

**Gutachten zu § 11 und § 23 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)  
im Kontext des Projektes „Stuttgart 21“**

**Gliederung**

**1. Teil: Einleitung**

<b>A.</b>	<b>Die Vorgeschichte des Gutachtens und der zu untersuchende Sachverhalt</b>	<b>4</b>
<b>B.</b>	<b>Die Aufgabenstellung des Gutachtens</b>	<b>7</b>
<b>C.</b>	<b>Der Gang der Untersuchung</b>	<b>8</b>

**2. Teil: Hauptteil**

<b>D.</b>	<b>Der rechtliche Ist-Zustand des Kopfbahnhofes</b>	<b>9</b>
I.	Die Planfeststellung	9
II.	Die Widmung	11
III.	Die Betriebsgenehmigung mit Betriebspflicht	12
<b>E.</b>	<b>Die zur „Aufgabe“ des Kopfbahnhofes nötigen Schritte</b>	<b>13</b>
I.	Die Beseitigung der Betriebsgenehmigung mit der Betriebspflicht	14
1.	Der Anwendungsbereich des § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG	14
a.	Der Begriff des „Bahnhofes“	15
b.	Der für die Betriebsabwicklung wichtige Bahnhof	16
c.	Die (Zulauf-)Strecken	17
d.	Stilllegung oder bloßer Ersatz?	18
aa.	Der Kopfbahnhof mit Dieselbetrieb	19
bb.	Der Kopfbahnhof als End-/Wendebahnhof	21
cc.	Der Kopfbahnhof als „Rangier- und Austauschmöglichkeit“	22

dd.	Der Kopfbahnhof als Ausgangspunkt für Anschlussbedienungen	23
e.	Die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke	25
f.	Annex: Die Beseitigung der Betriebsgenehmigung für die Bahnsteige	28
g.	Ungeschriebene Ausnahmen von der Anwendung des § 11 AEG: teleologische Reduktion oder verfassungskonforme Auslegung der Norm	29
2.	Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Stilllegungsgenehmigung	32
a.	Die Unzumutbarkeit des Weiterbetriebes	32
b.	Erfolgreiche Abgabeverhandlungen mit Dritten zu in diesem Bereich üblichen Bedingungen	34
aa.	Die Bekanntmachung der Stilllegungsabsicht und das Recht auf ein Angebot	34
bb.	„In diesem Bereich übliche Bedingungen“	35
cc.	Die einzubeziehenden „Dritten“	36
c.	Keine entgegenstehenden verkehrlichen oder wirtschaftlichen Belange	38
3.	Die Rechtsfolgen des § 11 AEG	39
a.	Der gesetzlich normierte Regelfall	39
b.	Die Einschränkung der Rechtsfolgen des § 11 AEG aus Gründen der Verhältnismäßigkeit	40
4.	Wurde die Stilllegungsgenehmigung bereits erteilt?	42
II.	Die Beseitigung der Wirkungen der Planfeststellung und der Widmung durch die Freistellung der betroffenen Grundstücke von den Bahnbetriebszwecken	43
1.	Der Anwendungsbereich des § 23 AEG	44

2.	Die formellen Voraussetzungen einer Freistellung	45
3.	Die materielle Voraussetzung des weggefallenen Verkehrsbedürfnisses	45
a.	Das Verkehrsbedürfnis	46
b.	Das gegenwärtig oder künftig langfristig fehlende Verkehrsbedürfnis	48
c.	Die Ermittlung des fehlenden Verkehrsbedürfnisses	49
4.	Die Rechtsfolgen des § 23 AEG	50
5.	Ist die Freistellung bereits durch die Planfeststellung erfolgt?	52

### 3. Teil: Zusammenfassung

<b>F.</b>	<b>Ergebnisse und Folgerungen</b>	<b>54</b>
-----------	-----------------------------------	-----------

### Anhang

	Verzeichnis der in den Fußnoten abgekürzt zitierten Literatur	56
--	---	----

## Gutachten

### 1. Teil: Einleitung

#### **A. Die Vorgeschichte des Gutachtens und der zu untersuchende Sachverhalt**

Als zu Beginn des vorigen Jahrhunderts der in der heutigen Bolzstraße gelegene Stuttgarter Hauptbahnhof (Hbf.) dem stetig steigenden Bedarf an Mobilität von Mensch und Gütern nicht mehr gerecht werden konnte, diskutierte man in der Württembergischen Hauptstadt drei Varianten einer Kapazitätsanpassung. Dabei setzte sich das Konzept eines etwas weiter vom Stadtkern entfernt neu zu erbauenden Kopfbahnhofes durch. Der alte Standort ließ nämlich keine dem gesteigerten Platzbedarf entsprechende Vergrößerung der Anlage zu, und die Idee eines Durchgangsbahnhofes wurde schon wegen der dabei nötigen komplizierten Tunnelbauten verworfen. Über die Gestaltung des neuen Hauptbahnhofes am heutigen Arnulf-Klett-Platz sollte ein Wettbewerb entscheiden. Die Fertigstellung und endgültige Inbetriebnahme des von den obsiegenden Architekten Bonatz und Scholer entworfenen Bauwerkes erfolgten 1928.

Angesichts des rasanten Aufschwunges der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg und des – immer erstaunlichere Projekte ermöglichenden – technischen Fortschrittes nimmt es wunder, dass eine Diskussion über den Aus- oder Neubau des Stuttgarter Hauptbahnhofes erst in den 1980er-Jahren richtig in Gang gekommen ist. Letztlich lief es für die Entscheidungsträger auf die Umgestaltung des bestehenden Bonatzbaues in einen Durchgangsbahnhof mit unterirdischer Gleisanlage hinaus.

Diese Idee stellten am 18. April 1994 unter anderen der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bahn (DB) AG Heinz Dürr und der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg Erwin Teufel der Öffentlichkeit als das Projekt der Wahl vor; eine entsprechende *Machbarkeitsstudie* wurde im Januar 1995 nachgereicht. Nun galt es, aus der grundsätzlich „machbaren“ Idee ein konkretes Konzept zu entwickeln, auf dessen Basis die nötigen wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen getroffen werden sollten: das *Vorprojekt*. Zeitgleich mit seiner Vorstellung am 7. November 1995 wurde zwischen dem Land Baden-Württemberg, der Landeshauptstadt Stuttgart, dem Verband Region Stuttgart, der Bundesrepublik Deutschland sowie der DB AG eine *Rahmenvereinbarung* über die Aufgaben- und Kostenverteilung bei der Realisierung des nun auch allgemein so genannten Projektes „Stuttgart 21“ geschlossen.

Die beteiligten Parteien legen sich bei der „Beschreibung des Projektes“ unter § 2 der Vereinbarung auf die *„Neugestaltung Hauptbahnhof als 8-gleisiger Durchgangsbahnhof“* fest, und in § 5 findet sich die späterhin oft zitierte gegenseitige Projektförderungspflicht: *„Alle Beteiligten verpflichten sich, das Projekt zu fördern und alle folgenden Verfahrensschritte soweit als möglich und vertretbar zu verkürzen, damit der Zeitplan eingehalten werden kann.“* Das Gebot der Erhaltung von vorhandener Verkehrsinfrastruktur findet keine (auch nur indirekte) Erwähnung.

Den ersten Schritt zur formellen, öffentlich-rechtlichen Bauplanung machte die im Juni zuvor gegründete Projektgesellschaft DB Projektbau Stuttgart 21 mit ihrem Antrag vom 6. Dezember 1996 auf Durchführung eines *Raumordnungsverfahrens*. Zuvor war die Anregung der Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, es möge ein (die vorliegenden Alternativvorschläge „gleichwertig und gleichberechtigt“ berücksichtigendes) *„vergleichendes Raumordnungsverfahren“* erfolgen,<sup>1</sup> gescheitert. Am 10. September 1997 hat das Regierungspräsidium Stuttgart den positiven Abschluss des Verfahrens – mithin also die Feststellung der Vereinbarkeit des Projektes mit den Grundsätzen der Raumordnung und der Landesplanung – bekannt gegeben. Doch bis zum Beginn des *Planfeststellungsverfahrens* beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) für den hier interessierenden Bauabschnitt am 31. Oktober 2001 sollten noch gut vier Jahre vergehen, was vornehmlich anhaltenden Diskussionen der beteiligten Projektpartner über die detaillierte Kosten- und Risikoverteilung geschuldet war.

Am 21. Dezember 2001 erfolgte dann der – jedenfalls für die Stadt Stuttgart – zentrale Projektschritt: der *Kauf des gesamten Gleisvorfeld-Areals der bestehenden Bahnhofsanlage* von der DB Netz AG. Unter § 5 („Eisenbahnbetrieb“) Nr. 1 des Vertrages<sup>2</sup> verpflichten sich die Verkäufer, also die Deutsche Bahn AG und die DB Netz AG, bezüglich des gesamten Kaufgegenstandes, *„die zur Entwidmung erforderlichen Maßnahmen und Handlungen ... auf eigene Kosten in die Wege zu leiten.“* Zum Teilgebiet A 3 (dem Gleisvorfeld zwischen den Seitenflügeln des bestehenden Bahnhofes) heißt es in § 5 Nr. 5.3: *„Soweit zur Verwirklichung der städtebaulichen Ziele der Stadt auf [diesem Teilgebiet] notwendig, erklären sich die Verkäufer bereit, unter Beachtung der bahnbetrieblichen Belange auf Verlangen der Stadt eine Änderung des*

---

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 12/109.

<sup>2</sup> Zitiert nach der als Entwurf des Kaufvertrages („Kaufvertrag Stuttgart 21, Teilgebiete A2, A3, B, C und D“) vorliegenden Fassung in Form der „Beschlussvorlage“ des Stuttgarter Gemeinderates vom 15.11.2001, GR Drs 990/2001 (geplante Beschlussfassung am 19.12.2001).

*Planfeststellungsbeschlusses 1.1 (Talquerung) bzw. eine (Teil-)Entwidmung zu beantragen.*“ Und für das Teilgebiet D (die Strecke der Gäubahn) wird unter § 7 („Freimachung“) Nr. 2.6 zunächst in Abs. 1 eine Rückbaupflicht der Verkäufer festgelegt, „[s]oweit auf Verlangen des Käufers [dieses Gebiet] eisenbahnrechtlich entwidmet und der Bahnbetrieb stillgelegt wird“; und weiter in Abs. 2: „Die Stilllegung des Bahnbetriebs bedarf der Zustimmung durch das EBA (§ 11 AEG). Der Rückbau erfordert gesonderte Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren. Insoweit erfolgt der Rückbau unter dem Vorbehalt und nach Maßgabe der Zulassung durch die Genehmigungsbehörde.“

Den *Planfeststellungsbeschluss* zum Abschnitt 1.1 („Talquerung mit neuem Hauptbahnhof“) hat das EBA dann unter dem 28.01.2005 erlassen. Er wurde danach mehrfach gerichtlich bestätigt.<sup>3</sup> Darin werden – freilich unter vielem anderen – genehmigt:<sup>4</sup>

- der „*Neubau eines 8-gleisigen unterirdischen Durchgangsbahnhofes einschließlich Verbindungsbauwerke zu den Zulaufstrecken*“ sowie
- „*Rück- und Umbau*“ und „*Anpassung*“ des Gleisvorfeldes.<sup>5</sup>

Diese Maßnahmen laufen also, anders gewendet, darauf hinaus, „*den bestehenden Kopfbahnhof aufzugeben und den Bahnknoten mit einem Durchgangsbahnhof sowohl für den Fern- als auch für den Regionalverkehr umzugestalten*“, wie es das EBA in seiner rechtlichen Würdigung des Beschlusses – nach eingehender Auseinandersetzung mit der dem Projekt zu Grunde liegenden Verkehrsprognose und diversen betrieblichen Aspekten – konstatiert.<sup>6</sup>

Damit ist das in Art. 87e Abs. 4 Grundgesetz (GG)<sup>7</sup> verfassungsrechtlich verankerte und in den §§ 11 und 23 AEG<sup>8</sup> einfachgesetzlich konkretisierte *Institut der Infrastrukturverantwortung des Bundes* tangiert. Hinzu kommt, dass mit der am 12. Oktober

<sup>3</sup> VGH Mannheim, DÖV 2006, 1059 L; UPR 2006, 453 f.; UPR 2006, 454 f.; vgl. ferner VGH Mannheim, ZUR 2007, 422 ff.; BVerwG, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 65; VGH Mannheim, ZUR 2007, 427 ff. (Letztere alle zum anschließenden Planfeststellungsabschnitt 1.2, aber mit Bezugnahme auf die erstgenannten Entscheidungen zum Planfeststellungsabschnitt 1.1).

<sup>4</sup> Planfeststellungsbeschluss für den Umbau des Bahnknotens Stuttgart „Projekt Stuttgart 21“ Planfeststellungsabschnitt 1.1 (Talquerung mit neuem Hauptbahnhof) vom 28.01.2005 – Az.: 59160 Pap-PS 21-PFA 1.1 (Talquerung). Zum genauen Inhalt aber noch nachfolgend im Text.

<sup>5</sup> Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.1 vom 28.01.2005 (Fn. 4), S. 6 f.

<sup>6</sup> Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.1 vom 28.01.2005 (Fn. 4), S. 155.

<sup>7</sup> Dazu Möstl, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 87e Rn. 83 ff.

<sup>8</sup> Zu Grunde gelegt wird das Gesetz in der Fassung vom 27.12.1993 (BGBl. I 2378), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.06.2009 (BGBl. I 2542). Zu der Konkretisierung von Art. 87e Abs. 4 GG durch die genannten Normen vgl. nur z. B. *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 1 und 3 m. w. N.

2011 in das Handelsregister eingetragenen Stuttgarter Netz AG<sup>9</sup> nunmehr ein Dritter zur Übernahme der hier näher betrachteten Infrastruktureinrichtungen des heutigen Hauptbahnhofes (im Folgenden in Abgrenzung zum neuen geplanten „Durchgangsbahnhof“ als „Kopfbahnhof“ bezeichnet) und zu deren langfristiger Nutzung im Sinn des AEG bereit steht. Das Unternehmen hat auch schon entsprechende Absichten geäußert und eine auf die Anwendbarkeit des § 11 AEG bezogene Feststellungsklage angekündigt.<sup>10</sup>

## B. Die Aufgabenstellung des Gutachtens

Vor diesem kurz skizzierten Hintergrund soll gutachterlich die Frage geklärt werden, ob bei Fertigstellung des Projektes „Stuttgart 21“ die heutigen Gleisflächen des bestehenden Kopfbahnhofes nach § 11 bzw. § 23 AEG stillgelegt und von den Bahnbetriebszwecken freigestellt werden können, auch wenn Interessen an einem Weiterbetrieb von Dritten bestehen. Es geht hierbei insbesondere um die Flächen, die bereits von der DB AG an die Stadt Stuttgart veräußert worden sind oder die von der DB AG noch selbst zum Verkauf angeboten werden sollen. Dabei sollen alle hier in Frage kommenden Aspekte herausgearbeitet werden, die einer Stilllegung oder Freistellung entgegenstehen, z. B. der Zugang zum Bahnhof mit Dieseltraktion, die Bedienung von Gleisanschlüssen oder die Übernahme der heutigen Zugbehandlungs- und Wartungsanlagen durch Dritte. Soweit das im Ergebnis eine Rolle spielt, soll auch dargestellt werden, in welcher Form der Weiterbetrieb erfolgen könnte, z. B. durch Pacht oder Kauf durch Dritte oder mittels Weiterbetriebes durch die DB Netz AG.

Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass Gegenstand der vorliegenden Untersuchung nur der Teilaspekt „Umgang mit dem Kopfbahnhof“ ist; das Vorhaben des geplanten neuen Durchgangsbahnhofes spielt als solches hier keine Rolle.<sup>11</sup> Noch weniger geht es dabei um die Neubaustrecke von Stuttgart (Hbf.) nach Ulm.

---

<sup>9</sup> Die Handelsregistereintragung der Stuttgarter Netz AG ist einsehbar unter <http://www.handelsregister.main-netz.de> (zuletzt aufgerufen am 03.11.2011).

<sup>10</sup> Vgl. Financial Times Deutschland vom 21.11.2011, S. 6; Stuttgarter Zeitung vom 23.11.2011.

<sup>11</sup> Zu den aus diesem Konflikt zu ziehenden Konsequenzen sowie zu weiteren Rechtsfragen etwa im Kontext der hier ebenfalls nicht betrachteten Finanzierung des Vorhabens *Böhm*, Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven, NuR 2011, 614 ff.; *Burgi*, Die dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens: Zweckbestimmung und Fehlerfolgenrecht in der Reform, DVBl. 2011, 1317 ff.; *Dolde/Porsch*, Eisenbahninfrastruktur und Finanzverfassung, NVwZ 2011, 833 ff.; *Durner*, Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, ZUR 2011, 354 ff.; *Gärditz*, Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung

### C. Der Gang der Untersuchung

Mit dem Ziel der Erläuterung und Eingrenzung der rechtlichen Fragestellungen in diesem Kontext wird im folgenden 2. Teil zunächst der rechtliche Ist-Zustand des heutigen Stuttgarter Kopfbahnhofes unter D. dargestellt. Hieraus leitet sich dann ab (unter E.), welche rechtlichen Schritte zur Aufgabe bzw. Beseitigung des Kopfbahnhofes aus eisenbahnrechtlicher Sicht nötig sind. Den Abschluss des Gutachtens bildet als 3. Teil eine Zusammenfassung der erzielten Ergebnisse und eine Übersicht über die sich daraus ergebenden Folgerungen (F.).

---

bei Infrastrukturplanungen als Herausforderungen an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, *GewArch* 2011, 273 ff.; *Groß*, Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, *DÖV* 2011, 510 ff.; *Leisner*, Stuttgart 21: „Wir sind das Volk!“ – Wer?, *NJW* 2011, 33 ff.; *Schönenbroicher*, *VBIBW* 2011, 466 ff.; *Meyer*, Der Stuttgarter Bahnkonflikt aus der Sicht der Finanzverfassung, *DVBl.* 2011, 449 ff.; *Schütte*, Mehr Demokratie versus Verfahrensbeschleunigung?, *ZUR* 2011, 169 f.; *Stüer/Buchsteiner*, Stuttgart 21: Eine Lehre für die Planfeststellung?, *UPR* 2011, 335 ff.; *Wulfhorst*, Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, *DÖV* 2011, 581 ff.



## 2. Teil: Hauptteil

### **D. Der rechtliche Ist-Zustand des Kopfbahnhofes**

Der heutige Stuttgarter Kopfbahnhof als Bestandteil der öffentlichen<sup>12</sup> Infrastruktur der Eisenbahnen des Bundes<sup>13</sup> ist eisenbahnrechtlich durch drei Hoheitsakte gekennzeichnet, die seine heutige „Rechtsstellung“, seinen rechtlichen Status als Infrastruktureinrichtung ausmachen: Die fraglichen Bahnanlagen sind planfestgestellt, gewidmet, und für sie besteht eine so genannte Betriebsgenehmigung, aus der dann auch eine Betriebspflicht folgt.<sup>14</sup> Diese verschiedenen eisenbahnrechtlichen Institute sollen zum besseren Verständnis der unter E. folgenden Ausführungen zunächst genauer betrachtet werden.

### **I. Die Planfeststellung**

Wie alle großen Bauvorhaben mit entsprechender „Breitenwirkung“ unterliegen auch Vorhaben zum Neu- und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur dem so genannten Fachplanungsvorbehalt des § 38 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB).<sup>15</sup> Das bedeutet, dass sie auf Grund Ihres Charakters als Vorhaben von überörtlicher Bedeutung der kommunalen Planungshoheit (vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und damit auch der Bauleitplanung entzogen sind.<sup>16</sup> Stattdessen unterfallen sie dem Erfordernis der Planfeststellung, die in den §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG)<sup>17</sup> für alle derartigen Vorhaben grundsätzlich einheitlich geregelt ist. Die dor-

<sup>12</sup> Vgl. zu diesem Terminus § 3 Abs. 1 Nr. 2 AEG. Gegenbegriff ist die nichtöffentliche Eisenbahninfrastruktur, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sie nicht zur Nutzung durch „jedermann“ gedacht bzw. möglicherweise (das ist bei ihr nicht zwingend) gewidmet ist. Vgl. dazu auch mit Beispielen *Kramer*, in: *Kunz*, § 3 AEG Rn. 11.

<sup>13</sup> Dieser Terminus findet sich bereits in Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a, 74 Abs. 1 Nr. 23 GG und dann erneut in § 2 Abs. 6 AEG. Er umfasst nach den dortigen Legaldefinitionen die Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen. Der Gegenbegriff sind die so genannten nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE). Im vorliegenden Kontext geht es allerdings vornehmlich um Infrastruktur der DB Netz AG.

<sup>14</sup> Grundlegend zum Zusammenspiel dieser verschiedenen Rechtsinstitute, die in der Praxis leider oft vermischt werden, bereits zu Zeiten vor der Bahnreform *Kramer*, Eisenbahninfrastruktur, S. 97 ff.; danach *ders.*, in: *Kunz*, §§ 17 ff. AEG Rn. 9 ff. m. w. N.

<sup>15</sup> Dazu *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 38 Rn. 14.

<sup>16</sup> Hintergrund dieser Regelung sind die mit der Realisierung solcher Vorhaben verbundenen übergeordneten Interessen; vgl. nur *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 38 Rn. 6.

<sup>17</sup> Nach dessen § 1 Abs. 1 gilt das VwVfG des Bundes für die Verwaltungstätigkeit von Bundesbehörden und kommt daher auch bei Vorhaben der Eisenbahnen des Bundes (s. dazu oben Fn. 12) zum Zuge, für deren Betriebsanlagen das EBA und damit eine Bundesbehörde nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG) zuständige Planfeststellungsbehörde ist. Die VwVfG der Länder enthalten im Übrigen aber entsprechende Regelungen (vgl. etwa §§ 72 ff. VwVfG Baden-Württemberg, in der Fassung vom 12.04.2005, GBl. 350, zu-

tigen Vorgaben werden dann aber noch durch die jeweiligen Fachgesetze – im hiesigen Kontext durch die §§ 18 ff. AEG – modifiziert. Der Planfeststellungsentscheidung<sup>18</sup> kommt dabei eine so genannte *formelle Konzentrationswirkung* zu (vgl. § 75 Abs. 1 VwVfG). Das bedeutet, dass ihr nicht nur die Bedeutung einer „Baugenehmigung für das Vorhaben“<sup>19</sup> innewohnt, sondern sie zur Beschleunigung ihrer Realisierung alle anderen behördlichen Entscheidungen mit umfasst. Damit werden allerdings nicht – im Sinn einer materiellen Konzentrationswirkung – auch deren jeweilige Voraussetzungen von den §§ 72 ff. VwVfG und 18 ff. AEG gleichsam aufgesogen; diese bleiben vielmehr im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens gesondert zu prüfen.<sup>20</sup>

In Konstellationen wie der vorliegenden, in denen eine zu verändernde Betriebsanlage lange vor Inkrafttreten der Regelungen des VwVfG zur Planfeststellung realisiert wurde, ist heutzutage häufig nicht mehr der Nachweis zu führen, dass sie damals förmlich planfestgestellt wurde. Zumindest das preußische Verwaltungsverfahren- und Eisenbahnrecht kannte diesen Akt aber schon.<sup>21</sup> In derartigen Zweifelsfällen behilft man sich regelmäßig und anerkanntermaßen mit dem Institut der „unvordenklichen Verjährung“, wonach die Planfeststellung (oder – nachfolgend unter II. erörtert – auch die Widmung) unwiderleglich vermutet wird, wenn sie innerhalb der Erinnerung der noch lebenden Generation mindestens 40 Jahre bestand und für weitere 40 Jahre davor ihr Nichtbestehen nicht nachweisbar ist.<sup>22</sup> Zumindest auf diese Weise steht auch für den derzeitigen Stuttgarter Kopfbahnhof fest, dass er einst planfestgestellt wurde und es also – mit den Rechtswirkungen der §§ 75 VwVfG, 18c AEG<sup>23</sup> – bis heute ist.

---

letzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2009, GBl. 809), die dann bei der Planfeststellung von NE-Betriebsanlagen Anwendung finden.

<sup>18</sup> Die Planfeststellungsentscheidung gibt es in der Form des Planfeststellungsbeschlusses nach §§ 74 Abs. 1–5 VwVfG, 18b Nr. 1 AEG, der Plangenehmigung für „einfachere Fälle“ nach §§ 74 Abs. 6 VwVfG, 18b Nr. 2 und 3 AEG und des Entfalles der Planfeststellung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung nach §§ 74 Abs. 7 VwVfG, 18b Nr. 4 AEG. Vgl. dazu im Einzelnen *Vallendar*, in: *Hermes/Sellner*, § 18 Rn. 72 ff., 234 ff. und 264 ff.

<sup>19</sup> *Ronellenfitsch*, in: *Blümel/Kühlwetter*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts I, 1996, S. 40.

<sup>20</sup> *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 75 Rn. 13 ff. m. w. N.

<sup>21</sup> Dazu *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 16.

<sup>22</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, §§ 17 ff. AEG Rn. 14 und § 23 AEG Rn. 16 m. w. N.

<sup>23</sup> Dazu *Kramer*, in: *Kunz*, § 18c AEG Rn. 4 m. w. N.

## II. Die Widmung

Sehr viel problematischer, weil im Bereich der Eisenbahn<sup>24</sup> aus „Furcht“ des Gesetzgebers vor einer entsprechenden rechtspolitischen Diskussion<sup>25</sup> nicht geregelt, ist das historisch überkommene Institut der Widmung.<sup>26</sup> Es entstammt dem ebenfalls gesetzlich nicht geregelten, aber als Rechtsgebiet anerkannten Recht der öffentlichen Sachen.<sup>27</sup> Nach dessen Grundsätzen überlagert die Widmung gleichsam das freilich fortbestehende zivilrechtliche Eigentum an einer Sache, etwa an einem Grundstück, mit einer Art „öffentlich-rechtlicher Dienstbarkeit“,<sup>28</sup> die auch bei einem gutgläubigen Erwerb am Eigentum „haften“ bleibt. Auf Grund dieser Belastung des Eigentums darf der Eigentümer mit der Sache nicht dergestalt verfahren, dass der durch die Widmung festgelegte öffentliche Zweck nicht mehr verfolgt werden kann. So hindert beispielsweise die Widmung eines Grundstückes für den Bahnverkehr dessen Bebauung und damit dauerhafte „Blockade“; sie steht aber einem bloßen Abbau der Gleise, der ja reversibel ist, nicht entgegen.<sup>29</sup>

Im Bereich des Eisenbahnrechts wird zwar weiterhin diskutiert, ob es hier einer Widmung überhaupt noch bedarf.<sup>30</sup> Letztlich ist dieser Streit aber heute überflüssig (geworden), weil der Gesetzgeber seit der Einfügung des § 23 in das AEG (dazu unten E. II.) vor einigen Jahren die Existenz der Widmung zumindest faktisch anerkennt, indem er mit der Freistellung eines Grundstückes von den Bahnbetriebszwecken explizit (auch) die entsprechenden Rechtsfolgen aufhebt.

Die Widmung als dingliche Allgemeinverfügung (vgl. § 35 Satz 2 Fall 2 VwVfG) erfolgt an sich durch einen publizierten schriftlichen Akt, häufig aber auch nur durch eine konkludente Handlung wie z. B. das Durchschneiden des „roten Bandes“ oder den symbolischen Abfahrauftrag für den ersten Zug.<sup>31</sup> Sie ist im Fall des derzeitigen Stuttgarter Kopfbahnhofes daher bei seiner Inbetriebnahme mit Sicherheit vorgenom-

---

<sup>24</sup> Vgl. hingegen für den Straßenbereich z. B. § 2 Bundesfernstraßengesetz (in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.06.2007, BGBl. I 1206, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.07.2009, BGBl. I 2585) oder § 5 Straßengesetz Baden-Württemberg (in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.05.1992, GBl. 329).

<sup>25</sup> Nicht weiter problematisiert bei *Vallendar*, in: *Hermes/Sellner*, § 18 Rn. 35.

<sup>26</sup> Zur „Geschichte“ der Widmung *Kramer*, Eisenbahninfrastruktur, S. 159 ff., insbesondere S. 161 ff.

<sup>27</sup> Dazu *Papier*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 14 Rn. 75 m. w. N.

<sup>28</sup> *Papier*, in: *Erichsen/Ehlers*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 38 Rn. 11.

<sup>29</sup> *Vallendar*, in: *Hermes/Sellner*, § 18 Rn. 35; *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 18.

<sup>30</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 3 m. w. N.; *Vallendar*, in: *Hermes/Sellner*, § 18 Rn. 35.

<sup>31</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 11.

men worden, könnte ansonsten nötigenfalls aber wiederum mittels des Institutes der „unvordenklichen Verjährung“ (s. dazu schon oben D. I.) vermutet werden.<sup>32</sup>

### III. Die Betriebsgenehmigung mit Betriebspflicht

Dritter Akt bei der „Geburt“ einer Eisenbahninfrastruktureinrichtung ist die Erteilung der Betriebsgenehmigung für sie (vgl. § 6 Abs. 3 Nr. 3 AEG für die Genehmigung an ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen [EIU<sup>33</sup>] bezüglich „einer bestimmten Eisenbahninfrastruktur“). Die Notwendigkeit dieser „Konzession“ folgt aus § 6 Abs. 1 AEG; ihre Voraussetzungen ergeben sich aus § 6 Abs. 2 AEG, der durch die Eisenbahnunternehmer-Berufszugangsverordnung<sup>34</sup> näher ausgestaltet wird.

Dogmatisch knüpft an diese gewerberechtliche Erlaubnis die Betriebspflicht des § 4 Abs. 1 AEG an, wonach jedes Eisenbahnunternehmen (gleichgültig, ob es Verkehrsleistungen erbringt oder gerade die Infrastruktur betreibt) verpflichtet ist, seinen Betrieb nicht nur sicher, sondern – jedenfalls für den Bereich der EIU<sup>35</sup> – auch *überhaupt als solchen* durchzuführen. Der Infrastrukturbetreiber kann den Betrieb mithin nicht einfach durch eine Sperrung (auch als „kalte Stilllegung“ bezeichnet) der Infrastruktur etwa wegen Instandhaltungsrückständen einstellen.<sup>36</sup>

Im Fall des bestehenden Stuttgarter Kopfbahnhofes bedarf der Betrieb der Zulaufstrecken, also der die Bahnsteigleise an das übrige Schienennetz anbindenden Gleise, und der im Bahnhof selbst liegenden, wegen des Kopfbahnhofes dort allerdings endenden (Strecken-<sup>37</sup>)Gleise nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AEG einer Betriebsgenehmigung. Diese ist der *DB Netz AG* vom dafür zuständigen EBA als Genehmigungsbehörde pauschal mit dem Wirksamwerden der „Bahnreform“<sup>38</sup> und dem Inkrafttreten des reformierten AEG für die gesamte von ihr am 01.01.1994 betriebene deutsche Bundeseisenbahninfrastruktur – und damit auch für den Stuttgarter Kopf-

<sup>32</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 7 und 16.

<sup>33</sup> Zu diesem Begriff näher § 2 Abs. 1 und 3 AEG und dazu *Suckale*, in: *Hermes/Sellner*, § 2 Rn. 73 ff. m. w. N.

<sup>34</sup> Die Eisenbahnunternehmer-Berufszugangsverordnung vom 27.10.1994 (BGBl. I 3203), zuletzt geändert durch Verordnung vom 05.07.2007 (BGBl. I 1305), stützt sich auf die Ermächtigung in § 26 Abs. 1 Nr. 3 AEG.

<sup>35</sup> Für Eisenbahnverkehrsunternehmen gibt es insoweit Sonderregeln wie etwa die Beförderungspflicht nach § 10 AEG.

<sup>36</sup> Vgl. *BVerwGE* 129, 381 ff.; dazu *Kramer*, DVBl. 2008, 383 ff.; *Wilmsen*, IR 2008, 129 ff.

<sup>37</sup> Zum Begriff der „Strecke“ noch näher unten im Kontext des § 11 AEG bei E. I. 1. c.

<sup>38</sup> S. zur „Bahnreform“ und ihrer Vorgeschichte sowie ihren Zielen *Kramer*, Eisenbahninfrastruktur, S. 50 ff.

bahnhof – erteilt worden.<sup>39</sup> Daneben hat aber zeitgleich die *DB Station & Service AG* als weiteres EIU gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 Nr. 4 AEG (mit seiner Rückausnahme von der Genehmigungsfreistellung bei Bahnsteigen<sup>40</sup>) ebenfalls eine Betriebsgenehmigung für den Betrieb der Bahnsteige als Serviceeinrichtungen nach § 2 Abs. 3c Nr. 2 AEG<sup>41</sup> erhalten.

Beide Unternehmen sind damit exklusiv berechtigt, über § 4 Abs. 1 AEG aber eben auch verpflichtet, ihre entsprechenden Infrastruktureinrichtungen (sicher und überhaupt weiter) zu betreiben.

### **E. Die zur „Aufgabe“ des Kopfbahnhofes nötigen Schritte**

Soll der dem bei D. geschilderten rechtlichen Status unterliegende Stuttgarter Kopfbahnhof nach der Inbetriebnahme des neuen Durchgangsbahnhofes „aufgegeben“<sup>42</sup> werden, müssen hierfür die aus eisenbahnrechtlicher Sicht nötigen Schritte unternommen werden. Zu prüfen ist insoweit, ob es dazu – wie es an sich im dogmatischen „System“ angelegt ist – der Umkehrung bzw. Aufhebung der oben skizzierten drei „Stufen“ bedarf oder ob einzelne „Stufen“ möglicherweise ohne formales Verfahren entfallen.<sup>43</sup> Eventuell – auch das ist näher zu untersuchen – sind einzelne „Stufen“ sogar schon durch den Planfeststellungsbeschluss für den neuen Durchgangsbahnhof vorweggenommen worden.

Am augenfälligsten ist die grundsätzliche Notwendigkeit ihrer Beseitigung bei der zuletzt unter D. III. im Kontext der Betriebsgenehmigung geschilderten Betriebspflicht, die das EIU ansonsten zum Weiterbetrieb der Infrastruktureinrichtung anhält. Diese Frage sei wegen der hier nun „rückwärts abzuwickelnden Chronologie“ bei der Entstehung zuerst untersucht. Aber auch den an die Planfeststellung geknüpften Fachplanungsvorbehalt (s. oben D. I.) und die Widmung mit ihren Rechtsfolgen (vgl. D. II.) gilt es im Prinzip zu „neutralisieren“, bevor die Kommune kraft ihrer erst dann wieder erstarkten Planungshoheit für die jeweiligen Flächen planerisch tätig werden darf.

---

<sup>39</sup> Die DB Netz AG und ihre nachfolgend im Text genannte „Konzernschwester“ gibt es als solche erst seit 1998; zuvor war insoweit die DB AG in Person der „Geschäftsbereiche Fahrweg und Personenbahnhöfe“ Inhaberin der Genehmigung.

<sup>40</sup> Dazu *Kramer*, in: *Kunz*, § 6 AEG Rn. 12.

<sup>41</sup> Zu diesem Begriff näher *Suckale*, in: *Hermes/Sellner*, § 2 Rn. 100 ff. m. w. N.

<sup>42</sup> So wörtlich der Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.1 vom 28.01.2005 (Fn. 4), S. 155.

<sup>43</sup> Zu diesem „umgekehrten Entstehungs-“ oder besser „Beendigungszyklus“ grundlegend *Kramer*, Eisenbahninfrastruktur, S. 250 ff.

## I. Die Beseitigung der Betriebsgenehmigung mit der Betriebspflicht

Vor einer Aufgabe des derzeitigen Stuttgarter Kopfbahnhofes ist möglicherweise zunächst die Beseitigung der dafür bestehenden Betriebsgenehmigung mit der daran geknüpften Betriebspflicht notwendig. Das AEG stellt hierzu mit der Möglichkeit der Erteilung einer Stilllegungsgenehmigung in § 11 AEG prinzipiell – sprich: bei dessen Anwendbarkeit – auch ein förmliches Instrument mit geordnetem Verfahren und geschriebenen Voraussetzungen zur Verfügung.<sup>44</sup>

### 1. Der Anwendungsbereich des § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG

Allerdings muss diese Norm dazu auch den vorliegenden Fall erfassen. Das kann insofern nicht ohne Weiteres „aus der Natur der Sache“ – sprich: der „Umkehrung“ von § 6 durch § 11 AEG – heraus angenommen werden, weil § 6 und § 11 AEG ohne erkennbare dogmatische Logik nicht völlig deckungsgleich sind. So unterfallen zwar beispielsweise, wie oben III. gesehen, die Bahnsteige dem Erfordernis der Betriebsgenehmigung; einer Stilllegungsgenehmigung bedarf es vor ihrer Aufgabe aber nicht, so dass das zeitliche Ende der Erfüllung der Betriebspflicht hier offenbar ins Belieben des jeweiligen EIU gestellt ist.<sup>45</sup>

§ 11 Abs. 1 Satz AEG legt zu dieser Frage explizit fest, dass die beabsichtigte Stilllegung einer Strecke und eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofes sowie die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke der Genehmigung bedürfen. Diese Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der Norm sollen zunächst im Hinblick auf den Kopfbahnhof mit seinen Gleisen – also bezüglich des Gegenstandes der Betriebsgenehmigung der DB Netz AG – und dann noch als Annex gesondert für die auf Grund ihrer eigenen Betriebsgenehmigung von der DB Station & Service AG betriebenen Bahnsteige (s. jeweils oben III.) geprüft werden.

<sup>44</sup> Die Erteilung der Stilllegungsgenehmigung nach § 11 AEG ist damit der „Komplementärakt“ zur Erteilung der Betriebsgenehmigung nach § 6 AEG. Vgl. dazu *Wittenberg/Heinrichs/Mittmann/Zwanziger*, § 11 Rn. 10; *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 2. Im konkreten Fall käme es bei der DB Netz AG zu einer entsprechenden Reduktion der zunächst unbegrenzt für das gesamte DB-Streckennetz erteilten Betriebsgenehmigung; vgl. oben D. III.

<sup>45</sup> Dazu *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 1 f., und *Schmitz*, in: *Ronellenfitsch/Schweinsberg/Henseler-Unger*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XVII (erscheint demnächst), auch zum Folgenden. Zum dennoch nötigen Verfahren jedoch nachfolgend im Text unter 1. f.

### a. Der Begriff des „Bahnhofes“

Bei dem Tatbestandsmerkmal des vorliegend primär ins Auge stechenden „für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofes“ ist – auch angesichts der oben skizzierten „Aufspaltung“ der Betriebsgenehmigungen zwischen zwei EIU – zunächst zu klären, was mit dem Begriff „Bahnhof“ gemeint ist. Im AEG selbst wird der Terminus nicht definiert. Die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO<sup>46</sup>) bestimmt ihn zwar in § 4 Abs. 2 dahingehend, dass auf der betreffenden Bahnanlage Züge beginnen, enden, ausweichen oder wenden dürfen. Aber auch das hilft vorliegend deshalb nicht allein weiter, weil eine untergesetzliche Norm nach der geltenden „Normenpyramide“ keine gesetzliche Voraussetzung definieren kann. Man könnte daher nun gesetzessystematisch und -historisch mit in Betracht ziehen, dass der Begriff der „Bahnsteige“ als Anwendungsfall der durch europäische Vorgaben zum Netzzugangsrecht entstandenen Serviceeinrichtungen und durch ihre gesonderte Normierung in § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 am Ende AEG erst nachträglich ins Gesetz aufgenommen wurde.<sup>47</sup> Dennoch bleiben die Bahnsteige als vom Gesetzgeber zumindest nunmehr erkennbar gewollter Sonderfall, die eben gerade in der „Stilllegungs-“ im Unterschied zur „Genehmigungsnorm“ nicht gesondert erwähnt werden, bei der Bestimmung des „Bahnhofes“ außen vor. Damit gehören zu einem Bahnhof im Sinn des § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG nur die Gleise *im* Bahnhof und deren *Anbindung* an die anschließenden Strecken.<sup>48</sup> Anders formuliert, geht es hier (und damit in der Sache letztlich doch wie in der EBO) um das „gleistechnische Ensemble“, das betrieblich einen „Bahnhof“ im Unterschied zur freien Strecke ausmacht. Dazu zählen dann vor allem die Weichenverbindungen zwischen den verschiedenen Gleisen<sup>49</sup> und die Rangier-, Abstell- sowie Umsetzungsmöglichkeiten, die der Gesetzgeber wegen ihrer besonderen betrieblichen Bedeutung als Sonderfall zur sonstigen Strecke eigenständig in den Schutz der strengen Stilllegungsvorschrift einbezogen hat.

<sup>46</sup> Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 08.05.1967 (BGBl. II 1563), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.03.2008 (BGBl. I 467). Sie stützt sich bereits auf die Ermächtigung in § 3 Abs. 1 AEG vom 29.03.1951 (BGBl. I 225), geändert durch Gesetz vom 01.08.1961 (BGBl. I 1161). Einschränkung zu ihrer Heranziehbarkeit in diesem Fall – allerdings wegen ihres anderen Zweckes – auch *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 37.

<sup>47</sup> Vgl. zu dieser Gesetzesänderung von 2007 *Kramer*, in: *Kunz*, § 6 AEG Rn. 12.

<sup>48</sup> *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 36 f., plädieren zumindest auch für eine flexible Zuordnung von Teilen der „Bahnhofsinfrastruktur“.

<sup>49</sup> Das ist schon laut § 4 Abs. 2, 8 und 9 EBO der Unterschied zwischen einem Bahnhof, einem Haltepunkt und einer Haltestelle. Daneben gibt es mit Teilfunktionen des Bahnhofes auch noch gemäß § 4 Abs. 6 EBO die Überleitstelle auf freier Strecke zum dortigen Gleiswechsel.

Unter diesem Blickwinkel ist der Stuttgarter Kopfbahnhof – seinem Namen gemäß – ein Bahnhof im Sinn der Norm.

### **b. Der für die Betriebsabwicklung wichtige Bahnhof**

Weiter ist zu klären, wann ein solchermaßen definierter Bahnhof im Sinn des Gesetzes „für die Betriebsabwicklung wichtig“ ist. Rein begrifflich ließe sich erwägen, dass ein Bahnhof, der von seinem bisherigen Betreiber stillgelegt werden soll, ganz offensichtlich nicht mehr für die Betriebsabwicklung wichtig sein kann. Dann würde aber § 11 AEG insoweit nahezu völlig leer laufen, denn der Fall, dass ein Betreiber einen Bahnhof zwar noch als für die Betriebsabwicklung wichtig ansieht, ihn aber trotzdem stilllegen will, ist in der Praxis kaum vorstellbar.<sup>50</sup> Dass der Gesetzgeber aber Unsinniges oder Unnötiges regelt, sollte jedenfalls im vorliegenden Kontext nicht unterstellt werden.<sup>51</sup>

Die Fälle, die das Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung einmal als Anwendungsbeispiele der Norm genannt hat (insbesondere der Abzweig einer NE-Strecke vom DB-Netz in diesem Bahnhof),<sup>52</sup> finden keine Stütze im Gesetz und überzeugen zudem deshalb nicht, weil sie den Anwendungsbereich dieser Tatbestandsalternative, die vom Gesetzgeber bewusst gesondert in das Gesetz aufgenommen wurde, faktisch ebenfalls gegen Null zurückführen.<sup>53</sup>

Im Zweifelsfall bedarf es, wenn – wie hier – der Normwortlaut, die Systematik und die Entstehungsgeschichte bei der Auslegung einer unklaren Vorschrift allein nicht weiterhelfen, eines Blickes auf den Normzweck.<sup>54</sup> § 11 AEG dient der Umsetzung der Gewährleistungsverantwortung des Bundes für die Eisenbahninfrastruktur nach Art. 87e Abs. 4 GG<sup>55</sup> und war zudem der vom Bund „zu zahlende Preis“ für die Zustimmung der Länder zur Bahnreform.<sup>56</sup> Er zielt somit eindeutig auf den Erhalt wichtiger

<sup>50</sup> *Wittenberg/Heinrichs/Mittmann/Zwanziger*, § 11 Rn. 14; *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 30.

<sup>51</sup> So parallel *OVG Lüneburg*, NVwZ-RR 2005, 69/70, in Bezug auf den Verweis in § 80a Abs. 3 Satz 2 auf § 80 Abs. 6 Verwaltungsgerichtsordnung (dazu noch unten Fn. 109).

<sup>52</sup> *BMVBS*, Schreiben vom 14.06.2000 – Az.: EW 11/32.01.35-11/14 EBA 00[3] –, und Schreiben vom 20.02.2001 – Az.: EW 11/32.01.35-11/14 EBA 00[4].

<sup>53</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 3 m. w. N.; zum Teil auch *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 38

<sup>54</sup> Das ist ein Fall der klassischen Normauslegung; vgl. dazu nur *Kramer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 4.

<sup>55</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 1 und 3 am Ende.

<sup>56</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 12/5014, S. 18.



Eisenbahninfrastruktur und ist damit grundsätzlich bei der Frage nach seiner Anwendbarkeit eher weit auszulegen.<sup>57</sup> Hinzu kommt, dass die Wichtigkeit eines Bahnhofes nicht vom Betreiber selbst „definiert“ werden kann, sondern – gemäß dem Schutzzweck des § 11 AEG – objektiv danach zu beurteilen ist, welche Bedeutung der Bahnhof für die (Kapazität der) Eisenbahninfrastruktur aufweist. Dass davon auch ein zentraler und wichtiger Knotenbahnhof wie der Stuttgarter Kopfbahnhof erfasst wird, liegt damit auf der Hand. Jedenfalls dann, wenn – was nachfolgend noch zu prüfen ist – andere EIU am Weiterbetrieb des Bahnhofes mit seinen bestehenden Funktionen interessiert sind, gebietet es der Schutzzweck des § 11 AEG, diese Norm auf einen solchen Fall anzuwenden, um ihn an den Voraussetzungen derselben zu messen.

### c. Die (Zulauf-)Strecken

Daneben oder stattdessen müssen aber auch die unmittelbaren Zulaufstrecken zum eigentlichen Kopfbahnhof in den Blick genommen werden. Hätte man im hiesigen Fall oben unter b. einen „für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhof“ verneint, bestünde ohnehin<sup>58</sup> kein Hindernis, die Gleise bis zum Prellbock im Bahnhof als (Zulauf-)Strecken anzusehen. Dann könnte also der ebenfalls von § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG erfasste Fall der Stilllegung von „Strecken“ gegeben sein. Auch der dafür maßgebliche Streckenbegriff ist indes im AEG nicht definiert<sup>59</sup> und daher umstritten: Einerseits könnte man rein formal darauf abstellen, ob eine Gleisverbindung DB-Netzintern über eine eigene Streckennummer verfügt.<sup>60</sup> Materiell sachgerechter erscheint es jedoch, danach abzugrenzen, ob ihr eine eigene verkehrliche Bedeutung als Ver-

<sup>57</sup> Vgl. auch *Wittenberg/Heinrichs/Mittmann/Zwanziger*, § 11 Rn. 14.

<sup>58</sup> Aber auch sonst nicht, da der weite „Schutzzweck“ des § 11 AEG (dazu schon oben im Text unter b. nach Fn. 54) die doppelte Erfassung einer Infrastruktureinrichtung im Kontext der sie schützenden Stilllegungsvorschrift eher fördert, als ihr entgegenzustehen.

<sup>59</sup> Auch die EBO grenzt nur die „freie Strecke“ vom „Bahnhof“ ab (s. oben im Text mit Fn. 46), definiert Ersterer aber nicht selbst. Bei *Naumann/Pachl*, Leit- und Sicherungstechnik im Bahnbetrieb, 2. Aufl., 2004, findet sich allerdings eine „betriebliche“ Definition, wonach eine Strecke die „ein- oder mehrgleisige Verbindung zwischen zwei Punkten (End- oder Knotenbahnhöfen) mit eigener Kilometrierung [ist], auf der planmäßig Zugbetrieb durchgeführt wird. Die außerhalb der Bahnhöfe liegenden Streckengleise werden als freie Strecke bezeichnet.“ Auch danach sind die Gleise zum und im Stuttgarter Kopfbahnhof Strecken (zur rechtlichen Bewertung sogleich im Text).

<sup>60</sup> So *Geiger*, in: *Ronellenfitsch/Schweinsberg*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts VI, 2001, S. 216, unter Berufung auf die Position der DB (Netz) AG. Die Streckennummern finden sich in deren „Verzeichnis zulässiger Geschwindigkeiten (VzG)“.

bindung zweier Orte zukommt.<sup>61</sup> Letztlich kann diese Streitfrage hier aber offen bleiben, da die fraglichen Zulaufstrecken bis zum Stuttgarter Kopfbahnhof einerseits von der DB Netz AG mit einzelnen Nummern versehen worden sind<sup>62</sup> und insofern bisher auch von ihrem Betreiber auf Grund dieses formalen Kriteriums als „Strecken“ angesehen werden.<sup>63</sup> Andererseits weisen diese Strecken, die eben den heutigen Stuttgarter Kopfbahnhof an das übrige Schienennetz anbinden, eine eigene verkehrliche Bedeutung als Verbindung von dort zu anderen Orten auf und sind daher auch nach der „materiellen“ Sichtweise Strecken.

Werden nun einzelne Teile dieser aus beiden Blickwinkeln als solche einzuordnenden (Zulauf-)Strecken aufgegeben, greift insofern § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG.

#### d. Stilllegung oder bloßer Ersatz?

§ 11 Abs. 1 Satz 1 AEG setzt weiterhin voraus, dass der bisherige Betreiber die Stilllegung der betreffenden Infrastruktureinrichtung „beabsichtigt“, also gezielt herbeiführen will.<sup>64</sup> Davon abzugrenzen ist der bloße *gleichwertige Ersatz* der betreffenden Anlage durch eine neue. Unabhängig davon, ob man hier auf den „Bahnhof“ selbst oder seine (Zulauf-)Strecken<sup>65</sup> abstellt, ist das die erste rechtliche Kernfrage des vor-

<sup>61</sup> Vgl. dazu *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 29. Virulent ist die unterschiedliche Sichtweise bislang vor allem bei so genannten Verbindungskurven geworden. Dazu *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 29. In der Praxis wird regelmäßig darauf abgestellt, ob es sich um die Verbindung mehrerer Betriebsstellen oder abgrenzbarer Teile von Betriebsstellen, auf der Zugfahrten abgewickelt werden können, handelt.

<sup>62</sup> Es geht dabei im Einzelnen um folgende Strecken im VzG (Fn. 60) der DB Netz AG, die alle im heutigen Stuttgarter Kopfbahnhof beginnen bzw. enden und auch entsprechend kilometriert sind (Hbf. = km 0,0):

- 4700 Stuttgart Hbf – Ulm (BD-Grenze)
- 4702 Stuttgart Hbf W 236 – Stuttgart Bbf, Gl. 737 (G-Bahn)
- 4800 Stuttgart Hbf – Bretten
- 4804 Stuttgart Hbf W 400 – Stuttgart Nord W 200 (G-Bahn)
- 4860 Stuttgart Hbf – Horb (so genannte Gäubahn).

<sup>63</sup> Noch deutlicher ist das für die ebenfalls zumindest in Teilen zur Aufgabe vorgesehene oberirdische Anbindung der „Gäubahn“, die DB-Netz-intern als Strecke 4860 bis Stuttgart Hbf. geführt wird (s. schon Fn. 62). Umgekehrt ist übrigens die geplante Neubaustrecke nach Ulm zur Anbindung des geplanten Stuttgarter Durchgangsbahnhofes im Planfeststellungsbeschluss schon mit der neuen Streckennummer 4813 versehen worden. Das ist bereits ein Indiz dafür, dass es sich auch nach Auffassung der DB Netz AG und des EBA nicht um eine einfache „Verlegung“ der bisherigen Strecke(n), sondern um einen echten Strecken-Neubau handelt (dazu näher unter d.).

<sup>64</sup> Zum wenig bedeutsamen Merkmal des „Beabsichtigens“ *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 38.

<sup>65</sup> Von diesen wird im Übrigen auf jeden Fall bei der Realisierung des Vorhabens „Stuttgart 21“, wie es derzeit geplant ist, ein Teil der „Gäubahn“ (vgl. oben Fn. 62 und 63) stillgelegt. Insofern haben auch die Parteien des betreffenden Grundstückskaufvertrages (vgl. Fn. 2; unter § 5 Nr. 5.3 bezüglich des Teilgebietes A 3, S. 11, und unter § 7 Nr. 2.6 bezüglich des Teilgebietes D, S. 19) bereits anerkannt, dass zumindest für diese Strecke in jedem Fall ein Verfahren nach § 11 AEG durchzuführen ist.

liegenden Gutachtens. Zur Verdeutlichung mögen zunächst einige Gegenbeispiele dienen: Das bloße Auswechseln des Gleises auf einer Strecke (oder in einem Bahnhof), die Beseitigung eines Bahnüberganges durch die Verlegung der Bahngleise auf eine Brücke oder in einen Tunnel sowie sogar die Neutrassierung einer Strecke etwa zur Begradigung einer Kurve sind bloße Ersatzmaßnahmen. In diesen Fällen ändert die Strecke zwar gleichsam ihr Aussehen. Ihre *Funktion* und ihre *Nutzbarkeit* sowie damit auch der von der Planfeststellung, Widmung und letztlich zudem von § 11 AEG als Ausgestaltung des Art. 87e Abs. 4 GG (dazu schon oben b.) geschützte besondere Zweck der Infrastruktur als „Achse“ oder „Weg“ für den Zugbetrieb zwischen zwei Orten bleiben indes gleich.

Es erscheint nicht ausreichend, sich mit dem als solchem mangels Aussagekraft wenig überzeugenden formalen Kriterium zu begnügen, dass die Zulaufstrecken zum geplanten Durchgangsbahnhof neue Nummern erhalten (s. oben c.) und es sich bei dem Kopf- sowie bei dem Durchgangsbahnhof um zwei unabhängige Betriebsstellen – dieser Begriff ist in der Praxis gebräuchlich, aber in der EBO nicht definiert – an verschiedenen Strecken handelt. Als Abgrenzungskriterium könnte jedoch in materieller Hinsicht darauf abgestellt werden, ob der heutige Kopfbahnhof im Vergleich zum neuen, vom Vorhabenträger als Ersatz gedachten (was aber nicht entscheidend sein kann), Durchgangsbahnhof eine andere Funktion als Infrastruktureinrichtung hat. Dann wäre der Schutzwirk des § 11 AEG hinsichtlich dieser entfallenden Funktion der Infrastruktur tangiert und nach dem Sinn der Norm eine Stilllegung anzunehmen.

Eine solche eigenständige Verkehrsfunktion des bestehenden Kopfbahnhofes im Unterschied zum neuen Durchgangsbahnhof könnte sich in Stuttgart aus verschiedenen Gesichtspunkten ergeben, die es nun zumindest *theoretisch* zu prüfen gilt. Theoretisch im Übrigen deshalb, weil zum jetzigen Zeitpunkt nicht in jedem Fall festgestellt werden kann, ob die entsprechende Funktion auch *tatsächlich* jetzt (bzw. künftig) im Kopfbahnhof gegeben, im neuen Durchgangsbahnhof hingegen nicht mehr zu realisieren ist.

#### **aa. Der Kopfbahnhof mit Dieselbetrieb**

Aus dem einschlägigen Planfeststellungsbeschluss 1.1 geht hervor, dass der neue Durchgangsbahnhof mit dieselgetriebenen Fahrzeugen mit der heutigen Abgastech-

nik bzw. den heutigen Emissionswerten nicht befahren werden darf.<sup>66</sup> Damit kann die heute mögliche Durchbindung von Zügen, die auf dieselbetriebenen Strecken fahren, bis Stuttgart Hbf. nicht mehr realisiert werden. Derzeit verkehren auf diese Weise z. B. die taktgebundenen IRE-Züge von Sigmaringen bzw. teilweise Horb und Rottenburg über Tübingen ebenso bis in die Landeshauptstadt und zurück wie einzelne IRE-Züge von bzw. nach Friedrichshafen/Lindau<sup>67</sup> sowie ein IC-Zugpaar von Oberstdorf über Ulm bis zu seinem Lok- und Fahrtrichtungswechsel in Stuttgart. Damit geht nicht nur die Option für eine aus Sicht der Fahrgäste besonders schnelle<sup>68</sup> und dank des unterwegs nicht nötigen Umsteigens besonders attraktive „Durchbindung“ verloren. Denn sie kann wegen der fehlenden Oberleitung auf den Strecken im Hinterland von Stuttgart zwangsläufig nur dieselbetrieben erfolgen. Es werden durch den neuen Durchgangsbahnhof zudem Zwänge zur verkehrlich möglicherweise überhaupt nicht sinnvollen und für die Vergabe der Verkehrsleistungen an ein dafür nicht „aufgestelltes“ Verkehrsunternehmen eher hinderlichen „Durchbindung“ auf andere Strecken mit Elektrobetrieb überhaupt erst geschaffen (dazu auch sogleich nochmals unter bb.). Jedenfalls der erste Aspekt stellt eindeutig eine verkehrliche Funktion dar, die dem geplanten unterirdischen Durchgangsbahnhof fehlen wird.

Nun kann dagegen zwar eingewandt werden, dass wegen der Fortentwicklung der Technik bei Inbetriebnahme des Durchgangsbahnhofes möglicherweise Fahrzeuge zur Verfügung stehen werden, welche die strengen Abgasnormen erfüllen werden und deshalb den unterirdischen Bahnhof befahren dürfen.<sup>69</sup> Dieser technische Fortschritt ist aber keineswegs sicher, und zudem ist derzeit überhaupt nicht absehbar, ob die Technik der abgasoptimierten Fahrzeuge bis dahin so weit verbreitet und fi-

---

<sup>66</sup> Vgl. zu den diesbezüglichen Rechtsstreitigkeiten im Rahmen der Planfeststellung nur beispielhaft *VGH Mannheim*, ZUR 2007, 427 ff., Rz. 73 und 111; *BVerwG*, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 65, Rz. 3 ff., für den Einsatz abgasoptimierter Baufahrzeuge *VGH Mannheim*, Beschluss vom 20.10.2010 – Az.: 5 S 2335/10; *VG Stuttgart* – Az.: 13 K 4188/10 (Vergleich; alle zitiert nach *Juris*). Dagegen greift der Einwand der Stuttgarter Netz AG (laut Stuttgarter Zeitung vom 23.11.2011), der neue Durchgangsbahnhof könne nur noch mit der neuen Zugsicherungstechnik ECTS befahren werden, schon deshalb nicht durch, weil sich diese nach ihrer Einführung nicht auf den Stuttgarter Hauptbahnhof beschränkt, sondern auch auf allen ihn anbindenden Strecken genutzt wird.

<sup>67</sup> Auf längere Sicht könnte dieses Problem der wegfallenden Durchbindungsmöglichkeit teilweise etwas dadurch „entschärft“ werden, dass die so genannte Südbahn von Ulm an den Bodensee elektrifiziert werden soll.

<sup>68</sup> Durch den Einsatz von über die so genannte Neigetchnik verfügenden Triebwagen z. B. der Baureihe VT 611 wird der gegenüber der E-Traktion möglicherweise langsamere Dieselbetrieb in zeitlicher Hinsicht mehr als kompensiert. Außerdem entfällt der zeitaufwändige Umsteigevorgang mit der Gefahr des Anschlussverlustes bzw. der Verspätungsübertragung. Zu diesem Aspekt auch insgesamt *Anders/Nolte*, Bahn-Report 5/2011, 11/12.

<sup>69</sup> So *VGH Mannheim*, ZUR 2007, 427 ff., Rz. 73 und 111 (zitiert nach *Juris*).

nanzierbar ist, dass sie flächendeckend und für alle Zug- und Triebfahrzeugtypen genutzt werden kann. In Zweifelsfällen ist nach der schon mehrfach erwähnten strikt auf den Erhalt noch benötigter Infrastruktur ausgerichteten Schutzintention des § 11 AEG jedoch ein Stilllegungsverfahren geboten. In dessen Verlauf wird sich dann durch die vom Gesetzgeber gewollte Einbeziehung des Marktes in Person der noch nachfolgend (unter 2. b. cc.) näher zu bestimmenden Dritten zeigen, ob tatsächlich noch ein Bedarf für die jeweilige Infrastruktur in einem Umfang besteht, der ihren Weiterbetrieb für einen Übernehmer attraktiv und lohnend erscheinen lässt.

Das Vorstehende gilt umso mehr, als es bestimmte Verkehrsarten – wie z. B. dampfbetriebene Sonderzüge – gibt, die erkennbar auf Dauer von der Nutzung des geplanten künftigen Stuttgarter Hauptbahnhofes ausgeschlossen sind. Auch diese besondere Verkehrsfunktion des heutigen Kopfbahnhofes wird, so sie besteht – was eben hier erst in dem Verfahren nach § 11 AEG ermittelt wird bzw. werden kann –, ist von dieser Norm nämlich grundsätzlich geschützt (dazu nochmals kritisch unter g.).

#### **bb. Der Kopfbahnhof als End-/Wendebahnhof**

Der heutige Kopfbahnhof bietet überdies die Möglichkeit, dass dort Züge beginnen und enden sowie ihre Fahrtrichtung ändern. Der neue Durchgangsbahnhof ist hingegen, wie gerade bereits unter aa. erwähnt, schon durch seine planfestgestellte Ausrichtung auf einen reinen „Durchfahrbetrieb“ ausgelegt.<sup>70</sup> Zwar ist es wegen der geplanten Kurven und Schleifen im Bahnhofsumfeld denkbar, einen weiterhin offiziell im Stuttgarter Hauptbahnhof endenden Zug als „Leerfahrt“ bis zur nächsten Wendemöglichkeit durchzubinden oder umgekehrt auf diese Weise eine im Hauptbahnhof beginnende Zugleistung als „Leerfahrt“ zuzuführen. Dafür bedarf es wegen der Leerfahrten aber größerer Zeitreserven als heute; außerdem werden zusätzliche Trassen belegt und benötigt. Ein kurzer und nicht nur in Verkehrsspitzen betrieblich durchaus sinnvoller Fahrtrichtungswechsel mit schneller Rückfahrt zum Ausgangspunkt oder mit Weiterfahrt zu einem anderen (dritten) Ziel, das etwa in der gleichen Richtung wie

---

<sup>70</sup> Selbst wenn nach der Planfeststellung aus beiden Zufahrtrichtungen offenbar in jedes Gleis des neuen Durchgangsbahnhofes ein- und gegenläufig wieder ausgefahren werden kann, so bleiben doch zur Schaffung von mehr Trassen und damit mehr Kapazität die nutzbaren Gleislängen gerade auch in Anbetracht der im so genannten Stresstest zur Bewertung der Leistungsfähigkeit unterstellten Doppelbelegungen der Gleise stark begrenzt. Sie sind dann eben zumindest unter Nutzung der den Planungen zu Grunde gelegten Kapazitätsszahlen (also ohne Fahrplaneinschränkungen) nicht in diesem Sinn nutzbar.

die der Herkunft des Zuges liegt,<sup>71</sup> ist nicht mehr oder zumindest nicht mehr so leicht (ohne längere „Kreisfahrten“ durch das im Zusammenhang mit dem neuen Durchgangsbahnhof geplante Tunnelsystem) möglich. Deutlich wird das – um nur ein Beispiel zu nennen – etwa bei den derzeit zumindest bei Störungen oder für Zusatzverkehre angebotenen Fahrten der S-Bahn-Züge, die nicht den gesonderten Stuttgarter S-Bahn-Tunnel benutzen, sondern im Kopfbahnhof enden und nach einer Wende dort ihre (Rück-)Fahrt wieder beginnen.<sup>72</sup> Damit erfüllt der alte Kopfbahnhof als End- und Wendemöglichkeit eine weitere Verkehrsfunktion, die es bei seiner „Stilllegung“ nicht mehr geben wird.

### **cc. Der Kopfbahnhof als „Rangier- und Austauschmöglichkeit“**

Hinzu kommt, dass in dem oberirdischen Kopfbahnhof ohne besonderen betrieblichen Aufwand rangiert werden kann. Wenn diese Option auch seit einigen Jahren aus Gründen der Aufwandsersparnis kaum noch genutzt wird, so bleiben doch das Umsetzen von Kurswagen, das Beistellen oder Abziehen von mitgeführten Gepäck-, Post- oder Güterwagen und vor allem das Aussetzen oder Einstellen zusätzlicher Personenwagen – das so genannte Stärken oder Schwächen eines Zuges etwa in Verkehrsspitzen – betrieblich wichtige und verkehrlich sinnvolle Optionen. Letzteres „Instrument“ betrifft nicht nur lokbespannte Wagenzüge, sondern kann auch bei den heute vermehrt eingesetzten Triebwagen beim Fahren in Ein- oder Mehrfachtraktion zum Einsatz kommen. Im neuen Durchgangsbahnhof wäre all das aus verschiedenen Gründen nicht mehr möglich: Zum einen erfolgt das Rangieren zumeist mit dieselgetriebenen Rangierlokomotiven,<sup>73</sup> die den neuen Bahnhof mit der heute verfügbaren Abgastechnik nicht benutzen dürfen (s. bereits oben aa.). Zum anderen dürfte in dem geplanten Durchgangsbahnhof wegen seines Gefälles praktisch überhaupt

---

<sup>71</sup> So erforderte beispielsweise eine „Über-Eck-Verbindung“ von der „Gäubahn“ aus Richtung Herrenberg in Richtung Karlsruhe, Mannheim oder Heilbronn oder umgekehrt komplizierte „Kurvefahrten“ in den Tunneln rund um den künftigen Durchgangsbahnhof mit großem Zeit- und Trassenverbrauch.

<sup>72</sup> Vgl. auch *VGH Mannheim*, ZUR 2007, 427 ff., Rz. 115 f. (zitiert nach Juris), im Hinblick auf das Planfeststellungsrecht, dessen Bewertungsmaßstab sich aber keineswegs mit der „infrastrukturfreundlichen“ Intention des § 11 AEG (dazu bereits mehrfach im Text) deckt.

<sup>73</sup> In Deutschland gibt es heute (nach der Abstellung der früheren Baureihe E 160/163 vor Jahrzehnten) im Unterschied zur Schweiz keine elektrische Version einer Rangierlokomotive mehr; zur Not muss man sich daher insoweit mit der elektrischen Zuglokomotive behelfen.

nicht rangiert und nicht an- oder abgehängt werden.<sup>74</sup> Mithin leistet auch diese Verkehrsfunktion, die erkennbar dem Verkehrsfluss dient – auch und gerade bei Störungen wie etwa beim Aussetzen eines defekten Wagens oder beim mangelbedingten Tausch eines Triebfahrzeuges –, nur der heutige Stuttgarter Kopfbahnhof.

#### **dd. Der Kopfbahnhof als Ausgangspunkt für Anschlussbedienungen**

Schließlich könnte der bestehende Kopfbahnhof auch dadurch eine im Vergleich zum geplanten Durchgangsbahnhof zusätzliche Verkehrsfunktion aufweisen, dass er als Ausgangspunkt für die Bedienung von dort „abzweigenden“ Gleisanschlüssen dient. Die Anschlussgleise verfügen meist nicht über eine Oberleitung, die das Be- und Entladen der Waggons erschwert. Deren Anfahrt über den neuen Durchgangsbahnhof scheidet deshalb schon wegen der dazu regelmäßig nötigen Dieseltraktion – jedenfalls unter Zugrundelegung der heutigen Technik (dazu bereits näher unter aa.) – wegen des Fehlens entsprechender Trassen, vor allem aber wegen des schon erwähnten (oben cc.) Rangierverbotes im geplanten Durchgangsbahnhof aus. Solche Gleisanschlüsse könnten beispielsweise aus der Übernahme der heutigen Zugbehandlungs- und Wartungsanlagen im Gleisvorfeld des Hauptbahnhofes durch Dritte entstehen, sofern sie über den Bahnhof und nicht die weiterhin fortbestehenden Strecken angebunden werden.<sup>75</sup>

Als *Zwischenergebnis* zu diesem Punkt lässt sich damit festhalten, dass der bestehende Kopfbahnhof im Vergleich zum geplanten unterirdischen und im Gefälle angelegten Durchgangsbahnhof nach derzeitigem Kenntnis- und Technikstand über eine Reihe zusätzlicher Verkehrsfunktionen verfügt (bzw. diese jedenfalls bei entsprechendem Bedarf abdecken kann), die mit seiner Aufgabe ersatzlos wegfielen. Die hier anklingende letzte Ungewissheit über die zukünftige (technische und verkehrliche) Entwicklung spielt ebenso wie die Tatsache, dass mit dem Neubau möglicherweise andere Funktionsverbesserungen einhergehen, für die hier anzustellende Betrachtung, ob nämlich die Stilllegung des Kopfbahnhofes tatbestandlich dem Rechts-

<sup>74</sup> Auch diese Festlegung im Rahmen der Planfeststellung ist vom Gegenstand derselben her betrachtet, als betriebliche Vorgabe nicht völlig „unkritisch“; dazu *Kramer*, in: *Kunz*, §§ 17 ff. AEG Rn. 8. Zum konkreten Fall aus planfeststellungsrechtlicher Sicht, die sich mit dem hier anzulegenden Maßstab aber eben nicht deckt (dazu schon oben Fn. 72), *VGH Mannheim*, ZUR 2007, 427 ff., unter anderem Rz. 112 (zitiert nach *Juris*).

<sup>75</sup> In Betracht kommen hierfür auch die über den heutigen Kopfbahnhof angebandenen Strecken 4702 Stuttgart Hbf, W 236 – Bbf, Gl 737 (G-Bahn) und 4804 Stuttgart Hbf, W 400 – Stg Nord, W 200 (G-Bahn) mit möglichen Anschlussgleisen (zu diesen Strecken schon im Text mit Fn. 62).

regime des § 11 AEG unterfällt, wegen dessen Schutzrichtung (zu seiner Herleitung aus Art. 87e Abs. 4 GG bereits oben b.) keine Rolle. Aus dem gleichen Grund lässt sich eine Stilllegung des Kopfbahnhofes bzw. der ihn ins übrige Netz einbindenden Strecken auch nicht mit dem Argument negieren, es handele sich nur um die Teileinstellung eines Bahnhofes. § 11 AEG zielt nämlich gerade auf den Erhalt der bestehenden Eisenbahninfrastruktur und ihrer Funktionen und ist nicht auf „Vollstilllegungen“ beschränkt – ganz im Gegenteil: Wie gleich noch unter e. zu erörtern sein wird, erfasst er neben der (Teil-)Aufgabe einer Infrastruktur und ihrer Funktionen auch die bloße Kapazitätsreduzierung einer Strecke.

Dass hier eine „Stilllegung“ im Rechtssinn vorliegt, bestätigt im Übrigen auch die bisherige Praxis im deutschen Eisenbahnrecht: Es gibt zwar bislang für Bahnhöfe noch keinen vergleichbaren Fall. In diese Überlegungen einzustellen ist jedoch bei einem Bahnhofsneubau, bei dem die bestehenden Anlagen durch neue ersetzt werden sollen, die Parallele zu den vor allem in den 1990er-Jahren in großem Umfang errichteten Neubaustrecken. Unter anderem wurden dabei in Baden-Württemberg der bisherige Bahnhof in Vaihingen/Enz und seine Anbindung durch eine neu trassierte Strecke und einen neu errichteten Bahnhof ersetzt. Der alte Bahnhof blieb, nunmehr als „Vaihingen/Enz Nord“ bezeichnet, zwar zunächst als Güterverkehrsstelle und zumindest für einige Jahre bis zu deren Stilllegung auch als Anbindung der dort abzweigenden NE-Strecke nach Enzweihingen erhalten und aus Richtung Bietigheim-Bissingen bei Sersheim mit einer nunmehr als „Stichbahn“ betriebenen Bahnlinie angebunden. Diese unter der Nummer 4843 geführte Strecke wurde sodann jedoch einem förmlichen Stilllegungsverfahren unterzogen,<sup>76</sup> obwohl auch hier letztlich ein Ersatz durch die Neubaustrecke erfolgt war. Ihre weitere Verkehrsfunktion als Anbindung des alten Bahnhofes als Güter- und Anschlussbahnhof der abzweigenden Strecke lieferte aber offenbar auch für die DB Netz AG und das EBA einen hinreichenden Grund zur Anwendung des § 11 AEG.

Ebenfalls vergleichbar mit dem hier zu untersuchenden Fall ist die komplett durch eine elektrisch betriebene Neubaustrecke ersetzte alte nicht elektrifizierte Verbindung

---

<sup>76</sup> In der unter [http://www.eba.bund.de/cln\\_032/nn\\_205026/SharedDocs/Publikationen/DE/Infothek/Infrastruktur/Stilllegung/stilllegung\\_\\_baden\\_\\_w.html](http://www.eba.bund.de/cln_032/nn_205026/SharedDocs/Publikationen/DE/Infothek/Infrastruktur/Stilllegung/stilllegung__baden__w.html) veröffentlichten Tabelle des EBA zu stillgelegten Strecken in Baden-Württemberg findet sich als lfd. Nr. 484 die Strecke 4843 Sersheim Abzweig Aischbach – Vaihingen (Enz) Nord (2 km Länge), für die am 31.08.1994 die Stilllegungsgenehmigung vom EBA erteilt und am 19.11.1994 von der DB Netz AG dann auch vollzogen wurde.



von Braunschweig über Lehre nach Fallersleben in Niedersachsen, bei deren Stilllegung unmittelbar nach der Inbetriebnahme der neuen Verbindung ohne Diskussion der Beteiligten – wiederum also des EBA und der DB Netz AG – ein Verfahren nach § 11 AEG durchgeführt wurde.<sup>77</sup> Einziger „Unterschied“ zwischen den beiden dort zum Vergleich stehenden Strecken ist der weggefallene Bahnhof von Lehre als zusätzliche „Verkehrsfunktion“ der alten Strecke im oben skizzierten Sinn.

Warum ein solches Verfahren dann nicht auch und erst recht im Fall des Stuttgarter Kopfbahnhofes nötig sein soll, der im Vergleich zu seinem geplanten „Nachfolger“ und im Unterschied zu den beiden gerade genannten Fällen noch eindeutiger über mehrere zusätzliche und mit seiner Stilllegung wegfallende Verkehrsfunktionen verfügt, ist nicht erkennbar. Noch einmal pointiert formuliert, ist Bedingung für einen vollwertigen Ersatz, dass an die Stelle des Alten etwas Neues tritt, das mit dem Alten zumindest gleich (wenn nicht gar besser) ist. Zwar teilt vorliegend der geplante neue Durchgangsbahnhof mit dem Kopfbahnhof nicht nur die räumliche Lage sowie die Bezeichnung (ungeachtet der schon erwähnten unterschiedlichen bahninternen Benennung der Betriebsstellen) und (Haupt-)Funktion des Stuttgarter Hauptbahnhofes. Unabhängig von seiner Qualität ist er aber in jedem Fall etwas anderes, wenn und weil er die (weiteren) Funktionen des Kopfbahnhofes nicht allesamt vollumfänglich übernimmt. Ein solches „aliud“ ist aber kein vollwertiger Ersatz. Daher liegt eine Stilllegung des nicht vollständig ersetzten Stuttgarter Kopfbahnhofes vor, so dass § 11 AEG von seinem Normzweck her eingreift.

#### **e. Die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke**

Erwägenswert ist – unter der Hypothese, dass eine Anwendung des § 11 AEG wegen der Stilllegung eines „für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofes“ oder der Zulaufgleise als eigene „Strecken“ verneint wird – schließlich noch die Prüfung, ob die Planungen nicht eine „mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität“ der zu-

---

<sup>77</sup> In der unter [http://www.eba.bund.de/cln\\_032/nn\\_205026/SharedDocs/Publikationen/DE/Infothek/Infrastruktur/Stilllegung/stilllegung\\_\\_niedersachsen.html](http://www.eba.bund.de/cln_032/nn_205026/SharedDocs/Publikationen/DE/Infothek/Infrastruktur/Stilllegung/stilllegung__niedersachsen.html) veröffentlichten Tabelle des EBA zu stillgelegten Strecken in Niedersachsen findet sich als lfd. Nr. 271 die Strecke 1953 Braunschweig-Gliesmarode – Lehre (bis km 15,402; insgesamt 14 km Länge, von denen allerdings die ersten 3,5 km in ein so genanntes Bahnhofsgleis umgewandelt wurden), für die am 19.06.1998 die Stilllegungsgenehmigung vom EBA erteilt und am 20.09.1998 von der DB Netz AG vollzogen wurde.

und abführenden Strecken mit sich brächten. Auch insoweit wäre dann der Anwendungsbereich des § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG eröffnet.<sup>78</sup>

Anknüpfungspunkt könnte dann bei Zugrundelegung des oben unter c. erläuterten Streckenbegriffes jede von Stuttgart Hbf. ausgehende Strecke sein, die durch die Aufgabe des heutigen dortigen Kopfbahnhofes möglicherweise in ihrer Kapazität beeinträchtigt wäre.<sup>79</sup> So könnte etwa für die Strecke von Stuttgart Hbf. in Richtung Ulm<sup>80</sup> eine Kapazitätsreduzierung anzunehmen sein, weil im geplanten Durchgangsbahnhof keine Dieselmotoren mit der heutigen Technik mehr verkehren, keine Züge mehr wenden und keine Wagen mehr ausgesetzt werden können (dazu schon im Einzelnen unter d.). Das hätte naturgemäß Auswirkungen auf den Verkehr auf der gesamten Strecke, die von bzw. bis Stuttgart Hbf. (wenn sie nicht vorher „abzweigen“) beispielsweise nicht mehr von dieselbetriebenen Zügen mit dem heutigen Niveau von Abgasemissionen befahren werden „kann“.<sup>81</sup>

Nach einer vom EBA festgelegten, gerichtlich aber bislang nicht bestätigten<sup>82</sup> Zahl liegt eine tatbestandlich erlaubte, also im Sinn des § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG bloß „geringfügige“ Reduzierung der Kapazität einer Strecke unter anderem dann vor, wenn deren Kapazität nur um maximal 10 % abnimmt.<sup>83</sup> Hier könnte man zwar mit den Ergebnissen des so genannten Stresstestes<sup>84</sup> argumentieren, dass nach den dortigen

<sup>78</sup> Diese Voraussetzung wurde gegenüber ihrer ursprünglichen Fassung im Jahr 2002 zum Schutz bzw. Erhalt der Infrastruktur vom Gesetzgeber bewusst für den Infrastrukturbetreiber verschärft (vorher waren nur „deutliche“ Kapazitätsminderungen tatbestandsmäßig; vgl. dazu näher *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 34 ff.; *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 31 ff.; beide m. w. N.).

<sup>79</sup> Mit diesem „Kunstgriff“ behilft sich im Übrigen seit einiger Zeit (ohne dass das je gerichtlich moniert worden wäre) das EBA, wenn an einer Strecke eine nicht selbst von § 11 AEG erfasste Serviceeinrichtung wie etwa eine Güterverladestelle oder auch ein „einfacher“ Bahnhof oder sonstige Kreuzungs- bzw. Überleitungsmöglichkeiten beseitigt werden sollen. Vgl. insoweit auch *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 37.

<sup>80</sup> Nach der heutigen Nummerierung der DB Netz AG handelt es sich dabei um die Strecke 4700. Insoweit ist es auch unerheblich und kein Widerspruch zu oben im Text unter c., wenn als Vergleich die künftig über den Stuttgarter Durchgangsbahnhof geführte Strecke herangezogen wird. Als Bezugspunkt der Kapazitätsberechnung gilt nämlich zum einen bei sachgerechter Betrachtung (vgl. *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 33) die gesamte betroffene Verbindung, hier also die – untechnisch gemeint – „Strecke“ von Stuttgart nach Ulm. Zum anderen wurde eingangs von e. auch die Prämisse für die vorliegende Prüfung aufgestellt, dass die Zulaufstrecken entgegen der hier zuvor vertretenen Auffassung gar keine eigenen Strecken darstellen, so dass auch insoweit kein Widerspruch zu den obigen Ausführungen entsteht.

<sup>81</sup> Sie „darf“ zwar von diesen Zügen bis vor den neuen Durchgangsbahnhof noch befahren werden. Wenn diese aber Stuttgart selbst zum Ziel haben, „kann“ sie es faktisch doch nicht mehr.

<sup>82</sup> Das *VG Darmstadt*, Urteil vom 06.06.2007 – Az.: 4 E 1373/05 –, lässt sogar klar erkennen, dass es sich an diese Zahl keineswegs gebunden fühlt.

<sup>83</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 35 m. w. N. (in Rn. 36 dann noch zu der weiteren bedeutsamen Frage nach der konkreten und nachvollziehbaren Berechnung der jeweiligen Kapazität).

<sup>84</sup> Dazu schon oben in Fn. 70.

Simulationen der geplante Stuttgarter Durchgangsbahnhof in puncto Zugzahlen eine vergleichbare, wenn nicht sogar höhere Kapazität als der heutige Kopfbahnhof böte. Zu diskutieren bleibt dann aber, wie sich die im AEG nicht definierte<sup>85</sup> Kapazität bemisst, ob also allein auf die Zahl der möglichen Trassen bzw. Zugfahrten rekurriert werden kann oder ob nicht auch Verkehrsfunktionen als solche (s. dazu bereits oben d.) „Kapazität“ begründen. Man muss, wie hier schon mehrfach aufgezeigt wurde, den Normzweck des § 11 AEG – gestützt auf seine Entstehungsgeschichte und den systematischen Zusammenhang zu Art. 87e Abs. 4 GG – aber so verstehen, dass er vornehmlich auf den Erhalt bestehender Eisenbahninfrastruktur abzielt, indem vor deren Aufgabe zumindest die Möglichkeit der Abgabe der Anlagen an Dritte zum Weiterbetrieb ausgelotet werden muss. Vor diesem Hintergrund ist es dann nur konsequent, hier auch den Begriff der „Kapazität“ weiter zu fassen und darunter nicht nur quantitativ reine Zugzahlen, sondern eben auch gleichsam qualitativ sonstige für den Betrieb auf der jeweiligen Strecke wichtige Verkehrsfunktionen in die Betrachtung mit einzubeziehen.

Ob damit hier die „Geringfügigkeitsschwelle“ des § 11 AEG überschritten ist, hängt vom Umfang der künftig im neuen Durchgangsbahnhof nicht mehr möglichen, auf den Zulaufstrecken und im Stuttgarter Hauptbahnhof an sich aber nachgefragten weiteren Verkehrsfunktionen ab. Wenn also beispielsweise an sich 10 % der Verkehre auf einer der auf den Stuttgarter Hauptbahnhof zulaufenden Strecken – betrachtet werden im Kontext des § 11 AEG insoweit diese Bahnlinien und nicht die zwei „konkurrierenden“ Bahnhöfe – mit dem nämlichen Ziel<sup>86</sup> und der verfügbaren Technik dieselbetrieben durchgeführt werden, wäre auch insoweit die Notwendigkeit eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG gegeben. Die betreffende Situation müsste im Zeitpunkt des Stilllegungsantrages konkret darauf noch einmal untersucht werden.

Zuzugestehen ist dabei allerdings, dass bei einer solchen Betrachtung der Begriff der „Kapazität“ entgegen der bisherigen Tendenz nicht mehr nur durch Zugzahlen, sondern auch bedarfsabhängig bestimmt wird. Das ist bei dieser „Art“ von Kapazität in

---

<sup>85</sup> Lediglich in der auf § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 ff. AEG gestützten Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung vom 03.06.2005 (BGBl. I 1566), zuletzt geändert durch Verordnung vom 03.06.2009 (BGBl. I 1235) findet sich in deren § 2 Nr. 2 die Bestimmung der „Schienenwegkapazität“ als die Möglichkeit, für einen Teil des Schienenweges für einen bestimmten Zeitraum Zugtrassen einzuplanen.

<sup>86</sup> Außer Betracht bleiben müssen mithin, wie schon erwähnt, die weiterhin möglichen vor dem Stuttgarter Hauptbahnhof von dieser Strecke „abzweigenden“ Verkehre wie z. B. die in Richtung des Stuttgarter Hafens usw.

Gestalt der unterschiedlichen betrieblichen Nutzungsmöglichkeiten einer Anlage, die § 11 AEG von seinem Schutzzweck her auch erfasst, aber letztlich unumgänglich.

#### **f. Annex: Die Beseitigung der Betriebsgenehmigung für die Bahnsteige**

Wie bereits oben (III.) erwähnt, verfügt nicht nur die DB Netz AG über eine Betriebsgenehmigung nach § 6 Abs. 1 AEG für die Gleisanlagen im heutigen Stuttgarter Hauptbahnhof, sondern auch die DB Station & Service AG für die dortigen Bahnsteige. Von daher stellt sich – gleichsam als Annex zum Kopfbahnhof als Gleisanlage – die Frage, ob diese Betriebsgenehmigung ebenfalls noch beseitigt werden muss, bevor der Kopfbahnhof auch insoweit aufgegeben werden kann.<sup>87</sup>

Ungeachtet aller rechtlichen Zweifelsfragen in diesem Kontext (dazu oben eingangs von 1.) hat sich das EBA im Verlauf eines „Pilotverfahrens“<sup>88</sup> mit der DB Station & Service AG im Vergleichswege darauf verständigt, auch bei der Aufgabe von Bahnsteigen ein „Quasi-Stilllegungsverfahren“ durchzuführen: Laut der Einigung veröffentlicht zumindest<sup>89</sup> dieser Betreiber von Serviceeinrichtungen seine Stilllegungsabsicht bei Bahnsteigen, um interessierte Dritte zu informieren. Das EBA kann daraufhin der geplanten Maßnahme widersprechen, wenn die Bahnsteige (auch nach der Rückmeldung Dritter) noch verkehrlich benötigt und trotzdem nicht erfolglos anderen potenziellen Betreibern zur Übernahme angeboten werden. Im Fall eines begründeten Widerspruches verpflichtet sich die DB Station & Service AG zum Weiterbetrieb der Bahnsteige. Die Betriebspflicht endet im Übrigen erst mit dem Nicht-Widerspruch des EBA bzw. dem Nichtvorliegen von Widerspruchsgründen.

<sup>87</sup> Ein Sonderproblem und heftig umstritten ist diesbezüglich die daran anknüpfende Frage, ob auch für derartige Serviceeinrichtungen eine Betriebspflicht im oben (III.) skizzierten Umfang besteht. Das kann unter Hinweis auf den Wortlaut des § 4 Abs. 1 AEG als den normativen Aufhänger, der nur von der „Eisenbahninfrastruktur“ spricht, bejaht werden. Doch ist mangels Erwähnung der Bahnsteige in § 11 AEG (zu diesem „Bruch“ mit der Normlogik durch ihre Erwähnung nur in § 6 Abs. 1 AEG bereits oben a. und *Kramer*, in: *Kunz*, § 6 AEG Rn. 12 m. w. N.) das an sich wohl vom Betreiber frei bestimmbare Ende derselben unklar. Dazu *Kramer*, a. a. O., § 4 Rn. 8, und noch sogleich im Text.

<sup>88</sup> *VG Köln – Az.: 18 K 3541/09*. Vgl. dazu auch *Schmitz*, in: *Ronellenfitsch/Schweinsberg/Henseler-Unger*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XVII (erscheint demnächst). Das EBA hatte zuvor die Reduzierung der Betriebsgenehmigung der DB Station & Service AG um die insoweit von ihr zur „Stilllegung“ vorgesehenen Bahnsteige verweigert.

<sup>89</sup> Eine Bindungswirkung gegenüber anderen Infrastrukturbetreibern entfaltet der zwischen den Prozessparteien geschlossene Vergleich allerdings nicht. Die DB Station & Service AG ist bei den Bahnsteigen aber das wichtigste Infrastrukturunternehmen. Unklar ist die Rechtslage jedoch auf jeden Fall weiterhin bei anderen Serviceeinrichtungen.

Dieses an das klassische Stilllegungsverfahren angelehnte Verfahren („§ 11 AEG analog“) kommt freilich dann auch bei der Aufgabe der von der DB Station & Service AG Bahnsteige im bestehenden Stuttgarter Kopfbahnhof zur Anwendung.

### **g. Ungeschriebene Ausnahmen von der Anwendung des § 11 AEG: teleologische Reduktion oder verfassungskonforme Auslegung der Norm**

Wenn nach alledem in der hier zu untersuchenden Konstellation der Anwendungsbereich des § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG an sich aus mehreren Gründen eröffnet ist, so stellt sich abschließend doch noch die Frage, ob nicht angesichts der frappanten Besonderheiten dieses Falles – ein zentraler Knotenbahnhof Deutschlands soll grundlegend umgestaltet werden – ausnahmsweise auf das Stilllegungsverfahren verzichtet werden kann. Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen soll also die salopp formulierte These sein, dass § 11 AEG für eine solche grundlegende Umgestaltung „einfach nicht gemacht“ ist. In Betracht kommen hierfür als „Aufhänger“ eine teleologische Reduktion der Norm oder deren verfassungskonforme einschränkende Auslegung.

Rechtsfolge könnte insoweit dann entweder die völlige Nichtanwendung der Norm oder aber auch die bloße Beschränkung ihrer Rechtsfolgen sein. Deswegen wird dieser Aspekt sowohl hier (hinsichtlich der Nichtanwendbarkeit) als auch unter 3. (bezüglich der Beschränkung der Rechtsfolgen des § 11 AEG) näher untersucht.

So ist bereits hier zu klären, ob § 11 AEG nicht teleologisch dahingehend reduziert oder verfassungskonform ausgelegt werden muss, dass in der vorliegenden außergewöhnlichen Konstellation das strukturschützende Stilllegungsverfahren nicht gilt.

Eine teleologische Reduktion von Normen ist grundsätzlich auch im Öffentlichen Recht möglich. Sie findet Anwendung, wenn (im Gegensatz zur Analogie) zwar der Wortsinn der Norm den Sachverhalt unzweifelhaft erfassen würde, die dadurch festgelegte Rechtsfolge im konkreten Fall aber dem Zweck des Gesetzes nicht gerecht wird.<sup>90</sup> Fraglich ist jedoch, ob dieser Gedanke hier passt. Als Ausgangspunkt könnte man erwägen, dass im bestehenden Schienennetz sicher viele Streckenführungen lediglich dem damals technisch Möglichen geschuldet und also nach dem heutigen

---

<sup>90</sup> Vgl. zu diesem Aspekt der Methodik insgesamt nur *Brugger*, Konkretisierung des Rechts und Auslegung der Gesetze, AöR 119 (1994), 1 ff. m. w. N.

Stand nicht optimal aufgeführt sind. Der Stuttgarter Haupt- als Kopfbahnhof ist insofern ein gutes Beispiel hierfür, da vor gut 100 Jahren bei der Planung als Durchgangsbahnhof die dann nötigen Tunnelzugänge technisch (noch) nicht möglich erschienen. Nun könnte man überlegen, dass, wenn jede signifikante Streckenänderung – weil eben heute machbar ist, was seinerzeit nicht möglich war – eine „Stilllegung“ der bestehenden Strecke im Sinn des § 11 AEG bedeutete, diese Vorschrift möglicherweise eine entsprechende Modernisierung (wäre sie auch finanzierbar und allgemein gewollt) verhinderte, obwohl doch primär Infrastruktur vielleicht gar nicht abgebaut, sondern im Gegenteil sogar verbessert würde. Damit stünde – in Fortführung dieses Gedankens – § 11 AEG bei einer Auslegung, wie sie hier bislang favorisiert wird, eventuell (fast) jeder Modernisierung entgegen. Die obigen (s. unter d.) Einwände – es entfalle die Möglichkeit des heutigen Dieselbetriebes, der „Wende“ eines Zuges oder des Ausrangierens oder Beistellens von Wagen – könnten bei diesem Ansatz dann vielleicht mit dem abstrakten Argument beiseite gewischt werden, § 11 AEG solle nicht eine veraltete Technik (wie den derzeitigen Diesel- oder gar den auch erwähnten Dampfzugverkehr) oder eine nur noch selten praktizierte Betriebsform (wie das Rangieren bzw. das Stärken und Schwächen von Zügen am Zielbahnhof) schützen, sondern eben das bestehende Angebot an Schienenverkehr.

Dieser „Argumentationsschiene“ steht jedoch schon der Einwand entgegen, dass § 11 AEG die vorhandene Infrastruktur unabhängig von ihrem Wert und ihrer „Modernität“ usw. schützt. Dieser Norm wohnt gerade kein Modell zur Bewertung der Schutzbedürftigkeit inne. Vielmehr hat sie den Erhalt der Eisenbahninfrastruktur allein deshalb zum Ziel, weil dadurch die Rechtfertigung der möglicherweise dem Bau vorangegangenen Enteignung und der Widmungszweck geschützt werden.<sup>91</sup> Für „Wertigkeits-“ oder „Modernitätserwägungen“ ist an dieser Stelle damit schon systematisch und teleologisch kein Raum, zumal das AEG mit seinen klaren normativen Festlegungen dafür auch keinerlei Anhaltspunkte liefert. Hinzu kommt, dass sogar bei einer Anwendung des § 11 AEG eine Modernisierung der Infrastruktur möglich bleibt: Die Norm verhindert nämlich nur, dass die alten Anlagen „einfach so“ wegfallen, wenn mit ihnen auch besondere Verkehrsfunktionen verknüpft sind; und genau das will § 11 AEG unterbinden. Aber selbst wenn die Norm im konkreten Fall gilt, ist nicht gesagt, dass ein „Modernisierungsverbot“ Platz greift. Es bedarf vor der Maß-

---

<sup>91</sup> Dazu im Einzelnen und m. w. N. *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 3. Vgl. ferner die Gesetzesbegründung zu § 11 AEG: Bundestags-Drucksachen 12/5014 und 12/6269.

nahme nur der Durchführung eines Stilllegungsverfahrens. In dessen Verlauf kann ein übernahmewilliger Dritter auf den Plan treten. Dann bedarf es einer Auseinandersetzung bzw. Einigung der beiden (potenziellen) Betreiber der Infrastruktur um das letztlich erfolgsversprechendere und (volks-)wirtschaftlich sinnvollere Betriebskonzept, die aber keineswegs bar jeder Wahrscheinlichkeit ist.

Hinzu kommt, dass der Zweck des § 11 AEG noch über den hier schon eingehend erörterten Schutz der bestehenden Infrastruktur hinausreicht: Denn neben den insoweit den *Betrieb* auf den Gleisen regelnden §§ 14 ff. AEG – wo der folgende Aspekt offensichtlich und unbestritten ist<sup>92</sup> – soll auch § 11 AEG Wettbewerb ermutigen und schützen.<sup>93</sup> Das ergibt sich bereits daraus, dass die „Mutternormen“ des § 11 AEG, namentlich Art. 87e GG, (auch und gerade) der Umsetzung des Europäischen Rechts – damals konkret der Richtlinie 91/440/EWG zur Marktöffnung des Eisenbahnsektors – dienen.<sup>94</sup> Europäische Vorgaben sind stets vom Gedanken des freien Wettbewerbes geleitet, wohingegen beim deutschen Ringen um die Ausgestaltung der „Bahnreform“ finanzpolitische Erwägungen sowie die Sicherung der Daseinsvorsorge im Vordergrund standen.<sup>95</sup> Auch ein Blick auf die sonstige Gesetzgebungsgeschichte und die gewollte Parallele zu Art. 87f GG bestätigt, dass § 11 AEG nicht zuletzt wettbewerbsschützenden und wettbewerbsfördernden Charakter hat. Doch gelangt man zu diesem Befund sogar auf einfacherem Wege, indem man sich schlicht den Sinn eines diskriminierungsfreien Zuganges zu fremden Netzen klar macht: Dieser kann nur darin liegen, Wettbewerb zu ermöglichen bzw. zu fördern.<sup>96</sup>

Es geht also bei § 11 AEG eben nicht nur um den Zugang „zu“ einem liberalisierten Netz, sondern auch um den Zugang – im Sinn von „Zugriff“ – „auf“ das Netz selbst.<sup>97</sup> Spätestens mit dem Auftreten der privaten Stuttgarter Netz AG ist der Wettbewerb um den Stuttgarter Hauptbahnhof als Infrastruktur im Bereich des bestehenden und des geplanten Bahnhofes eröffnet. Dem kann dann auch nicht mehr das obige „Modernisierungsargument“ entgegengehalten werden, denn es gehört gerade zum Wesen des Wettbewerbes, dass der Markt (und nicht der bisherige Betreiber der Infra-

<sup>92</sup> Vgl. dazu nur *Gerstner*, in: *Hermes/Sellner*, § 14 Rn. 1 m. w. N.

<sup>93</sup> S. *Kramer*, Eisenbahninfrastruktur, S. 286 f. mit Fn. 1087 f.; *Frotscher/Kramer*, Sechs Jahre nach der Bahnreform – Das Allgemeine Eisenbahngesetz auf dem Prüfstand, NVwZ 2001, 24/31; sowie in der Tendenz auch *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 6.

<sup>94</sup> Vgl. *Kramer*, Eisenbahninfrastruktur, S. 47 f.

<sup>95</sup> S. unter anderem *Möstl*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 87e Rn. 39.

<sup>96</sup> Bundestags-Drucksache 12/1015, S. 7; dazu *Möstl*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 87e Rn. 66 und 68.

<sup>97</sup> Vgl. dazu nur *Möstl*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 87e Rn. 51.

struktur allein) ermittelt, wer sich – womöglich gar mit einem vielleicht auch veralteten Konzept – durchsetzt.

Als weiteres *Zwischenergebnis* folgt aus diesen Erwägungen mithin, dass eine teleologische Reduktion des § 11 AEG unter Beachtung seines weiter reichenden Normzweckes nicht in Betracht kommt. Ausweislich ihres tatbestandlich in mehrfacher Hinsicht – ein für die Betriebsabwicklung wichtiger Bahnhof sowie seine Zulaufstrecken sollen stillgelegt oder zumindest in ihrer Kapazität reduziert werden – erfüllten Abs. 1 Satz 1 muss diese Norm daher bei der beabsichtigten Aufgabe des Stuttgarter Kopfbahnhofes Anwendung finden.

## **2. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Stilllegungsgenehmigung**

Die Voraussetzungen für die Erteilung der dann vor der Betriebseinstellung nötigen Stilllegungsgenehmigung für eine Infrastruktureinrichtung hält § 11 AEG in Abs. 1 Sätzen 2 und 3, Abs. 1a, Abs. 2 Sätzen 1 und 2 sowie Abs. 4 bereit. Sie sollen im Folgenden darauf untersucht werden, ob die DB Netz AG bei Stellung eines entsprechenden Antrages die Genehmigung zur Stilllegung des Betriebes des Stuttgarter Kopfbahnhofes<sup>98</sup> vom EBA als der zuständigen Aufsichtsbehörde<sup>99</sup> erhalte.

### **a. Die Unzumutbarkeit des Weiterbetriebes**

Zunächst verlangt § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG, dass der Weiterbetrieb der Infrastruktureinrichtung, für die der Stilllegungsantrag gestellt wird, dem bisherigen Betreiber unzumutbar sein muss. Im Hinblick auf die auch den DB-Unternehmen trotz ihrer fehlenden Grundrechtsberechtigung<sup>100</sup> durch Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG zuerkannte Eigenständigkeit als Wirtschaftsunternehmen<sup>101</sup> ist der insofern anzulegende Maßstab nicht sofort klar. Letztlich folgt aber aus einer Abwägung dieser verfassungsrechtlichen Festlegung auf das Unternehmertum auch der bundeseigenen EIU mit seinen entsprechenden Freiheiten einerseits und der schon mehrfach erwähnten ebenfalls

<sup>98</sup> Die parallele Frage stellt sich dann auch für die DB Station & Service AG hinsichtlich der Bahnsteige (vgl. dazu schon oben 1. f.). Soweit im Folgenden ohne besondere Erläuterung nur von der DB Netz AG die Rede ist, gilt sinngemäß das Gleiche auch für die DB Station & Service AG.

<sup>99</sup> Die Zuständigkeit des EBA als Aufsichtsbehörde folgt aus §§ 11 Abs. 1 Satz 1, 5 Abs. 1a Nr. 1a, Abs. 2 Satz 1 AEG, 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BEVVG.

<sup>100</sup> Vgl. zuletzt *BVerfG*, NJW 2011, 1201 ff., in Bezug sogar auf die nur noch mehrheitlich vom Staat gehaltene Fraport-AG.

<sup>101</sup> Dazu *Möstl*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 87e Rn. 171 und 175.



verfassungskräftig in Art. 87e Abs. 4 GG unterfütterten Zielrichtung des § 11 AEG, erhaltungswürdige Infrastruktur möglichst zu schützen, andererseits, dass es sich bei dem Merkmal „Unzumutbarkeit“ nur um einen recht groben „Filter“ handeln kann.<sup>102</sup> Zu fragen ist mithin lediglich, ob unter Zugrundelegung wirtschaftlicher Maßstäbe der Weiterbetrieb der in Frage gestellten Infrastruktur von dem derzeitigen EIU noch erwartet werden kann. Das ist sicherlich bei einem gewinnträchtigen oder auch noch bei einem nur „auskömmlichen“ Betrieb einer Strecke – wie immer dieser im Einzelfall ermittelt werden kann – der Fall. Die Quersubventionierung eines auch auf längere Sicht mutmaßlich klar defizitären Infrastrukturbetriebes ist dagegen nicht mehr im Rechtssinn „zumutbar“. Das im konkreten Fall der DB Netz AG zuständige EBA ist im Übrigen hier im Hinblick auf die unternehmerische Freiheit des EIU nicht dazu berufen, eigene Wirtschaftlichkeitserwägungen anzustellen, sondern muss sich an den vom EIU vorgelegten Zahlen und Berechnungen orientieren und kann diese nur auf ihre Plausibilität prüfen.<sup>103</sup>

Ohne konkrete Zahlen und insbesondere Angaben zu einem eventuell denkbaren Nachfolgebetrieb des bestehenden Kopfbahnhofes ist eine auch nur annähernd seriöse Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Zumutbarkeit natürlich kaum möglich. Es liegt aber auf der Hand, dass für die DB Netz AG mit der Inbetriebnahme des neuen Stuttgarter Durchgangsbahnhofes der Weiterbetrieb des alten Kopfbahnhofes in seinen heutigen Dimensionen unzumutbar wird. Das gilt umso mehr, als das Unternehmen auf Grund seiner wirtschaftlichen Freiheit grundsätzlich – eine Ausnahme gilt bei einer explizit anderen Bestellung – dazu berechtigt ist, alle bei ihm bestellten Trassen auf den neuen Durchgangsbahnhof zu lenken und damit den Weiterbetrieb der alten Anlage, die es gerade aufgeben bzw. ersetzen will, für sich unwirtschaftlich zu machen.

Anzumerken ist allerdings noch, dass diese „Unzumutbarkeit“ naturgemäß erst mit der Inbetriebnahme des neuen Durchgangsbahnhofes einsetzt und letztlich auch nicht vorher abschließend darüber befunden werden kann, ob tatsächlich kein Eisenbahnverkehrsunternehmen mehr den alten Kopfbahnhof anfahren wird und sein

---

<sup>102</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 43 m. w. N.; so wohl auch *Wittenberg/Heinrichs/Mittmann/Zwanziger*, § 11 Rn. 20; für einen strengeren Maßstab dagegen *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 41 ff.

<sup>103</sup> So *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 43 mit Beispielen. Auch hier strenger *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 43, 45 (zum „Verbot“ der Quersubventionierung in Rn. 44).

Weiterbetrieb deshalb unzumutbar geworden ist.<sup>104</sup> Ein schutzwürdiges Interesse des bisherigen Betreibers dahingehend, dass unter Hintanstellung des vorrangigen Zieles der Stilllegungsvorschrift zum Infrastrukturerhalt bereits eine vorgreifliche Entscheidung über die Unzumutbarkeit und damit auch über die Erteilung der Stilllegungsgenehmigung möglich wäre, gibt es nämlich nicht.<sup>105</sup>

## **b. Erfolgreiche Abgabeverhandlungen mit Dritten zu in diesem Bereich üblichen Bedingungen**

§ 11 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 1a AEG verlangen von dem stilllegungswilligen (Alt-)Betreiber ferner, dass er in seinem Stilllegungsantrag darlegt, dass Übernahmeverhandlungen bezüglich der abzugebenden Eisenbahninfrastruktureinrichtung mit Dritten zu in diesem Bereich üblichen Bedingungen erfolglos waren. Insoweit sind verschiedene Aspekte zu beachten:

### **aa. Die Bekanntmachung der Stilllegungsabsicht und das Recht auf ein Angebot**

Zum einen muss der bisherige Infrastrukturbetreiber seine Stilllegungsabsicht zuvor unter Angabe der für eine Übernahme nötigen Kennzahlen (dazu im Einzelnen § 11 Abs. 1a AEG) im Bundesanzeiger oder im Internet<sup>106</sup> bekannt gemacht haben. Aus diesem Erfordernis in § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG folgt nach heute herrschender Ansicht<sup>107</sup> auch ein Anspruch Dritter (zu ihnen noch näher unter cc.) auf ein Angebot zur Streckenübernahme. Das Unterbleiben eines solchen Angebotes begründet dann wiederum angesichts des klaren Normwortlautes<sup>108</sup> eine im Rahmen der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)<sup>109</sup> bei der Anfechtung ei-

<sup>104</sup> Anders noch das EBA im Fall der Strecke Herborn – Hartenrod als „Sündenfall“; vgl. insgesamt anschaulich zur Unzumutbarkeit in einem Fall der mehr als unerheblichen Kapazitätsreduzierung VG Darmstadt, Urteil vom 06.06.2007 – Az.: 4 E 1373/05.

<sup>105</sup> In diese Richtung schon Kramer, in: Kunz, § 11 AEG Rn. 3.

<sup>106</sup> Die hier betroffene DB Netz AG wählte von Anfang an den Weg der Bekanntmachung im Internet und kündigt ihre geplanten Stilllegungen derzeit unter [http://fahrweg.dbnetze.com/site/dbnetz/de/technik/abgabe\\_\\_infrastruktur/abgabe\\_\\_infrastruktur.html](http://fahrweg.dbnetze.com/site/dbnetz/de/technik/abgabe__infrastruktur/abgabe__infrastruktur.html) an.

<sup>107</sup> Dazu nur Kramer, in: Kunz, § 11 AEG Rn. 17 m. w. N.

<sup>108</sup> Darauf hebt auch die insoweit vorherrschende „Schutznormtheorie“ ab; vgl. nur Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl., 2009, § 42 Rn. 83 ff. m. w. N.

<sup>109</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2010 (BGBl. I 2248).

ner ohne zureichende Drittbeteiligung im Vorfeld erteilten Stilllegungsgenehmigung geltend zu machende mögliche Rechtsverletzung des Übernahmewilligen.<sup>110</sup>

### **bb. „In diesem Bereich übliche Bedingungen“**

Weiterhin stellt sich das Problem, welche Bedingungen im Rahmen des auf Wunsch eines Interessenten abgegebenen Übernahmeangebotes, wie vom Gesetz gefordert, „üblich“ sind: die am Markt im Sinn einer schließlich erfolgten Übernahme erfolgreich oder die regelmäßig den Angeboten zu Grunde gelegten und damit vom Quasimonopolisten DB Netz AG „diktierten“? Die Antwort ist wiederum durch eine Auslegung der Norm zu ermitteln: Während ihr Wortlaut an dieser Stelle wenig zur Klärung beitragen kann, deuten ihre Entstehungsgeschichte<sup>111</sup> sowie der schon mehrfach erwähnte Zweck des § 11 AEG eindeutig darauf hin, dass „üblich“ nur die Bedingungen sein können, die in Verwirklichung des Gesetzeszieles zu einem Infrastrukturerhalt geführt haben.<sup>112</sup> Bestätigt wird dieser Befund schließlich in systematischer Hinsicht durch § 11 Abs. 1a Sätze 4 und 5 AEG, die für den im Angebot zu offerierenden „Übernahmepreis“ eine Orientierung an der Widmung<sup>113</sup> und am Ertragswert der Strecke vorschreiben.<sup>114</sup> Das bedeutet, dass der stilllegungswillige Altbetreiber in seinem Angebot nur den Wert der Infrastruktur als genutzte Bahnanlage mit bestimmten Erträgen oder Defiziten, hingegen nicht ihren Wert bzw. Erlös bei einer widmungs- und damit bahnbetriebswidrigen Verwertung der Flächen für andere Zwecke ansetzen darf. Es ist ihm allerdings unbenommen, sich weiter gehende Rechte für den Fall einer späteren Betriebsaufgabe und „Umnutzung“ zu sichern.<sup>115</sup>

Das Angebot kann schließlich eine Übernahme der Infrastruktur entweder durch Kauf oder durch Pacht umfassen.<sup>116</sup>

<sup>110</sup> Das war lange streitig, ist heute aber wohl „herrschende Meinung“; vgl. nur *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 84 ff.; *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 11 ff. m. w. N.

<sup>111</sup> § 11 AEG wurde 2005 dahingehend deutlich „infrastrukturfreundlicher“ gestaltet, dass die Position der an einer Übernahme Interessierten gestärkt wurde. Vgl. *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 1.

<sup>112</sup> So schon explizit *VG Kassel*, NVwZ 2001, 112/114, 115; ferner *Wittenberg/Heinrichs/Mittmann/Zwanziger*, § 11 Rn. 16 f.; *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 51 ff.

<sup>113</sup> Was im Übrigen als ein weiterer Hinweis auf deren Fortbestand nach dem Willen des Gesetzgebers angesehen werden kann.

<sup>114</sup> Dabei bestehen nach der Gesetzesformulierung Unterschiede zwischen dem Kauf und der Pacht (dazu noch sogleich im Text) nach Satz 4 und Satz 5; vgl. *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 66.

<sup>115</sup> Denkbar ist insoweit bei einem Verkauf etwa eine Rückfallklausel zu Gunsten des Altbetreibers für den Fall der späteren Stilllegung. S. dazu näher *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 52 m. w. N.

<sup>116</sup> Hier gibt es allerdings unterschiedliche gesetzliche Vorgaben (s. oben Fn. 114). In der Praxis bietet die DB Netz AG derzeit immer beide Abgabemodalitäten an.

### **cc. Die einzubeziehenden „Dritten“**

Fraglich ist überdies, mit welchen Dritten der bisherige Betreiber über eine Infrastrukturübernahme verhandeln muss. In Betracht kommt etwa eine Beschränkung auf „ernsthaft interessierte Dritte“. Klar ist insoweit zunächst nur, dass der Altbetreiber sich nicht frei aussuchen kann, wem er ein Angebot unterbreitet (z. B. nur von ihm „wohlgelittenen Unternehmen“ und damit möglicherweise keinem), denn § 11 Abs. 1 S. 2 AEG begründet insoweit, wie schon erwähnt, einen Anspruch grundsätzlich jedes Dritten (zumindest jedes aktiven oder potenziellen EIU) auf ein Angebot zur Infrastrukturübernahme. Andererseits ist unter Berücksichtigung des berechtigten Interesses des Altbetreibers und sogar im Hinblick auf den von der Norm erstrebten Infrastrukturerhalt beim Dritten als Übernahmeinteressenten schon eine gewisse Ernsthaftigkeit seiner Interessen zu verlangen.

Aus dem Blickwinkel des Normzweckes, dem Infrastrukturerhalt, dürfen insoweit allerdings keine überhöhten Anforderungen an den an einer Übernahme interessierten Dritten gestellt werden, zumal „Illusionen“ noch sehr schnell in den anschließenden Verhandlungen mit dem Altbetreiber ausgeräumt werden bzw. zum Scheitern der Verhandlungen führen können. Verlangt werden darf – jedenfalls vor dem bzw. zu Beginn der nach dem Erhalt des Angebotes zu führenden Verhandlungen – ein grobes Konzept für den Weiterbetrieb und damit mehr als eine bloße „Idee“, ein „Hirngespinnst“. Andererseits darf der Altbetreiber bzw. bei seiner Kontrolle im weiteren Verfahren hier konkret das EBA an dieser Stelle nicht zu „streng“ sein, um nicht mögliche Erhaltungstendenzen bereits in diesem frühen Stadium im Keim zu ersticken. Letztlich handelt es sich auch hierbei also wie bei der „Unzumutbarkeit“ (oben a.) um eine bloße Evidenzkontrolle. Vor allem darf von dem Übernahmeinteressenten in diesem Verfahrensstadium – mangels normativer „Aufhänger“ aber auch zu keinem späteren Zeitpunkt bis zur Infrastrukturübernahme – eine wirtschaftliche Tragfähigkeit seines Übernahmekonzeptes verlangt werden. Das bestätigt überdies die Gesetzesystematik: § 11 AEG korrespondiert, wie oben unter D. III. erwähnt, mit der Betriebsgenehmigung nach § 6 AEG. Bei ihr wird über § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AEG in Bezug auf die konkret genehmigte Strecke usw. schon die finanzielle Leistungsfähigkeit des (übernehmenden, gegebenenfalls dann erst entstehenden) EIU, nicht aber seine Marktposition und seine Gewinnerwartung etc. geprüft, zumal auch der neue Betreiber kraft seiner Stellung als Wirtschaftsunternehmen darin frei ist, ob er Gewinne machen will. Selbst der Altbetreiber kann insoweit aus dem Interesse an der Verwer-

tung seines Eigentums an der nach seinem Willen stillzulegenden Infrastruktur nicht mehr verlangen: Solange die Fläche bzw. Anlage der Betriebspflicht und der Widmung unterliegt, ist er – über eine Inhalts- und Schrankenbestimmung seines Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG<sup>117</sup> – verpflichtet, diese Einschränkung seiner (Verwertungs-)Freiheit hinzunehmen. Diese Pflicht endet erst mit der Stilllegung der Anlage und der Freistellung der betroffenen Flächen von den Bahnbetriebszwecken (ihrer „Entwidmung“; dazu noch näher unter II.). Bis dahin kann sich der Altbetreiber und -eigentümer mithin auch nicht vor einem Entzug seines Verwertungsrechts durch den Übernehmer schützen.<sup>118</sup>

Zwei recht aktuelle Parallelfälle aus der Praxis mögen die Bandbreite des rechtlich Möglichen bzw. vielmehr Unmöglichen bei der Frage nach den an den Dritten zu stellenden Anforderungen illustrieren. Bei der so genannten *Wiehltalbahn* in Nordrhein-Westfalen ging es um die Frage, ob eine Betriebsgenehmigung – als Gegenakt zur Stilllegungsgenehmigung – von den anliegenden Kommunen mit dem Argument angegriffen werden konnte, das durch sie berechnigte EIU verfüge nach Auslaufen des früheren Pachtvertrages weder über eine zivilrechtliche Berechtigung zur Nutzung der Infrastruktur, noch strebe es einen auskömmlichen Betrieb an. Hierzu hat die Rechtsprechung ausgeführt, die Genehmigungsvoraussetzungen in § 6 AEG seien abschließend, weitere wie z. B. die zivilrechtliche Verfügungsbefugnis über die Infrastruktur seien weder nötig noch vorgesehen. Lügen keine Versagungsgründe nach dem Gesetz vor, so sei die Genehmigung (als „präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“) zu erteilen.<sup>119</sup>

Noch nicht gerichtlich entschieden ist hingegen der Fall der derzeit stillgelegten Strecke *Gerolstein – Prüm* in Rheinland-Pfalz, die ein NE-EIU reaktivieren möchte. Dazu hat das Unternehmen beim zuständigen Landesministerium<sup>120</sup> die Erteilung einer Betriebsgenehmigung beantragt. Aus verschiedenen (wohl auch politischen) Gründen möchte das Ministerium jedoch die Wiederaufnahme des Betriebes verhindern. Es verweigert deshalb die Erteilung der Betriebsgenehmigung mit dem Argument,

<sup>117</sup> Das gilt jedenfalls für einen privaten Infrastrukturbetreiber. Der hier betroffenen DB Netz AG kommt nach herrschender Auffassung (s. oben Fn. 100) allerdings schon gar kein Grundrechtsschutz zu, so dass sie sich insoweit allenfalls auf mögliche Rechte oder „Rechtsreflexe“ aus Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG berufen könnte.

<sup>118</sup> Vgl. dazu nur *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 18 ff. m. w. N.

<sup>119</sup> *VG Köln*, Urteil vom 26.01.2007 – Az.: 18 K 1195/06 –, Rz. 23; bestätigt durch *OVG Münster*, Beschluss vom 07.07.2008 – Az.: 20 A 802/07; dazu *Anders/Nolte*, Bahn-Report 5/2011, 11/12.

<sup>120</sup> Dazu § 5 Abs. 1a Nr. 2a, Abs. 1b Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 AEG.

der künftige Betrieb sei betriebs- und volkswirtschaftlich nicht sinnvoll, obwohl, wie gerade gesehen, § 6 AEG – und parallel dann eben auch § 11 AEG für den Fall der Übernahme einer Infrastruktureinrichtung an Stelle ihrer Stilllegung – eine solche weitere (Genehmigungs-)Voraussetzung gar nicht aufstellt.

Als weiteres *Zwischenergebnis* kann damit an dieser Stelle festgehalten werden, dass von den übernahmewilligen Dritten als Voraussetzung für Verhandlungen zur Übernahme mit dem bisherigen Betreiber nur ein ungefähres Betriebskonzept verlangt werden darf. Eine Beurteilung von dessen Wirtschaftlichkeit etc. steht dem Altunternehmer dagegen nicht zu. Auf diesem Wege erhalten Dritte damit zugleich eine Art „Hebel“, um an die Infrastruktur des Stuttgarter Kopfbahnhofs zu seinem Weiterbetrieb zu „kommen“.

### **c. Keine entgegenstehenden verkehrlichen oder wirtschaftlichen Belange**

§ 11 Abs. 2 Sätze 1 und 2 i. V. mit Abs. 3 Satz 2, Abs. 5 AEG setzen schließlich fest, dass das EBA als in diesem Fall zuständige Aufsichtsbehörde selbst bei Vorliegen aller zuvor erläuterten Voraussetzungen über den Antrag auf Erteilung der Stilllegungsgenehmigung unter Berücksichtigung verkehrlicher und wirtschaftlicher Interessen im Benehmen mit dem Landesverkehrsministerium Baden-Württemberg als zuständiger Behörde<sup>121</sup> zu entscheiden hat. Das Benehmen zielt dabei nicht auf ein „Einvernehmen“, also eine einverständliche Entscheidung beider Behörden, sondern auf eine Letztentscheidung des EBA unter bloßer Berücksichtigung der vom Land vorgebrachten Einwände ab.<sup>122</sup> Folgt dabei das EBA den möglichen Einwänden des Landes, kann es die Erteilung der Stilllegungsgenehmigung längstens für ein Jahr verweigern; danach wird sie in jedem Fall gesetzlich fingiert.<sup>123</sup> Bei einer Versagung der Stilllegungsgenehmigung hat die Behörde, welche die entgegenstehenden verkehrlichen oder wirtschaftlichen Belange vorbringt, dem deshalb zum vorläufigen Weiterbetrieb der Infrastruktur genötigten EIU überdies die daraus entstehenden Kosten zu ersetzen.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> S. dazu bereits im Text mit Fn. 120; *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 70, nimmt insoweit auf die Landeseisenbahnaufsichtsbehörden Bezug.

<sup>122</sup> *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 76; *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 70.

<sup>123</sup> Vgl. § 11 Abs. 3 S. 1 AEG; dazu *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 77; *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 72.

<sup>124</sup> Dazu im Einzelnen *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 68 ff.; *Kramer*, in: *Kunz*, § 11 AEG Rn. 73. Auf Grund dieser Kostentragungspflicht ist es bislang in der Geschichte des § 11

Solche „entgegenstehenden verkehrlichen und wirtschaftlichen Belange“ sind – wiederum unter Beachtung des Normzweckes – insbesondere solche, die entweder die verkehrliche oder die wirtschaftliche Bedeutung der Infrastruktur belegen und insofern für ihren Erhalt streiten.<sup>125</sup>

Hier wäre vor allem denkbar, dass das Land auf die verkehrliche Bedeutung des heutigen Kopfbahnhofes und seine durch den Durchgangsbahnhof, wie oben bei 1. d. ausgeführt, nicht völlig ersetzten (weiteren) Verkehrsfunktionen verweist, um dessen Weiterbetrieb (allerdings dann auf seine Kosten) für zumindest ein Jahr zu sichern.

Werden danach entgegenstehende verkehrliche oder wirtschaftliche Belange angenommen, bleibt dem EBA bei deren „Berücksichtigung“ allerdings immer noch ein gewisser gerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbarer Beurteilungsspielraum dahingehend, zu welchem („Berücksichtigungs-“ oder) Abwägungsergebnis es kommt.<sup>126</sup>

### **3. Die Rechtsfolgen des § 11 AEG**

#### **a. Der gesetzlich normierte Regelfall**

Insgesamt folgt daraus in Bezug auf § 11 AEG für den Stuttgarter Kopfbahnhof bei seiner geplanten „Aufgabe“, dass die Vorschrift über das Stilllegungsverfahren hier anzuwenden ist und ihre Voraussetzungen erfüllt werden müssen. Neben der nötigen Unzumutbarkeit des Weiterbetriebes ist also Dritten vor Erteilung der Stilllegungsgenehmigung durch ein entsprechendes Übernahmeangebot zu in diesem Bereich üblichen Bedingungen und bei deren Interesse durch darauf bezogene Verhandlungen die Möglichkeit zur Übernahme des Kopfbahnhofes zum Weiterbetrieb einzuräumen.

Ohne die Unzumutbarkeit des Betriebes und ohne erfolglose Abgabeverhandlungen mit Dritten zu in diesem Bereich üblichen Bedingungen darf die Stilllegungsgenehmigung für den Stuttgarter Kopfbahnhof nicht erteilt werden. Das belegt als Rechtsfolge im Übrigen auch noch einmal explizit § 11 Abs. 4 AEG. Kommt es mithin zwischen dem Altbetreiber und dem interessierten Übernehmer im Rahmen von diesbezüglichen

---

AEG auch noch zu keiner auf Abs. 2 Satz 1 gestützten Versagung gekommen, zumal weder Bund noch Länder in ihren Haushalten überhaupt entsprechende Titel eingestellt haben.

<sup>125</sup> *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 65 ff.

<sup>126</sup> *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 63 f., sehen insoweit eine Abwägungsentscheidung ähnlich dem (Bau-)Planungsrecht, die vom Gericht auch nur auf solche Fehler untersucht wird.

chen Verhandlungen zu keiner Einigung, und liegt das an einem nicht den vorstehenden Maßstäben genügenden Angebot, so ist der Altbetreiber mangels der Möglichkeit, ihm die Stilllegungsgenehmigung zu erteilen, verpflichtet, den Betrieb des Kopfbahnhofes unverändert aufrecht zu erhalten. Im Übrigen ist ausweislich von § 11 Abs. 2 Satz 3 AEG der Kopfbahnhof auch bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 11 AEG bis zur Erteilung der Stilllegungsgenehmigung betriebsfähig vorzuhalten. Das ist jeweils Ausfluss bzw. Fortführung der Betriebspflicht aus § 4 Abs. 1 AEG.

### **b. Die Einschränkung der Rechtsfolgen des § 11 AEG aus Gründen der Verhältnismäßigkeit**

In Betracht kommt nunmehr aber noch eine Einschränkung der Rechtsfolgen des § 11 AEG aus Gründen der Verhältnismäßigkeit als Korrektiv bei der Gesetzesanwendung und damit als Schutz des von der Maßnahme Betroffenen vor einer unverhältnismäßigen Belastung. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit einer jeden staatlichen Maßnahme – eben etwa auch des Gesetzesvollzuges – folgt aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip und ist damit zunächst einmal ein rein objektives Prinzip.<sup>127</sup> Zum subjektiven Recht und damit vom einzelnen Normadressaten rügbar wird es erst über seine Funktion als Beschränkung der Einschränkung eines speziellen Grundrechts oder zumindest der aus Art. 2 Abs. 1 GG folgenden allgemeinen Handlungsfreiheit (als so genannte Schranken-Schranke). Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes setzte also naturgemäß die Grundrechtsfähigkeit der DB Netz AG als hier von der Norm Betroffene voraus, an der es freilich mangelt.<sup>128</sup> Dieser Ansatz kann daher schon deswegen verworfen werden.

Denkbar wäre nun aber noch die Erwägung, aus der Vorgabe in Art. 87e Abs. 3 GG zur Stellung der DB AG und ihrer Töchter als Wirtschaftsunternehmen ein Recht für diese herauszulesen, dass bei dessen Einschränkung ebenfalls der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten wäre.<sup>129</sup> Ungeachtet der Frage, ob dieser Weg zu überzeugen vermag,<sup>130</sup> ist in materieller Hinsicht zu berücksichtigen, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip nur solche Maßnahmen verhindert, die zur Erreichung des

<sup>127</sup> Vgl. nur *Kramer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 322.

<sup>128</sup> So bislang schon *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 42 m. w. N.; vgl. ferner bereits oben im Text mit Fn. 100.

<sup>129</sup> In diese Richtung etwa schon *Kramer*, Eisenbahninfrastruktur, S. 261.

<sup>130</sup> Klar ablehnend *Hermes/Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 11 Rn. 42.



legitimen Zieles der Maßnahme schlechterdings ungeeignet, nicht erforderlich oder schließlich unangemessen sind.<sup>131</sup>

Sinn und damit legitimer Zweck des § 11 AEG i. V. mit Art. 87e Abs. 4 GG ist der Erhalt aktuell betriebener und weiterhin benötigter Infrastruktur. Dieser Zweck wird durch die Einschränkung der „Stilllegungsfreiheit“ (als Ausfluss der allgemeinen Eigentümerfreiheit bzw. hier der unternehmerischen Freiheit der DB Netz AG aus Art. 87e Abs. 3 GG) des Altbetreibers im Fall eines übernahmewilligen Dritten fraglos erreicht. Folglich ist die Maßnahme zur Zweckerreichung auch geeignet. Andere im Hinblick auf das Ziel gleich effektive, dabei aber den Altbetreiber weniger belastende Schritte sind nicht ersichtlich, zumal dieser den Betrieb ausweislich seiner Stilllegungsabsicht gerade nicht fortsetzen will und von § 11 AEG lediglich zu plausiblen Verhandlungen mit einem ernst zu nehmenden Übernahmemeinteressenten angehalten wird. Schließlich ist bezüglich der Angemessenheit die Proportionalität von verfolgtem Ziel und dadurch beim Pflichtigen verursachten Nachteilen zu beurteilen. Von einem Missverhältnis könnte man sprechen, wenn sich der Altbetreiber qua Gesetz gezwungen sähe, seine Infrastruktur zu einem für ihn völlig unwirtschaftlichen „Dumping-Preis“ verkaufen zu müssen. Dabei ist freilich das mögliche Übernahmeheschaft isoliert zu betrachten; keine Rolle kann im Lichte der Schutzrichtung des § 11 AEG spielen, inwieweit der Altbetreiber bereits den Verkauf der Infrastrukturflächen auf einem ganz anderen Markt (mit entsprechend höheren Erlösen) in die Kalkulation für andere Vorhaben eingepreist hat und deren Realisierung nun bei einer nach § 11 AEG erfolgenden Übernahme fraglich wird. Der Bestand der im Übrigen allein aus Steuermitteln finanzierten alten Infrastruktur hat vielmehr Vorrang vor einem dem Strukturhaltungszweck entgegenstehenden, in eine völlig andere geschäftliche Richtung zielenden Verwertungsinteresse des aktuellen Eigentümers und Betreibers der Infrastruktur.

Aus Verhältnismäßigkeitsgründen ist allerdings zu erwägen, dass – auch wenn § 11 AEG nur vom „Bahnhof“ als Ganzem spricht (zu dessen Bestimmung als „Funktionalität“ und Ansammlung von Gleisen bereits oben unter I. 1. a.) – die Versagung der Stilllegungsgenehmigung auf die konkreten Infrastrukturbestandteile zu beschränken ist, für die das Übernahmemeinteresse eines Dritten besteht. Anders gewendet: Unter Berufung auf § 11 AEG kann gegebenenfalls nur die Stilllegung des gesamten Bahn-

---

<sup>131</sup> Vgl. nochmals z. B. *Kramer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 322.

hofes durch den bisherigen Betreiber versagt werden. Einzelne Gleise, für die auch beim Übernehmer kein Interesse zum Weiterbetrieb (mehr) besteht, könnten hingegen endgültig aufgegeben werden. Das lässt sich auch mit dem Schutzzweck des § 11 AEG vereinbaren, der eben nur *erhaltenswerte* Eisenbahninfrastruktur schützen will. Für derartige „überflüssige“ Gleise ist dann bei einer beabsichtigten Umnutzung der (ehemaligen) Bahngrundstücke nur noch eine Freistellung derselben von den Bahnbetriebszwecken nach § 23 AEG nötig – ein Schritt, der nachfolgend (II.) für das gesamte Gelände des Stuttgarter Kopfbahnhofes näher untersucht wird.

Als weiteres *Zwischenergebnis* bleibt jedoch zunächst noch festzuhalten, dass § 11 AEG auf den vorliegenden Fall auch im Hinblick auf Überlegungen zur Einschränkung seiner Rechtsfolgen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit prinzipiell – mit der Ausnahme von auch nach Ansicht des Übernehmers „überflüssigen“ Gleisen bzw. allgemeiner: Anlagen – vollumfängliche Geltung und Wirkung beansprucht.

#### **4. Wurde die Stilllegungsgenehmigung bereits erteilt?**

Es bleibt die Frage zu klären, ob die erforderliche Stilllegungsgenehmigung für den Stuttgarter Kopfbahnhof nicht möglicherweise bereits erteilt worden ist – und zwar in Folge der formellen Konzentrationswirkung, die dem bereits vor längerer Zeit erlassenen Planfeststellungsbeschluss zum Bauabschnitt 1.1 (Talquerung und neuer Bahnhof) innewohnt. Nach dem bereits oben (unter D. I.) zur formellen Konzentrationswirkung Festgestellten wäre eine „Mit-Erteilung“ der Stilllegungsgenehmigung durch den Planfeststellungsbeschluss zwar theoretisch unter Hintanstellung der nachfolgend erörterten Bedenken möglich. Die hier vorliegende Planfeststellung betrifft aber explizit nur den Bau des neuen Durchgangsbahnhofes und verhält sich nicht zum Fortbestand oder Rückbau des Kopfbahnhofes, der auch nicht Gegenstand der Planfeststellung ist. Das belegen überdies die Festsetzungen in dem im ersten Teil unter A. insoweit schon zitierten Planfeststellungsbeschluss.<sup>132</sup> Schließlich hat auch die Bundesregierung mittlerweile in der Antwort auf eine Frage im Bundestag bestätigt, dass noch keine Stilllegungsgenehmigung für den heutigen Stuttgarter Kopfbahnhof erteilt wurde.<sup>133</sup> Diese Tatsache erklärt sich unter anderem damit, dass aus Rechtsgründen

---

<sup>132</sup> Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.1 vom 28.01.2005 (Fn. 4), S. 158. Dort heißt es wörtlich: „(...) der Rückbau des Gleisvorfeldes ist nicht Gegenstand des Verfahrens.“

<sup>133</sup> Bundestags-Drucksache 17/6658, S. 72.

die Anwendung des § 11 AEG nicht viele Jahre im Voraus möglich ist, sondern seine Tatbestandsmerkmale bzw. Voraussetzungen immer aktuell im Zeitpunkt der geplanten Stilllegung zu prüfen sind.<sup>134</sup> Wäre dieser rechtlichen Vorgabe hier nicht Genüge getan worden, so könnten übernahmewillige Dritte eine solche im Planfeststellungsbeschluss mit erteilte Genehmigung je nach Ablauf der entsprechenden Fristen im Übrigen eventuell wegen ihrer Rechtswidrigkeit auch noch gerichtlich angreifen.<sup>135</sup>

An dieser Stelle sei der – für das Ergebnis der Untersuchung freilich unerhebliche – Hinweis darauf gestattet, dass, wie bereits einleitend (im ersten Teil unter A.) ausgeführt, in den mit Blick auf das Projekt „Stuttgart 21“ abgeschlossenen Grundstückskauf- und Finanzierungsverträgen § 11 AEG – und also letztlich das seinerzeit mit gutem Grund von den Vertretern der Bundesländer in Art. 87e GG „hineindikierete“ Ziel der Erhaltung bestehender Infrastruktur – nur ganz am Rande, wie ein „Ach ja, übrigens ...“, auftaucht.<sup>136</sup> Und es erstaunt schon, dass auch andernorts in den hierzu geführten Unterlagen der immerhin verfassungsrechtlich gewünschte Verkehrsinfrastrukturerhalt nicht besonders thematisiert wird.

## **II. Die Beseitigung der Wirkungen der Planfeststellung und Widmung durch die Freistellung der betroffenen Grundstücke von den Bahnbetriebszwecken**

Zur Erinnerung: Eisenbahninfrastruktureinrichtungen erhalten ihren privilegierten Status durch die Planfeststellung, Widmung und Betriebsgenehmigung (s. oben im zweiten Teil unter D.). Soll aus einer solchermaßen verkehrsrechtlich „verstrickten“ Fläche wieder eine ganz normale, nutzungsungebundene Fläche, also eine Fläche mit der Möglichkeit einer bahnfremden Nutzung, werden, so muss jeder der drei vorbenannten Schritte wieder „zurückgenommen“ werden – und zwar in umgekehrter Rei-

---

<sup>134</sup> Das bestätigt der Normzweck des Infrastrukturerhaltes; vgl. dazu auch schon oben unter a. zur Unzumutbarkeit.

<sup>135</sup> Zur Klagebefugnis der Dritten bereits oben unter 2. b. aa. mit Fn. 110.

<sup>136</sup> So heißt es im Planfeststellungsbeschluss zum Abschnitt 1.1 vom 28.01.2005 (Fn. 4), S. 158, dazu lapidar (und in Bezug auf den gar nicht § 11 AEG unterfallenden Rückbau rechtlich schon dogmatisch schlicht falsch): „Die für die Finanzierung ebenfalls einkalkulierten Grundstückserlöse durch den Verkauf frei werdender Bahnflächen konnten bereits realisiert werden, da die Landeshauptstadt Stuttgart diese Grundstücke bereits erworben und bezahlt hat. Hiergegen wurde eingewandt, dass dies nicht zulässig sei, weil die Vorhabenträgerin nach § 11 Abs. 1 S. 2 AEG im Falle der Stilllegung von Bahnanlagen diese zunächst einem Dritten zur weiteren Verwendung als Bahnanlage anbieten müsse. Im vorliegenden Verfahren geht es jedoch nicht um die Stilllegung einer Bahnanlage, sondern um deren Umbau und Anpassung an die künftigen Verkehrsbedürfnisse. Weder der Bahnhof noch vorhandene Strecken sollen stillgelegt werden. Auch der Rückbau des Gleisvorfeldes ist nicht Gegenstand des Verfahrens. Insofern besteht kein Anlass, über die Frage des § 11 AEG zu entscheiden.“

henfolge. Soeben (unter I.) ging es deshalb zunächst um das „Ende“ der Betriebsgenehmigung. Dieses setzt eine „Stilllegung“ im Sinn von § 11 AEG voraus. Zu erörtern bleiben nunmehr noch das „Ende“ (jedenfalls der Wirkungen) von Widmung und Planfeststellung.

Ungeachtet der Tatsache, dass viele Fragen im Kontext der Widmung, ihres (Fort-)Bestandes und ihres Verhältnisses zur Planfeststellung noch ungeklärt bzw. bislang jedenfalls dogmatisch nicht befriedigend gelöst sind,<sup>137</sup> gilt es anzuerkennen, dass der Gesetzgeber mit der Freistellung der Grundstücke von den Bahnbetriebszwecken nach § 23 AEG ein Instrument geschaffen hat, das beide genannten Institute vermischt und in einem Akt beseitigt.<sup>138</sup> Ob diese Vorschrift hier eingreift und welche Voraussetzungen dann für eine Freistellung zu erfüllen sind, soll nun näher untersucht werden.

### 1. Der Anwendungsbereich des § 23 AEG

Der Anwendungsbereich des § 23 Abs. 1 Satz 1 AEG verlangt lediglich „Grundstücke, die Betriebsanlage einer Eisenbahn sind oder auf dem sich Betriebsanlagen einer Eisenbahn befinden.“ Ganz abgesehen von der sprachlich missglückten Formulierung erscheint es auch zweifelhaft, ob ein Grundstück allein eine Betriebsanlage der Eisenbahn sein kann, die ausweislich von § 18 S. 1 AEG nach ihrer nötigen Planfeststellung „gebaut oder geändert“ wird. Praktisch näher liegt da der zweite im Normtext genannte Fall, oder man stellt sachgerechter Weise für die Anwendbarkeit des § 23 AEG ohnehin schlicht auf die Grundstücke ab, die gewidmet sind.<sup>139</sup>

Genau diese Situation liegt bei den Grundstücken vor, auf denen sich der heutige Stuttgarter Kopfbahnhof als eine klassische Betriebsanlage der Eisenbahn<sup>140</sup> befindet.

<sup>137</sup> Dazu schon oben unter D. II. m. w. N.; zu letzterem Punkt ferner *Kramer*, in: *Kunz*, §§ 17 ff. AEG Rn. 10 ff. m. w. N.

<sup>138</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 1 und 2 sowie 25 (zum Verhältnis der Widmung zur Planfeststellung).

<sup>139</sup> In diese Richtung auch *Hermes*, in: *Hermes/Sellner*, § 23 Rn. 15 m. w. N.

<sup>140</sup> Zum Begriff der Betriebsanlage *Kramer*, in: *Kunz*, § 2 AEG Rn. 8 ff. m. w. N. Dazu zählt auf jeden Fall das hier betroffene Empfangsgebäude samt Bahnsteigen und sonstigen für den Zugbetrieb benötigten Einrichtungen.

## 2. Die formellen Voraussetzungen einer Freistellung

In formeller Hinsicht setzt die Freistellung als mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt den entsprechenden Antrag eines hierzu Berechtigten bei der zuständigen Planfeststellungsbehörde, hier also beim EBA (dazu bereits unter D. I.), voraus. Die Behörde wird mithin nicht von Amts wegen tätig. Antragsberechtigt sind insoweit das EIU, also der bisherige Betreiber, der Grundstückseigentümer, der nicht mit Ersterem identisch sein muss, sowie die örtlich hinsichtlich der jeweiligen Grundstücke betroffene Gemeinde, die mit diesem Antrag, wie bereits erläutert (s. ebenfalls D. I.), den an die Planfeststellung geknüpften Fachplanungsvorbehalt beseitigen und so ihre Planungshoheit für die fraglichen Flächen wiedererlangen kann.

Im gegenständlichen Fall des Stuttgarter Kopfbahnhofes können den Freistellungsantrag mithin einerseits die DB Netz AG als das bisher die Anlage betreibende EIU (für die Bahnsteige insoweit auch die DB Station & Service AG; s. oben D. III.) und andererseits die Stadt Stuttgart sowohl als Eigentümerin (vgl. dazu schon unter A. zum Flächenkauf) als auch in ihrer Eigenschaft als „Belegenheitsgemeinde“ stellen. Im Kaufvertrag zwischen DB und Stadt ist insoweit vorgesehen, dass der Veräußerer die dazu nötigen Schritte noch selbst vor der Übertragung des Eigentums veranlasst.<sup>141</sup>

Das Freistellungsverfahren sieht sodann noch eine Beteiligung Dritter (vgl. § 23 Abs. 2 AEG; zum Bezugspunkt dieser Anhörung sogleich noch unter 3.) und eine bestimmte Form der Kundgabe der Freistellungsentscheidung (§ 23 Abs. 3 AEG) vor.<sup>142</sup>

Diese formellen Voraussetzungen müssten hier allesamt beachtet werden.

## 3. Die materielle Voraussetzung des weggefallenen Verkehrsbedürfnisses

Einzig materielle Voraussetzung einer Freistellung des betroffenen Grundstückes von den Bahnbetriebszwecken ist nach § 23 Abs. 1 AEG, dass kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist.

---

<sup>141</sup> § 5 Nr. 1 des Vertrages zwischen der DB AG, der DB Netz AG und der Stadt Stuttgart vom 21.12.2001 (zitiert nach dem in Fn. 2 genannten Vertragsentwurf vom 15.11.2001, S. 9) lautet: „Die Verkäufer verpflichten sich, die zur Entwidmung erforderlichen Maßnahmen und Handlungen unverzüglich nach Vorliegen der Voraussetzungen im Sinne von § 4 der Nutzungsvereinbarung (Anlage 4) auf eigene Kosten in die Wege zu leiten.“

<sup>142</sup> Dazu im Einzelnen *Hermes*, in: *Hermes/Sellner*, § 23 Rn. 34 ff. und 49 ff.

### a. Das Verkehrsbedürfnis

Das Schlüsselwort des „Verkehrsbedürfnisses“ korrespondiert dabei mit den Vorschriften, die einst die Entstehung der jeweiligen Betriebsanlage der Eisenbahn geregelt haben: Im Rahmen der Planfeststellung kann eine Betriebsanlage nötigenfalls auch gegen den Willen des jeweiligen Grundeigentümers errichtet werden. Dieser kann nämlich gemäß § 22 AEG „für Zwecke des Baus und des Ausbaus von Betriebsanlagen der Eisenbahn“ in den Grenzen des Notwendigen und auf der Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung, also zum Zweck der Ermöglichung des künftigen Bahnbetriebes im Allgemeininteresse, enteignet werden.<sup>143</sup> Naturgemäß entspricht der Zweck der Betriebsanlage auch dem Inhalt der Widmung, die ihrerseits (wie schon oben unter D. II. ausgeführt) die zivilrechtlichen Eigentümerbefugnisse überlagert. Konsequenterweise ist die Freistellung als Gegenakt an den Wegfall dieses Planfeststellung wie Widmung begründenden Zweckes in Form des dauerhaft entfallenen Verkehrsbedürfnisses geknüpft.<sup>144</sup>

Letztlich verbindet sich das „Verkehrsbedürfnis“ auf diese Weise aber auch noch mit der „Mutternorm“ des Art. 87e Abs. 4 GG, wonach dem Bund die Gewährleistungsverantwortung für den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes obliegt und er sich dabei am Wohl der Allgemeinheit zu orientieren hat.<sup>145</sup>

Das Verkehrsbedürfnis zielt damit auf das öffentliche Interesse an der Nutzung der jeweiligen Infrastruktureinrichtung für Bahnzwecke ab.<sup>146</sup> Dabei liegt die Frage auf der Hand, welche Nutzungsinteressen insoweit Berücksichtigung finden können. Im Fall der schon erwähnten *Wiehltalbahn* hat das *Verwaltungsgericht Köln* befunden,<sup>147</sup> dass neben einigen wenigen Güterzugfahrten auch so genannte Museumszüge zumindest dann ausreichen, wenn sie nicht nur „zum Spaß“ am eigentlichen Zugfahren, sondern zumindest tatsächlich auch zum Zweck einer Ortsveränderung wie z. B. zum Besuch eines lokalen Festes genutzt würden. Das heißt mit anderen Worten, dass danach das Verkehrsbedürfnis nicht besonders qualifiziert oder quantifiziert sein muss, um im Sinn der hier untersuchten Vorschrift einer Freistellung entgegenzustehen. Das überzeugt auch deswegen, weil – was in dieser Angelegenheit nicht oft ge-

<sup>143</sup> Dazu näher *Schütz*, in: *Hermes/Sellner*, § 22 Rn. 1 ff.; *Kramer*, in: *Kunz*, § 22 AEG Rn. 1 ff.

<sup>144</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 29.

<sup>145</sup> Zu Art. 87e Abs. 4 und seiner „Schutzdimension“ *Hermes*, in: *Hermes/Sellner*, Einf D Rn. 21 ff.

<sup>146</sup> *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 29: „die logische Umkehrung der Widmungsvoraussetzung“.

<sup>147</sup> *VG Köln*, Urteil vom 14.11.2008 – Az.: 18 K 1780/08; dazu *Anders/Nolte*, Bahn-Report 5/2011, 11/12.

nug betont werden kann – Art. 87e Abs. 4 GG und dieser Verfassungsvorgabe folgend auch die Normen des AEG den Fortbestand einer nachgefragten, also genutzten Infrastruktur schützen, sofern der Zugbetrieb nur im nicht zwingend ausschließlich, aber doch vornehmlich öffentlichen Interesse stattfindet.<sup>148</sup>

Dieser Linie folgend, hat das EBA in den letzten Jahren auch nur für den Museumszugbetrieb vorgesehene oder perspektivisch nur von einzelnen Güterzügen zu befahrende Verbindungen wie die Strecken Passau – Freyung in Bayern oder Neumünster – Ascheberg in Schleswig-Holstein<sup>149</sup> nicht gemäß § 23 AEG von den Bahnbetriebszwecken freigestellt.

Für den heutigen Stuttgarter Kopfbahnhof bedeutet das: Eine Freistellung nach § 23 AEG kann nicht erfolgen, wenn weiterhin Bahnverkehr im (auch) öffentlichen Interesse von dort und dorthin stattfinden soll. Dazu bedarf es zwar grundsätzlich, wie gerade aufgezeigt, keiner bestimmten Fahrtenfrequenz. Allerdings könnte eine einmalige Fahrt das fortdauernde Verkehrsbedürfnis nicht begründen, und auch bei einem nur ganz unregelmäßig stattfindenden Bahnverkehr müsste das Vorliegen eines solchen Bedürfnisses zumindest fraglich erscheinen. Eine bestimmte Qualität dieser Verkehre ist ebenfalls nicht zu verlangen. Es spielt mithin im Rahmen des § 23 AEG keine Rolle, ob auf den betreffenden Flächen Fern- oder Nahverkehrs-, Personen- oder Güterzüge oder auch nur aus betrieblichen Gründen Dienstzüge verkehren, sofern diese letztlich einem Verkehr im öffentlichen Interesse dienen. Entscheidend ist nur, dass sie verkehren – und zwar (jedenfalls auch) im öffentlichen Interesse.<sup>150</sup>

Als Verkehrsbedürfnis können im Übrigen auch die Gründe wirken, die bereits im Rahmen des § 11 AEG als Indizien dafür gewertet werden konnten, dass es sich vorliegend um eine Stilllegung und keinen gleichwertigen Ersatz der bisherigen Anlage handelt (oben I. 1. d.). Wenn auch nur eine dieser im Neubaukonzept wegfallenden besonderen Verkehrsfunktionen des heutigen Kopfbahnhofes – z. B. dieselbetriebene Zugfahrten von bzw. nach Stuttgart mit der heutigen Technik – weiterhin genutzt werden soll, besteht automatisch auch ein Verkehrsbedürfnis im Sinn des Freistellungsparagrafen für die dafür benötigten Anlagen im Kopfbahnhof.

---

<sup>148</sup> Kramer, in: Kunz, § 23 AEG Rn. 29; Anders/Nolte, Bahn-Report 5/2011, 11/12 f.

<sup>149</sup> Vgl. zum bayerischen Fall Anders/Nolte, Bahn-Report 5/2011, 11/12; zu Schleswig-Holstein Kramer, in: Ronellenfötsch/Schweinsberg/Henseler-Unger, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XVII (erscheint demnächst).

<sup>150</sup> VG Köln, Urteil vom 14.11.2008 – Az.: 18 K 1780/08 –, Rz. 58 ff.

Dabei kann es schon nach der Gesetzesformulierung und der „Herkunft“ des § 23 AEG als Norm (zumindest auch) des öffentlichen Sachenrechts keine Rolle spielen, ob dieses Verkehrsbedürfnis als Voraussetzung für das Fortbestehen der (Rechtfertigung der) Planfeststellung und Widmung auf wirtschaftlich auskömmliche Weise erreicht werden kann. Solche Erwägungen mögen im Rahmen des besonderen Gewerberechts bei der Betriebsgenehmigung nach § 6 AEG noch eine gewisse und bei der Stilllegungsgenehmigung gemäß § 11 AEG schon eine sehr viel geringere Bedeutung haben; im Kontext der allein anlagen- bzw. grundstücksbezogenen Institute, die § 23 AEG gleichsam aufhebt, sind sie sogar völlig ohne Belang. Das korrespondiert wiederum mit der Tatsache, dass, wie schon oben ausgeführt, die Wirtschaftlichkeit des Betriebes auch bei den zur Eröffnung einer Eisenbahninfrastruktureinrichtung nötigen „Stufen“ der Planfeststellung und Widmung keine Tatbestandsvoraussetzung ist.<sup>151</sup>

#### **b. Das gegenwärtig oder künftig langfristig fehlende Verkehrsbedürfnis**

Zum Tatbestand des § 23 Abs. 1 AEG gehört ferner, dass ein solches Verkehrsbedürfnis aktuell nicht mehr besteht und auch absehbar für die Zukunft „nicht mehr zu erwarten“ ist. Diese gleichsam *prospektive Infrastruktursicherung* ist konsequent und zeigt, wie ernst der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 87e GG nimmt. Denn im Gegensatz zur „bloßen“ Außerbetriebnahme, die, wie im Lichte des § 11 AEG gesehen, „schon“ erfolgen kann, wenn *derzeit* kein Betriebsinteresse mehr besteht,<sup>152</sup> hat die hier behandelte Freistellung letztlich zur Folge, dass die Fläche der betreffenden Infrastruktureinrichtung tatsächlich nicht nur *rückgebaut*, sondern dauerhaft einer anderen als einer bahnmäßigen Nutzung zugeführt werden kann. Das wäre erkennbar widersinnig, wenn ein Verkehrsbedürfnis, warum auch immer, doch noch „zu erwarten“ ist. Auch dann rechtfertigt nämlich nach der unter anderem konsequent am öffentlichen Sachenrecht und seiner Dogmatik ausgerichteten gesetzgeberischen Entscheidung der die Planfeststellung und Widmung tragende öffentliche Zweck den Fortbestand dieser Institute zu Lasten des weiterhin in seiner

---

<sup>151</sup> Vgl. dazu *Kramer*, in: *Kunz*, § 18 AEG Rn. 10 ff. (für die Planfeststellung) und § 23 AEG Rn. 29 (für die Widmung).

<sup>152</sup> Genauer: Wenn für den aktuellen Infrastrukturbetreiber der Weiterbetrieb der fraglichen Einrichtung nicht mehr zumutbar ist und sich für sie auch kein Übernahmevertrag gefunden hat oder es mit ihm nach Verhandlungen nicht zu einer Übernahme der Einrichtung gekommen ist.



Freiheit beschränkter Eigentümer und der insoweit ihrer Planungshoheit enthobenen Kommune.

Der Beurteilungszeitraum wird dabei neben der Betrachtung der gegenwärtigen Situation („wenn kein Verkehrsbedürfnis besteht“) mit dem Wort „langfristig“ vorgegeben. Darunter ist der im Zeitpunkt der Entscheidung absehbare und vernünftigerweise im Hinblick auf das Vorliegen eines Verkehrsbedürfnisses abschätzbare künftige Zeitraum zu verstehen. Anhaltspunkte können insoweit etwa diejenigen Zeiträume sein, auf die (staatliche) Planungen – z. B. im Bundesverkehrswegeplan und den dortigen Prognosen<sup>153</sup> – bezogen sind. Insoweit bedarf es dann für diese „Zeitfenster“ entsprechend gesicherter Prognosen, die naturgemäß mit zunehmender zeitlicher Ferne an Verlässlichkeit einbüßen. Maßstab für die Beurteilung kann freilich angesichts der Tatsache, dass im Hinblick auf die Zukunft eine Prognosegewissheit nie zu erreichen ist, nur eine *abgesicherte* Prognose sein.<sup>154</sup>

Im konkreten Fall bedeutet das: Eine Freistellung der hier gegenständlichen Infrastruktureinrichtungen (das sind der bestehende Kopfbahnhof und die zuführenden Gleise) kommt nicht in Frage, wenn eine solchermaßen plausible Verkehrsbedürfnisprognose gestellt werden kann.

### **c. Die Ermittlung des fehlenden Verkehrsbedürfnisses**

Wie regelmäßig im Verwaltungsverfahren gilt auch bei der Anwendung des § 23 AEG zunächst der so genannte Amtsermittlungsgrundsatz in § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.<sup>155</sup>

Um gerade im Hinblick auf die soeben unter b. erläuterte schwierige Prognose über das künftige Verkehrsbedürfnis eine möglichst sichere Entscheidungsgrundlage zu ermitteln, sieht § 23 Abs. 2 AEG ein Verfahren zur Beteiligung der Fachkreise im Vorfeld der Freistellung vor. Danach hat die zuständige Planfeststellungsbehörde vor ihrer Entscheidung über den Freistellungsantrag – im Gesetz sind sie nicht näher bestimmt, also handelt es sich wegen deren unklaren „Aktionsradius“ im Zweifelsfall um alle – Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Aufgabenträger im Schienenperso-

<sup>153</sup> In der Regel umfasst diese Prognose die nächsten 15 Jahre.

<sup>154</sup> Zu den dafür zur Verfügung stehenden „Erkenntnisquellen“ neben den schon erwähnten öffentlichen Unterlagen wie z. B. den amtlichen Verkehrsprognosen usw. sogleich unter c.

<sup>155</sup> *Hermes*, in: *Hermes/Sellner*, § 23 Rn. 34, stellt § 23 (Abs. 2) AEG dagegen mehr der Anhörung nach § 28 VwVfG gegenüber.

nennungsverkehr,<sup>156</sup> die zuständigen Träger der Landes- und Regionalplanung<sup>157</sup> sowie diejenigen EIU mit einer an die freizustellenden Grundstücke bzw. deren Infrastruktur anschließenden Eisenbahninfrastruktur durch öffentliche Bekanntmachung im Bundesanzeiger oder im Elektronischen Bundesanzeiger zur Stellungnahme binnen längstens sechs Monaten aufzufordern.<sup>158</sup> In der Praxis beteiligt das EBA in solchen Fällen, konsequent dem Amtsermittlungsgrundsatz folgend, über die Bekanntmachung im Elektronischen Bundesanzeiger alle Interessierten. Die Behörde ist darüber hinaus auch dazu verpflichtet, sogar von nicht in § 23 Abs. 2 AEG genannten Dritten vorgetragene Aspekte in ihre Beurteilung einzubeziehen.<sup>159</sup> Das bedeutet, dass letztlich jedermann dazu aufgerufen ist, hier jedwede (plausiblen) Verkehrsinteressen vorzutragen, die möglicherweise ein „Verkehrsbedürfnis“ im Sinn des § 23 Abs. 1 AEG indizieren und damit der Freistellung entgegenstehen. Im Unterschied zur Situation des § 11 AEG (dazu oben I. 2. b. aa.) haben Dritte in diesem Stadium des „Endes“ einer Infrastruktureinrichtung aber weder einen Anspruch darauf, ein Angebot zur Übernahme der Infrastruktur zu erhalten, noch können sie, wenn die Planfeststellungsbehörde ihren Vortrag nicht entsprechend berücksichtigt<sup>160</sup> und die Freistellungsverfügung trotzdem erlässt, mangels verletzter eigener Rechte und damit mangels Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO gerichtlich dagegen vorgehen.<sup>161</sup> Umgekehrt kann aber einer der nach § 23 Abs. 1 AEG Antrags- (s. oben 2.) und damit nach herrschender Sicht auch Anspruchsberechtigten bei der Versagung der beantragten Freistellung auf deren Erlass klagen.<sup>162</sup>

#### 4. Die Rechtsfolgen des § 23 AEG

Wenn ein Freistellungsverfahren nach § 23 AEG bestandskräftig abgeschlossen worden ist, so beendet dieses den sich aus § 38 S. 1 BauGB i. V. mit § 18 AEG erge-

<sup>156</sup> Das Gesetz verweist dazu auf § 1 Abs. 2 Regionalisierungsgesetz (vom 27.12.1993, BGBl. I 2395, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.2007, BGBl. I 2871), wo die Aufgabenträger definiert werden.

<sup>157</sup> Hier also wieder nach § 30 Abs. 1 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (in der Fassung vom 10.07.2003, GBl. 385) das Land in Gestalt des Wirtschaftsministeriums.

<sup>158</sup> Die Stellungnahmefrist wird dabei von den einzelnen Außenstellen des EBA unterschiedlich festgelegt. Sie variiert zwischen zwei Wochen und drei Monaten; recht häufig beträgt sie allerdings sechs Wochen.

<sup>159</sup> Zur Beteiligung der in Abs. 2 Genannten *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 37.

<sup>160</sup> Beim hierbei eröffneten Ermessensspielraum gelten freilich die üblichen öffentlich-rechtlichen Vorgaben. Vgl. dazu nur *Kramer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 316 ff.

<sup>161</sup> Dazu insbesondere unter Hinweis insbesondere auf die Entstehungsgeschichte des § 23 AEG *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 34, m. w. N. zu unterschiedenen Fallkonstellationen.

<sup>162</sup> Vgl. *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 34.

benden Fachplanungsvorbehalt für die nun von den Bahnbetriebszwecken freigestellten Grundstücke. Die sich aus der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergebende kommunale Planungshoheit lebt damit nach der Freistellung wieder auf, wodurch die betreffenden Flächen im Rahmen der Bauleitplanung einer städtebaulichen Umnutzung – und folglich auch einer anderen Nutzung als zu Bahnzwecken – zugeführt werden können.

Ist aber nach den eigenen Ermittlungen der Planfeststellungsbehörde oder dem Vortrag der nach § 23 Abs. 2 AEG im aufgezeigten Sinn Anzuhörenden<sup>163</sup> derzeit oder zumindest in der (langfristigen) Zukunft ein Verkehrsbedürfnis für die auf dem betreffenden Grundstück liegende Eisenbahninfrastruktur gegeben, so kann dessen Freistellung von den Bahnbetriebszwecken nicht erfolgen. Damit bleibt die Fläche weiter planfestgestellt, gewidmet und somit anderen als bahnverträglichen Nutzungen entzogen. Wie schon unter D. II. erwähnt, wird ein bloßer Abriss z. B. der Gleisanlagen dadurch allerdings nicht verhindert, da mit deren Wiederaufbau eine widmungsgemäße Nutzung jederzeit wieder erreichbar ist. Untersagt ist hingegen eine Um- oder Zwischennutzung, die den Bahnbetrieb auf Dauer ausschließt.<sup>164</sup>

Das bedeutet als *Zwischenergebnis* für den Fall des bestehenden Stuttgarter Kopfbahnhofes, dass in jedem Fall vor seiner dauerhaften „Umnutzung“ zu anderen als Bahnbetriebszwecken ein Freistellungsverfahren nach § 23 AEG nötig ist. Wenn in dessen Verlauf ein aktuelles oder zumindest (langfristig) künftiges Verkehrsbedürfnis zu Tage tritt, sind die Voraussetzungen für eine Freistellung nicht gegeben, und diese darf nicht verfügt werden.

Die Freistellung ist dabei für jedes im Grundbuch erfasste Grundstück durchzuführen,<sup>165</sup> so dass einzelne Grundstücke bei Wegfall ihres „individuellen“ Verkehrsbedürfnisses auf Antrag auch dann von den Bahnbetriebszwecken freigestellt werden können, wenn andere für den Bahnbetrieb planfestgestellt und gewidmet bleiben (müssen).

<sup>163</sup> Fraglich ist, ob eine Heilungsmöglichkeit nach § 28 Abs. 2 VwVfG besteht. Keiner der dortigen Fälle passt; insbesondere spricht die explizite Frist im AEG gegen einen Eilfall im Sinn der dortigen Nr. 1.

<sup>164</sup> Anders formuliert, „sperren“ Planfeststellung und Widmung die betroffene Fläche nur insoweit, als andere als schienenverkehrliche Nutzungen zwar ausgeschlossen sind (also gleichsam das „Ob“), indes das „Wie“ der entsprechenden Nutzung nicht „auf immer“ vorgegeben ist. Vgl. dazu *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 18, mit Beispielen aus der aktuellen Rechtsprechung zu den Rechtsfolgen der Widmung.

<sup>165</sup> Zu beachten ist erneut die Grundstücksbezogenheit der Freistellung; vgl. *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 33.

## 5. Ist die Freistellung bereits durch die Planfeststellung erfolgt?

Auch hier bleibt indes noch zu erörtern, ob die Freistellung der betroffenen Stuttgarter Grundstücke von den Bahnbetriebszwecken möglicherweise bereits durch die abschließende Entscheidung im Planfeststellungsverfahren mit ihrer formellen Konzentrationswirkung nach § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG (dazu schon oben D. II.) erfolgt ist. Dieses „Aufsaugen“ der Freistellung durch den Planfeststellungsbeschluss ist zwar grundsätzlich möglich und in der Praxis bei einer für den planfestgestellten Neubau einer Anlage nötigen Freistellung „alter Teile“ auch durchaus üblich,<sup>166</sup> zumal insofern die gleiche Behörde zuständig ist, da der Gesetzgeber eben einen engen Zusammenhang zwischen Freistellung und Planfeststellung gesehen hat. Die Freistellung kann aber gegebenenfalls rein faktisch nicht vor der genehmigten Stilllegung der auf dem Grundstück befindlichen Infrastruktur,<sup>167</sup> aber vor allem nicht schon so lange, wie es hier nötig gewesen wäre, im Voraus verfügt werden. Das zeigt sich bereits an der Prognosebedürftigkeit beim Erfordernis des fehlenden Verkehrsbedürfnisses, die schon nach dem Wortlaut, vor allem aber nach dem Sinn und Zweck des § 23 AEG im Zeitpunkt der Verfügung der Freistellung für den aktuellen Zeitpunkt zu treffen ist.<sup>168</sup> Beim Erlass des Planfeststellungsbeschlusses für den geplanten Durchgangsbahnhof im Jahr 2005 bestand aber noch auf lange Sicht – nämlich bis zu seiner Außerbetriebnahme – ein Verkehrsbedürfnis für den Stuttgarter Kopfbahnhof. Übrigens wird die Tatsache der bislang noch nicht erfolgten Freistellung – ungeachtet des „Schweigens“ des Planfeststellungsbeschlusses zu diesem Punkt<sup>169</sup> – auch von der Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Frage im Bundestag<sup>170</sup> und von den Vertragsparteien des Grundstückkaufvertrages nicht bestritten.<sup>171</sup>

Im Unterschied zum Antragserfordernis bei der beabsichtigten Stilllegung nach § 11 AEG (dazu bereits oben I. 2.) wurde der nötige Verfahrensschritt der Freistellung

<sup>166</sup> Vgl. *Kramer*, in: *Kunz*, § 17 ff. AEG Rn. 10 ff. Verneinend in einem Fall allerdings *BVerwG*, Urteil vom 09.03.2008 – Az.: 9 A 3.06 (Juris) –, Rz. 193 ff.: keine Konzentrationswirkung, sondern separiertes Verfahren.

<sup>167</sup> *Anders/Nolte*, Bahn-Report 5/2011, 11 („die Stilllegung ist regelmäßig die Vorstufe der Freistellung“); *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 23 („beide Institute stehen nebeneinander“).

<sup>168</sup> Anders noch *Blümel*, Fragen der Entwidmung von Eisenbahnbetriebsanlagen, 2000, S. 29 ff., zur damaligen Entwidmung mit der Bedingung der Inbetriebnahme der Ersatzanlage; dagegen kritisch m. w. N. *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 30.

<sup>169</sup> Eine stillschweigende (konkludente) Freistellung wäre aber schon mit dem (sachenrechtlichen) Publizitätserfordernis des § 23 Abs. 3 AEG nicht zu vereinbaren. Vgl. dazu auch *Kramer*, in: *Kunz*, § 23 AEG Rn. 39 m. w. N.

<sup>170</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 17/6658, S. 72.

<sup>171</sup> Dazu ebenfalls *Anders/Nolte*, Bahn-Report 5/2011, 11/13.

nach § 23 AEG von den Verantwortlichen damit zwar wohl nicht übersehen. Es wurde jedoch offensichtlich nicht in Betracht gezogen, dass nach der Inbetriebnahme des als „Ersatz“ gedachten Durchgangsbahnhofes auf Grund seiner Weiternutzung als Eisenbahninfrastruktureinrichtung durch ein anderes EIU noch ein Verkehrsbedürfnis für den Stuttgarter Kopfbahnhof bestehen könnte.

### 3. Teil: Zusammenfassung

#### **F. Ergebnisse und Folgerungen**

##### **I. Verfassungsrechtliche Vorgabe und öffentlich-rechtlicher Ist-Zustand**

- Das *Gebot der Erhaltung von Schienenverkehrsinfrastruktur* wird in Art. 87e Abs. 4 GG verfassungsrechtlich verankert; es erklärt sich zum einen aus dem öffentlichen Interesse an einem flächendeckenden Schienenverkehrsangebot, zum anderen daraus, dass die bestehende Infrastruktur beinahe ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert worden ist.
- Der Stuttgarter Kopfbahnhof ist aktuell eine *planfestgestellte* und *gewidmete* Betriebsanlage der Eisenbahn, für die auch eine *Betriebsgenehmigung* samt daraus folgender *Betriebspflicht* existiert.

##### **II. Das Bauvorhaben „Stuttgart 21“ bedeutet nicht „Ersatz“, sondern „Stilllegung“ des bestehenden Stuttgarter Hauptbahnhofs**

- Daran, dass der im Rahmen des Projektes „Stuttgart 21“ geplante unterirdische Durchgangsbahnhof den bestehenden überirdischen Kopfbahnhof vollwertig „ersetzt“, bestehen jedenfalls erhebliche Zweifel.
- Denn der geplante Durchgangsbahnhof schließt *nach aktueller Planung* diverse schienenverkehrliche Optionen oder Funktionen wie die Nutzung z. B. mit herkömmlichen Dieselmotoren, das Rangieren oder „Wenden“ des Zuges aus, die der bestehende Kopfbahnhof derzeit erfüllt.
- Besonders der Ausschluss von herkömmlicher Dieseltraktion im geplanten Bahnhof hätte *nach aktueller Planung* eine über diesen hinausgehende verkehrliche Bedeutung: Es müssten nämlich einige aktuelle Zugangebote wie beispielsweise die Durchbindung der IRE-Züge von Sigmaringen oder vom Bodensee, die *nur* mit Dieseltraktion möglich sind, *entfallen*.
- Damit würde der geplante „Umbau“ des Stuttgarter Hauptbahnhofs die „Stilllegung“ des bestehenden Kopfbahnhofs und zudem die Notwendigkeit bedeuten, diesbezüglich Planfeststellung, Widmung und Betriebsgenehmigung (mit daraus folgender Betriebspflicht) rückgängig zu machen.

### III. Erfordernis des Verfahrens nach § 11 AEG

- Unter dieser Prämisse – soweit also der neue Durchgangsbahnhof nicht alle Verkehrsfunktionen des Kopfbahnhofes übernimmt – unterfällt der bestehende Stuttgarter Kopfbahnhof der Vorschrift des § 11 AEG. Deshalb ist vor seiner rechtmäßigen Stilllegung von der DB Netz AG als bisheriger Betreiberin (und nach deren vergleichsweisen Einigung mit dem EBA auch von der DB Station & Service AG hinsichtlich der Bahnsteige) ein förmliches Genehmigungsverfahren durchzuführen.
- Im Rahmen dieses Verfahrens besteht die *Möglichkeit Dritter*, im Verlauf der vorgeschriebenen Verhandlungen die betreffenden Infrastrukturteile des bestehenden Kopfbahnhofes zu üblichen Bedingungen – also zum Wert als Eisenbahninfrastruktureinrichtung – per Pacht- oder Kaufvertrag zu *übernehmen*.

### IV. Erfordernis des Verfahrens nach § 23 AEG

- Die Grundstücke des Stuttgarter Kopfbahnhofes müssen außerdem in jedem Fall nach dem Ende des Bahnbetriebes gemäß § 23 AEG von den Bahnbetriebszwecken *freigestellt* werden.
- Sollte in dem dazu nötigen behördlichen Verfahren beim EBA etwa auch auf Grund des Vortrages von Dritten ein fortbestehendes aktuelles oder zumindest in der langfristigen Zukunft absehbares, plausibles *Verkehrsbedürfnis* für die bestehenden Anlagen festgestellt werden, darf die vom bisherigen Betreiber oder von der Stadt Stuttgart zu beantragende Freistellungsverfügung für die Grundstücke des bestehenden Kopfbahnhofes nicht erteilt werden.

Anhang**Verzeichnis der in den Fußnoten abgekürzt zitierten Literatur:**

- *Anders, Florian J./Nolte, Julian*, Stuttgart 21 und das Recht der Stilllegung und Freistellung von Eisenbahninfrastruktur, Bahn-Report 5/2011, 11 ff.;
- *Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter*, BauGB Kommentar, 11. Aufl., 2009 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § Rn.);
- *Hermes, Georg/Sellner, Dieter*, AEG, 2006 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Hermes/Sellner*, § Rn.);
- *Kramer, Urs*, Das Recht der Eisenbahninfrastruktur, 2002 (zitiert als: *Kramer*, Eisenbahninfrastruktur, S.);
- *Kramer, Urs*, Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, 2010 (zitiert als: *Kramer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn.);
- *Kunz, Wolfgang*, Eisenbahnrecht, Loseblatt, Stand: Januar 2012 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Kunz*, § Gesetz Rn.);
- *Maunz, Theodor/Dürig, Günter*, GG Kommentar, Loseblatt, Stand: Oktober 2011 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. Rn.);
- *Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael*, VwVfG Kommentar, 7. Aufl., 2008 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § Rn.);
- *Wittenberg, Klaus-Dieter/Heinrichs, Horst-Peter/Mittmann, Walter/Zwanziger, Frank*, Kommentar zum Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), 2004 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Wittenberg/Heinrichs/Mittmann/Zwanziger*, § Rn.).

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'M. K.' followed by a stylized flourish.

Passau, den 12.12.2011