



Sachstand

Rechtsschutz gegen Richtlinien des Bundes

Richtlinie „Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an Planung, Bau und Betrieb von Schienenwegen nach AEG“



Rechtsschutz gegen Richtlinien des Bundes

Richtlinie „Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an Planung, Bau und Betrieb von Schienenwegen nach AEG“

Verfasser/in:



Aktenzeichen:

WD 7 - 3000 - 037/14


Abschluss der Arbeit:

21. Februar 2014

Fachbereich:

WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Telefon:



Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Beteiligungen beim Zustandekommen der Richtlinie	4
3.	Rechtsqualität der Richtlinie	5
4.	Rechtsschutz gegen die Richtlinie	5

1. Einleitung

Dieser Sachstand beschäftigt sich mit der Frage des Schutzes von Anwohnern an Bahnstrecken, insbesondere mit der Richtlinie „Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an Planung, Bau und Betrieb von Schienenwagen nach AEG“.

Hintergrund dieses Sachstandes ist der dreigleisige Ausbau der BETUWE-Linie von Oberhausen nach Emmerich. Dieser Ausbau dient primär der Erweiterung des Güterverkehrs für Gefahrguttransporte. Fragen zum Schutz der Anwohner vor Gefährdungen aufgrund steigender Zahlen von Gefahrguttransporten auf den Bahnstrecken erhalten zunehmend Bedeutung. Die Gemeinden und die Feuerwehren entlang der Strecke haben für die Umsetzung des Schutzes der Anwohner einen „Anforderungskatalog der Feuerwehren entlang der BETUWE-Route“ erstellt. Denn bei der Planung von Bahnlinien wird die Richtlinie „Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an Planung, Bau und Betrieb von Schienenwagen nach AEG“ angewandt, die jedoch zunehmend kritisiert wird. Im Rahmen dieses Sachstandes soll daher auf die folgenden Fragen eingegangen werden:

1. Wie und unter wessen Beteiligung ist diese Richtlinie zustande gekommen?
2. Welche Rechtsqualität ist der Richtlinie beizumessen?
3. Welche Erfolgsaussichten hätte ein Normenkontrollverfahren gegen diese Richtlinie?

Zur Beantwortung der Fragen wurden beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) Informationen zu der Richtlinie erbeten.

Es werden zunächst die Beteiligten am Zustandekommen der Richtlinie aufgezählt (2.) und sodann die Rechtsqualität der Richtlinie geklärt (3.). Abschließend werden Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Richtlinien aufgezeigt (4.).

2. Beteiligungen beim Zustandekommen der Richtlinie

Nach Auskunft des BMVI wurde die Richtlinie auf Wunsch der Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder von einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Eisenbahnbundesamtes (EBA) erstellt. Beteiligt an der Ausarbeitung dieser Richtlinie waren neben dem Eisenbahn-Bundesamt auch Vertreter der Innenministerien und der Verkehrsministerien der Länder (Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen) sowie die Deutsche Bahn AG und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen.

3. Rechtsqualität der Richtlinie

Die Richtlinie ist als Verwaltungsvorschrift zu qualifizieren. Sie konkretisiert die sich aus § 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)¹ ergebende Verpflichtung, einen sicheren Zustand bei Inbetriebnahme und während des Betriebes hinsichtlich des Brand- und Katastrophenschutzes sicherzustellen. Die Vorgaben der Richtlinie sind allen Verfahren nach § 18 AEG zugrunde zu legen.

4. Rechtsschutz gegen die Richtlinie

Ein Normenkontrollverfahren für Verwaltungsvorschriften des Bundes ist nicht vorgesehen. Das Normenkontrollverfahren des § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)² gilt nur für Verwaltungsvorschriften der Länder und ist daher auf die Richtlinie des Eisenbahn-Bundesamtes nicht anwendbar.

Eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsvorschrift des Bundes ist nur inzident möglich, beispielsweise durch Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss, welcher die Sicherheitsvorkehrungen in Bezug auf Brand- und Katastrophenschutz nach den Regelungen der Richtlinie (Verwaltungsvorschrift) festsetzt.

Es bleibt zu klären, ob die Feuerwehren gegen den Planfeststellungsbeschluss vorgehen könnten, um so die Richtlinie inzident überprüfen zu lassen. Die Feuerwehren könnten als Träger öffentlicher Belange eine Verletzung ihres Beteiligungsrechts nach § 4 Baugesetzbuch (BauGB)³ geltend machen. Die Beteiligung am Bauleitplanverfahren nach § 4 BauGB richtet sich allgemein an Behörden und Stellen, die nach der einschlägigen, insbesondere normativen Aufgaben- und Zuständigkeitsregelung Aufgaben, Planungen und andere Maßnahmen im öffentlichen Interesse zu vertreten oder wahrzunehmen haben und durch die gemeindliche Planung der Bodennutzung in ihrem Aufgabenbereich berührt werden, also einen Bezug zur Bauleitplanung haben.⁴

Fraglich ist jedoch, ob die Feuerwehren als Träger öffentlicher Belange zu qualifizieren sind. Träger öffentlicher Belange kann nur die Behörde oder Stelle im vorbezeichneten Sinne sein, der

1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, ber. 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 153 und Art. 4 Abs. 120 des Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), im Internet abrufbar unter http://www.gesetze-im-internet.de/aeg_1994/ [Stand: 21. Februar 2014].

2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3786), im Internet abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> [Stand: 21. Februar 2014].

3 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548), im Internet abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/> [Stand: 21. Februar 2014].

4 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), Baugesetzbuch, 110. Ergänzungslieferung 2013, § 4 Rn. 15.

die Wahrnehmung des betreffenden öffentlichen Belangs als öffentliche Aufgabe zur Erledigung im eigenen Namen mit Wirkung nach außen zugewiesen ist.⁵ Die freiwilligen Feuerwehren werden von den Gemeinden oder Kreisen getragen.⁶ Als Träger öffentlicher Belange ist daher die Gemeinde bzw. der Landkreis zu qualifizieren, nicht jedoch die Feuerwehr selbst. Eine Geltendmachung der Rechte der Feuerwehren müsste daher auch über die Gemeinden bzw. Kreise erfolgen. Auch das Einbringen des Forderungskatalogs des Arbeitskreises Streckensicherheit müsste durch die Gemeinde bzw. den Landkreis erfolgen.

Die Frist zur Geltendmachung von Rechten und Einwendungen gegen einen Planfeststellungsbeschluss in Bezug auf Schienenwege bemisst sich nach den §§ 18 Satz 3 AEG, 73 VwVfG sowie § 18a AEG. Mit dem Ende der Auslegung des Plans beginnt eine zweiwöchige Einwendungsfrist nach § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG in Verbindung mit § 18 Satz 3 AEG, innerhalb derer jeder Betroffene Einwendungen gegen den Plan erheben kann. Grundsätzlich sind Einwendungen, die nach Ablauf der Frist geltend gemacht werden, nicht mehr zu berücksichtigen, § 18a Nr. 7 Satz 1 AEG. Eine Ausnahme gilt gemäß § 18a Nr. 7 Satz 4 AEG für verspätete Stellungnahmen von Behörden. Diese Stellungnahmen müssen nicht mehr – können aber durchaus noch – berücksichtigt werden. Sie sind stets zu berücksichtigen, wenn später von einer Behörde vorgebrachte öffentliche Belange der Planfeststellungsbehörde auch ohne ihr Vorbringen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind.

5 Krautzberger (Fn. 4), Baugesetzbuch, § 4 Rn. 17.

6 Vgl. beispielsweise § 9 Abs. 1 Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 2 Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt; Brandenburg: Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach dem Baugesetzbuch, Erlass des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft vom 20. September 2010, im Internet abrufbar unter http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.49728.de [Stand: 19. Februar 2014].