



Sachstand

Die Stilllegung und die Freistellung von Eisenbahninfrastruktur



Die Stilllegung und die Freistellung von Eisenbahninfrastruktur

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 7 – 3000 – 132/11
Abschluss der Arbeit: 31. Mai 2011
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die Stilllegung von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen	4
3.	Die Freistellung von Bahnbetriebszwecken	6
4.	Planfeststellungsverfahren nach §§ 17 ff. AEG	6
5.	Fazit	7

1. Einleitung

In drei erfolgreichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Rhein-Sieg-Eisenbahn GmbH gegen die Bezirksregierung Köln ging es um die verfügte *Freistellung* der sogenannten Wiehltalbahn von Betriebszwecken des Eisenbahnverkehrs, also um die *eisenbahnrechtliche Entwidmung*. Gegenstand dieser Klagen waren Fragen im Zusammenhang mit der Stilllegung von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen nach § 11 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)¹ sowie die eisenbahnrechtliche Freistellung von Bahnbetriebszwecken nach § 23 AEG.²

Nach einer Presseberichterstattung³ streben zahlreiche Privatbahnen im Zusammenhang mit „Stuttgart 21“ die Möglichkeit an, den bestehenden Hauptbahnhof und die Gleisanlagen zu übernehmen und weiter zu betreiben. Dabei wird die Frage aufgeworfen, ob es sich hier um eine Stilllegung oder um einen Neu- und Umbau handelt, wenn der Bahnhof in die Tiefe verlegt wird.

Im Fall des Umbaus gelte § 18 AEG, wonach ein Planfeststellungsbeschluss andere erforderliche Genehmigungen ersetzen könne (sogenannte Konzentrationswirkung). Der entsprechende Planfeststellungsbeschluss für „Stuttgart 21“ liege bereits vor und beziehe sich auch auf den Rückbau des Gleisvorfeldes.

Unabhängig von den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort, geben diese Fragestellungen Anlass, die eisenbahnrechtlichen Institute der Stilllegung des § 11 AEG (vgl. nachfolgend hierzu Ziffer 2.) und der Freistellung gemäß § 23 AEG (vgl. im Folgenden Ziffer 3.) im Verhältnis zum Planfeststellungsbeschluss (Ziffer 4.) abzugrenzen.

2. Die Stilllegung von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen

§ 11 AEG betrifft das sogenannte Stilllegungsverfahren. Beabsichtigt ein öffentliches Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) die dauernde Einstellung des Betriebes einer Strecke oder eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs, so hat es dies bei der zuständigen Aufsichtsbehörde zu beantragen. Dabei hat es darzulegen, dass ihm der Betrieb der Infrastruktureinrichtung durch Verkauf oder Verpachtung nicht mehr zugemutet werden kann (vgl. § 11 Abs. 1 AEG).

Die Regelung des § 11 AEG wurde aus Anlass des Übergangs des Schienennetzes der Deutschen Bundesbahn auf ein nach wirtschaftlichen Maßstäben operierendes Unternehmen im Zuge der Bahnreform erforderlich. Im Zuge dieser Entwicklung konnte es nicht ausbleiben, dass die DB

1 Vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, ber. 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

2 Vgl. Pressemitteilung des Verwaltungsgericht Köln vom 14. November 2008; abrufbar im Internet unter: <http://www.wiehltalbahn.de/Verhandlung%20VG%20Koeln%202008-11-14%20PM%20VG.pdf>.

3 Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 11. Dezember 2010, „Privatbahnen wollen Kopfbahnhof erhalten“, abrufbar unter: http://www.privatbahnen.com/pdf/2011-01-10_Stuttgarter_Zeitung_vom_11-12-2010_zu_S21.pdf.

Netz AG, als EIU, alsbald dazu übergang, aus seiner Sicht unrentable Strecken Dritten zur Übernahme anzubieten und im Falle des Scheiterns einer solchen Übernahme stillzulegen.

Hintergrund für die Novellierung des § 11 AEG im Jahre 2002 und der erneuten Änderung im Rahmen der 3. AEG-Novelle im Jahre 2005 war die Kritik an der Praxis der DB Netz AG, im Zusammenhang mit einer Übernahme durch Dritte teilweise unzumutbare Bedingungen geltend zu machen. Darüber hinaus wurde von „offener Erpressung“ im Zusammenhang mit Versuchen des DB-Konzerns gesprochen, den Ausbau der Infrastruktur mit langfristigen Verkehrsverträgen zu verknüpfen.⁴

Vor diesem Hintergrund sieht § 11 Abs. 2 AEG ein entsprechendes Stilllegungsverfahren vor. Die Entscheidung der Aufsichtsbehörde hängt hierbei von einer Abwägung der verkehrlichen und wirtschaftlichen Belange ab (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 1 AEG). Dieser Maßstab qualifiziert die Entscheidung der Aufsichtsbehörde als *Abwägungsentscheidung mit planerischem Einschlag*, auf die nach allgemeinen Regeln kein Anspruch besteht und die auch nur begrenzt gerichtlich überprüfbar ist.⁵

§ 11 AEG als behördlich genehmigter Akt zur Beseitigung der eisenbahnrechtlichen Betriebsgenehmigung berührt nur den eisenbahnbetrieblichen Status der entsprechenden Infrastruktureinrichtung, bspw. den betrieblichen Status als „Strecke“ mit den entsprechenden Rechtsfolgen (wie z. B. die Betriebspflicht, § 4 Abs. 1 Satz 1 AEG oder Zugangsgewährungspflicht nach § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG). Der Planfeststellungsbeschluss regelt dagegen den planungsrechtlichen Statuts der Betriebsanlage („Baugenehmigung“ der Eisenbahninfrastruktureinrichtung).

Das hat zur Folge, dass im Stilllegungsverfahren zu prüfende Aspekte auch bei der als Planfeststellungsbeschluss zu erteilenden *Rückbaugenehmigung* nochmals oder, falls es mangels Einschlägigkeit der Tatbestandsalternativen des § 11 Abs. 1 AEG

- dauernde Einstellung des Betriebes einer Strecke,
- dauernde Einstellung eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs oder
- die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke

kein Stilllegungsverfahren gab, auch erstmals geprüft werden können.⁶ Das Stilllegungsverfahren und das Planfeststellungsverfahren können einander nicht ersetzen. In bestimmten Fällen sind beide durchzuführen, wobei es sinnvoll ist, das Verfahren nach § 11 AEG voranzustellen.⁷

4 Vgl. Hermes/Sellner, AEG- Kommentar, 2006, § 11 Rn. 4.

5 Vgl. Hermes/Sellner, oben Fn. 4, § 11 Rn. 8.

6 Vgl. Kunz, Eisenbahnrecht, 25. Ergänzungslieferung 2009, Erläuterungen § 11 AEG, Rn. 4.

7 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [REDACTED], Auswirkungen auf das bundeseigene Schienennetz im Zuge von Entscheidungen nach § 11 und § 18 AEG, BT-Drs. 16/1810, S. 9 (Frage 31.).

3. Die Freistellung von Bahnbetriebszwecken

Die Freistellung von Bahnbetriebszwecken („Entwidmung“) nach § 23 AEG ist von einer Stilllegung nach § 11 AEG strikt zu unterscheiden. Selbst nach dem Vollzug der Stilllegung bleibt beispielsweise die „Strecke“ dem Eisenbahnverkehr gewidmet und muss vor einer anderweitigen Verwendung erst durch einen sogenannten *actus contrarius* entwidmet und so von ihrer öffentlich-rechtlichen Zweckbindung befreit werden.⁸ Als Gegenstück zur Widmung bzw. Entwidmung⁹ sieht § 23 Abs. 1 AEG die Freistellung eines *Grundstücks* von Bahnbetriebszwecken vor.

4. Planfeststellungsverfahren nach §§ 17 ff. AEG

Das Freistellungsverfahren (§ 23 AEG) ist ebenso wie das Stilllegungsverfahren (§ 11 AEG) strikt vom Planfeststellungsverfahren zu unterscheiden. Selbst wenn die Widmung oft im Rahmen der Planfeststellung erfolgt, sind doch beide Rechtsinstitute klar voneinander zu trennen.

Auch wenn die Widmung bei der Eisenbahninfrastruktur in der Praxis im Rahmen der Planfeststellung und nicht wie im Straßenrecht gesondert erfolgt, von derselben Behörde vorgenommen wird und den gleichen Gegenstand betrifft, kann die Widmung nicht als Teil der Planfeststellung angesehen werden.

Die Widmung kann zwar im Rahmen der Planfeststellung verfügt werden, sie regelt aber als Hoheitsakt die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache, während die Planfeststellung als Sonderform der sicherheits- und ordnungsrechtlichen „Baugenehmigung des Vorhabens“ dessen Zulässigkeit im Hinblick auf die Belange anderer Beteiligter beurteilt. Auch die Rechtswirksamkeit beider Institute ist völlig voneinander unabhängig. Widmung und Planfeststellungsbeschluss sind nur insoweit miteinander verknüpft, als der Widmungszweck bei der Planfeststellung zugleich Rechtfertigungsgrund für die Überwindung entgegenstehender Belange Dritter ist.

Entsprechendes gilt umgekehrt für die „Entwidmung“ bzw. das Freistellungsverfahren nach § 23 AEG. Diese Trennung wird im Übrigen auch aus dem AEG selbst deutlich, wo die Planfeststellung in den §§ 17 ff. AEG ausführlich geregelt, während die Widmung in § 23 Abs. 1 AEG (und in § 9a Abs. 3 Nr. 2 AEG) als „Zweckbestimmung“ Erwähnung findet.¹⁰

8 Vgl. hierzu Kunz, Eisenbahnrecht, 25. Ergänzungslieferung 2009, Erläuterungen § 23 AEG, Rn. 24.

9 Vgl. hierzu Kunz, Eisenbahnrecht, 25. Ergänzungslieferung 2009, Erläuterungen § 23 AEG, Rn. 24 mit zahlreichen Nachweisen.

10 Vgl. hierzu Kunz, Eisenbahnrecht, 25. Ergänzungslieferung 2009, Erläuterungen § 23 AEG, Rn. 4.

5. Fazit

Die Stilllegungsanforderungen des § 11 AEG und die Voraussetzungen für die Freistellung von Bahnbetriebszwecken nach § 23 AEG stehen rechtlich unabhängig nebeneinander und sind parallel oder nacheinander in selbständigen Verwaltungsverfahren zu prüfen. Grundsätzlich dürfte die eisenbahnrechtliche Freistellung (Entwidmung) und das (Betriebs-) Stilllegungsverfahren nicht von der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses erfasst sein.

