

vermögens der Deutschen Bundesbahn) muss nicht in allen Einzelheiten „gerecht“, sondern darf – insbesondere zur Vermeidung eines größeren Verwaltungsaufwands – auch in größerer Weise geregelt sein (BVerwG, Urt. v. 11. 12.1981 – 4 C 97/79).

Überhaupt sollte der Rechtsanwender bei der Lösung eisenbahnkreuzungsrechtlicher Konflikte nicht von Prinzipien, sondern von den gesetzlichen Regelungen ausgehen. Das BVerwG (BVerwGE 65, 346 ff.) wies zu Recht darauf hin, dass sich vermeintliche Grundsätze und Prinzipien nicht gegen eine tatbestandlich eindeutige gesetzliche Regelung durchzusetzen vermögen. Gesetzliche Tatbestandsmerkmale sind vorrangig gegenüber allgemeinen Prinzipien, die wie etwa das sogenannte Prioritätsprinzip, das Veranlassungsprinzip oder das Interessenprinzip herkömmlich den gesetzlichen Regelungen des Kreuzungsrechts entnommen werden. Diese Prinzipien haben rechtsverbindliche Wirkung nicht aus sich selbst heraus, sondern immer nur insoweit, als sie in der jeweiligen gesetzlichen Regelung konkret zum Ausdruck gebracht sind. 4

Die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen von Straßen und Eisenbahnen richten sich, soweit der Geltungsbereich des Kreuzungsrechts reicht, ausschließlich nach den Regelungen dieses Rechts, gegebenenfalls also auch nach dem kreuzungsrechtlichen Übergangsrecht des § 9 III KrG bzw. des § 19 II EKrG. Das Eisenbahnkreuzungsrecht ist aus dem allgemeinen Straßen- und Eisenbahnrecht ausgeklammert und in den Kreuzungsgesetzen als eine spezielle Materie gesondert geregelt. Diese geht den Rechtsvorschriften, die im Übrigen für das Straßen- und Eisenbahnrecht maßgebend sind, mit der Folge vor, dass sich auch die Benutzung öffentlicher Straßen durch kreuzende Schienenwege ausschließlich nach dem Eisenbahnkreuzungsrecht richtet (BVerwGE 65, 346). Zwar kann ergänzend auf Landesstraßenrecht zurückgegriffen werden, wenn es im Sinne des § 1 VI 6 EKrG um die Bestimmung des Trägers der Straßenbaulast in der Folge eines Wechsels der Straßenbaulast geht, doch ändert dies an dem zuvor genannten Grundsatz nichts (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.6.2007 – OVG 12 B 21.07). 5

II. Jüngere Rechtsentwicklung

Das Eisenbahnkreuzungsrecht ist ein sehr ruhiges Rechtsgebiet, das nur selten durch Gesetzesänderungen weiter entwickelt oder geändert wird (zur historischen Entwicklung des Eisenbahnkreuzungsrechts Stahlhut in Kodal, Straßenrecht, 21.16). Das EKrG 1963 löste das KrG 1939 (vom 14.7.1939, RGBl. I S. 1211) ab. Insbesondere wegen kompetenzrechtlicher Probleme erklärte das BVerfG (BVerfGE 26, 338) einige Regelungen (z. B. § 13 I 2 EKrG 1963) für unvereinbar mit dem GG. Der Gesetzgeber (vgl. BT-Drs. VI/1140) regierte mit einer Änderung des § 13 EKrG und weiterer Regelungen (EKrG 1971, G. v. 8.3.1971, BGBl. I S. 176). Eine weitere wichtige Änderung erfuhr das EKrG dann 1993 mit dem ENeuOG (siehe dazu ...). 6

Die Ermächtigung zum Erlass ergänzender Verordnungen in § 16 EKrG hat das zuständige Bundesministerium zunächst für die praktisch sehr wichtige Verordnung über die Kosten von Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz (1. Eisenbahnkreuzungsverordnung – 1. EKrV vom 2.9.1964 (BGBl. I S. 711), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 11.2.1983 (BGBl. I S. 85) geändert worden ist) genutzt (→ Rn. 160 ff.). In 2010 ist zudem die Verordnung zur Berechnung von Ablösungsbeträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz (Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung – ABBV vom 1.7.2010 (BGBl. I S. 856)) erlassen worden (→ Rn. 183 ff.). 7

Im Eisenbahnkreuzungsrecht werden zudem relativ wenige Urteile erstritten bzw. veröffentlicht. Das liegt vor allem daran, dass die Bereitschaft der Kreuzungsbeteiligten sehr hoch ist, Konflikte einvernehmlich beizulegen, und dass es außergerichtliche Konfliktlösungsmöglichkeiten über die Anordnungsbehörde gibt. Außerdem genießen fachliche Stellungnahmen des zuständigen Bundesministerium bzw. des Eisenbundesamtes hohe 8

Akzeptanz bei den Kreuzungsbeteiligten, so dass die Neigung gering ist, Konflikte gerichtlich auszufechten.

- 9 Große praktische Bedeutung haben dafür die Verwaltungsvorschriften bzw. Rundschreiben und Erlasse der jeweiligen (Bundes- oder Länder-) Ministerien. Sie ergänzen das EKrG und die beiden Rechtsverordnungen, sind aber für die Kreuzungsbeteiligten nicht immer im gleichen Maße verbindlich. Das war einer der Gründe, weshalb die lange Zeit verwendeten Ablösungsrichtlinien durch die allgemein verbindliche ABBV ersetzt wurden.

III. Eisenbahnkreuzungsrecht und Fachplanung

- 10 Eisenbahnkreuzungsrecht und Fachplanungsrecht haben vielfältige Berührungspunkte, sind aber zunächst einmal getrennt voneinander zu betrachten (siehe *Rude*, FS Stür, S.433ff.). Das EKrG regelt vornehmlich die Kreuzungsbaulast und die Kostenverteilung für Kreuzungsmaßnahmen, während das Fachplanungsrecht in den Straßen- oder Eisenbahngesetzen formelle und materielle Vorschriften für die Planfeststellung bzw. Plan genehmigung enthält.

1. Kreuzungsrechtsverfahren und Planfeststellungsverfahren

- 11 Insbesondere sind die nach dem EKrG zuständigen Behörden und Verfahren andere als die Planfeststellungsbehörde und das Planfeststellungsverfahren. Nach dem EKrG entscheidet in kreuzungsrechtlichen Verfahren bzw. Streitigkeiten eine besondere Anordnungsbehörde. Sie entscheidet nicht über das Baurecht für eine Eisenbahnkreuzungsmaßnahme, sondern vorrangig über das Verhältnis der Beteiligten an einer Eisenbahnkreuzung zueinander, wenn oder soweit sie sich nicht einigen können.
- 12 Das war ursprünglich anders geregelt (vgl. BVerwG DÖV 1985, 113). Nach § 9 EKrG in der Fassung vom 21.3.1971 galt noch: „Ist für die Durchführung einer nach § 10 I anzuordnenden Maßnahme ein Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben, so ist es, wenn an der Kreuzung ein Schienenweg der Deutschen Bundesbahn oder eine Bundesfernstraße beteiligt ist, von der Anordnungsbehörde einzuleiten und durchzuführen. Die Anordnungsbehörde ist Planfeststellungsbehörde. Sie bestimmt, nach welchem der für die Beteiligten geltenden Verfahren der Plan festzustellen ist. Der Planfeststellungsbeschluss ist mit der Anordnung zu verbinden.“ Diese Regelung einer Zuständigkeit der Anordnungsbehörde für das Planfeststellungsverfahren (vgl. zu den Voraussetzungen BVerwG DÖV 1985, 113) ist 1993 aufgehoben worden.
- 13 Bei planfeststellungsbedürftigen Kreuzungsbauvorhaben ist zu entscheiden, ob die Planfeststellungsbehörde nach Straßen- oder nach Eisenbahnrecht zuständig ist. Das bestimmt sich bei zwei eigenständigen Vorhaben der Baulasträger nach der Konfliktregelung in § 78 VwVfG (Zusammentreffen mehrerer Vorhaben). Handelt es sich bei den Änderungen an einem Verkehrsweg nur um Folgemaßnahmen des Vorhabens am anderen Verkehrsweg, so wird die Planfeststellungsbehörde für diesen Verkehrsweg zuständig sein (vgl. § 75 I VwVfG).

2. Eisenbahnkreuzungsrecht im Planfeststellungsverfahren

- 14 Wenn auch Planfeststellungsverfahren und Eisenbahnkreuzungsverfahren zu trennen sind, so muss im Planfeststellungsverfahren das materielle Eisenbahnkreuzungsrecht beachtet werden (VGH München BayVBl. 1986, 241). Das gilt etwa für die Vorgabe in § 2 I EKrG, neue Kreuzungen als Überführungen herzustellen, die einen in der Abwägung nicht überwindbaren Planungsleitsatz darstellt. Das BVerwG (NVwZ-RR 1998, 93) hat allerdings die drittschützende Wirkung des § 2 I EKrG verneint, weil die Pflicht zum Bau von Überführungen nicht an ein konkretes Sicherheitsdefizit eines Bahnübergangs und an

besondere Gefahren für einen bestimmten Personenkreis anknüpfe, sondern im öffentlichen Interesse eine generelle Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Fällen bezwecke, in denen ohnehin eine neue Kreuzung gebaut werde. Anders als § 45 StVO (BVerwG NVwZ 1987, 411) beruhe § 2 I EKrG auf dem Gedanken vorsorgender Risikovermeidung. Die Verpflichtung zur planfreien Kreuzungsgestaltung könne deshalb nicht als Ausformung grundrechtlicher Schutzpflichten verstanden werden, zumal das EKrG in erster Linie dem Zweck diene, die Rechte und Pflichten der an einer Eisenbahnkreuzung Beteiligten gegeneinander abzugrenzen und zu regeln (BVerwG NVwZ 2007, 562).

In der Abwägung über die fachplanerische Zulassung der Eisenbahnkreuzungsmaßnahme ist nicht jedem Verbesserungswunsch eines Kreuzungsbeteiligten ohne weiteres Rechnung zu tragen. Dem EKrG, namentlich § 12 EKrG, lässt sich, so das BVerwG (NVwZ 2010, 584) der Grundsatz entnehmen, dass bei vorhandenen Überführungen jeder Kreuzungsbeteiligte die Verantwortung für seinen Verkehrsweg trägt. Zu einer Verbesserung des jeweils anderen Verkehrsweges aus Anlass eines eigenen Ausbauvorhabens ist ein Kreuzungsbeteiligter grundsätzlich nur verpflichtet, wenn der andere Kreuzungsbeteiligte dies verlangt und als Folge davon anteilig die Kosten trägt (§ 12 Nr. 2 EKrG). Wenn also in Planfeststellungsverfahren Änderungswünsche eines Kreuzungsbeteiligten berücksichtigt werden sollen, kann es erforderlich sein, rechtzeitig ein ausdrückliches Verlangen und ggf. eine Kostenübernahmeerklärung abzugeben. 15

Die Planfeststellungsbehörde entscheidet nicht über das eisenbahnkreuzungsrechtliche Verhältnis der Kreuzungsbeteiligten. Im Planfeststellungsbeschluss über eine Eisenbahnkreuzungsmaßnahme wird insbesondere nicht die Verteilung der Kosten auf die Kreuzungsbeteiligten festgelegt (anders etwa nach §§ 12 IV 1, 12a IV FStrG bei Straßenkreuzungen). Das kreuzungsrechtliche Verfahren stellt ein gegenüber dem Planfeststellungsverfahren verselbständigtes Verfahren dar. Die kreuzungsrechtlichen Kostenregelungen sind unabhängig davon anwendbar, auf welcher verfahrensrechtlichen Grundlage die Maßnahme selbst durchgeführt werden soll oder bereits durchgeführt worden ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.12.1981 – 4 C 97/79). 16

3. Fachplanungsrecht im kreuzungsrechtlichen Verfahren

Bei der kreuzungsrechtlichen Betrachtung geht es um das Verhältnis der Kreuzungsbeteiligten zueinander und um die Erfüllung ihrer gemeinsamen Kreuzungsbaulast. Unmittelbare Festlegungen aus der Planfeststellung gibt es für das Kreuzungsverhältnis nicht. Da Kreuzungsrecht und Planfeststellungsrecht unabhängig voneinander sind, sind die kreuzungsrechtlichen Kostenregelungen auch unabhängig davon anwendbar, auf welcher verfahrensrechtlichen Grundlage die Maßnahme selbst durchgeführt wird. Eine Planfeststellung oder Plangenehmigung ist für die Frage, ob eine Kreuzungsmaßnahme i.S.d. § 3 EKrG vorliegt, nicht maßgeblich. Das bestimmt sich allein nach den in § 3 EKrG genannten Kriterien (vgl. VG Regensburg, Urt. v. 30.6.2011 – Rn. 2 K 10.01009), die im Streit von der kreuzungsrechtlichen Anordnungsbehörde oder einem Gericht anzuwenden sind. Die Planfeststellung besagt ferner nichts darüber, ob im kreuzungsrechtlichen Sinne ein Verkehrsweg neu angelegt oder eine bestehende Kreuzung geändert wird (BVerwG, DÖV 1983, 211; NVwZ-RR 1993, 286). Die Änderung einer Anlage, die i.S.d. Fachplanungsgesetzes eine Planfeststellungsbedürftigkeit auszulösen vermag, ist nicht gleichbedeutend mit der Änderung i.S.d. § 3 EKrG. Insbesondere ist nicht jedes planungsrechtlich gerechtfertigte Vorhaben zugleich i.S.d. § 3 EKrG erforderlich. 17

Dennoch kann das Planfeststellungsverfahren bzw. der Planfeststellungsbeschluss Bedeutung für das eisenbahnkreuzungsrechtliche Verhältnis der Beteiligten haben. Die Planfeststellung wird im EKrG allerdings nur einmal erwähnt. Nach § 5 EKrG sollen die Kreuzungsbeteiligten über Art, Umfang und Durchführung einer Maßnahme eine Vereinbarung treffen. Einer solchen Vereinbarung soll es nach Abs. 2 nicht bedürfen, wenn sich ein Beteiligter oder ein Dritter bereit erklärt, die Kosten für die Änderung oder Beseiti- 18

gung eines Bahnübergangs nach § 3 EKrG abweichend von den Vorschriften dieses Gesetzes allein zu tragen, und für die Maßnahme ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird. Die Regelung soll es einem Beteiligten ermöglichen, die Kreuzungsmaßnahme allein durchzuführen. Der Bezug auf eine vorhergehende Planfeststellung soll wiederum die Interessenwahrung des anderen Kreuzungsbeteiligten sicherstellen (*Marschall/Schweinsberg*, EKrG, § 5 Rn. 1.3).

- 19 Bedeutsam kann das Verhalten der Kreuzungsbeteiligten in einem Planfeststellungsverfahren für spätere eisenbahnkreuzungsrechtliche Ansprüche sein. Nach der Rechtsprechung des BVerwG (DÖV 2004, 393) soll es etwa im Falle der erstmaligen Überschneidung von Verkehrswegen Sache des Baulastträgers des späteren Verkehrsweges sein, Wart- und Anpassungspflichten im Planfeststellungsverfahren für den früheren Verkehrsweg ausdrücklich geltend zu machen. Ansonsten können eisenbahnkreuzungsrechtliche Kostenerstattungsansprüche verloren gehen.

IV. Eisenbahnkreuzungsrechtliches Gemeinschaftsverhältnis

- 20 An Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen besteht ein besonderes Gemeinschaftsrechtsverhältnis, andern gemäß § 1 VI EKrG sowohl das Unternehmen, welches die Baulast des Schienenweges der kreuzenden Eisenbahn trägt, als auch der Träger der Baulast der kreuzenden Straße beteiligt sind (BVerwGE 116, 312). Liegen die Voraussetzungen des § 3 EKrG vor, besteht eine **gemeinsame Kreuzungsbaulast**. Aus ihr ergibt sich eine gemeinschaftliche Pflicht zur Beseitigung von kreuzungsbedingten Gefährdungen. Aus diesem kreuzungsrechtlichen Gemeinschaftsverhältnis folgen weitere wechselseitige Rechte und Pflichten. Insbesondere können Kostenerstattungsansprüche entstehen (vgl. §§ 11 bis 13 EKrG). Die Annahme eines von gegenseitigen Rechten und Pflichten geprägten Gemeinschaftsverhältnisses ist gerade dann von Bedeutung, wenn zwischen den Beteiligten keine Kreuzungsvereinbarung besteht oder nicht geregelte Sachverhalte geklärt werden müssen.
- 21 Das BVerwG (Beschl. v. 4.7.1996 – 11 B 41/96) hat etwa eine Pflicht zur Rücksichtnahme auf berechnete Belange des anderen Kreuzungsbeteiligten angenommen. Danach hat der eine Kreuzungsbaumaßnahme veranlassende Partner die entstehenden umlagefähigen Kosten möglichst gering zu halten und die jeweiligen Partner von Kosten frei zu halten, welche aufgrund bestehender Rechtsverhältnisse zwischen Kreuzungsbeteiligten und Dritten von letzteren zu tragen sind. Das gilt auch für den Zeitraum vor der Entstehung der gemeinsamen Kreuzungsbaulast (BVerwG NVwZ 2004, 479). Im Stadium der Planung und Ausführung von sich notwendig kreuzenden Verkehrswegen ist, so das BVerwG, einem „Wettlauf“ der konkurrierenden Planungsträger entgegenzuwirken. Es darf nicht dazu kommen, dass einer der künftigen Kreuzungspartner sein Vorhaben beschleunigt vorantreibt, um einer Kostenteilung nach § 11 II EKrG aus dem Wege zu gehen.
- 22 Der BGH (NJW-RR 2007, 457-459) hält auf Grundlage der besonderen eisenbahnkreuzungsrechtlichen Regelungen die sinngemäße Anwendung des vertraglichen Schuldrechts als Ausdruck allgemeiner Rechtsgedanken auch auf das Eisenbahnkreuzungsverhältnis für zulässig, da eine besonders enge, mit einem privatrechtlichen Schuldverhältnis vergleichbare Beziehung begründet wird und mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung ein Bedürfnis für eine angemessene Verteilung der Verantwortung innerhalb des öffentlichen Rechts vorliegt. Zwischen den Kreuzungsbeteiligten besteht im Kreuzungsbereich ein auf Dauer angelegtes, besonders enges Verhältnis, das infolge der Verflechtung der Anlagen beider Seiten ein Bedürfnis begründet, auch im Rahmen der hoheitlichen Tätigkeit zu angemessenen Ergebnissen zu kommen, wie es die Vorschriften des vertraglichen Schuldrechts und im Besonderen die Bestimmung des § 278 BGB ermöglichen.

Damit haftet etwa ein Kreuzungsbeteiligter auch für die Fehler eines Erfüllungsgehilfen, die zu Schäden bei dem anderen Kreuzungsbeteiligten führen.

2. Teil: Erläuterungen zum Eisenbahnkreuzungsgesetz

I. Geltungsbereich, Kreuzungsbeteiligte

Der Geltungsbereich des EKrG und die Beteiligten werden in § 1 EKrG bestimmt. Das Gesetz gilt nur für Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Abs. 1). Kreuzungen anderer Infrastrukturen sind in anderen Fachgesetzen oder im Bürgerlichen Recht geregelt. Die vom EKrG nicht erfassten Infrastrukturanlagen können gleichwohl erhebliche Bedeutung bei Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen haben, weil die Interessen ihrer Betreiber berücksichtigt und bei Änderungen dieser Anlagen etwaige Folgekosten verteilt werden müssen. 23

1. Bahnübergänge und Überführungen

Für die Annahme einer Kreuzung ist es zunächst erforderlich, dass die beiden Verkehrswege an einer Stelle die gleiche Grundstücksfläche benötigen. Eine Kreuzung liegt etwa bei einer gemeinsamen Längsführung von Eisenbahn und Straße nicht vor. Es ist ferner erforderlich, dass sich Eisenbahn und Straße in einer Weise beeinflussen, dass eine gegenseitige Rücksichtnahme notwendig ist. Das kann etwa bei einer Straße, die unterhalb einer das Tal überspannenden Eisenbahnbrücke geführt wird, nicht der Fall sein (vgl. *Stahlhut* in Kodal, Straßenrecht, 19.7) 24

Kreuzungen sind entweder höhengleich (Bahnübergänge) oder nicht höhengleich (Straßen- oder Eisenbahnüberführungen). Die planerische Gestaltung der Kreuzungen ergibt sich aus dem Fachrecht. Die Anforderungen an die Gestaltung von Bahnübergängen bestimmen sich insbesondere nach § 11 EBO und der StVO. Dort werden Bahnübergänge von Übergängen unterschieden, die nur dem innerdienstlichen Verkehr dienen, und von Übergängen für Reisende (siehe § 13 IV EBO, dazu OVG Bautzen NVwZ-RR 2010, 509). 25

2. Eisenbahnen

Eisenbahnen sind eine **Untergruppe der Schienenbahnen**, die wiederum zu den Verkehrswegen zählen. Es geht hier also um die technische Infrastruktur und nicht um Eisenbahnen als Unternehmen. In § 1 II AEG wird legal definiert, dass Magnetschwebebahnen, Straßenbahnen und die nach ihrer Bau- oder Betriebsweise ähnlichen Bahnen, Bergbahnen und sonstige Bahnen besonderer Bauart keine Eisenbahnen sind bzw. das AEG nicht für diese Schienenbahnen gilt. Die Begriffsdefinitionen des AEG können zwar nicht ohne weiteres für das EKrG übernommen werden, da das AEG damit andere Zwecke verfolgen kann. Aber auch das EKrG setzt voraus, dass Straßenbahnen keine Eisenbahnen sind und regelt diese in § 1 V EKrG gesondert. Für Magnetschwebebahnen besteht demgegenüber in §§ 9, 10 MBPlG ein eigenes Kreuzungsrecht. 26

Eisenbahnen im Sinne des EKrG sind im Wesentlichen die Eisenbahnen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, also nach ihrer Zweckbestimmung von jedermann zur Personen- oder Güterbeförderung benutzt werden kann. 27

Ferner sind Eisenbahnen einbezogen, die **nicht dem öffentlichen Verkehr** dienen, wenn die Betriebsmittel auf Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs übergehen können. Diese werden als Anschlussbahnen bezeichnet. Eisenbahnen dienen nicht dem öffentlichen Verkehr, wenn sie nur von einem beschränkten Benutzerkreis genutzt werden können. 28