

Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts

- 5. Jahrestagung zum Eisenbahnrecht in Tübingen -

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard *Stüer* und Caspar David *Hermanns*, Münster/Osnabrück

Deutsches Verwaltungsblatt Heft 22/99

Die Jahrestagungen zum Eisenbahnrecht sind umgezogen. Während die Beratungen bereits viermal in der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer stattfanden, hat die Tagung nunmehr in der traditionsreichen Universitätsstadt Tübingen eine neue Heimat gefunden. Und das hat einen einfachen Grund. Prof. Dr. Willi *Blümel* (Speyer), der die bisherigen Jahrestagungen gemeinsam mit dem Eisenbahn-Bundesamt vorbereitet und ausgerichtet hatte, gab die Stafette nach seiner Emeritierung an seinen ehemaligen Schüler Prof. Dr. Michael *Ronellenfüsch* weiter, der an der Eberhard-Karls-Universität in Tübingen lehrt und dort die Forschungsstelle für Planungs-, Verkehrs- und Technikrecht leitet. So konnten Universitätskanzler Prof. Dr. Georg *Sandberg*, der Präsident des Eisenbahn-Bundesamtes Dipl.-Ing. Horst *Stuchly* und Vizepräsident Ralf *Schweinsberg* (Bonn) bei strahlendem Herbstwetter am 8./9.9.1999 im großen Sitzungssaal der Neuen Aula unweit der Tübinger Innenstadt mehr als 100 Eisenbahn-, Planungs- und Umweltrechtler zu einem dichtgedrängten Tagungsprogramm begrüßen. Neben neuen Entwicklungen von eisenbahnrechtlicher Planung und Planfeststellung, die sozusagen zum Pflichtprogramm der Eisenbahnrechtler gehören, wurden Vorstellungen zur Novellierung eisenbahnrechtlicher Vorschriften unterbreitet. Aber auch der europarechtliche Blick nach Brüssel und in andere europäische Hauptstädte fehlte nicht.

Planungs- und Vergaberecht

Den Anfang bildeten übergreifende Fragen von Planung und Vergabe. Infrastrukturmaßnahmen der öffentlichen Hand bedürfen einer umfangreichen Vorbereitung und Begleitung durch die Verwaltung. An ein traditionell mehrjähriges Planungsverfahren schließen sich die Vergabe der Aufträge und die eigentliche Bauphase an. Die vielfach als zu langwierig empfundenen Planverfahren, denen nicht selten ein dreinstanzliches Gerichtsverfahren folgte, sind allerdings durch die verschiedenen Beschleunigungsgesetze erheblich verkürzt worden. Auch der Rechtsschutz ist heute deutlich gestutzt. Denn die meisten Großverfahren beginnen mittlerweile gleich beim dann erstinstanzlich zuständigen *OVG*. Für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit ist sogar unmittelbar das *BVerfG* erst- und letztinstanzlich zuständig. Für alle anderen Verfahren ist nach der 6. *VwGO*-Novelle zumeist der Einzelrichter des Verwaltungsgerichts erstinstanzlich und grundsätzlich auch letztinstanzlich zuständig, findet doch nach Einführung von Zulassungsberufung und Zulassungsbeschwerde ein Berufungsverfahren nur noch statt, wenn die Berufung zuvor vom *OVG* zugelassen worden ist. Und das kommt kaum noch vor.¹

Zur weiteren Einschränkung der Klagerechte führen Bedarfsgesetze, in denen die Planrechtfertigung gesetzlich festgeschrieben wird, und vor allem Investitionsmaßnahmegesetze², die an die Stelle eines

Planfeststellungsbeschlusses treten und gegen die nur noch das *BVerfG* angerufen werden kann.³

Im anschließenden Vergabeverfahren ist das alles ganz anders, machte *RiBVerfG* Dr. Siegfried *Broß* (Karlsruhe) deutlich. Hier ist durch die *GWB*-Novelle ein recht üppiger Rechtsschutz des nicht berücksichtigten Mitbieters eingerichtet worden. „Natürlich muß ein fairer Wettbewerb gesichert sein. Aber es ist nicht einzusehen, daß selbst ein weit abgeschlagen Mitbewerber die rechtliche Möglichkeit hat, die Vergabe um Monate, ja sogar Jahre zu verzögern“, legte der frühere *BGH*-Richter unter allgemeiner Zustimmung den Finger in die Wunde. Denn der subjektive Rechtsschutz im Vergaberecht sei kein Selbstzweck, sondern diene der Wahrung materieller Rechtspositionen und vor allem einem fairen Vergabeverfahren.

Zugleich erinnerte *Broß* an die finanziellen Folgewirkungen, die mit einer solchen Verzögerungstaktik verbunden sein können. Denn gelinge es einem Mitbewerber, im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes eine Auftragsvergabe zu verhindern, müsse vielfach neu verhandelt werden, weil die Bindungsfristen abgelaufen seien. Diesen Fehlentwicklungen müsse dadurch entgegengewirkt werden, daß der Rechtsbehelf eines Mitbieters nur dann aufschiebende Wirkung haben könne, wenn in der Sache ausreichende Aussichten bestünden. Vor allem sei nicht einzusehen, daß selbst Mitbieter, die wegen eines völlig überhöhten Angebots nicht in die engere Wahl für den Zuschlag gekommen seien, die Vergabe um Monate verzögern könnten.

Broß verband dies mit einem dringenden Appell an den Gesetzgeber, das Vergaberecht mit dem vorgeschalteten Planungsrecht zu harmonisieren. Wie im Planungsrecht, müsse der Rechtsschutz auf berechnete eigene Belange des Einwendungsführers beschränkt werden. Die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen dürfe ebenfalls nur bei entsprechender eigener Betroffenheit und hinreichenden Erfolgsaussichten in der Hauptsache eintreten. Die Fehlentwicklungen seien wohl auch ein Stückweit darauf zurückzuführen, daß sich die Juristen in der Vergangenheit aus dem Vergaberecht vielfach zu eilig verabschiedet und das Terrain den Technikern überlassen hätten.

In der *Diskussion* konnte *Broß* lebhafte Zustimmung ernten. Eine Harmonisierung von Planungsrecht und Vergaberecht wurde allgemein als dringlich erachtet. Dabei gelte es allerdings, die richtige Mitte zu halten zwischen einem

Bundesgrenze (A 11) v. 2. 3. 1994 (BGBl. I 734) sowie Gesetz über den Bau der Südumfahrung Stendal der Eisenbahnstrecke Berlin -- Oebisfelde v. 29. 10. 1993 (BGBl. I 1906). Zu verfassungsrechtlichen Bedenken gegen solche Gesetzesplanungen *Blümel* DVBl. 1997, 205; *Stüer* DVBl. 1991, 1333.

¹ *Stüer*, NWVBL 1999, 260.

² Vgl. dazu Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar West – Wismar Ost der Bundesautobahn A 20 Lübeck –

³ *BVerfG*, Beschluß v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93 –, DVBl. 1997, 42 = NJW 1997, 383 – Südumfahrung Stendal; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2072.

überzogenen Rechtswege- und Rechtsmittelstaat einerseits und der Maxime, auch mit berechtigten Bürgerinteressen kurzen Prozess zu machen andererseits. Auch war sich die Runde einig, daß Symmetriefehler zwischen Planfeststellung und Vergaberecht durch eine innere Harmonisierung der Rechtsbereiche vermieden werden müßten.

Fachplanung und Raumordnung

Das ROG 1998 hat nicht nur durch die Begriffsbestimmungen in § 3 ROG mehr begriffliche Klarheit geschaffen, sondern auch das Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung neu geordnet. Vor allem sind über öffentliche Stellen (§ 3 Nr. 5 ROG) hinaus auch Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, nach Maßgabe der §§ 4 und 5 ROG an die Ziele der Raumordnung gebunden. Anlaß für diese Neuregelung war vor allem die Privatisierung von Post und Bahn, die auch im neuen Gewande privatrechtlicher Organisationen an die Raumordnung gebunden sind. Die Bindungswirkung an die Ziele der Raumordnung kann sich daher auch für die Eisenbahnverkehrsverwaltung bei Planung und Bau von Eisenbahnanlagen ergeben.

Allerdings ist die Bindungswirkung nicht uneingeschränkt, sondern kann durch einen Widerspruch der Eisenbahnverwaltung relativiert werden, machte ORR Bernhard Rieger (Berlin) vom Eisenbahn-Bundesamt deutlich. § 5 Abs. 2 ROG sieht bei abweichenden Meinungen ein Konsensverfahren vor, wonach sich die Beteiligten innerhalb von drei Monaten um eine einvernehmliche Lösung zu bemühen haben. Gelingt dies nicht, kann die jeweilige Fachverwaltung Widerspruch einlegen. Der Widerspruch läßt die Bindungswirkung an das Ziel der Raumordnung gegenüber der widersprechenden Stelle oder Person nicht entstehen, wenn dieses (1) auf einer fehlerhaften Abwägung beruht oder (2) mit der Zweckbestimmung des Vorhabens nicht in Einklang steht und das Vorhaben nicht auf einer anderen geeigneten Fläche durchgeführt werden kann (§ 5 Abs. 3 ROG).

Die Raumordnung kann daher einen Vorrang für sich nur in Anspruch nehmen, wenn sie auch die fachplanerischen Belange ordnungsgemäß in ihre Abwägung eingestellt und in ihrer Bedeutung in der Gesamtentscheidung verarbeitet hat. Die Fachplanung ihrerseits kann sich der Bindungswirkung aber auch dann entziehen, wenn das Vorhaben auf einer anderen geeigneten Fläche nicht durchgeführt werden kann. Rieger sprach sich dafür aus, an die Freizeichnungsmöglichkeiten der Fachplanung keine zu hohen Anforderungen zu stellen, sondern die allgemeinen Grundsätze heranzuziehen, die für die Abwägung von Alternativen im Fachplanungsrecht gelten. Sind die ernsthaft in Betracht kommenden Alternativen bei der Planfeststellung abgewogen worden, ist die Inanspruchnahme der vorgesehenen Fläche nach den Worten von Rieger auch erforderlich, so daß die Bindung an die Ziele der Raumordnung entfällt.

Bei dem Vergleich unterschiedlicher Trassen können auch handfeste Mehrkosten zu Buche schlagen, die sich bereits bei einer kleinräumigen Betrachtung ergeben, selbst wenn der Mehraufwand im Verhältnis zu den Gesamtkosten des Projekts nicht sonderlich bedeutsam ist.

In der *Diskussion* wurde vor allem die Sorge laut, daß eine überbordende Raumordnung durch zu strenge Zielvorgaben die Fachverwaltung ebenso wie die Bauleitplanung unzulässig einenge. Vor allem sei nicht einzusehen, daß der Bund bei seinen Vorhaben an die Landesplanung gebunden sei und daher seine im Gesamtinteresse erforderlichen Maßnahmen nicht durchsetzen könne. Denn die Raumordnung dürfe nicht einen die anderen Planungsbereiche überwölbenden Vorrang erhalten. Eine nicht zu unterschätzende Gefahr ergebe sich auch aus der Umweltgrundlagenplanung, die im Rahmen des Entwurfs eines Umweltgesetzbuchs I darauf ausgerichtet sei, Umweltbelange in Ziele umzusetzen, erklärte Rechtsanwalt Prof. Dr. Werner Hoppe (Stuttgart/Berlin) und fügte leicht resignierend hinzu: „Dann ist jegliche kommunale Planung und Fachplanung wohl am Ende.“

Planfeststellung und Denkmalschutz

Im Planfeststellungsbeschluß ist über die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange zu entscheiden. Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich (§ 75 Abs. 1 VwVfG) Diese mit dem Planfeststellungsbeschluß verbundene formelle Konzentrationswirkung stellt die Planfeststellungsbehörde allerdings nicht von dem materiellen Entscheidungsprogramm frei, das sich aus dem jeweiligen Fachrecht ergibt.⁴ Dies gilt auch im Verhältnis von Planfeststellung und Denkmalrecht, wie Prof. Dr. Willi Spannowsky verdeutlichte.

Der Kaiserslauterner Planungsrechtler hatte dafür auch eine Reihe eindrucksvoller Beispiele zur Hand, an denen er das Spannungsfeld zwischen Eisenbahnrecht und Denkmalschutz erläuterte: Ein unter Denkmalschutz stehendes Bahnhofsgebäude soll einem Neubau weichen. Der Neubau eines Bahnhofs führt zur Beeinträchtigung eines schutzwürdigen städtebaulichen Ensembles. Ein unter Denkmalschutz gestellter Rundlokschuppen wird nicht mehr für Bahnzwecke verwendet. Auf dem Bahngelände wird ein Schrottplatz betrieben. Im Bahnhofsgebäude wird ein Drogerie- und Supermarkt eröffnet. Der Bahnhof soll umgebaut und um ein Dienstleistungszentrum mit einer Verkaufsfläche von 33.0000 qm ergänzt werden (Bahnhof Leipzig). Die Bahnstromleitung wird an ein unter Denkmalschutz stehende Kirchengebäude bis zu einer Entfernung von 120 m herangeführt. Ein Bahnfrachtzentrum beeinträchtigt ein Denkmal. Soll in diesen Fällen der Denkmalschutz Vorrang erhalten oder muß er den Belangen der Eisenbahn weichen?

Im Bauplanungsrecht sind Belange des Denkmalschutzes in der Abwägung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 Nr. 4 und 5 BauGB). Es können sich aber auch Vorränge gegenüber dem Bauplanungsrecht ergeben, wenn das Denkmalrecht dies vorsieht. So bedarf der Abbruch eines Denkmals einer Abbruchgenehmigung, die durch den Bebauungsplan nicht ersetzt werden kann. Wird die denkmalrechtliche

⁴ BVerwG, Urteil v. 4.5.1988 – 4 C 22.87 –, DVBl. 1988, 960 = BVerwGE 79, 318 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 575 – ortsgebundener Kiesabbau.

Abbruchgenehmigung nicht erteilt, können entgegenstehende Festsetzungen des Bebauungsplans nicht verwirklicht werden. Der Bebauungsplan geht vielmehr ins Leere.

Die privilegierte Fachplanung hat zwar unter den Voraussetzungen des § 38 BauGB im Sinne einer materiellen Konzentrationswirkung einen Vorrang gegenüber der Bauleitplanung. Gegenüber dem anderen Fachrecht besteht dieser Vorrang aber nicht ohne weiteres. Vielmehr ist die Planfeststellung grundsätzlich an das materielle Entscheidungsprogramm des Fachrechts gebunden, wenn nicht das Gesetz eine materielle Konzentrationswirkung vorsieht. In diesem Fall bestimmt das Planfeststellungsrecht den Umfang der Anwendbarkeit des sonstigen Fachrechts selbst. Die Planfeststellung entscheidet damit auch über die Belange des Denkmalschutzes in dem Sinne, daß ihre Entscheidung zugleich auch die denkmalrechtliche Erlaubnis zum Eingriff in das Denkmal umfaßt. Das materielle Entscheidungsprogramm des Denkmalrechts ist aber gleichwohl auch in der Planfeststellung abzuarbeiten.

Wirkt daher das eisenbahnrechtliche Vorhaben auf Belange des Denkmalschutzes ein, so ist von der Planfeststellungsbehörde zu prüfen, ob die jeweiligen denkmalrechtlichen Vorschriften eingehalten sind. Sieht das Denkmalrecht Ausnahmen oder Befreiungen vor, müssen deren Voraussetzungen geprüft werden. Nach Möglichkeit sind dabei die denkmalrechtlichen Vorschriften so auszulegen, daß eine Harmonisierung mit den jeweiligen Fachinteressen des planfeststellungsbedürftigen Vorhabens erreicht wird.⁵ Dies gilt übrigens auch im Verhältnis zwischen Bauleitplanung und Fachrecht sowie verschiedenen Fachrechten untereinander.

In der sehr engagiert geführten Diskussion wurde auch darauf verwiesen, daß der Vorrang der Fachplanung gegenüber der Bauleitplanung nur in der Reichweite des jeweiligen fachrechtlichen Zweckes bestehe.⁶ Die Eisenbahnplanung dürfe daher nicht außerhalb ihrer Anlagen und ihres eigentlichen unternehmerischen Zwecks in die städtebauliche Planung eingreifen. Ob und in welchem Umfang gegenüber denkmalrechtlichen Belangen ein Vorrang des Fachplanungsrechts besteht, wurde durchaus unterschiedlich beurteilt. Teilweise wurde für Anlagen und Einrichtungen des Bundes ein Vorrang des Bundesrechts gesehen, das auch entgegenstehendes Denkmalrecht des Landes überwinden könne. Andere Teilnehmer sahen den Bund im Gegensatz dazu in vollem Umfang an das Denkmalrecht der Länder gebunden. Die Planfeststellungsbehörde müsse daher die jeweiligen Denkmalgesetze anwenden, könne allerdings auf eine Harmonisierung zwischen den jeweiligen Fachrechten hinwirken.

Betriebsfestsetzungen in der Planfeststellung

Schienenwege von Eisenbahnen einschließlich der für den Betrieb der Schienenwege notwendigen Anlagen und der Bahnstromfernleitungen (Betriebsanlagen der Eisenbahn)

dürfen nur gebaut oder verändert werden, wenn der Plan zuvor festgestellt worden ist. Dabei sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Mit diesen Worten umschreibt § 18 Abs. 1 AEG das Entscheidungsprogramm für die eisenbahnrechtliche Planfeststellung. Ist der Planfeststellungsbeschluß unanfechtbar geworden, sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen (§ 75 Abs. 2 VwVfG). Die Planfeststellung bezieht sich daher nicht nur auf die baulichen Anlagen, sondern auch auf den Betrieb.

In welchem Umfang allerdings der Betrieb der Bahnanlagen Gegenstand von Festsetzungen der Planfeststellung sein kann, ist bisher noch nicht abschließend geklärt.⁷ Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch (Tübingen) sprach sich dafür aus, auch Betriebsfestsetzungen in dem Umfang in die Planfeststellung einzubeziehen, wie sie für die Abwägungsentscheidung erforderlich sei. „Betriebsfestsetzungen im Planfeststellungsbeschluß sind zulässig, wenn ohne sie die Abwägung zu Lasten des Vorhabenträgers ausginge oder defizitär wäre“, faßte der Tübinger Planungsrechtler seine Position zusammen. Für den Vorhabenträger ergebe sich daraus der Vorteil, daß Einwendungen in dem einbezogenen Umfang auch gegen den Betrieb ausgeschlossen seien (§ 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG).

In der Diskussion wurden diese Vorteile durchaus gesehen. VorsRiBVerwG Eckart Hien (Berlin) leitete den Regelungsumfang für Betriebsfestsetzungen vor allem aus dem Abwägungsgebot ab. Es herrschte aber teilweise auch Skepsis vor. Denn es bestehe die Gefahr, daß mit der Erweiterung des Regelungsprogramms auch weitergehende Forderungen von Betroffenen an die Planfeststellung gestellt würden. Dann könne der gut gemeinte Ratschlag, auch Betriebsfestsetzungen in größerem Umfang in die Planfeststellung einzubeziehen, in zu große Fesseln für den Vorhabenträger umschlagen, die nur durch eine erneute Planfeststellung gelöst werden könnten. Große Sorgen verband Blümel unter Zustimmung mehrerer Diskussionsteilnehmer mit der im UGB I beabsichtigten Vorhabengenehmigung. Sie sei zu sehr an dem Modell der gebundenen Zulassungsentscheidung ausgerichtet. Die eigentliche autonome Abwägung erscheine da wohl nur noch als Störfaktor. Damit gerate aber der eigentliche Kern der Abwägung in Gefahr.

Lärmsanierung

Vor dem Hintergrund jüngster Entwicklungen in der Rechtsprechung nahm RR Jens-Jörg Wilke (Berlin) zur Lärmsanierung und Gesundheitsgefährdung Stellung und zeichnete dabei das betreffende Urteil des BVerwG⁸ nach. So müsse bei allen planfeststellungsbedürftigen Änderungen, selbst wenn es sich nicht um wesentliche Änderungen nach § 41 BImSchG handele, die Planfeststellungsbehörde eine neue Abwägungsentscheidung treffen. Dabei dürfe die Behörde tatsächliche oder plangegebene Vorbelastungen nicht von vornherein ausblenden, sondern müsse sie

⁵ Stüer, StuGR 1982, 365; ders., BauR 1989, 251.

⁶ BVerwG, Urteil vom 16. 12. 1988 – 4 C 48.86 –, DVBl. 1989, 458 = BVerwGE 81, 111 = Hoppe/Stüer RzB Rdn. 576.

⁷ Grundlegend Blümel, VerwArch. 1992, 146.

⁸ BVerwG, Urt. v. 28.10.1998 – 11 A 3.98 –, DVBl. 1999, 861.

vielmehr in den Blick nehmen und bewertend berücksichtigen. Zwar habe es sich bei dem Urteil des *BVerwG* zugrunde liegenden Sachverhalt um eine Sonderkonstellation gehandelt, dennoch bedeute die Entscheidung für die Praxis, so *Wilke*, daß bei selbst deutlichen Vorbelastungen die Position der Planbetroffenen einen nachhaltigen Niederschlag in der Abwägung finden müsse. Zugleich apellierte *Wilke* an den Gesetzgeber, diesen auch grundrechtlich sensiblen Bereich einer gesetzlichen Regelungen zuzuführen.

Erschütterungen

Stand bei großräumigen Planungen von Verkehrswegen früher vielfach die Problematik des Lärm und dessen Auswirkungen im Vordergrund, stellen nunmehr auch die Folgen von Erschütterungen ein nicht zu vernachlässigendes Problem dar. Dies liegt vor allem an dem forcierten Ausbau spurgeführter Verkehrswege, deren Trassen auch mit verhältnismäßig hohen Geschwindigkeiten bis in die Zentren von Städten genutzt werden sollen. Vor diesem Hintergrund gab RD Thomas *Krampitz* (Berlin) vom Eisenbahn-Bundesamt einen umfassenden Überblick zum derzeitigen Erkenntnisstand. „Erschütterungen“, knüpfte *Krampitz* an seine Ausführungen aus dem Jahre 1996 an, „sind mechanische Schwingungen, die durch den Schienenverkehr angeregt und über den Untergrund in angrenzende Gebäude übertragen werden.“⁹ In den vergangenen drei Jahren habe sich allerdings nichts wesentliches geändert. So würden besonders Fragen der Vorbelastung in der täglichen Arbeit weiterhin ihren Niederschlag finden, denn bei Ausbaumaßnahmen sei die Vorbelastung das Maß der Dinge. Da Vorbelastungen jedoch nicht immer zu einer Reduzierung des Schutzregimes führen dürften, müsse auch bei Änderungsanträgen immer ein Erschütterungsgutachten vorgelegt werden. Dennoch sei im Grunde immer noch ungeklärt, wann mit von beachtlichen Veränderungen gegenüber der Vorbelastung ausgegangen werden müsse. Daher treffe man auch regelmäßig Einzelfallentscheidungen, denn was bei dem einen gut sei, sei bei dem anderen schlecht, so daß vielfach nur über § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG Geldausgleich gewährt werden könne. Auch die Rechtsprechung lasse sich bisher kaum nutzbar machen. Insofern sei zu hoffen, daß die Diskussion durch die nun vermehrt zu erwartenden Entscheidungen des *BVerwG* und der Oberverwaltungsgerichte neue Anstöße erhalte.

Umweltinformationen

Der Bürger soll durch die UI-RL und das UIG einen freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Umweltinformationen erhalten. Hieraus ergeben sich neue Anforderungen auch an die Planfeststellung, worüber ORR Cornelia *Hauke* (Berlin) vom Eisenbahn-Bundesamt berichtete. „Der Dornröschenschlaf der Eisenbahnverwaltung könnte durch die neuen Informationspflichten beendet sein“, machte Frau *Hauke* den erstaunten Zuhörern klar. Denn auch das Eisenbahn-Bundesamt unterliegt den gesetzlichen Verpflichtungen, bei ihm vorhandene Informationen auf Anforderung zur Verfügung zu stellen (§ 4 Abs.1 UIG). Nach Auffassung des

*EuGH*¹⁰ ist Art. 2a UI-RL auch auf die Stellungnahme einer Landschaftspflegebehörde im Rahmen ihrer Beteiligung an einem Planfeststellungsverfahren anzuwenden, wenn diese Stellungnahme geeignet ist, die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes zu beeinflussen. Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 UI-RL, der eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung des Zugangs zu Informationen über die Umwelt vorsieht, soll ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG nur dann von den Informationsrechten ausnehmen, wenn es einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht und durchgeführt wird, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird. Ansonsten ist eine Ablehnung des Anspruchs auf Information nicht zulässig.¹¹ Auch Stellungnahmen von Fachbehörden, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens eingehen, gehören daher zu diesen Informationen, jedoch nicht Informationen von privaten Organisationen oder Stellen, die keine Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen haben.

Die auskunftsverpflichtete Behörde kann auf Antrag Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Die Auswahl liegt zwar im Ermessen der Behörde. Nach Möglichkeit soll jedoch den Wünschen der Auskunftsersuchenden entsprochen werden¹², erklärte Frau *Hauke* und verwies darauf, daß ein eigenes Interesse nicht erforderlich sei. Die Regelung in § 7 UIG über den Ausschluß oder die Beschränkung des Informationsanspruchs würden eher eng ausgelegt. Allerdings könne eine Auskunft verweigert werden, wenn sich das Begehren als rechtsmißbräuchlich darstelle. Für den Bereich der Eisenbahnverwaltung besteht der Auskunftsanspruch gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt, das sich ggf. von der DB-AG entsprechende Informationen zu beschaffen hat. Die Gebühren für die Amtshandlungen sind inzwischen in einer Verordnung geregelt.

5 Jahre Aufsichtstätigkeit des EBA

Auf fünf Jahre Aufsichtstätigkeit des EBA blickten RD Horst-Peter *Heinrichs* und RR z. A. Astrid *Pöhle* (Bonn) vom Eisenbahn-Bundesamt zurück. Die Schaffung einer neuen Behörde sei schon 1994 eine Entscheidung gegen den Trend gewesen, die Staatsaufgaben zurückzuführen. Dafür sei man aber auch nicht dem Trend gefolgt, der Aufsichtsbehörde eine Ermächtigungsgrundlage für aufsichtsbehördliches Tätigwerden zu geben, bemerkten die Referenten lakonisch. Da das AEG nämlich keine Ermächtigungsgrundlage bereit halte, wurden beispielsweise Stellwerksbetretungen oder andere einfache Maßnahmen für schlechterdings rechtswidrig erachtet. Zwar attestierte das *BVerwG* dem EBA, zu aufsichtsbehördlichen Maßnahmen

⁹ *Krampitz*, in *Blümel/Kühlwetter*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts II, Speyer 1997, S. 139 ff.

¹⁰ *EuGH*, Urteil vom 17.6.1998 – C-321/96 –, DVBl. 1998, 1176 mit Anmerkung DVBl. 1999, 226 = NVwZ 1998, 945.

¹¹ *OVG Schleswig*, Vorlagebeschluß vom 10.7.1996 – 4 L 222/95 –, ZUR 1997, 43.

¹² *BVerwG*, Urteil vom 6.12.1996 – 7 C 64.95 –, DVBl. 1997, 438 = BVerwGE 102, 282.

befugt zu sein¹³, doch waren damit nicht alle allgemeinen Orientierungsprobleme gelöst. Allerdings sei zu erwarten, daß die bevorstehende Novelle des AEG den Mißstand beheben werde.

Europäisches Eisenbahnrecht

Auch das europäische Eisenbahnrecht war Gegenstand der Beratungen. Neben Alexander *Schmid* (Heidelberg) und Andres *Wedzinga* (Utrecht, Niederlande), die einen Überblick über das belgische beziehungsweise niederländische Eisenbahnwesen gaben, referierte Dr. Heike *Delbanco* (Tübingen) über die Ursprünge des europäischen Eisenbahnrechts. Historisch gesehen, so *Delbanco*, habe die Debatte um Art und Umfang der staatlichen Aufsicht über das Eisenbahnwesen eine lange Tradition. Schon früher hätten nämlich raumgestaltende Ziele und Gesichtspunkte – beispielsweise Hilfe im Notstand, Erschließung entfernt liegender Gebiete, etc. – sowie sozialpolitische Ansätze eine große Bedeutung gehabt. Diese Debatte habe schließlich zu der Systemfrage geführt, ob Staatsbahnen oder Privatbahnen favorisiert werden sollten. Diese Frage sei im 19. Jahrhundert in den deutschen Ländern genauso unterschiedlich beantwortet worden, wie in ganz Europa. Während man in den süddeutschen Staaten zunächst eher auf Mischsysteme oder aber private Initiative setzte, entschied man sich in Preußen für ein staatliches System. In Großbritannien dagegen setzte man bis 1948 wiederum ausschließlich auf privaten Unternehmergeist, während in Frankreich zunächst ein Mischsystem, nach dessen Scheitern dann eine Staatsbahn favorisiert wurden. Eines mache der Blick in die Vergangenheit aber deutlich, schloß *Delbanco*: Anhand des vielfältigen Wechsels zwischen den unterschiedlichen Systemen könne man erkennen, daß auch heute noch nicht das letzte Wort über die Organisation des Eisenbahnwesens gesprochen sei.

Schließlich gab ORR Stefan *Dernbach* (Bonn) vom Eisenbahn-Bundesamt einen Sachstandsbericht hinsichtlich der innerstaatlichen Umsetzung der Interoperabilitätsrichtlinie, die schon im letzten Jahr Gegenstand der Erörterungen war¹⁴. Die eine Modernisierung der europäischen Eisenbahnnetze nach sich ziehende Richtlinie, deren Urheber die Generaldirektion III der Europäischen Kommission ist, soll vor allem die Kompatibilität der verschiedenen Netze durch eine Harmonisierung oder gar Vereinheitlichung technischer Standards fördern. Obwohl sich verschiedene Mitgliedstaaten vehement für eine Verschiebung der Umsetzungsfrist eingesetzt hätten, habe die Kommission dies abgelehnt und nun die Eisenbahninteroperabilitätsverordnung in Kraft gesetzt. Man müsse daher nun abwarten, so *Dernbach*, wie sich die Situation weiterentwickle. Es würden jedoch alle Gesetze nichts helfen, solange es an den tatsächlichen Voraussetzungen fehle – und es sei derzeit nicht abzusehen, wann diese in allen Mitgliedstaaten gegeben seien.^{Ausblick}

Der Ortswechsel von der alten Kaiserstadt am Rhein in die nicht minder traditionsreiche Stadt der Pfalzgrafen am

Neckar hat den Beratungen keineswegs geschadet, wie auch bei den zahlreichen Begegnungen am Rande der Tagung und bei der Präsentation einer „Fahrt in die Zukunft“ mit dem neuen S-Bahn-Triebzug der Baureihe 423 der Daimler-Chrysler Rail-Systems auf dem Tübinger Hauptbahnhof deutlich wurde. Die Beratungsergebnisse, die wohl bald aus Tübingen gedruckt angefordert werden können, sind übrigens nicht nur für die Eisenbahnrechtler Deutschlands von Interesse, sondern können auch in allen anderen Teilen des verzweigten Fachplanungsrecht gewinnbringend verwendet werden. So dürfen sich neben den Eisenbahnrechtlern auch Vertreter aus anderen Bereichen des Planungs- und Umweltrechts schon jetzt auf weitere eisenbahnrechtliche Jahrestagungen in Tübingen freuen.

¹³ BVerwG, Beschluß vom 13.10.1994 – 7 VR 10/94 –, NVwZ 1995, 379 = UPR 1995, 67.

¹⁴ Hierzu *Stüer/Hermanns*, DVBl. 1999, 27, 30.