehenden Schienenwegen ist damit das Vorliegen einer erheblichen baulichen Änderung der Schienenwege, welche zu einer Erhöhung des Beurteilungspegels führt.

Nur bauliche Eingriffe erfasst

Das BVerwG gelangt - ausgehend vom Wortlaut von § 1 Verkehrslärmschutzverordnung - in ständiger Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.10.1998 - 11 A 3-98, vgl. auch VGH Kassel, Urteil vom 12.06.2012 - 2 C 2435/11.T) zu dem Ergebnis, dass ein Anspruch auf Lärmvorsorge nach § 41 BImSchG nur dann bestehen kann, wenn an dem betroffenen Schienenweg eine bauliche Änderung erfolgt. Die Änderung muss sich demnach auf die bauliche Substanz des vorhandenen Schienenwegs beziehen.

Keine Änderungen im Sinne dieser Rechtsprechung sind folglich z. B. bauliche Maßnahmen, die das Zubehör oder solche Nebenanlagen betreffen, die nicht zum Schienenweg gehören (z. B. Signalanlagen)¹ oder rein betriebliche Maßnahmen wie die Einführung eines Halbstundentaktes.

Erheblichkeit des baulichen Eingriffs

Der bauliche Eingriff muss zudem, um einen Anspruch nach § 41 BImSchG auslö-

¹ Landmann/Rohmer UmweltR/Bracher, 89. EL Februar 2019, BImSchG § 41 Rn. 29, 33.

sen zu können, auch erheblich sein (vgl. § 1 Abs. 2 16. BImSchV).

Dabei geht das BVerwG von einem funktionalen Verständnis des Begriffs des „erheblichen Eingriffs“ aus (vgl. BVerwG BeckRS 2013, 56311 Rn. 22²). Demnach kommt es „bei einer die einzelnen Bauabschnitte übergreifenden Betrachtungsweise entscheidend darauf an, ob durch die Baumaßnahmen die vorausgesetzte oder planerisch gewollte Leistungsfähigkeit des Verkehrsweges erhöht wird.“ Werden demnach umfangreiche Ertüchtigungsmaßnahmen im Bereich der Erdbauwerke und des Gleisunterbaus durch den Einbau eines Tragschichtsystems vorgenommen, mit dem Ziel, die Streckengeschwindigkeit und die Radlast zu erhöhen, stellt dies nach der Rechtsprechung des BVerwG einen tauglichen Ansatzpunkt für die Annahme eines erheblichen baulichen Eingriffs dar.³

Bloße Instandhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen sowie Bagatellen sind demgegenüber regelmäßig nicht im vorgenannten Sinne erheblich und werden deshalb nicht erfasst. Dies gilt auch dann, wenn sie aus technischer Sicht einem Neubau nahekommen und wenn für den betreffenden Streckenabschnitt in der Vergangenheit keine Planfeststellung erfolgte, da sie seinerzeit nicht vorgesehen war.⁴

Erhöhung des Beurteilungspegels

Der erhebliche bauliche Eingriff muss schließlich zu einer Erhöhung des Beurteilungspegels 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 oder
- von mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder 60 Dezibel (A) in der Nacht außerhalb von Gewerbegebieten

führen, vgl. § 1 Abs. 2 Verkehrslärmschutzverordnung.

Ob dies bei einer konkreten Maßnahme der Fall ist, wird im Planungsverfahren im Rahmen einer schalltechnischen Untersuchung geprüft. Die erforderlichen Berechnungen erfolgen nach den Vorgaben der 16. BImSchV, Anlage 2: Berechnung des Beurteilungspegels für Schienenwege (Schall 03).

2 vgl. auch BeckOK UmweltR/Reese, 50. Ed. 1.12.2017, BImSchG § 41 Rn. 15-19.

3 BVerwG Urt. v. 18.7.2013 – 7 A 9.12 Rn. 22

4 BeckOK UmweltR/Reese BImSchG § 41 Rn. 17

4. Nachträgliche Änderung bzw. Widerruf von Planfeststellungsbeschlüssen

Zu dem im Antrag angesprochenen Bestandsschutz im Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff. VwVfG) sowie dem Widerruf von Planfeststellungsbeschlüssen ist Folgendes festzustellen:

Es gibt die Möglichkeit, den Planfeststellungsbeschluss wegen nachträglich eingetretener oder bekannt gewordener Änderungen der Sach- und Rechtslage unter den Voraussetzungen des § 48 VwVfG (Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts) und des § 49 VwVfG (Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts) teilweise zu widerrufen oder zurückzunehmen.

Rücknahme und Widerruf stehen allerdings im Ermessen der Planfeststellungsbehörde, wobei wegen der damit verbundenen Eingriffswirkung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Die herrschende Meinung begrenzt den (teilweisen) Widerruf (§ 49) auf diejenigen Fälle, in denen nachträgliche Anordnungen nach § 75 Abs. 2 Satz 2 und 3 VwVfG nicht ausreichen, um den gebotenen Schutz von privaten Rechten zu gewährleisten oder eine angemessene Entschädigung in Geld nach § 75 Abs. 2 Satz 4 VwVfG nicht erfolgt (Kopp/Ramsauer, Kommentar zum VwVfG, 17. Auflage 2016, § 75 Rn. 42).

§ 75 VwVfG verwirklicht damit einen ultima-ratio-Gedanken: Der Vorhabenträger wird vor einem Widerruf eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses geschützt, so lange anfänglich nicht voraussehbare Wirkungen auf Rechte Dritter durch andere Maßnahmen (z. B. passiver Schallschutz) abgewendet oder finanziell ausgeglichen werden können. So können etwa Beschränkungen von Regelungen des Flugbetriebs eines Flughafens nicht verlangt werden, wenn unzumutbaren Beeinträchtigungen – etwa Lärmimmissionen – durch Anordnung passiven Lärmschutzes ausreichend wirksam begegnet werden kann.⁵

5. Fazit

Die DB Netz AG hat mitgeteilt, dass die in der Empfehlung angeführten Maßnahmen im Bereich des 24. Stadtbezirks weder durchgeführt werden noch in Planung sind. Aus diesem Grund ist die Erstellung eines externen Rechtsgutachtens, wie in der Empfehlung gefordert, derzeit nicht erforderlich.

Der Empfehlung Nr. 14-20 / E 02560 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 24 Feldmoching-Hasenberg kann deshalb hinsichtlich der Beauftragung eines externen Rechtsgutachtens nicht entsprochen werden.

⁵ Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 75 Rn. 63-67.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung abgestimmt.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Jens Röver sowie die Stadtkämmerei und das Referat für Stadtplanung und Bauordnung haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Von der Sachbehandlung der Empfehlung Nr. 14-20 / E 02560 „Neubewertung des Lärmschutzes an Bestandsgleisen im Münchner Norden“ als laufende Angelegenheit wird Kenntnis genommen.
2. Der Empfehlung Nr. 14-20 / E 02560, ein externes juristisches Gutachten zur Frage erstellen zu lassen, ob die Erhöhung der Achslasten, die Einführung eines ETCS (European Train Control System) oder die Erhöhung der Leistungsfähigkeit durch Linienzugbeeinflussung (LZB) oder Gleiswechselbetrieb (GWB) einen Anspruch auf Lärmvorsorgemaßnahmen auszulösen vermag, kann nicht entsprochen werden, da derartige Maßnahmen im Gebiet des Stadtbezirks 24 Feldmoching-Hasenberg nach Aussage der DB Netz AG weder durchgeführt werden noch geplant sind.
3. Die Empfehlung Nr. 14-20 / E 02560 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 24 Feldmoching-Hasenberg vom 02.04.2019 ist damit satzungsgemäß erledigt.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Bezirksausschuss des Stadtbezirkes 24 Feldmoching-Hasenberg der
Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Markus Auerbach

Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

IV. WV Referat für Gesundheit und Umwelt, RGU-RL-RB-SB

1. Die Übereinstimmung dieses Abdruckes mit dem beglaubigten Original wird bestätigt.

2. An

den Bezirksausschuss 24 Feldmoching-Hasenberg

das Revisionsamt

die Stadtkämmerei

das Direktorium - HA II/BAG Nord (zu Az. 14-20 / E 02560) 1-fach

das Referat für Stadtplanung und Bauordnung

<GGF. WEITERE ABDRUCKEMPFÄNGER>

zur Kenntnis.

Am _____
Referat für Gesundheit und Umwelt
RGU-RL-RB-SB