

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Ausschussdrucksache
17(15)464-B
Sitzung am 07.11.2012

Fachbereich Raum- und Umweltplanung

ÖFFENTLICHES
RECHT

Prof. Dr. iur. Willy Spannowsky
Richter am Oberlandesgericht

Pfaffenbergstraße 95
67663 Kaiserslautern
Gebäude 1 Raum 034/035
Telefon: 0631/205-2290
Telefax: 0631/205-3977

Vorab per E-Mail an:
verkehrs-ausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Sekretariat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Ihre Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unsere Nachricht vom

Unsere Zeichen
Sp/schw

Kaiserslautern
31. Oktober 2012

Schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP eines „Elften Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes“ – Drucksache 17/10771 und dem Antrag der Abgeordneten „Schienenlärm wirksam reduzieren – Schienengüterverkehr nachhaltig gestalten“ – Drucksache 17/10780

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den oben genannten Anträgen nehme ich unter Bezugnahme auf die Einladung zu einer öffentlichen Anhörung vom 18. Oktober 2012 wie folgt Stellung:

Die Abschaffung des Schienenbonus steht im Zusammenhang mit einem an der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichteten Maßnahmenkonzept zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Schienenverkehrslärm. Mit dieser Maßnahme wird veränderten Rahmenbedingungen im Bereich der Verkehrslärmentwicklung und hinsichtlich der Lärmbekämpfung Rechnung getragen. Zu berücksichtigen sind dabei auch die Entwicklungen auf EU-Ebene (siehe Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM/2011/0144 endg.; Beschl. der Kommission vom 04.04.2011 über die Technische Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) zum Teilsystem „Fahrzeuge“ – Lärm“ des konventionellen transeuropäischen Bahnsystems, ABl. L 99 v. 13.04.2011, S. 1 ff. und Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Richtlinie über Umgebungslärm: weiteres Vorgehen“, ABl. Nr. C 113 v. 18.04.2012, S. 40 ff.)

Durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung soll die bisherige gesetzliche Bestimmung, wonach in den Rechtsverordnungen den Besonderheiten des Schienenverkehrs Rechnung zu tragen ist, geändert werden. Da der Schienenbonus ausgehend von der bisherigen gesetzlichen Ermächtigung in § 43 Abs. 1 S. 2 BImSchG in Anlage 2 der 16. BImSchV seinen Niederschlag gefunden hat, bestimmt der Gesetzentwurf, dass dieser in der Rechtsverordnung verankerte Schienenbonus nach Maßgabe einer im Gesetzentwurf vorgesehenen, an das Eintreten bestimmter Bedingungen geknüpften Stichtagsregelung keine Anwendung mehr finden soll.

Das Wirksamwerden der gesetzlichen Anordnung, den Schienenbonus nicht mehr anzuwenden, ist nach der Stichtagsregelung von zwei Bedingungen abhängig,

- a) von der Bedingung, dass das Gesetz zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes, das voraussichtlich ab 2016 gelten soll, in Kraft getreten ist, und
- b) von der Bedingung, dass zu diesem Zeitpunkt das Planfeststellungsverfahren für den jeweiligen Abschnitt des Vorhabens noch nicht eröffnet ist.

Mit dieser an Bedingungen geknüpften Stichtagsregelung für das Wirksamwerden der Gesetzesänderung wird nach der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs für eine Übergangszeit eine Kompromisslösung zwischen den divergierenden Interessen „effiziente Verbesserung des Lärmschutzes Betroffener“ und „Vertrauensschutz bzw. Planungssicherheit der Aufgabenträger“ erstrebt. So wird einerseits der Zweck verfolgt, den Schienenlärm wirksam zu reduzieren, andererseits soll aber auch dem Interesse der Aufgabenträger Rechnung getragen werden, sich auf die Rechtsänderungen einstellen zu können.

Fraglich ist, ob dieser Interessenausgleich durch das Hinausschieben des Wirksamwerdens der Gesetzesänderung unter Berücksichtigung der heterogenen Interessen auch anders gelöst werden könnte, welche Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und welche Argumente unter Berücksichtigung der Perspektive der Rechtsfolgenabschätzung für oder gegen die eine oder andere Gestaltungsmöglichkeit sprechen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene, mit Bedingungen versehene Stichtagsregelung ist durchaus eine für den angestrebten Interessenausgleich geeignete Gestaltungsvariante. Sie birgt aber den Nachteil in sich, dass sie von dem Inkrafttreten eines Gesetzes

abhängig ist, weshalb der Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht sicher vorhergesagt werden kann. Eine weitere Unsicherheit hinsichtlich des Wirksamwerdens bezüglich der im Bedarfsplan aufgelisteten Vorhaben liegt bei der vorgesehenen Stichtagsregelung jedoch darin, dass das Wirksamwerden der Gesetzesänderung für das jeweilige Vorhaben zudem davon abhängig sein soll, ob zu diesem Zeitpunkt für den jeweiligen Abschnitt des Vorhabens bereits das Planfeststellungsverfahren eröffnet worden ist. Diese Regelung birgt unter dem Aspekt der Rechtsfolgeabschätzung die Gefahr in sich, dass die Vorhabenträger aus Kostengründen versuchen werden, den Schienenbonus für die im Bedarfsplan ausgewiesenen Vorhaben aufrechtzuerhalten und deshalb bestrebt sein werden, das Planfeststellungsverfahren noch innerhalb der Übergangszeit einzuleiten, um für das jeweilige Vorhaben noch den Schienenbonus zur Anwendung bringen zu können.

Es kann diesbezüglich auf entsprechende Erfahrungen in Bezug auf das Wirksamwerden der Verpflichtungen zur Durchführung einer Umweltprüfung im Rahmen des Bauleitplanverfahrens oder im Rahmen der Verfahren der Raumordnungsplanung verwiesen werden. Gemäß § 244 Abs. 1 BauGB galt, dass die formalisierten und Kosten auslösenden Verpflichtungen zur Durchführung einer Umweltprüfung für die Planverfahren zur Anwendung kommen sollten, wenn die Verfahren nach dem 20. Juli 2004 förmlich eingeleitet worden sind oder nach dem 20. Juli 2006 abgeschlossen werden. Dies hatte den Effekt, dass die Gemeinden und Regionalplanungsträger vielfach bestrebt waren, die vorgesehenen Planungsverfahren vor dem 20. Juli 2004 einzuleiten und sie vor dem 20. Juli 2006 zum Abschluss zu bringen.

Je nachdem, welchem der konfligierenden Interessen der Vorrang eingeräumt wird, kommen verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten in Betracht. Dem Gesetzgeber steht hinsichtlich der Ausgestaltung ein Wertungs-, Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu (siehe bezüglich des Verordnungsgebers BVerwG, Urt. v. 09.06.2010, 9 A 20.08, NuR 2010, 870 und VGH BW, Urt. v. 25.04.2012, Az. 5 S 927/10, jurisfassung Rn. 53).

Soll der Aspekt der Kostenvermeidung bis zum gesetzlichen Bedingungseintritt zugunsten der Vorhabenträger, deren Vorhaben im geltenden Bedarfsplan aufgelistet sind, zur Anwendung gebracht werden, erreicht die Stichtagsregelung ihren Zweck. Denn es wird nahegelegt, dass binnen der eingeräumten Übergangsfrist bis zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes für die Vorhaben ein Planfeststellungsverfahren eingeleitet wird. Dies bedeutet aber auch, dass der Zweck, den Schienenlärm durch die Abschaffung des Schienenbonus wirksam zu erreichen, für die im geltenden Bedarfsplan vorgesehenen Vorhaben weniger effizient als möglich erreicht wird.

Steht hingegen der Zweck, eines möglichst raschen und auch in Bezug auf die im Bedarfsplan vorgesehenen Vorhaben effizienten Lärmschutzes im Vordergrund, gibt es verschiedene Möglichkeiten wie dies eher erreicht werden kann als durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Gestaltungsmöglichkeit.

Dabei dürfte die Gestaltungsmöglichkeit, wonach der Schienenbonus mit dem Inkrafttreten des Gesetzes entfällt, ausscheiden, weil damit auf laufende Planfeststellungsverfahren eingewirkt würde und weitreichende Konsequenzen für die laufenden Planungen und Kostenkalkulationen ausgelöst werden könnten. Dies würde auch einen Eingriff in das Eigentumsrecht privater Vorhabenträger bewirken und könnte erhebliche finanzielle Folgelasten auslösen.

Der Mittelweg bzw. die Kompromisslinie könnte wie folgt aussehen: Der Schienenbonus entfällt mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorgesehenen Gesetzes für Vorhaben, bei denen ein Planfeststellungsverfahren noch nicht eingeleitet worden ist, oder wenn ein Hinausschieben auf einen bestimmten Stichtag vorgesehen werden soll, für Vorhaben, bei denen ein Planfeststellungsverfahren nach einem bestimmten Stichtag eingeleitet worden und vor einem bestimmten Stichtag abgeschlossen ist. Die Stichtagsregelung ist allerdings wahrscheinlich stets mit dem Effekt verbunden, dass die Vorhabenträger ihre Pläne zur Durchführung des Planfeststellungsverfahrens vor dem gesetzten Stichtag einreichen werden. Wird kein Endstichtag gesetzt, wird der damit geschaffene Vertrauenstatbestand auf unabsehbare Zeit offengehalten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Willy Spannowsky". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Prof. Dr. Willy Spannowsky