

Universität Passau, Innstr. 40 – 94032 Passau

Telefon	Prof. Dr. Urs Kramer 0851 509-2378
Telefax	0851 509-2392
e-mail	urs.kramer @uni-passau.de
Datum	26.04.2022

**Gutachten zur eisenbahnrechtlichen Bewertung der „Abbindung“ der heutigen „Gäubahnstrecke“ zwischen Stuttgart Hauptbahnhof und Stuttgart-Vaihingen bzw. dem neu zu errichtenden „Nordhalt“**

Im Kontext der im Zuge des Projektes „Stuttgart 21“ („S 21“) geplanten „Abbindung“ der heutigen „Gäubahnstrecke“ zwischen Stuttgart Hauptbahnhof (Hbf) und Stuttgart-Vaihingen bzw. dem neu zu errichtenden „Nordhalt“ stellen sich aus eisenbahnrechtlicher Sicht mehrere Fragen, die im Folgenden gutachterlich untersucht werden sollen. Dazu wird zunächst der dieser Beurteilung zu Grunde liegende Sachverhalt dargestellt (A.). Daran schließen sich die sich daraus ergebenden Rechtsfragen (B.), die sodann einer rechtlichen Klärung zugeführt werden (C.–F.), und ein Fazit (G.) an.

**A. Der Sachverhalt**

Die Strecke der so genannten „Gäubahn“ (DB-Streckennummer 4860 von Stuttgart Hbf bis Horb, 4600 von Horb bis Tuttlingen und 4250 von Tuttlingen bis Singen) verbindet die Städte Stuttgart und Singen (in Deutschland) bzw. Zürich (in der Schweiz) miteinander. Wegen der im Zuge des Projektes „S 21“ anstehenden Bauarbeiten für den in Stuttgart auf der Fläche des bisherigen Kopfbahnhofes neu entstehenden Stadtteil soll die heutige „Gäubahn“ im Jahr 2025 von Singen kommend in Stuttgart-Vaihingen bzw. in Stuttgart Nord enden, bis die neue Streckenführung zum um 90° gedrehten Stuttgarter Hbf unterirdisch über den Flughafen fertiggestellt ist. Sie soll also nicht mehr über die so genannte „Panoramastrecke“ weitgehend oberirdisch von Stuttgart-Vaihingen über den Stuttgarter Westen direkt in den Hauptbahnhof geführt werden (Streckenkm 0 bis 14,717). Stattdessen sollen die Fahrgäste der Züge der „Gäubahn“ in Stuttgart-Vaihingen bzw. in einem neu zu errichtenden „Nordhalt“ in die S-Bahn umsteigen,

während der Güterverkehr – wie bisher schon zum Teil – über Böblingen und Sindelfingen nach Kornwestheim geführt wird. Denn die Planung der neuen Streckenführung der „Gäubahn“ hat sich verzögert und ist noch nicht genehmigt, so dass dieser Abschnitt frühestens fünf Jahre später fertiggestellt werden kann, also nicht vor dem Jahr 2030. Die aktuelle Planung sieht dazu vor, dass die dortige Einbindung der „Gäubahn“ bereits ein halbes Jahr vor der Inbetriebnahme des Tiefbahnhofes unterbrochen wird und die Züge des Personenverkehrs dann für mindestens fünf Jahre in Stuttgart-Vaihingen für IC-Züge bzw. – für einzelne RE-Züge über die bestehende Verbindungskurve in Richtung Feuerbach an einem neuen Bahnsteig – dem so genannten „Nordhalt“ gegenüber dem Nordbahnhof – enden. Grund hierfür sind Verzögerungen bei der Planfeststellung und beim Bau des Flughafen-Fern- und Regionalbahnhofes „Station Terminal“, der so genannten „Rohrer Kurve“ und der Anschlussstrecken (Planfeststellungsabschnitt 1.3.b). Zudem kommen offenbar weitere Verzögerungen im Planfeststellungsabschnitt 1.3.b mit der neuen Führung der „Gäubahn“ westlich des Flughafens von und nach Böblingen hinzu. Die bisher ersatzweise geplante Nutzung der S-Bahn-Trasse zwischen Stuttgart-Rohr und Flughafen auch durch Züge der „Gäubahn“ aus Richtung Horb/Singen – nach dem Bau einer „Rohrer Kurve“ – stößt wegen der daraus resultierenden Beeinträchtigung des S-Bahnverkehrs auf starken Widerstand und lässt sich nur unter großen Schwierigkeiten verwirklichen.

Ursprünglich war dagegen geplant, die „Abbindung“ der heutigen „Gäubahn“ nahezu zeitgleich mit der Fertigstellung der dauerhaften Führung der Strecke über den Flughafen vorzunehmen. Im Planfeststellungsbeschluss für den Umbau des Hauptbahnhofes in einen um 90° gedrehten Tiefbahnhof ist daher noch nur von einer rund viermonatigen Unterbrechung bzw. Kappung der „Gäubahn“ drei oder mehr Kilometer vor dem Bahnhof die Rede. Nach diesen vier Monaten sollte ursprünglich die neue Führung der „Gäubahn“ über den Flughafen fertiggestellt sein.

Begründet wurde die generelle Notwendigkeit der Unterbrechung der alten „Gäubahn“ mit Zwangspunkten im Bauablauf für „S 21“ und die neue Streckenführung der S-Bahn im Bereich Mitnachtstraße. Diese Zwangspunkte haben sich allerdings durch ein von der DB Netz AG geändertes Bauverfahren erledigt, was auch die DB Netz AG nicht bestreitet. Dennoch hält sie daran fest, die „Gäubahn“ an dieser Stelle zu unterbrechen. Das steht jedoch eben im Widerspruch zu einer Machbarkeitsstudie, welche die DB Projekt Stuttgart-Ulm GmbH im Frühjahr 2018 erstellt hat. Darin wird untersucht, wie der Damm der „Gäubahn“ kurz vor dem heutigen Hbf während der Arbeiten an den S-Bahngleisen gesichert werden kann. Als Ergebnis wurde festgestellt, dass mit einem Aufwand von 1,5 Mio. Euro ein Weiterbetrieb der heutigen „Gäubahn“ möglich ist. Bautechnische Gründe für eine Unterbrechung der bisherigen Trasse der „Gäubahn“ kurz vor Stuttgart Hbf bestehen also nicht mehr.

Die offiziellen Pläne zur vorübergehenden Abbindung der „Gäubahn“ sehen dennoch immer noch vor, dass die Fahrgäste in Stuttgart-Vaihingen bzw. im „Nordhalt“ in die S-Bahn oder Straßenbahn umsteigen sollen, um zum Stuttgarter Hauptbahnhof zu gelangen. Der Schienengüterverkehr soll ebenfalls (wie oben beschrieben) umgeleitet werden.

Durch diese Umleitungsmaßnahmen verlängert sich die Fahrzeit für Fahrgäste aus dem Korridor von Zürich/Singen mit Anliegerstädten und -gemeinden zum Stuttgarter Hbf deutlich, teils um bis zu fast eine Stunde, wenn Anschlüsse nicht erreicht werden können. Sie haben demnach Auswirkungen sowohl auf den regen Pendlerverkehr als auch auf den internationalen Verkehr auf der Strecke sowie auf die Anschlüsse an weitere Verbindungen ab Stuttgart Hbf (z. B. nach Mannheim, Heilbronn oder Nürnberg). Seitens der Projektträger wird in diesem Zusammenhang jedoch darauf verwiesen, dass ein Teil der Fahrgäste durch den Umstieg in Stuttgart-Vaihingen bzw. am „Nordhalt“ in Nahverkehrsmittel (S-Bahn und Stadtbahn) ihre individuellen Fahrziele, z. B. auf den Fildern oder im Süden Stuttgarts, schneller erreichen könnten. Die Größe des Anteiles dieser Fahrgäste ist allerdings umstritten. Weiter ist ungewiss, wie sich dieses Umsteigeerfordernis in Stuttgart-Vaihingen bzw. am „Nordhalt“ nicht nur auf den Zeitbedarf, sondern auch auf die Attraktivität des Verkehrsmittels Schiene (Umstieg mit Koffern, Reisen von Menschen mit Behinderung) und auf die Kapazitätsauslastung der Nahverkehrsmittel auswirkt.

Auch auf Grund der dargestellten Probleme bei der Realisierung der Anbindung der „Gäubahn“ an Stuttgart Hbf wird nunmehr alternativ der Bau eines so genannten „Pfaffensteigtunnels“ als endgültige Lösung diskutiert. Dieser soll zwischen Böblingen-Goldberg, das an der Strecke der „Gäubahn“ liegt, und dem Stuttgarter Flughafen entstehen. Der Tunnel könnte nach sehr optimistischen Annahmen im Jahr 2035 (laut dem Bundesverkehrswegeplan 2030, Projektdossier Planfall 040b, wird mit einer Dauer der Planungsphase von sieben und von einer Dauer der Bauphase von sechs Jahren gerechnet) fertig sein. Das ergäbe dann sogar eine zehnjährige Unterbrechung der „Gäubahn“ in der direkten Anbindung von Stuttgart Hbf.

Der Fahrgastverband PRO BAHN e. V. und der Landesnaturschutzverband (LNV) Baden-Württemberg schlagen alternativ zum Bau des „Gäubahn-Filderquertunnels“ und der Abbindung der „Gäubahn“ die Verlegung der Anbindungsgleise der „Gäubahn“ im Gleisvorfeld des Stuttgarter Kopfbahnhofes und damit deren Erhalt für eine Übergangszeit von zehn Jahren vor. Der im Zuge des Projektes geplante Umbau der Wolframstraße und die Verlegung des Cityrings wären in dieser Zeit dennoch möglich. Die Stadt Stuttgart ist jedoch bereits Eigentümerin sämtlicher Bahnanlagen des bestehenden Kopfbahnhofes und der hier in Rede stehenden Trasse der „Gäubahn“. Sie gibt einer uneingeschränkten baldigen Bebauung der Gleisflächen des heuti-

gen Kopfbahnhofes absoluten Vorrang vor dem Erhalt der hier in Rede stehenden Schienenverbindung, auch wenn diese nur – vorübergehend – eine relativ kleine Teilfläche der 85 ha Planungsfläche in Anspruch nehmen würde. Diese Fläche ist nach der gegenwärtigen Planung als Grünfläche vorgesehen.<sup>1</sup>

Für die verbleibenden Gleise der „Gäubahn“ wäre also nur ein sehr kleiner Anteil der Fläche im Gleisvorfeld notwendig, die nach den städtischen Planungen zudem gar nicht für den Wohnungsbau, sondern zur Anlage eines Parkes genutzt werden soll. Dieser Bereich wird erst nach dem Bezug der Wohnungen für den neuen Nutzungszweck benötigt. Der Rückbau des heutigen Gleisvorfeldes des Hbf wird sich außerdem wegen der notwendigen Beseitigung von Altlasten und wegen naturschutzrechtlicher Regelungen über mehrere Jahre erstrecken. Als weiteres Argument gegen die Beibehaltung von Gleisen im Gleisvorfeld des Kopfbahnhofes wird von der Stadt Stuttgart eingewandt, dass in diesem Fall die provisorische Straßenführung der Wolframstraße noch weit über die Inbetriebnahme des Tiefbahnhofs hinaus genutzt werden müsse. Sie sei notwendig, um die Baustelle des S-Bahn-Tunnels zu umfahren und wurde daher schon bis Ende des Jahres 2021 fertiggestellt. Die geplante provisorische Straßenführung der Wolframstraße sei wenig leistungsfähig. Insbesondere werde der mit ihr verfolgte Zweck, namentlich die Verkehrsberuhigung der Schillerstraße, nicht erreicht. Zudem stünden weitere bauliche Probleme im Raum, die umständlich gelöst werden müssten, wie etwa der Abriss der Bogenbrücken. Der vom Fahrgastverband PRO BAHN e. V. und dem LNV Baden-Württemberg vorgeschlagene Ansatz bietet demgegenüber jedoch technisch einfacher umzusetzende Lösungen, mit denen die östlichen Brückenbauwerke erhalten und der bisherige Straßenquerschnitt wieder hergestellt werden könnte.

Die DB AG hatte sich ursprünglich gegenüber der Stadt Stuttgart verpflichtet, die Gleisanlagen nach der Inbetriebnahme von „S 21“ abzubauen und das Gelände der Stadt zu übergeben. Der Vertrag zwischen der Bahn und der Stadt Stuttgart wurde allerdings zwischenzeitlich geändert: Die Stadt übernimmt das Gelände mit den Gleisanlagen und sorgt selbst für die Räumung des Geländes. Dafür erhält die Stadt einen finanziellen Ausgleich. Ein Planfeststellungsverfahren für den Rückbau der Zu- und Ablaufgleise gibt es bisher nicht.<sup>2</sup> Derzeit läuft lediglich ein Planfeststellungsverfahren über den Rückbau von angrenzenden Abstellflächen.

---

<sup>1</sup> Für die Bauzeit seien, so die Stadt Stuttgart einerseits, weitere umfangreiche Flächen für die Baustelleneinrichtung nötig. Zu berücksichtigen, so PRO BAHN und LNV andererseits, sei aber, dass 1. die Gleisflächen nach Beendigung des Bahnbetriebes nicht sofort bebaut werden könnten, sondern zunächst von Altlasten befreit werden müssten, 2. die Bauflächen ohnehin nicht gleichzeitig bebaut würden, was man auch an der langen Übergangszeit und Bauzeit nach Entwidmung des Bad Cannstatter Güterbahnhofs (über zehn Jahre) sehe, und 3. für bauliche Nutzungen eher Ersatzflächen als für Bereitstellung oder Erhalt von Schieneninfrastruktur, die täglich von Tausenden von Fahrgästen der Gäubahn benutzt werde, gefunden werden könnten.

<sup>2</sup> Zum Umfang der geplanten Rückbauarbeiten s. <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/presse/artikel/rueckbau-der-abstellanlage-im-bereich-des-stuttgarter-hauptbahnhofs/> (zuletzt abgerufen am 26.04.2022).

Es haben sich somit insgesamt wesentliche Rahmenbedingungen für die Abbindung bzw. Kapung der „Gäubahn“ geändert. Diese Änderungen könnten Auswirkungen auf das rechtliche Gesamtgefüge der Planungen und deren Zulässigkeit haben. Das ist der Grund für dieses Gutachten zur eisenbahnrechtlichen Bewertung der geänderten Sachlage.

## **B. Die zu klärenden Rechtsfragen**

Ausgehend von dem zuvor dargestellten Sachverhalt, zielt die zu untersuchende Ausgangsfrage umfassend darauf ab, ob es mit Blick auf das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) rechtlich zulässig ist, dass die „Gäubahn“ über einen längeren Zeitraum ersatzlos vom Stuttgarter Hbf „abgebunden“ wird. Insoweit stellen sich folgende Rechtsfragen im Detail:

- Welche Rolle spielt in Bezug auf die aufgeworfenen Rechtsfragen (vor allem zu § 11 AEG) die Rechtskraft der bereits zur Abbindung der „Gäubahn“ ergangenen **Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts** (BVerwG; Urteil vom 05.07.2018 – Az.: 3 C 21/16)?
- Ist hier in der Sache nunmehr doch ein **Stillegungsverfahren** nach § 11 AEG nötig?
- Wenn ein Verfahren nach § 11 AEG nicht nötig ist oder im Rahmen des Verfahrens nach § 11 AEG kein übernahmewilliger Dritter gefunden wird: Ist in der Folge für die bisherigen Trassengrundstücke der „Gäubahn“ ein Verfahren zu deren **Freistellung von Bahnbetriebszwecken** nach § 23 AEG angezeigt? Ist insbesondere der Wunsch nach der Verhinderung eines „gebrochenen Verkehrs“, d. h. des notwendigen Umstieges von Zügen der „Gäubahn“ in die S-Bahn in Stuttgart-Vaihingen bzw. im „Nordhalt“, ein Verkehrsbedürfnis im Sinne des § 23 AEG, das einer Freistellung entgegensteht?
- Stimmt die geplante „Abbindung“ der „Gäubahn“ mit dem bestehenden **Planfeststellungsbeschluss** für „S 21“ im Hbf insbesondere hinsichtlich des erheblich veränderten zeitlichen Horizontes überein? Wäre die Aufrechterhaltung der Anbindung der „Gäubahn“, wie sie der Fahrgastverband PRO BAHN e. V. und der LNV Baden-Württemberg vorschlagen, mit dem Planfeststellungsbeschluss vereinbar bzw. eine Umplanung möglich oder sogar nötig? Im Fall der Übernahme der Eisenbahninfrastruktur durch einen Dritten im Rahmen des Verfahrens nach § 11 AEG: Besteht ein Anspruch auf die Durchführung eines neuen „(Um-)Planfeststellungsverfahrens“?

Die Frage nach der prozessualen Geltendmachung etwaiger Ansprüche oder festgestellter Rechtsverstöße mit der Frage, wer insoweit klagebefugt wäre, bleibt dabei in diesem Gutachten allerdings weitgehend ausgeklammert.

### **C. Die Rolle der Rechtskraft der zur Abbindung der „Gäubahn“ nach § 11 AEG ergangenen Entscheidung des BVerwG bei der Beurteilung der aufgeworfenen Rechtsfragen**

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 05.07.2018 (Az.: 3 C 21/16) unter anderem festgestellt, dass für die Abbindung der „Gäubahn“ kein Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG erforderlich sei. Zur Begründung führt das Gericht insbesondere folgende Punkte auf:

- Der Rückbau der oberirdischen Gleisanlagen des Kopfbahnhofes und seiner Zulaufstrecken bewirke keine Einstellung des Betriebes einer Strecke im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 2 AEG (Rn. 28 ff.).
- „Dass der Umbau des Hauptbahnhofs Stuttgart zu einer mehr als geringfügigen Verringerung der Kapazität einer Strecke führen wird, hat die Klägerin nicht substantiiert geltend gemacht. Das Verwaltungsgericht hat daher keine Veranlassung gesehen, sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen. Für Kapazitätsreduzierungen spricht auch der Sache nach nichts. Im Revisionsverfahren hat die Klägerin diese Behauptung letztlich fallen lassen. Deshalb kann offenbleiben, inwieweit Minderungen der Kapazität eines Bahnhofs überhaupt als (teilweise) Betriebseinstellung im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG gelten könnten“ (Rn. 33).
- Es gebe schließlich in Bezug auf den Hauptbahnhof auch keine dauernde Einstellung des Betriebes eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 2 AEG (Rn. 34 ff.).

Anknüpfungspunkt für die jetzt erhobene erneute Forderung nach der Durchführung eines Stilllegungsverfahrens in Bezug auf die „Gäubahn“ zwischen Stuttgart-Vaihingen bzw. dem „Nordhalt“ und Stuttgart Hbf könnte nunmehr die „Stilllegung“ dieser Strecke oder eine mehr als geringfügige Kapazitätsverringerung auf ihr (dazu inhaltlich unter D.) sein. Das Problem könnte jedoch vorab die entgegenstehende Rechtskraft des Urteils des BVerwG sein.

### **I. Generelle Wirkung der Rechtskraft im Verwaltungsprozess**

Die Folge eines Entgegenstehens der Rechtskraft wäre die Unzulässigkeit einer neuen Klage mit identischem Streitgegenstand.<sup>3</sup> Um einen identischen Streitgegenstand handelt es sich dabei, wenn dasselbe Rechtsschutzziel unter Berufung auf denselben Lebenssachverhalt selbst bei anderer Formulierung der Anträge begehrt wird.<sup>4</sup> Den Umfang der Rechtskraft regelt § 121 VwGO. Er lautet: „Rechtskräftige Urteile binden, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist, 1. die Beteiligten und ihre Rechtsnachfolger und 2. im Fall des § 65 Abs. 3 die

<sup>3</sup> BVerwG, VerwRSpr 18 (1967), 631; NVwZ 1986, 293 (294).

<sup>4</sup> Clausen, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 22.

Personen, die einen Antrag auf Beiladung nicht oder nicht fristgemäß gestellt haben.“ Das Merkmal „soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist“ meint dabei nur den Entscheidungssatz bzw. den Subsumtionsschluss, den das Gericht aus der Anwendung der maßgeblichen Rechtssätze auf den festgestellten Sachverhalt gewinnt.<sup>5</sup> Nicht von der Rechtskraft umfasst sind demgegenüber die einzelnen Glieder des Subsumtionsschlusses, die so genannten Urteilelemente,<sup>6</sup> ebenso wie Vorfragen tatsächlicher oder rechtlicher Art, die der Herausarbeitung dieses Subsumtionsschlusses vorausgehen.<sup>7</sup> Außerdem nicht selbstständig rechtskräftig werden Tatsachen, die das Gericht festgestellt und seiner Entscheidung zu Grunde gelegt hat, Rechtsausführungen, etwa zur Anwendbarkeit, Wirksamkeit oder Auslegung einer Norm, die den Subsumtionsschluss vorbereiten (davon sind allerdings – hier nicht relevante – Ausnahmen anerkannt), Entscheidungen über präjudizielle Rechtsverhältnisse sowie Entscheidungen über Einreden, Einwendungen oder sonstige Gegenrechte des Prozessgegners (davon sind allerdings ebenfalls wieder – hier nicht relevante – Ausnahmen anerkannt).<sup>8</sup>

Das gesamte in Rede stehende Urteil kann dabei die Grundlage für die Ermittlung seines rechtskraftfähigen Inhaltes bilden.<sup>9</sup> Zwar wird eben nur der Entscheidungssatz (der sich in der Regel aus dem Tenor ergibt) rechtskraftfähig; zur eindeutigen Ermittlung sind jedoch insbesondere die Entscheidungsgründe, Anträge und Beteiligtenvorbringen heranzuziehen.<sup>10</sup> Vor allem bei klageabweisenden Urteilen muss oft auf die Entscheidungsgründe zurückgegriffen werden, denn erst sie lassen erkennen, wieso der geltend gemachte Anspruch verneint wird.<sup>11</sup>

## II. Entgegenstehen der Rechtskraft im konkreten Fall

Das in Rede stehende Urteil des BVerwG hat folgenden Tenor: „Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 9. August 2016 wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die Klage als unbegründet abgewiesen wird. Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.“

Der Antrag der Klägerin in der Revision vor dem BVerwG lautete in diesem Fall:<sup>12</sup> „Die Klägerin beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 9. August 2016 aufzuheben und

<sup>5</sup> BVerwGE 96, 24 (26) = NVwZ 1994, 1115; Clausing, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 45.

<sup>6</sup> BVerwG, DVBI 1963, 64 (65).

<sup>7</sup> Clausing, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 45.

<sup>8</sup> S. Clausing, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 46 ff. m. w. N.

<sup>9</sup> BVerwGE 17, 293 (299); Clausing, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 50.

<sup>10</sup> Ständige Rechtsprechung; vgl. z.B. BVerfG, NJW 2003, 3759; BVerwG, DVBI 1959, 398; Clausing, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 50.

<sup>11</sup> BVerwG, NJW 1984, 2903; BVerwGE 131, 346 (350) = NVwZ 2009, 120; Clausing, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 52.

<sup>12</sup> BVerwG, Urt. v. 05.07.2018 – Az.: 3 C 21.16, Rn. 9 – juris.

die Beklagte unter Aufhebung ihrer Bescheide vom 20. Dezember 2011 und 10. April 2012 zu verpflichten, auf den Antrag der Klägerin vom 21. November 2011

1. die Beigeladene zu 1 zu verpflichten, es zu unterlassen, die Bahnsteiganlagen des oberirdischen Kopfbahnhofs Stuttgart Hbf (TS) und die dort bei km 0,00 beginnenden und bei Strecke 4700 etwa bei km 3,20, bei Strecke 4701 etwa bei km 3,35, bei Strecke 4803 etwa bei km 1,10, bei Strecke 4800 etwa bei km 4,66, bei Strecke 4802 etwa bei km 3,40 und bei Strecke 4860 etwa bei km 14,717 endenden Streckenabschnitte, einschließlich der Weichen und Gleise im Gleisvorfeld des oberirdischen Kopfbahnhofs Stuttgart Hbf (TS), die erforderlich sind, um die Bahnhofsgleise aller Bahnsteige des oberirdischen Kopfbahnhofs Stuttgart Hbf (TS) zu betreiben, zurückzubauen, ohne dies zuvor nach Maßgabe von § 11 Abs. 1a AEG zu veröffentlichen und das Verfahren nach Maßgabe von § 11 Abs. 1a Satz 3 bis Satz 6 AEG (Stilllegungsverfahren) einzuhalten,
2. hilfsweise, die Beigeladene zu 1 zu verpflichten, es zu unterlassen, den Betrieb der unter 1. genannten Bahninfrastruktur dauerhaft einzustellen, ohne dies zuvor nach Maßgabe von § 11 Abs. 1a AEG zu veröffentlichen und das Verfahren nach Maßgabe von § 11 Abs. 1a Satz 3 bis Satz 6 AEG (Stilllegungsverfahren) einzuhalten.“

Der Antrag der Klägerin vor dem Verwaltungsgericht (VG) Stuttgart in erster Instanz hatte gelautet:<sup>13</sup> „Die Klägerin beantragt, die Beklagte zu verpflichten, die Beigeladene zu 1 zu verpflichten, es zu unterlassen, die Bahnsteiganlagen des oberirdischen Kopfbahnhofs Stuttgart Hbf und die dort bei Kilometer 0,00 beginnenden und bei Strecke 4700 etwa bei Kilometer 3,20, bei Strecke 4701 etwa bei Kilometer 3,35, bei Strecke 4803 etwa bei Kilometer 1,10, bei Strecke 4800 etwa bei Kilometer 4,66, bei Strecke 4802 etwa bei Kilometer 3,40 und bei Strecke 4860 etwa bei Kilometer 14,717 endenden Streckenabschnitte, einschließlich der Weichen und Gleise im Gleisvorfeld des oberirdischen Kopfbahnhofs Stuttgart Hbf, die erforderlich sind, um die Bahnhofsgleise aller Bahnsteigen des oberirdischen Kopfbahnhofs Stuttgart Hbf zu betreiben, zurückzubauen, ohne dies zuvor nach Maßgabe von § 11 Abs. 1a AEG zu veröffentlichen und das Verfahren nach Maßgabe von § 11 Abs. 1a Satz 3 bis Satz 6 AEG (Stilllegungsverfahren) einzuhalten.“

Die Auslegung des Tenors, namentlich die Abweisung der Klage wegen ihrer Unbegründetheit durch das BVerwG, erfolgt mit Hilfe der Anträge der Klägerin. Die Klage war darauf gerichtet, festzustellen, dass vor dem Rückbau der Gleise ein Stilllegungsverfahren durchzuführen ist. Die Abweisung der Klage spricht dafür, dass dieser Tenor dahingehend auszulegen ist, dass vor dem Rückbau der Gleisanlagen kein Stilllegungsverfahren erforderlich ist. Zwar erfolgt im

<sup>13</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 09.08.2016 – Az.: 13 K 2947/12, Rn. 26 f. – juris.

Tenor keine Bezugnahme auf die einzelnen Alternativen des § 11 Abs. 1 S. 2 AEG; es wird aber rechtskräftig entschieden, dass insgesamt kein Stilllegungsverfahren notwendig ist. Eine erneute Klage unter Berufung auf § 11 Abs. 1 S. 2 AEG wegen der Stilllegung einer Strecke oder einer Kapazitätsverringerung wäre aber ebenfalls auf die Feststellung der Notwendigkeit der Durchführung eines Stilllegungsverfahrens gerichtet. Dem widerspricht aber die entgegenstehende Rechtskraft des Urteils des BVerwG, wonach gerade kein Stilllegungsverfahren nötig ist. Das betraf explizit auch die „Strecke 4860 etwa bei km 14,717“ und damit den hier in Rede stehenden Streckenabschnitt der „Gäubahn“, der „stillgelegt“ werden soll.

In der mündlichen Verhandlung gab es eine explizite Nachfrage des Gerichts an die Klägerin, ob Ausführungen zu Kapazitätsverringerungen auf den betroffenen Strecken gemacht werden sollen. Es wurden keine Ausführungen gemacht; allein diese Nachfrage spricht aber schon dafür, dass die Kapazitätsverringerung auch vom Streitgegenstand umfasst war.

Zu klären ist im Anschluss ferner, ob die Rechtskraft dieses Urteils dabei aber auch einer erneuten Feststellungsklage eines neuen (anderen) überenahmewilligen Dritten entgegensteht. Daran knüpft die Folgefrage an, ob in einem zweiten Verfahren nach § 11 AEG dann die Erwägungen nachgeholt werden können, namentlich die Stilllegung einer Strecke oder ihre Kapazitätsverringerung, die im ersten Prozess mutmaßlich vergessen bzw. übersehen wurden oder noch nicht bekannt waren. Nach § 121 Nr. 1 Fall 1 VwGO binden rechtskräftige Urteile, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist, „die Beteiligten“. Das Feststellungsurteil entscheidet über ein bestimmtes Rechtsverhältnis, das gerade zwischen dem Kläger und dem Beklagten streitig ist.<sup>14</sup> Schon die Frage, ob ein Rechtsverhältnis auch zu einem Dritten bestehen kann, ist umstritten.<sup>15</sup> Somit wird auch in einem Feststellungsurteil nur über das Rechtsverhältnis zwischen dem Kläger und dem Beklagten entschieden. Eine Klage eines nicht beteiligten Klägers darf daher nicht als unzulässig abgelehnt werden, selbst wenn sie sich auf einen bereits geklärten Streitgegenstand bezieht.<sup>16</sup>

Darüber hinaus sind jedoch auch die Gerichte selbst Adressaten der Rechtskraft.<sup>17</sup> Daher könnte eine erneute auf die Feststellung der Notwendigkeit eines Stilllegungsverfahrens gerichtete Klage trotzdem scheitern. Literatur und Rechtsprechung schweigen (überraschender-

<sup>14</sup> Vgl. *Pietzcker*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 43 Rn. 17.

<sup>15</sup> Vgl. zum einen *Möstl*, in: *Posser/Wolff*, BeckOK, VwGO, 52. Edition, § 43 Rn. 9 m. w. N.; zum anderen dagegen *Pietzcker*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 43 Rn. 22 ff.

<sup>16</sup> *Clausing*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, Werkstand: 37. EL Juli 2019, § 121 Rn. 24–26. Vgl. hierzu auch BVerwG, Urt. v. 26.01.1996 – Az.: 8 C 19/94, Rn. 23 – juris. In der Entscheidung, die eine gewisse Parallelität zum vorliegenden Fall aufweist, stellte das Gericht fest, dass ein Vermieter nicht im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Feststellungsantrages „den Mietspiegel gewissermaßen ein für allemal aus der Welt zu schaffen“ könne. Vielmehr seien alle Mieter zum verwaltungsgerichtlichen Prozess beizuladen, damit eine etwaige Feststellung des Gerichts, der Mietspiegel sei rechtswidrig und daher nicht bindend, für sie Rechtskraftwirkung entfalte.

<sup>17</sup> S. *Stuhlfauth*, in: *Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll*, VwGO, 7. Aufl. 2018, § 121 Rn. 7.

weise) zu diesem Problem. Zwar beschränkt der Wortlaut des § 121 VwGO die Rechtskraftwirkung auf die Beteiligten. Jedoch könnte das erste Urteil eine gewisse „Präjudizwirkung“ entfalten, die den zweiten Klageantrag unzulässig bzw. unbegründet macht.<sup>18</sup> Mit anderen Worten: „Die tatsächlichen Feststellungen und rechtlichen Wertungen erwachsen zwar nicht selbstständig in Rechtskraft. Sie sind aber insoweit bestandsfest, als sie den Subsumtionsschluss des Gerichts tragen.“<sup>19</sup> Wie bereits gezeigt wurde, ist hier schon rechtskräftig entschieden worden, dass unter Berücksichtigung aller Tatsachen des Falles kein Stilllegungsverfahren notwendig ist. Der Streitgegenstand erstreckte sich dabei auf alle Alternativen des § 11 Abs. 1 S. 2 AEG. Im Rahmen einer erneuten Klage, strengt sie auch ein neuer Kläger an, kann das zuständige Gericht daher eigentlich auf derselben Tatsachengrundlage ohne Widerspruch zum Urteil des BVerwG zu keinem anderen Ergebnis kommen. Das ist auch aus teleologischen Erwägungen sinnvoll: Andernfalls könnten fortwährend über die Notwendigkeit eines Stilllegungsverfahrens durch die Gründung oder Einbeziehung neuer bzw. anderer übernahmewilliger Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) gestritten werden, obwohl die zu Grunde liegende Rechtsfrage bereits rechtskräftig entschieden wurde.<sup>20</sup>

Andererseits lässt es sich kaum rechtfertigen, dass einem neuen Kläger die „Fehler“ des ersten Klägers, etwa nicht auf eine Kapazitätsverringerung oder sogar die Stilllegung von (Teil-)Strecken bei der Realisierung von „S 21“ im Rahmen des § 11 AEG eingegangen zu sein, gleichsam zugeschrieben werden. Sonst hätte der „alte“ Kläger den Fall sozusagen schon für alle durch seine ungeschickte Prozessführung verloren. Folglich könnten nur die vom ersten Kläger vorgebrachten und vom BVerwG gewürdigten Tatsachen in diesem Sinn „präkludiert“ sein. Da das jedoch, soweit ersichtlich, noch nicht abschließend gerichtlich – und schon gar nicht höchst-richterlich – geprüft oder gar entschieden wurde und sich dazu auch noch keine einhellige Sicht in der Literatur herausgebildet hat, was wohl im Übrigen insgesamt eher darauf hinweist, dass über solche zweite Klagen auf Grund der genannten Erwägungen gar nicht in der Sache entschieden wurde, können die Chancen eines dahingehenden zweiten Klageantrages nicht mit Sicherheit vorausgesehen werden. Das prozessuale Risiko des Unterliegens ist jedoch hoch.

---

<sup>18</sup> *Gottwald*, in: MüKo ZPO, 5. Aufl., § 322 Rn. 23 spricht von der „abstrakten Urteilskraft“. Vgl. hierzu auch *Lindner*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 43, mit Verweis auf *BGH*, NJW 1989, 393 (394). Zwar waren in dem vom *BGH* entschiedenen Fall die Beteiligten dieselben wie im ersten Verfahren. Es ging jedoch ähnlich wie im vorliegenden Fall auch um denselben Lebenssachverhalt, namentlich um dieselbe Forderung und dieselben prozessentscheidenden Rechtsfragen. So verhält es sich auch in einem etwaigen zweiten Prozess um das „Ob“ eines Stilllegungsverfahrens bezüglich des Stuttgarter Kopfbahnhofes und seiner Zulaufstrecken: Auch dort dreht es sich um dieselbe Eisenbahninfrastruktur und dieselben Rechtsfragen, die bereits im ersten Verfahren entschieden wurden.

<sup>19</sup> *Clausing*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 69.

<sup>20</sup> *S. Clausing*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 3: „Was in einem gerichtlichen Verfahren unanfechtbar entschieden worden ist, soll nicht in einem weiteren Prozess in Frage gestellt werden können.“

### III. Ausnahmsweise kein Entgegenstehen der Rechtskraft bei neuer Sachlage

Die Rechtskraft könnte jedoch dem Erfolg eines neuen Verfahrens dann auf jeden Fall nicht entgegenstehen, wenn darin neue Erkenntnisse geltend gemacht würden. So könnte ein neuer Kläger bisher noch nicht gerichtlich überprüfte Erwägungen geltend machen, die etwa darlegten, dass die Aufrechterhaltung der mit dem Bahnknoten Stuttgart bisher verknüpften Verkehrsmöglichkeiten auf Grund des sich erheblich verlängerten Zeitraumes, in dem die „Gäubahn“ abgebunden wird, entscheidend geschwächt werden würde. Eine veränderte Sachlage durchbricht die Rechtskraft,<sup>21</sup> wobei der maßgebliche Zeitpunkt der Erlass der Entscheidung ist.<sup>22</sup> Unter einer solchen veränderten Sachlage sind „alle Entwicklungen tatsächlicher Art“ zu verstehen, „die den vom Streitgegenstand erfassten Sachverhalt verändern.“<sup>23</sup> Offensichtlich fällt darunter jedoch nicht der bloß „lückenhafte“ Vortrag des ersten Klägers. Der Vortrag neuer Tatsachen auf Grund geänderter Umstände kommt hier jedoch in Betracht.

Dazu muss zunächst geklärt werden, welchen Sachverhalt das BVerwG seinem Urteil genau zu Grunde gelegt hat. Schwierigkeiten bereitet dabei, dass das Gericht nicht eingehend die Unterschiede zwischen der vorübergehenden „Umleitung“ der „Gäubahn“ und ihrer endgültigen „Tieferlegung“ darstellt. Stattdessen werden beide Sachverhalte (vermeintlich; hierzu sogleich) vermischt, bzw. es wird nicht auf ihren vorübergehenden oder endgültigen Charakter eingegangen. So heißt es in Rn. 6 des Urteils zum Vortrag der Klägerin: „Auf der Strecke 4860 (‚Gäubahn‘) entfallende Verbindung zwischen Vaihingen und Hauptbahnhof, weil die direkte Verbindung durch die künftige Abzweigung der Strecke nicht mehr bestehe und auch durch S-Bahnverbindungen kein gleichwertiger Ersatz gegeben sei.“ Dass es sich dabei um die vorübergehende Umleitung der „Gäubahn“ handelt, wird nicht klargelegt. Weiter heißt es in Rn. 7: „Mit dem Kopfbahnhof werde ein für die Betriebsabwicklung wichtiger Bahnhof stillgelegt. Das Verwaltungsgericht habe seiner Entscheidung ein räumlich-funktionales Begriffsverständnis zugrunde gelegt, dem der Wortlaut von § 11 AEG entgegenstehe. Es komme auf die Bedeutung und damit die konkrete Anlage an. Es dürfe nicht darauf abgestellt werden, ob der Hauptbahnhof seine Funktion als Ausgangs- und Bestimmungsort vollständig einbüße. Auch eine Bahnhofsverlegung könne nach den Umständen des Einzelfalles den Stilllegungstatbestand erfüllen. Hier solle der voll betriebsfähige alte Kopfbahnhof erst nach einer Übergangsphase (Parallelbetrieb) von dem anderen Ort befindlichen neuen Tiefbahnhof ersetzt werden. Der Neubau sei ein Aliud im Verhältnis zum bisherigen Kopfbahnhof. Er biete Möglichkeiten der Zugbildung, des Bereitstellens, Abstellens oder Umstellens von Zügen oder Triebwagen,

<sup>21</sup> *Stuhlfauth* in: *Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll*, VwGO, 7. Aufl., § 121 Rn. 24.

<sup>22</sup> *Clausing*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 69.

<sup>23</sup> *Clausing*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, Werkstand: 37. EL, Juli 2019, § 121 Rn. 72.

die der neue Tiefbahnhof nicht aufweise.“ Auch hier werden beide Situationen – die vorübergehende und die endgültige Abbindung der „Gäubahn“ – (vermeintlich) vermengt, ohne dass das Gericht im Folgenden davon abweicht. Aus den zitierten Stellen und dem Urteil ergibt sich vielmehr, dass das Gericht davon ausgegangen ist, dass die „Abbindung“ der „Gäubahn“ von der „Panoramastrecke“ und die Fertigstellung der neuen finalen Streckenführung der „Gäubahn“ gleichzeitig erfolgten. Das Gericht hatte gar nicht vor Augen, dass es eine vorübergehende „Umleitung“ der Fahrgastströme der „Gäubahn“ in Stuttgart über die S-Bahn gibt. Stattdessen dachte es, dass in einer Übergangsphase die „Panoramastrecke“ und die endgültige Streckenführung der „Gäubahn“ gleichzeitig bedient würden (s. „Übergangsphase (Parallelbetrieb“). Auch die Züge der „Gäubahn“ wären demnach zumindest eine Zeit lang sowohl über die bisherige „Panoramastrecke“ als auch über die neue unterirdisch verlaufende Strecke zum Stuttgarter Tiefbahnhof geführt worden. Das Gericht ist demnach von einem nahtlosen Ersatz der „Panoramastrecke“ durch die neue unterirdisch verlaufende Streckenführung ausgegangen.<sup>24</sup> Dass die Züge der „Gäubahn“ überhaupt für eine Übergangszeit – seien es vier Monate, fünf oder gar zehn Jahre – in Stuttgart-Vaihingen bzw. am neu zu errichtenden „Nordhalt“ enden und ihre Fahrgäste in die S-Bahn umsteigen müssen, stand zum Zeitpunkt des Urteils des BVerwG noch gar nicht zur Debatte. Die Abbindung der „Gäubahn“ ohne die (zumindest nahezu) zeitgleiche Inbetriebnahme ihres unterirdischen Ersatzes war demnach nie Teil des Sachverhaltes und des Streitgegenstandes der Klage vor dem BVerwG.

Eine neue Klage wäre auf die Feststellung der Genehmigungsbedürftigkeit der Stilllegung der Strecke nach § 11 AEG durch die Abbindung der „Gäubahn“ ohne die (nahezu) zeitgleiche, sondern stark verzögerte Inbetriebnahme ihres Ersatzes gerichtet. Sie wäre demnach zulässig, da sie einen im Urteil des BVerwG nicht behandelten Streitgegenstand und Sachverhalt zum Inhalt hat.

---

<sup>24</sup> S. *BVerwG*, Urt. v. 05.07.2018 – Az.: 3 C 21/16, Rn. 29 – juris: „Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass sich der Begriff der Strecke und deren Einstellung nicht anlagenbezogen auf eine konkrete Gleisanlage bezieht, sondern in einem funktionalen Sinne auf die Verbindung zwischen einem Abfahrts- und einem Bestimmungsort. Entsprechend hat es zugrunde gelegt, dass keine Streckenstilllegung, sondern nur eine Änderung der Streckenführung gegeben ist, wenn ein Teilstück einer Strecke durch ein anders verlaufendes Teilstück ersetzt werde.“ S. auch Rn. 32: „Danach hat das Verwaltungsgericht eine Streckenstilllegung zutreffend verneint. Nach seinen bindenden tatsächlichen Feststellungen (§ 137 Abs. 2, § 134 Abs. 4 VwGO) bleiben unter veränderter Streckenführung sämtliche Bahnverbindungen von und zum Stuttgarter Hauptbahnhof erhalten. Soweit die Klägerin die Tieflage des künftigen Hauptbahnhofs und damit geltend macht, es handele sich wegen eines anderen angebundenen Ortes um eine andere Strecke, trifft dies nicht zu. Der Senat hat bereits darauf hingewiesen, dass von der Einstellung des Betriebs einer Strecke nicht ohne weiteres gesprochen werden kann, wenn ein Bahnhof verlegt wird (*BVerwG*, Urteil vom 25. Mai 2016 - 3 C 2.15 - *BVerwGE* 155, 218 Rn. 21). Entscheidend ist dabei die fortbestehende Anbindung des Ortes im Sinne des Gebietes, das durch den Schienenweg erschlossen werden soll. Sie ist bei der Verlegung eines Bahnhofs erst dann in Frage gestellt, wenn sich das durch ihn erschlossene Gebiet, sein Einzugsbereich, wesentlich ändert. Dass dies hier bezogen auf den künftigen Tiefbahnhof der Fall sei, behauptet die Klägerin nicht und ist auch sonst in keiner Weise ersichtlich. Auch eine mögliche Beschränkung einzelner Schienenwege auf einen S-Bahn-Verkehr ist ohne Bedeutung, solange die Erreichbarkeit der bislang verbundenen Orte nicht eingeschränkt ist. Hierfür geben die Ausführungen der Klägerin nichts her.“

## D. Notwendigkeit eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG

Einzig die endgültige „Tieferlegung“ der „Gäubahn“ zu ihrer Anbindung an den künftigen Tiefbahnhof Stuttgart Hbf ist laut dem Urteil des BVerwG nicht stilllegungsbedürftig. Die Rechtskraft des Urteils dahingehend ist eindeutig und auch nicht durch geänderte Fakten hinfällig (dazu oben C.). Die Stilllegungsbedürftigkeit der „Abbindung“ der bisherigen Streckenführung der „Gäubahn“ von Stuttgart-Vaihingen bzw. vom „Nordhalt“ nach Stuttgart Hbf (oben) ist jedoch noch zu klären.

Zunächst bedarf es der dogmatischen Einordnung: Die Genehmigung einer Stilllegung ist der „Umkehrakt“ zu der hierfür einst erteilten Unternehmensgenehmigung nach § 6 AEG, die ausweislich von § 6 Abs. 2 S. 2 AEG im hier betroffenen Fall eines Schienenweges nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Fall 1 AEG für eine *bestimmte* Strecke (bestimmte Gleise bzw. Infrastrukturanlagen) erteilt wird. Mit ihr endet dann auch die bis dahin bestehende Betriebspflicht, wie § 11 Abs. 1 S. 1 AEG zeigt. Die Unternehmensgenehmigung für die „Gäubahn“ hat die DB Netz AG inne.

Zuständig für die Entscheidung über die Stilllegungsbedürftigkeit und -fähigkeit des Vorhabens ist nach § 11 Abs. 1 S. 2 AEG die jeweilige Aufsichtsbehörde, hier somit gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG) bei einer Strecke der DB Netz AG als bundeseigenen EIU das Eisenbahn-Bundesamt.

## I. Pflicht zum Stellen eines Antrages auf eine Genehmigung der Stilllegung nach § 11 AEG durch die geplante nur *vorübergehende* „Abbindung“ der „Gäubahn“ zwischen Stuttgart-Vaihingen bzw. dem „Nordhalt“ und Stuttgart Hbf

Zu klären ist dabei zunächst, ob der letztlich mutmaßlich doch nur vorübergehende Charakter der „Abbindung“ der „Gäubahn“ (unabhängig von seinem konkreten zeitlichen Horizont) der Annahme eines Stilllegungstatbestandes von Vornherein entgegensteht.

In den Nr. 2 und 3 des § 11 Abs. 1 S. 2 AEG ist von der *dauernden Einstellung des Betriebes* einer Strecke, eines Personenbahnsteiges oder einer Laderampe bzw. einer Serviceeinrichtung die Rede. Daraus könnte geschlossen werden, dass eine *vorübergehende* Unterbrechung der „Gäubahn“ als Verbindung von Stuttgart-Vaihingen bzw. vom „Nordhalt“ nach Stuttgart Hbf demnach grundsätzlich nicht stilllegungsbedürftig wäre.

Das BVerwG<sup>25</sup> hat zu vorübergehenden Betriebseinstellungen von Strecken festgestellt, dass diese nur dann nicht stilllegungsbedürftig sind, wenn die Wiederinbetriebnahme der *betroffenen* Strecke in kurzer Frist wieder zu erwarten ist. Regelmäßig wird das nur der Fall sein, wenn es

<sup>25</sup> BVerwG, Urt. v. 25.10.2007 – Az.: 3 C 51/06, Rn. 34; S. auch *Hermes*, in: *Hermes/Sellner*, AEG, 2. Aufl., § 11 Rn. 32.

sich um eine Unterbrechung zur Wiederherstellung der Befahrbarkeit der Strecke handelt. Der Gesetzgeber hatte dabei Fälle vor Augen, in denen es um die Reparatur von technischen Störungen nach einem Unfall oder Unwetter geht. Wenn sich solche Mängel abzeichnen oder Störungen eingetreten sind, muss das EIU entscheiden, ob gemäß seiner Betriebspflicht die Instandsetzung durchgeführt wird. Wenn das nicht sofort geschehen soll, muss ein Stilllegungsantrag gestellt werden. Die „dauernde“ Betriebseinstellung in den Nr. 2 und 3 des § 11 Abs. 1 S. 2 AEG erfasst demnach auch schon die nicht endgültige, sondern nur länger andauernde Betriebseinstellung ohne konkrete Pläne zur Behebung des die Betriebseinstellung hervorruhenden Ereignisses.

Weiter entschied das VG Darmstadt: „[...] die Vorschrift über die Genehmigungspflicht bei der Verringerung von Streckenkapazitäten [ist] nach Auffassung der Kammer auch auf solche – nicht nur vorübergehende – Kapazitätsverringern anzuwenden, die nicht planvoll, sondern unerwartet und unvorhergesehen im Sinne von sogenannter höherer Gewalt oder als Folge hiervon eintreten und von dem Infrastrukturunternehmen nicht ausgeglichen werden.“<sup>26</sup> Der Fokus der Aussage des Gerichtes liegt zwar auf der Stilllegungsbedürftigkeit *ungeplanter* Kapazitätsverringern. Dennoch geht aus ihr auch hervor, dass das Gericht lediglich *vorübergehende* Kapazitätsverringern als nicht stilllegungsbedürftig ansieht.

Auf die Lösung dieses Problems kommt es jedoch im Detail gar nicht an, wenn die Kapazitätsverringern im Fall der „Abbindung“ der „Gäubahn“ eindeutig nicht nur vorübergehender Natur ist. Dazu dürfte es sich bei der „Abbindung“ um keine Maßnahme zur Behebung einer Störung handeln. Die „Abbindung“ dient jedoch der Aufgabe sowie letztlich mutmaßlich sogar dem Abriss der „Panoramastrecke“ und damit dem gegenteiligen Zweck einer Streckenertüchtigung. Eine bloße vorübergehende Störungsbeseitigung im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 2 AEG liegt demnach nicht vor und steht der Stilllegungsbedürftigkeit der „Abbindung“ der „Gäubahn“ daher von vornherein nicht entgegen.

## **II. Die genehmigungspflichtige Stilllegung der „Panoramastrecke“**

Nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Fall 1 AEG ist (unter anderem) die „dauernde Einstellung des Betriebes einer Strecke“ genehmigungspflichtig. Im hiesigen Fall wird der Betrieb der konkreten Strecke 4860 zwischen Stuttgart Hbf (Streckenkm 0,0) und Stuttgart-Vaihingen (km 14,717) dauerhaft (dazu oben I.) eingestellt und diese damit stillgelegt. Ein in der rechtlichen Qualität vergleichbarer – wenn auch weniger langer – „Stilllegungsabschnitt“ läge auch dann vor, wenn etwa 3 km vor dem Hauptbahnhof ein „Nordhalt“ als Endpunkt für die „Panoramastrecke“ ein-

<sup>26</sup> VG Darmstadt, Urt. v. 06.06.2007 – Az.: 4 E 1373/05, Rn. 51.

gerichtet würde. Anders als beim Stuttgarter Hbf kommt es insoweit auch nicht zu einem zeitnahen und gleichwertigen Ersatz durch einen Neubau, was nach der Sichtweise des BVerwG die Stilllegung entfallen lässt. Ganz abgesehen davon, dass hier – wiederum anders als beim Hbf – der Ersatz nicht in räumlicher Nähe, sondern über eine völlig andere Streckenführung (konkret über den Flughafen Stuttgart) erfolgt, was den „1:1-Ersatz“ überdies in Frage stellt, wird diese „Ersatzlösung“ erst viele Jahre später in Betrieb gehen, so dass die „Gäubahn“ im in Rede stehenden Abschnitt über mehrere Jahre ersatzlos entfällt und damit stillgelegt wird, was die Genehmigungspflicht nach § 11 Abs. 1 S. 2 AEG auslöst.

### **III. Mehr als geringfügige Kapazitätsverringerng der Gesamtstrecke zwischen Stuttgart und Horb, Tuttlingen und Singen**

Darüber hinaus könnte durch die Stilllegung der „Panoramastrecke“ aber auch noch die Kapazität der gesamten Strecke 4860 von Stuttgart Hbf bis Horb und ihrer Fortsetzung über die Strecken 4600 von Horb bis Tuttlingen und 4250 von Tuttlingen bis Singen bzw. bis zur Grenze zur Schweiz im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AEG mehr als geringfügig verringert werden, was ebenfalls die Genehmigungspflicht dieser Stilllegung auslöst.

So lässt sich erwägen, dass wegen der „Kappung“ der Durchgangsstrecke Stuttgart – Singen an ihrem einen Ende für mehrere Jahre insgesamt weniger Kapazität auf ihr verfügbar ist.

Der vorübergehende Charakter und der zeitliche Horizont der Maßnahme könnten dabei über die Geringfügigkeit der Kapazitätsverringerng entscheiden. Die Kapazität bestimmt sich insoweit nach der „Zahl der Züge pro Zeiteinheit, der Geschwindigkeit, dem Verspätungsniveau sowie der Betriebsqualität“.<sup>27</sup> Die Dauer der Kapazitätsverringerng wird dabei nicht genannt.

An dieser Stelle muss die Normhistorie des § 11 AEG ausgewertet werden. Das frühere Tatbestandsmerkmal der „deutlichen Kapazitätsverringerng“, die erst bei einer 25 %-igen Kapazitätseinbuße erreicht war, wurde zu einer „mehr als geringfügigen Kapazitätsverringerng“ herabgestuft. Die Dauer der Kapazitätseinbuße war auch für die Feststellung einer „deutlichen Kapazitätsverringerng“ kein ausschlaggebender Faktor. Jedoch wurde der neue Terminus eingeführt, weil die starre Schwelle zu wenig überzeugenden Ergebnissen geführt hatte.<sup>28</sup> Stattdessen sollte der neue Begriff die Gesamtbetrachtung aller Faktoren erlauben, welche die Qualität der streckenbezogenen Kapazitätsverringerng potenziell beeinflussen.

In eine solche Gesamtbetrachtung fügt sich die Dauer der Kapazitätsverringerng als ein zu beachtendes Kriterium stimmig ein. Hier ist sicher von einer wahrscheinlich sogar mehrjährigen

---

<sup>27</sup> *Hermes*, in: *Hermes/Sellner*, AEG, 2. Aufl., § 11 Rn. 34.

<sup>28</sup> *S. Kramer*, in: *Kunz/Kramer*, AEG, 2009, § 11 Rn. 32.

Kapazitätsverringeringung auszugehen und nicht etwa von einer lediglich wenige Tage oder Wochen andauernden Störungsbehebung. Zudem wird die Kapazität des Streckenteiles ab Stuttgart-Vaihingen bzw. ab dem „Nordhalt“ auf „Null“ verringert. Die Planungen sehen folgende Kompensation vor: Die Fahrgäste sollen das bestehende und um zusätzliche S-Bahnen der Linien 5 und 6, die durch den S-Bahntunnel von der Haltestelle Schwabstraße bis nach Stuttgart-Vaihingen verlängert werden, erweiterte Verkehrsangebot der S-Bahn nutzen. Im Störungsfall ist die Umleitung der S-Bahn über eine andere Strecke als heute die „Gäubahn“ aber nicht gleichwertig möglich, da der Fildertunnel dem Vernehmen nach offenbar nicht von S-Bahnen befahren werden darf. Die Fahrgäste werden dann auf mögliche Regionalzüge umsteigen müssen, die dadurch überlastet werden. Insgesamt sinkt damit die Kapazität der betroffenen Strecke mehr als nur unerheblich. Denn die Kapazität des Streckenteiles ab Stuttgart-Vaihingen bzw. ab dem „Nordhalt“ entfällt schlicht gänzlich, und der Restabschnitt verliert seine „Durchlässigkeit“, so dass im Störungsfall auch weniger leicht „Abhilfe“ aus Richtung Stuttgart Hbf geschaffen werden kann. Daher ist davon auszugehen, dass die „Abbindung“ der „Gäubahn“ in Stuttgart neben der Stilllegung dieses Abschnittes auch noch eine mehr als geringfügige Kapazitätsverringeringung für die eingangs erwähnte Gesamtstrecke von Stuttgart über Horb nach Tuttlingen und Singen darstellt.

Dagegen könnte allerdings erneut sprechen, dass das bereits eingehend vorgestellte Urteil des BVerwG noch davon ausging, die „Abbindung“ der „Gäubahn“ in Stuttgart-Vaihingen bzw. im „Nordhalt“ werde zeitgleich bzw. fließend mit der Inbetriebnahme ihres neuen Streckenverlaufes (als „1:1-Ersatz“) über den Stuttgarter Flughafen vollzogen. Wird die in der „Abbindung“ der „Gäubahn“ liegende Kapazitätsverringeringung „auf verkehrlich sinnvolle Weise anderweitig kompensiert“, so ist dafür laut dem BVerwG insoweit kein Stilllegungsverfahren nötig.<sup>29</sup>

Inzwischen ist jedoch davon auszugehen, dass die Züge der „Gäubahn“ ab Stuttgart-Vaihingen bzw. ab dem „Nordhalt“ nicht etwa auf eine andere Strecke umgeleitet werden. Stattdessen sollen die Fahrgäste schlicht das bereits bestehende Verkehrsangebot der S-Bahn bis zum Hbf nutzen. Zwar gehen manche davon aus, dass die „Abbindung“ der „Gäubahn“ in Stuttgart-Vaihingen bzw. ab dem „Nordhalt“ auch mit Vorteilen für einige (mutmaßlich eher wenige) Fahrgäste verbunden ist (z. B. könnte für sie ein weiterer Umstieg am Hbf in die S-Bahn entfallen, der hier bahnsteiggleich erfolgte).<sup>30</sup> Eine Kompensation im Sinne eines gleichwertigen Ersatzes stellt der Verweis auf das S-Bahnnetz jedoch nicht dar, zumal Bezugspunkt der Betrachtung

---

<sup>29</sup> *Kramer*, in: *Kunz/Kramer*, AEG, 2009, § 11 Rn. 35.

<sup>30</sup> S. den Vortrag von *Sebastian Hascher*, Mitarbeiter des baden-württembergischen Ministeriums für Verkehr im Rahmen des Fahrgastbeirates für den vom Land Baden-Württemberg bestellten SPNV mit dem Titel „Unterbrechung der „Gäubahn“, Folie 15, und den Vortrag der DB vom 25.03.2019 vor dem Umwelt- und Verkehrsausschuss des Kreistages Böblingen mit dem Titel „Sachstand Unterbruch der „Gäubahn“, Folie 19.

die Infrastruktur und die auf ihr verkehrenden Züge, nicht die sie nutzenden Fahrgäste sind. Stattdessen ist vielmehr eher mit einer Überlastung der „Ersatzangebote“ zu rechnen, die sich im Fall von Störungen des S-Bahnnetzes sogar auf die U-Bahnlinien ab Stuttgart-Vaihingen bzw. ab dem „Nordhalt“ ausdehnen könnte, auf welche die Fahrgäste ausweichen müssten.

Ein Stilllegungsverfahren für die *Infrastruktur* ist demnach nicht auf Grund des Vorliegens einer *verkehrlich* sinnvollen anderweitigen Kompensation ausgeschlossen. Die Pläne zur „Abbindung“ der „Gäubahn“ enthalten demnach keine Kompensation bzw. keinen Ersatz bei der Infrastruktur, so dass dessen *verkehrliche* Sinnhaftigkeit schon gar nicht erheblich werden kann.

#### **IV. Die fortbestehende Betriebspflicht für die heutige Strecke der „Gäubahn“**

Gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 AEG sind Betreiber von Eisenbahnanlagen und von Serviceeinrichtungen zum Betrieb ihrer Eisenbahninfrastruktur verpflichtet. Die Betriebspflicht knüpft demnach an die Inhaberschaft einer Unternehmensgenehmigung nach § 6 AEG bzw. einer Betriebsaufnahmeerlaubnis nach § 7f AEG für die konkrete Eisenbahninfrastruktur an. Der „bloße“ Eigentümer des Grundstückes, auf dem sich Eisenbahninfrastruktur befindet, ist daher nicht Adressat der Betriebspflicht. Für den vorliegenden Fall bedeutet das, dass die Stadt Stuttgart als mittlerweile neue Eigentümerin der in Rede stehenden Streckengrundstücke nicht von der Betriebspflicht erfasst wird. Diese verbleibt vielmehr bis zum erfolgreichen Abschluss eines Stilllegungsverfahrens oder der Abgabe der Strecke an einen Neubetreiber im Rahmen dieses Verfahrens bei der DB Netz AG. Es besteht auch keine Pflicht der Stadt Stuttgart als Eigentümerin zur Einholung einer Unternehmensgenehmigung nach § 6 AEG (bzw. einer Betriebsaufnahmeerlaubnis nach § 7f AEG). Gegen ihren Willen muss die Stadt die Bahnanlagen somit nicht unterhalten. Insoweit bleibt – unabhängig von den Eigentumsverhältnissen – eisenbahnrechtlich allein die DB Netz AG verpflichtet.

#### **V. Zwischenergebnis zur Notwendigkeit eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG**

Als Ergebnis zur Notwendigkeit der Durchführung eines Verfahrens für die Erteilung einer Stilllegungsgenehmigung ist daher insgesamt festzuhalten: Über die Genehmigungsbedürftigkeit der ersatzlosen Abbindung der Infrastruktur der „Gäubahn“ zwischen Stuttgart Hbf und Stuttgart-Vaihingen bzw. dem „Nordhalt“ sowie die Verweisung ihrer Fahrgäste auf das Verkehrsangebot der S-Bahnen als bloß verkehrlichen „Ersatz“ über mutmaßlich mehrere Jahre hat das BVerwG noch nicht rechtskräftig entschieden. Aus materiellrechtlicher Sicht stellt diese Abbindung der „Gäubahn“ eine Stilllegung des konkreten Streckenabschnittes und eine mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität der Gesamtstrecke zwischen Stuttgart und Horb bzw. Tuttlingen und Singen im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und 3 Fall 1 AEG dar. Dass diese „Abbindung“ mutmaßlich nicht endgültig ist und in der Zukunft wohl andernorts „kompensiert“

wird sowie die Fahrgäste der „Gäubahn“ ab Stuttgart-Vaihingen bzw. ab dem „Nordhalt“ mit der S-Bahn weiter zum Stuttgarter Hbf reisen können, ändert nichts an der Genehmigungsbedürftigkeit dieser Stilllegung. Bis zur erfolgten Stilllegung unterliegt allein die DB Netz AG als das aktuelle Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Betriebspflicht nach § 11 Abs. 1 S. 1 AEG.

### **E. Notwendigkeit eines Freistellungsverfahrens nach § 23 AEG**

Findet sich im Rahmen des angezeigten Stilllegungsverfahrens kein übernahmewilliger Dritter, und kommt es dann zur Stilllegung des Streckenabschnittes, so stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit eines Freistellungsverfahrens nach § 23 AEG für die Trassengrundstücke. Zuständige Freistellungsbehörde ist dabei gemäß § 23 Abs. 1 S. 1 AEG die jeweilige Planfeststellungsbehörde, hier also nach § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BEVVG wieder das Eisenbahn-Bundesamt.

Hinsichtlich der Notwendigkeit eines Freistellungsverfahrens muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass es sich beim Freistellungsverfahren nach § 23 AEG um den so genannten „actus contrarius“ zur Planfeststellung und Widmung handelt.<sup>31</sup> Entfällt der Widmungszweck für ein Grundstück nicht, wäre auch die Durchführung eines Freistellungsverfahrens zu seiner „Befreiung“ von Bahnbetriebszwecken gar nicht angezeigt. Vom Erhalt des Widmungszweckes könnte ausgegangen werden, wenn die mit ihm geschützte Verkehrsfunktion wiederum nicht entfallen würde. Das wäre schließlich der Fall, wenn sich der Widmungszweck lediglich auf eine Ersatzstrecke „verlagern“ könnte. Im vorliegenden Fall könnte die Herstellung der endgültigen neuen Streckenführung, welche die bisherige „Panoramastrecke“ ab Stuttgart-Vaihingen bzw. ab dem „Nordhalt“ in der Zukunft ersetzen soll, eine solche Verlagerung der mit der Widmung geschützten Verkehrsfunktion, namentlich der Verbindung der Städte Zürich und Stuttgart, darstellen. Allerdings erfolgt die Widmung einer Sache im Öffentlichen Recht für einen bestimmten Zweck immer „sachbezogen“, d. h. mit Bezug zu der konkret gewidmeten Sache. Das jeweilige Streckengrundstück ist dann – in diesem Fall – für den Nutzungszweck als Eisenbahnstrecke gewidmet. Es kann – anders, als es das BVerwG für die Stilllegung annimmt (s. oben D.) – nicht durch die Widmung einer anderen Sache (hier eines anderen Grundstückes) zu demselben (oder zu einem ähnlichen) Zweck gleichsam „ersetzt“ und die Widmung insoweit einfach übertragen werden. Hinzu kommt im konkreten Fall, dass mit der „Abbindung“ der „Gäubahn“ die Verkehrsfunktion der Grundstücke der „Panoramastrecke“ für mehrere Jahre gerade entfällt, ohne dass der Widmungszweck an anderer Stelle neu verwirklicht werden würde.<sup>32</sup> Hinsichtlich der (letztlich insgesamt eventuell auch nur befristeten) „Abbindung“ der „Gäubahn“ ist demnach die Freistellung der betroffenen Trassengrundstücke angezeigt.

<sup>31</sup> *Kramer*, in: *Kunz/Kramer*, AEG, 2009, § 23 Rn. 25.

<sup>32</sup> Davon abgesehen bestehen an der Qualität als „Ersatz“ für das mit diesem Vorhaben Beseitigte angesichts der Ausgliederung der Arbeiten an der „Gäubahn“ aus der Planfeststellung zum Projekt „S 21“ erhebliche Zweifel.

Als Voraussetzung für die Freistellung eines (gewidmeten) Grundstückes von Bahnbetriebszwecken legt § 23 Abs. 1 S. 1 AEG (unter anderem) in materieller Hinsicht fest, dass kein Verkehrsbedürfnis mehr dafür bestehen und langfristig auch keine Nutzung der Infrastruktur mehr im Rahmen der Zweckbestimmung zu erwarten sein darf. Daher muss weiter untersucht werden, ob der Wunsch nach einer Verhinderung von „gebrochenem Verkehr“, d. h. von einem Umsteigen von den Zügen der „Gäubahn“ in die S-Bahn in Stuttgart-Vaihingen bzw. im „Nordhalt“, ein Verkehrsbedürfnis im Sinne des § 23 AEG darstellt, das einer Freistellung entgegensteht. Denkbar wäre auch, die absehbare Bestellung von Zugtrassen auf der bisherigen Infrastruktur zu fordern (die im konkreten Fall jedenfalls im Moment nicht absehbar ist). Wörtlich ist im Gesetz davon die Rede, dass ein Freistellungsverfahren durchzuführen ist, „wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht“. Nach dem Wortlaut verhindert somit jedes Verkehrsbedürfnis – unabhängig von seiner „Qualität“ und „Belastbarkeit“ – die Freistellung der betroffenen Grundstücke der Eisenbahninfrastruktur. Zudem bezweckt § 23 AEG die Sicherstellung eines attraktiven Verkehrsangebotes auf der Schiene.<sup>33</sup> Der Grad der Attraktivität könnte daher durchaus über das Vorliegen eines ausreichenden Verkehrsbedürfnisses entscheiden. Eine Freistellung laut § 23 AEG ist demnach ausschließlich möglich, wenn überhaupt kein Bedarf mehr an der in Rede stehenden Eisenbahninfrastruktur besteht.<sup>34</sup> Darauf, dass § 23 AEG zudem in zeitlicher Hinsicht fordert, dass „langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten“ sein darf, kommt es hier daher schon gar nicht mehr an.<sup>35</sup> Es ist mithin in dem Zeitpunkt, zu dem der Freistellungsantrag gestellt wird, zu prüfen, ob dann (und in absehbarer Zukunft) keinerlei Verkehrsbedürfnis mehr besteht. Das Eisenbahn-Bundesamt als zuständige (Planfeststellungs-)Behörde für Strecken der DB Netz AG (s. schon oben) hat hier in der Vergangenheit einen eher strengen und „infrastrukturfreundlichen“ Maßstab angelegt.<sup>36</sup> Bei der Prüfung hat die Behörde zu beachten, dass die „Panoramastrecke“ weiter dringend als Ersatz für die S-Bahn bei Ausfällen bzw. Störungen der Stammstrecke nach Stuttgart-Vaihingen benötigt wird. Das gilt sowohl für die Verbindung Hbf – Stuttgart-Vaihingen als auch für Feuerbach – Stuttgart-Vaihingen unter Nutzung der Verbindungskurve am Nordbahnhof. Die S-Bahnlinien 4 und 5 könnten im Störfall – an der Innenstadt vorbei – zum Flughafen fahren. Ein Freistellungsverfahren ist hier in jedem Fall durchzuführen, und sein Ausgang erscheint derzeit zumindest als offen, zumal, wenn sich neue Trassennutzer melden.

<sup>33</sup> Kramer, in: Kunz/Kramer, AEG, 2009, § 23 Rn. 29.

<sup>34</sup> S. Kramer, in: Kunz/Kramer, AEG, 2009, § 23 Rn. 29.

<sup>35</sup> S. hierzu <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=682&token=5d584afc521d2491a20-2126da5d2d600e8192c77> (zuletzt abgerufen am 26.04.2022): „4.1.2.1.5 (Z) Trassen für den Schienenverkehr, Sicherung (VRG) (2) Die in der Folge des Projektes S 21 zunächst funktionslos werdende Gäubahn in Stuttgart im Abschnitt Nordbahnhof – Vaihingen wird als mögliche Trasse für eine spätere Wiedereinführung eines Bahn- oder Einführung eines Stadtbahnverkehrs gesichert.“

<sup>36</sup> Vgl. dazu etwa Pietrzyk, in: Kühling/Otte, AEG/ERegG, 2020, § 23 AEG Rn. 23 ff. m. w. N.

Das bedeutet insgesamt: Die Freistellungsbedürftigkeit der „Abbindung“ der bisherigen Strecke der „Gäubahn“ zwischen Stuttgart Hbf und Stuttgart-Vaihingen bzw. dem „Nordhalt“ besteht ungeachtet eines möglichen „Ersatzes“ in Zukunft durch eine neue Streckenführung über den Stuttgarter Flughafen. Die Freistellung der Trassengrundstücke der „Panoramastrecke“ erscheint aus heutiger Sicht mit Blick auf das Fortbestehen eines Verkehrsbedürfnisses zumindest als unsicher.

## **F. Planfeststellungsrechtliche Bewertung der fehlenden weiteren Anbindung der „Panoramastrecke“ an den Stuttgarter Hbf**

Im folgenden Abschnitt wird der bisherige Stand der Planfeststellung im Hinblick auf die fehlende weitere Anbindung der „Panoramastrecke“ an den Stuttgarter Hbf in den Blick genommen. Dabei stellen sich mehrere Fragen mit Blick auf den derzeit geltenden Planfeststellungsbeschluss und seine mögliche Änderung.

### **I. Die „Abbindung“ der „Panoramastrecke“ vom Stuttgarter Hbf mit dem erheblich veränderten zeitlichen Horizont und dem unverändert geltende Planfeststellungsbeschluss zu „S 21“**

Im Übergangskonzept für die Verkehre auf der „Gäubahn“ heißt es: „In der Planfeststellung war dafür [Anmerkung des Gutachters: Gemeint ist die Herstellung des S-Bahnrichtungsgleises vom Stuttgarter Hbf zum Nordbahnhof über einem Damm der bestehenden „Gäubahn“] ein mehrmonatiger Zeitraum vorgesehen, in der [sic!] der Gäubahn-Verkehr in Stuttgart unterbrochen wird.“<sup>37</sup> Die Dauer dieser Unterbrechung wurde z. B. vom BVerwG allerdings nie näher betrachtet. Das Gericht nahm vielmehr einen (nahezu) zeitgleichen Ersatz „alt durch neu“ an.

Geht man jedoch davon aus, dass sich der Planfeststellungsbeschluss zum Stuttgarter Hbf als „Kern“ von „S 21“ tatsächlich auf eine mehrmonatige Unterbrechung der „Gäubahn“ bezog, steht die sich nun abzeichnende mehrjährige Unterbrechung der auch für die Planfeststellung (zum Stilllegungsrecht bereits unter D.) infrastrukturellen Verbindung zwischen Stuttgart Hbf und Stuttgart-Vaihingen bzw. dem „Nordhalt“ dazu eindeutig in Widerspruch.

Gemäß § 18 d AEG i. V. mit § 76 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) bedarf es eines neuen Planfeststellungsverfahrens, wenn vor der Fertigstellung des Vorhabens der festgestell-

<sup>37</sup> Übergangskonzept für Gäubahnverkehre zwischen der Inbetriebnahme der Planfeststellungsabschnitte 1.3a und 1.3b, S. 3. Offenbar wird dabei auf die Anlage 14.1 (konkret unter Punkt 14.1.2.3.5) des Planfeststellungsbeschlusses für den Abschnitt 1.5 verwiesen, wonach die Gäubahn stillgelegt werden muss. Dort heißt es auf S. 8: „Voraussetzung für diesen Bauablauf ist, dass die Gäubahnstrecke stillgelegt werden muss, d.h.:

- dass die Regional Expresszüge während der Baudurchführung für den S-Bahn-Anschluss der Gäubahn bereits in Stuttgart-Vaihingen enden, mit optimalen Umsteigemöglichkeiten zur S-Bahn,
- die Fernzüge (ICE/D) ab Böblingen über Renningen zum Bahnhof Stuttgart Hbf geführt werden.

Diese Betriebsweise muss mindestens vier Monate vor Inbetriebnahme des neuen Bahnhof [sic!] Stuttgart Hauptbahnhof eingerichtet werden.“

te Plan geändert werden soll. Eine hierzu ausreichende Änderung liegt dabei nur dann nicht vor, wenn es sich um „noch“ keine Änderung oder um keine Änderung „mehr“ handelt. Ersteres ist dabei im Fall von schlichten Berichtigungen oder Konkretisierungen des Planes gegeben; Letzteres bedürfte einer Änderung der „Identität“ des Planes.<sup>38</sup> Eine Änderung des Planes in seinem materiellen Kern ist im vorliegenden Fall beim Fortbestand des Projektes „S 21“ jedenfalls ausgeschlossen. Zu klären bleibt demnach, ob die Anpassung des zeitlichen Rahmens eine bloße nicht planänderungsbedürftige Berichtigung des ursprünglichen Planes darstellt. Hierfür ist jedoch nicht maßgeblich, welchen Umfang die Planänderung aufweist; auch marginale Änderungen können die Planänderungsbedürftigkeit nach § 76 VwVfG auslösen.<sup>39</sup> Andernfalls wäre die Regelung in § 76 Abs. 2 VwVfG zum Planänderungsverfahren im Fall von Änderungen von unwesentlicher Bedeutung obsolet.<sup>40</sup> Eine bloße Berichtigung des Planes, für die kein Planänderungsverfahren angestrebt werden muss, ist demgegenüber nur dann anzunehmen, wenn offensichtliche Fehler, wie etwa Schreibfehler, Rechenfehler und ähnliche offenbare Unrichtigkeiten, ausgebessert werden. Dabei ist gemäß § 18 Abs. 1 S. 3 AEG i. V. mit §§ 72 Hs. 1 („[...] so gelten [...] die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes“), 42 S. 1 VwVfG der Maßstab anzuwenden, der auch für die Berichtigung von offenkundigen Fehlern von Verwaltungsakten gilt.<sup>41</sup> Der Anpassungsbedarf im vorliegenden Fall ist aber sicher nicht einem Schreibfehler geschuldet: Die Annahme, dass die Baumaßnahmen am „Gäubahn“-Damm die „Abbindung“ der Gesamtstrecke der „Gäubahn“ (nicht der konkreten Strecke zwischen Stuttgart-Vaihingen bzw. dem „Nordhalt“ und dem Hbf) für mehrere Jahre und nicht etwa nur für wenige Monate zur Folge haben würden, ist stattdessen auf einen Planungsfehler des Vorhabenträgers bzw. auf Verzögerungen im Baufortschritt an anderer Stelle zurückzuführen. Ein Planänderungsverfahren im Sinne des § 18d AEG i. V. mit § 76 Abs. 1 VwVfG ist in dieser Konstellation demnach grundsätzlich angezeigt.

Eine Planänderung könnte zudem dadurch geboten sein, dass mit der ausbleibenden Genehmigung der Stilllegung und der gleichwohl vollzogenen Einstellung des Betriebes in rechtswidriger Weise gegen die Betriebspflicht (dazu näher oben unter D. V.) verstoßen wird. Hier würde daher also eine Planänderung erfolgen, um einen rechtswidrigen Zustand zu beheben.<sup>42</sup>

Von einem Planänderungsverfahren kann gemäß § 76 Abs. 2 VwVfG im Fall einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung allerdings dann abgesehen werden, wenn die Belange

<sup>38</sup> Zur Qualität der Planänderung s. *Weiß*, in: *Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht, VwVfG, Werkstand: 1. EL August 2021, § 76 Rn. 58–61.

<sup>39</sup> *Maus*, NVwZ 2012, 1277 (1278).

<sup>40</sup> A. A. aber *Berka*, in: *Ronellenfitsch/Schweinsberg*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts VII, 2002, S. 67 f.

<sup>41</sup> *Maus*, NVwZ 2012, 1277 (1278).

<sup>42</sup> Dazu *BVerwG*, Urt. v. 25.05.2016 – Az.: Az.: 3 C 2/15, Rn. 27: „Die Genehmigung der Stilllegung ist Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses, weil er das Vorhaben und damit die mit dem Rückbau der Gleise einhergehende Streckenstilllegung zulässt.“

anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben, wobei von Letzterem im vorliegenden Fall nicht ausgegangen werden kann. Unwesentlich ist eine Änderung dabei, wenn sie „im Verhältnis zur Gesamtplanung unerheblich ist, also Umfang, Zweck und Auswirkungen des Vorhabens im Wesentlichen gleich bleiben und bestimmte räumliche und sachlich abgrenzbare Teile geändert werden sollen.“<sup>43</sup> Die Verlängerung des zeitlichen Horizontes der Abbindung der Gesamtstrecke „Gäubahn“ vom Stuttgarter Hbf – nicht das „Ob“ der künftigen Führung der Strecke der „Gäubahn“ und auch nicht das „Wie“ hinsichtlich ihrer provisorischen weiteren Streckenführung – stellt im Verhältnis zum festgestellten Plan hinsichtlich seines gesamten Planungsumfanges einen lediglich untergeordneten Planungspunkt dar, der zudem sowohl in räumlicher als auch in sachlicher Hinsicht klar von der restlichen Planung abgegrenzt werden kann. Weiter dürften Belange anderer nicht berührt werden, oder aber die Betroffenen müssten der Änderung zugestimmt haben, wobei Letzteres hier wiederum nicht unterstellt werden kann. Die Qualität des Belanges ist dabei nicht davon abhängig, ob er rechtlich geschützt ist.<sup>44</sup> Das Interesse der Anwohnenden der von der „Abbindung“ an Stuttgart Hbf betroffenen „Gäubahn“ an einer attraktiven Verkehrsanbindung an den nächsten großen Verkehrsknoten und das Interesse der sonstigen Fahrgäste an einer durchgängigen Verkehrsverbindung zwischen Zürich und Stuttgart Hbf stellen demnach Belange im Sinne des § 76 Abs. 2 VwVfG dar. Weiter dürften diese Belange durch die Planänderung nicht berührt sein. Für eine Berührung reicht es dabei aus, dass „eine nicht nur hypothetische Möglichkeit besteht, dass sich das Vorhaben nachteilig auf die Interessen auswirken wird.“<sup>45</sup> Die Verlängerung des Zeitraumes der Abbindung der „Gäubahn“ vom Stuttgarter Hbf ohne gleichwertigen Ersatz von mehreren Monaten auf mehrere Jahre und somit die Verlängerung der Beeinträchtigung der Verkehrsinteressen der einzelnen (potenziellen) Fahrgäste sowie von Eisenbahnverkehrsunternehmen, die auf dieser Strecke Verkehrsleistungen anbieten bzw. erbringen wollen, und das Interesse der Anwohnenden an einer attraktiven Verkehrsanbindung werden sich sogar sicher auf die dargestellten Interessen negativ auswirken. Eine Planänderung von nur unwesentlicher Bedeutung nach § 18d AEG i. V. mit § 76 Abs. 2 VwVfG ist daher ausgeschlossen. Stattdessen muss die Anpassung des Planes nach § 18d AEG i. V. mit § 76 Abs. 1 VwVfG in einem regulären Planänderungsverfahren geschehen.

## **II. Möglichkeit einer Planänderung zur Weiteranbindung der „Gäubahn“ an Stuttgart Hbf**

Der geltende Planfeststellungsbeschluss für den Stuttgarter Hbf im Kontext von „S 21“ setzt sich mit der Aufrechterhaltung des Weiterbetriebes der „Gäubahn“ auseinander, sieht jedoch

<sup>43</sup> Weiß, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Werkstand: 1. EL August 2021, § 76 Rn. 82.

<sup>44</sup> Weiß, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Werkstand: 1. EL August 2021, § 76 Rn. 88.

<sup>45</sup> Weiß, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Werkstand: 1. EL August 2021, § 73 Rn. 224.

die Herstellung einer neuen Streckenführung über den Stuttgarter Flughafen vor.<sup>46</sup> Um vom Planfeststellungsbeschluss abzuweichen, müsste dieser gemäß § 18d AEG i. V. mit § 76 VwVfG geändert werden. Zuständig hierfür ist wiederum das Eisenbahn-Bundesamt als Planfeststellungsbehörde für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BEVVG.

Dabei ist offenkundig, dass auf Grund der einschneidenden Änderung jedenfalls keine Planänderung von unwesentlicher Bedeutung im Sinne des § 76 Abs. 2 VwVfG angenommen werden kann.

Es könnte jedoch die Durchführung eines Planänderungsverfahrens nach § 76 Abs. 1 VwVfG angezeigt sein. Zu prüfen ist dabei, ob der zu untersuchende Vorschlag keine Änderung „mehr“ darstellt (s. zur Unterscheidung bereits unter F. I.). Das wäre der Fall, wenn durch die geplante Änderung der Planfeststellungsbeschluss in seiner Identität betroffen wäre, wovon wiederum auszugehen ist, wenn die Planänderung isoliert vom restlichen materiellen Gehalt des Planes betrachtet werden kann und nicht etwa den ganzen Plan in Frage stellt.<sup>47</sup> Auf die „Gäubahn“ wird im Planfeststellungsbeschluss zu „S 21“ auf den S. 197–200 und im Erläuterungsbericht auf den S. 146–152 eingegangen. Dort wird isoliert die bislang vorgesehene *endgültige* Lösung für die „Gäubahn“ dargestellt. Die Übergangsphase zwischen der Einstellung des Betriebes der bisherigen Streckenführung der „Gäubahn“ ab Stuttgart-Vaihingen bzw. dem „Nordhalt“ und der Inbetriebnahme des neuen Streckenabschnittes über den Stuttgarter Flughafen wird im Planfeststellungsbeschluss gar nicht explizit behandelt. Mittelbar ergibt sie sich jedoch aus den entsprechenden Ausführungen zu den Planfeststellungsabschnitten 1.1 und 1.5.

Zu klären ist folglich, ob nicht statt eines Planänderungs- ein Planergänzungsverfahren nach § 18d AEG i. V. mit § 75 Abs. 1a VwVfG durchzuführen ist.<sup>48</sup> Hier könnten die fehlenden Ausführungen zu der (nunmehr sehr langen) Übergangsphase einen Abwägungsmangel darstellen, namentlich einen Abwägungsausfall. Das Fehlen von Regelungen zur Übergangsphase im Planfeststellungsbeschluss ist darauf zurückzuführen, dass der Vorhabenträger damals sogar von einem Parallelbetrieb der bisherigen Strecke der „Gäubahn“ und ihrer neuen Führung über den Stuttgarter Flughafen ausging. Planerische Maßnahmen für die Übergangszeit waren demnach aus seiner damaligen Sicht nicht nötig. Heute ist klar, dass ein lückenloser Übergang nicht zu realisieren ist, sondern eine mehrjährige „Lücke“ droht.

<sup>46</sup> [PFA\\_1\\_1.pdf](#) (zuletzt abgerufen am 26.04.2022), S. 198.

<sup>47</sup> Weiß, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Werkstand: 1. EL August 2021, § 76 Rn. 60.

<sup>48</sup> Ein Verfahren zum Erlass von Schutzvorkehrungen nach § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG passt hier dadurch nicht, dass es weder um Schutzvorkehrung noch um die Unterlassung des Vorhabens oder um die auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder um die Unterlassung ihrer Benutzung, sondern eben darum geht, einen fehlenden inhaltlichen Punkt gleichsam nachzuholen, der in der Planfeststellung ausgelassen wurde (dazu im Text).

Der zu untersuchende Vorschlag möchte die Lücke schließen. Die vorgeschlagene Verlegung der Gleise der heutigen „Panoramastrecke“ im Zulauf auf den Stuttgarter Hbf ist zudem an sich planfeststellungsbedürftig nach § 18 Abs. 1 S. 1 AEG. Weiter knüpft er ergänzend an die bereits im Planfeststellungsbeschluss getroffenen Festsetzungen zum endgültigen Umbau der Streckenführung der „Gäubahn“ an. Darüber hinaus müsste der diesbezügliche Abwägungsfehler nach § 75 Abs. 1a VwVfG erheblich sein, was der Fall ist, wenn er offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist. „Offensichtlich“ bedeutet dabei, dass der Abwägungsfehler objektiv nachvollziehbar auf einen Irrtum hinsichtlich der Sachumstände zurückgeführt werden kann,<sup>49</sup> wovon im vorliegenden Fall, wie gezeigt, ausgegangen werden kann. Weiter müsste der Abwägungsausfall für das planerische Abwägungsergebnis erheblich gewesen, dieses also ohne den Mangel anders ausgefallen sein.<sup>50</sup> Hätte bereits im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses festgestanden, dass bauliche Maßnahmen, wie etwa die Verlegung der Gleise im Kopfbahnhof, für einen Übergangszeitraum nötig sind, hätten diese Eingang in den Abwägungsprozess gefunden und wären schließlich Teil des Planfeststellungsbeschlusses geworden. Die Voraussetzungen eines Planergänzungsverfahrens sind somit gegeben.

Letztlich ist die gängige Trennung von Planergänzung und Planänderung jedoch kaum aufrechtzuerhalten. „Denn die Planergänzung ist eine Planänderung.“<sup>51</sup> Folglich sind die Vorschriften des § 18d AEG i. V. mit § 76 VwVfG zum Verfahren (jedenfalls analog) auch auf die Planergänzung anzuwenden.

Eine „Umplanung“, die den unterbreiteten Vorschlag realisiert, ist demnach in Form eines Planergänzungsverfahrens nach § 18d AEG i. V. mit § 75 Abs. 1a VwVfG durchzuführen.

In dessen Verlauf dürfte von erheblicher Bedeutung sein, dass auch nach Angaben der DB AG die weitere Anbindung der heutigen „Panoramastrecke“ an den Stuttgarter Hbf in baulich-technischer Hinsicht durch relativ kleine und wenig kostenintensive Planänderungen realisiert werden könnte. Daher ließe sich eine Planergänzung relativ einfach bewerkstelligen.<sup>52</sup>

### **III. Anspruch eines Dritten auf die Durchführung eines „(Um-)Planfeststellungsverfahrens“ nach der Übernahme der Eisenbahninfrastruktur im Rahmen des Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG**

Die Statthaftigkeit eines Planergänzungsverfahrens nach § 18d AEG i. V. mit § 75 Abs. 1a VwVfG hilft den Urhebern des soeben untersuchten Vorschlages allerdings letztlich nur dann

<sup>49</sup> Kupfer, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Werkstand: 1. EL August 2021, § 75 Rn. 76.

<sup>50</sup> Kämper, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 54. Edition Stand: 01.01.2022, § 75 Rn. 25a.

<sup>51</sup> Weiß, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Werkstand: 1. EL August 2021, § 76 Rn. 27, auch zum Folgenden.

<sup>52</sup> S. die Machbarkeitsprüfung „Aufrechterhaltung Gäubahn“ der DB Projekt Stuttgart-Ulm GmbH vom 29.03.2018.

weiter, wenn seine Durchführung auch rechtlich eingefordert werden kann. Dazu muss geklärt werden, ob ein solcher Anspruch besteht und welcher „Akteur“ Inhaber des Anspruches bzw. befugt ist, einen Antrag auf die Durchführung eines Planergänzungsverfahrens zu stellen.

Nach § 75 Abs.1a S. 2 VwVfG können in einem solchen Planergänzungsverfahren gegenüber dem Vorhabenträger bzw. der Planfeststellungsbehörde Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange geltend gemacht werden. Potenzielle Antragsteller sind dabei die „Betroffenen“.<sup>53</sup> Anknüpfungspunkt für die Antragsbefugnis ist demnach nicht die Art des Belanges (öffentlich oder privat), sondern das Vorliegen eines Abwägungsmangels.

Befindet man sich – wie hier – nicht in einer Klagesituation, d. h. die Vorschrift zur Klagebefugnis im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist (noch) nicht einschlägig, stellt sich die Frage, ob eine mögliche Verletzung in eigenen Rechten im Rahmen der Antragsbefugnis überhaupt dargelegt werden muss. Die isolierte Betrachtung des § 75 Abs. 1a S. 2 VwVfG legt das jedenfalls nicht zwingend nahe, sondern verweist vielmehr auf ein quasi-objektives Verfahren, das sich auch der Prüfung von Abwägungsmängeln hinsichtlich öffentlicher Belange widmen kann. Das gilt jedenfalls für ein Verfahren nach § 75 Abs. 1a S. 2 VwVfG, das nicht in Zusammenhang mit einer Rücknahme von rechtswidrigen Verwaltungsakten gemäß § 48 VwVfG geführt wird, d. h. nicht erst nach dem Eintritt der Unanfechtbarkeit bzw. Bestandskraft des Verwaltungsaktes, hier des Planfeststellungsbeschlusses.

Zu klären ist, ob durch den Eintritt der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses, d. h. sozusagen „ab“ der Einschlägigkeit des § 48 VwVfG, die Beschwerdebefugnis dahingehend modifiziert wird, dass eine subjektive Beschwerde geltend zu machen ist. Anspruchsgrundlage für die Vorkehrungen ist dabei § 75 Abs. 1a S. 2 VwVfG; das Verfahren richtet sich aber „in der Sache“, wie gezeigt, nach § 18d AEG und § 76 VwVfG.

Das BVerwG hat hierzu festgestellt: „Geht eine Planänderung hingegen nicht vom Vorhabenträger aus, so hat die Planfeststellungsbehörde die Bestandskraft eines Planfeststellungsbeschlusses zu beachten (vgl. § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG). Das Planfeststellungsrecht verweist hierfür auf die allgemeinen Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, wovon lediglich § 51 VwVfG ausgenommen ist (§ 18 Satz 3 AEG, § 72 Abs. 1 VwVfG). Entsprechend ist anerkannt, dass die Vorschriften über die Rücknahme und den Widerruf eines Verwaltungsaktes (§§ 48, 49 VwVfG) grundsätzlich auch auf Planfeststellungsbeschlüsse anwendbar sind. Auf

---

<sup>53</sup> S. Kämper, in: *Bader/Ronellenfitsch*, BeckOK VwVfG, 49. Edition, Stand: 01.10.2020, § 75 Rn. 48.

Antrag eines betroffenen Dritten kann ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss mithin nur unter den Voraussetzungen der §§ 48 oder 49 VwVfG geändert werden.<sup>54</sup> Auch an anderer Stelle hat sich das BVerwG ebenso eindeutig geäußert: „Der Kläger möchte erreichen, dass der Beklagte den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss teilweise – nämlich hinsichtlich seiner Vollziehbarkeit – aufhebt. Damit sollen die Voraussetzungen für die Durchführung eines ergänzenden Planfeststellungsverfahrens im Sinne des § 17d FStrG [Bundesfernstraßengesetz] i. V. mit §§ 76, 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG mit dem Ziel der Planaufhebung, -änderung oder -ergänzung geschaffen werden. Hierzu ist der Beklagte ohne einen entsprechenden Antrag der Vorhabenträgerin nur befugt, wenn die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses vorliegen.“<sup>55</sup>

Die Entscheidungen des BVerwG zeigen, dass ein Verfahren nach § 75 Abs. 1a S. 2 VwVfG auf Grund der den Plan schützenden Wirkung der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses nur unter den Voraussetzungen des § 48 (bzw. für den Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes § 49) VwVfG von einem Dritten erfolgreich angestrengt werden kann. Demnach müssen hinsichtlich der Antragsbefugnis die subjektiven Voraussetzungen des § 48 VwVfG beachtet werden.

Zu klären ist folglich, welche mögliche abwägungsrelevante Verletzung in eigenen Rechten bzw. privaten Belangen ein die Gleisanlagen der „Panoramastrecke“ im Bereich des Kopfbahnhofes übernehmender Dritter geltend machen kann. Abwägungsrelevante private Belange sind dabei „alle privaten Rechte und Rechtsgüter natürlicher und juristischer Personen, insbesondere das Eigentumsrecht in allen ‚Spielarten‘, sowie auch alle sonstigen nicht gänzlich unbedeutenden schutzwürdigen Interessen.“<sup>56</sup> Die Übernahme der Eisenbahninfrastruktur erfolgt laut § 11 Abs. 1 S. 3 AEG durch den Verkauf oder die Verpachtung der betroffenen Infrastruktur. Im ersten Fall würde das übernehmende EIU Eigentümerin der Gleisanlagen werden. Ihre bislang vorgesehene Beseitigung, die erst durch das Planergänzungsverfahren um mehrere Jahre verschoben werden würde, würde demnach das Eigentumsrecht des EIU verletzen, was eine für die Antragsbefugnis ausreichende potenzielle Rechtsverletzung darstellt. Im Fall des Abschlusses eines Pachtvertrages hingegen beschränkt sich die Verletzung auf das durch den Pachtvertrag vermittelte Recht zum Besitz an der betroffenen Infrastruktur, das allerdings ebenso einen abwägungsrelevanten privaten Belang darstellt. Von der Antragsbefugnis des übernehmenden EIU im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 3 AEG in einem Verfahren nach § 18d AEG i. V. mit § 75 Abs. 1a i. V. mit § 48 VwVfG ist daher auszugehen.

<sup>54</sup> BVerwG, Urt. v. 19.12.2017 – Az.: 3 A 8/15, Rn. 22 – juris.

<sup>55</sup> BVerwG, Urt. v. 23.06.2020 – Az.: 9 A 22/19, Rn. 23 – juris.

<sup>56</sup> Kramer, in: Kunz/Kramer, AEG, 2009, § 18 Rn. 19.

## G. Fazit in Thesenform zu den Ergebnissen des Gutachtens

- **Kein Entgegenstehen der Rechtskraft des Urteils des BVerwG:** Einer neuen Klage, gerichtet auf die Feststellung der Genehmigungsbedürftigkeit der Stilllegung der Strecke der „Gäubahn“ nach § 11 AEG durch ihre Abbindung ohne die (nahezu) zeitgleiche, sondern stark verzögerte Inbetriebnahme ihres Ersatzes, steht die Rechtskraft des Urteils des BVerwG (v. 05.07.2018 – Az.: 3 C 21/16) nicht entgegen. Sie wäre jedenfalls diesbezüglich zulässig. Ihr liegt nämlich ein neuer Sachverhalt zu Grunde: Das BVerwG ging noch von einer nahezu lückenlosen Übergangsphase im Parallelbetrieb aus; eine Unterbrechung der „Gäubahn“ war nicht Teil des Sachverhaltes wie auch des Planfeststellungsbeschlusses. Über ihre Stilllegungs- und Freistellungsbedürftigkeit hat das Gericht bislang nicht entschieden.
- **Die „Abbindung“ der „Gäubahn“ ist stilllegungsbedürftig:** Die „Abbindung“ der „Gäubahn“ stellt die dauernde Einstellung des Betriebes einer Strecke, namentlich der „Panoramastrecke“ ab Stuttgart-Vaihingen bzw. dem neu zu schaffenden „Nordhalt“ bis Stuttgart Hbf als Teil der „Gäubahn“, dar, so dass ein Stilllegungsverfahren durchgeführt werden muss. Dass die „Abbindung“ nicht endgültiger Natur ist und dass für „Schienenersatzverkehr“ in Form des Ausbaus der S-Bahn-Verbindungen gesorgt wird, stehen dem nicht entgegen. Über die Stilllegung entscheidet das Eisenbahn-Bundesamt als zuständige Aufsichtsbehörde. Ebenso entscheidet es über die Einhaltung der erst mit der genehmigten Stilllegung endenden Betriebspflicht. Diese trifft jedenfalls nicht die Stadt Stuttgart als Eigentümerin der Grundstücke, sondern das jeweilige Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit einer entsprechenden Unternehmensgenehmigung, hier also die DB Netz AG.
- **Die „Abbindung“ der „Gäubahn“ ist hinsichtlich der Grundstücke freistellungsbedürftig, nicht aber freistellungsfähig:** Die Trassengrundstücke von Stuttgart-Vaihingen bzw. ab dem „Nordhalt“ bis Stuttgart Hbf müssen nach der „Abbindung“ der „Gäubahn“ von Bahnbetriebszwecken freigestellt werden. Über die Freistellung entscheidet das Eisenbahn-Bundesamt. Der Freistellung der betroffenen Grundstücke nach § 23 AEG steht derzeit allerdings entgegen, dass mit der Verhinderung von „gebrochenem Verkehr“ und der Erhaltung von „Umleitungsmöglichkeiten“ im Störfall mangels anderer Alternativen (etwa in Form der künftigen Streckenführung) noch ein ausreichendes Verkehrsbedürfnis besteht.
- **Der Planfeststellungsbeschluss muss geändert werden:** Der aktuelle Planfeststellungsbeschluss muss an die Realität angepasst werden: Auf die „Abbindung“ der „Gäubahn“ und das Verweisen der dortigen Fahrgäste auf die S-Bahn-Verbindungen statt des lückenlosen Überganges auf ihre neue Streckenführung muss planerisch in Form eines Planänderungs-

verfahrens nach § 18d AEG i. V. mit § 76 Abs. 1 VwVfG reagiert werden. Hinsichtlich des zu realisierenden baulichen Szenarios für die nach heutigem Kenntnisstand sehr lange Übergangszeit bedarf es zudem eines Planergänzungsverfahrens nach § 18d AEG i. V. mit § 75 Abs. 1a VwVfG. Ein nach § 11 Abs. 1 S. 3 AEG die betroffene Eisenbahninfrastruktur der „Gäubahn“ ab dem Gelände des jetzigen Kopfbahnhofes übernehmender Dritter ist befugt, beide Verfahren beim zuständigen Eisenbahn-Bundesamt in Gang zu setzen.

## H. Kurzzusammenfassung

Das Projekt „S 21“ sieht auch eine neue Streckenführung der „Gäubahn“ von Stuttgart Hbf über Horb nach Singen im Stuttgarter Stadtgebiet vor. Zunächst war geplant, dass der bisherige Streckenverlauf (die so genannte „Panoramastrecke“) von der neuen Streckenführung über den Flughafen nahezu „lückenlos“ abgelöst wird. Aus bautechnischen Gründen war eine Stilllegung der Strecke im Bereich des Nordbahnhofes unmittelbar vor dem Abschluss der Bauarbeiten am Tiefbahnhof vorgesehen, deren Dauer jedoch nur vier Monate betragen sollte. Inzwischen ist jedoch klar, dass auf Grund von Verzögerungen im Baufortschritt die „Gäubahn“ für mehrere Jahre in Stuttgart-Vaihingen bzw. an einem neuen „Nordhalt“ am Nordbahnhof endet und die Fahrgäste mit der S-Bahn weiterreisen müssen (so genannte „Abbindung“ der „Gäubahn“). Das wirft einige Rechtsfragen auf:

- Das **Bundesverwaltungsgericht hat** in einem Urteil **bereits** über die nicht nötige förmliche Stilllegung „Gäubahn“ **entschieden**. Dabei ging das Gericht jedoch noch vom zeitnahen „Ersatz“ bzw. „Austausch“ des bisherigen Streckenverlaufes durch den neuen Streckenabschnitt über den Stuttgarter Flughafen aus. Der **Sachverhalt** hat sich durch die Verzögerung des Ersatzbaues um Jahre aber **grundlegend geändert**. Daher kann in einem Gerichtsverfahren erneut geklärt werden, ob die (vorrübergehende) „Abbindung“ der „Gäubahn“ ohne Weiteres durchgeführt werden darf oder ob nicht zuvor das dafür vorgesehene Stilllegungsverfahren nach § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) durchgeführt werden muss.
- Ein solches **Stilllegungsverfahren** (nach § 11 AEG) **und ein Freistellungsverfahren** (nach § 23 AEG) **müssen tatsächlich durchgeführt werden**. Das hat zur Folge, dass es zur Übernahme des abzubindenden Streckenteiles durch ein anderes Eisenbahninfrastrukturunternehmen kommen kann. Von ihrem besonderen Zweck für die Eisenbahn freigestellt werden können die Trassengrundstücke danach jedoch derzeit nicht, da weiterhin ein Interesse daran besteht, ohne Unterbrechung auf der „Gäubahn“ zum Stuttgarter Hbf zu fahren. Eine andere Nutzung der Grundstücke, z. B. für Wohnbebauung, ist daher ausgeschlossen.
- Der **bestehende Planfeststellungsbeschluss für „Stuttgart 21“ geht bislang nicht auf die „Abbindung“ der „Gäubahn“ ein** (die bei seinem Erlass wegen des nahezu gleichzei-

tig geplanten Ersatzes auch noch nicht absehbar war). Er ist dahingehend „überholt“ und muss in einem **Planänderungsverfahren** nach § 18d AEG i. V. mit § 76 Abs. 1 VwVfG an die neue Situation angepasst werden. Zudem muss er in einem Verfahren nach § 18d AEG i. V. mit § 75 Abs. 1a VwVfG um bauliche **Vorkehrungen für die lange Übergangszeit** bis zur ersatzweisen Anbindung der „Gäubahn“ über die künftige Streckenführung über den Stuttgarter Flughafen **ergänzt** werden, um insoweit die Rechtfertigung für die sonst ersatzlos erfolgende „Abbindung“ der bisherigen Streckenführung zu gewährleisten.



(Prof. Dr. Urs Kramer)