Professor Dr. Urs Kramer

Lehrprofessur für Öffentliches Recht

UNIVERSITÄT PASSAU
Juristische Fakultät

Universität Passau · 94030 Passau

Telefon	Prof. Dr. Urs Kramer 0851 509-2390 0851 509-5096 (Sekretariat)
Telefax	0851 509-37-5096
e-mail	urs.kramer @uni-passau.de
Datum	23.11.2024

Kurzgutachten zur möglichen Freistellung der Grundstücke des Stuttgarter Kopfbahnhofes von Bahnbetriebszwecken unter der Geltung des früheren § 23 AEG

I. Fragestellung

Bis zum 28.12.2023 lautete § 23 Abs. 1 S. 1 AEG (alte Fassung, a. F.) wie folgt: „Die zuständige Planfeststellungsbehörde stellt für Grundstücke, die Betriebsanlage einer Eisenbahn sind oder auf denen sich Betriebsanlagen einer Eisenbahn befinden auf Antrag […] die Freistellung von den Bahnbetriebszwecken fest, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist.“ Zwar kennt auch die neue Fassung des § 23 AEG diese Prüfung; neu hinzugekommen ist aber, dass auch das Überwiegen des Interesses des Antragsstellers an der Freistellung gegenüber dem laut § 23 Abs. 1 AEG n. F. „überragenden öffentlichen Interesse“ am Erhalt jeglicher Eisenbahninfrastruktur dargelegt werden muss. Fraglich ist, ob und wie sich die Neuregelung in Bezug auf die Streckengrundstücke der „abgebundenen“ Gäubahn in Stuttgart Hbf. auswirkt.

II. Gutachterliche Prüfung

Auf den ersten Blick erscheint der gesetzgeberische Eingriff in § 23 AEG außerordentlich intensiv. Jedoch sind zwei der drei Freistellungsvoraussetzungen des § 23 Abs. 2 AEG n. F. identisch mit seiner alten Fassung: Es darf aktuell kein Verkehrsbedürfnis mehr an der Eisenbahninfrastruktur bestehen, und eine Prognose muss ergeben, dass auch langfristig kein Verkehrsbedürfnis an der Eisenbahninfrastruktur mehr „aufkommen“ wird. Nimmt man an, dass nach § 23 Abs. 2 AEG n. F. nunmehr das öffentliche Interesse am Erhalt der Eisenbahninfrastruktur nahezu stets das Interesse des Antragsstellers an der Freistellung derselben überwiegt, da es nach § 23 Abs. 1 AEG n. F. „überragend“ ist, muss im Fall des Fehlens einer der

beiden anderen bzw. beider Voraussetzungen sowohl nach der alten als auch nach der neuen Fassung der Norm die beantragte Freistellung des betroffenen Grundstückes von Eisenbahnbetriebszwecken (die „Entwidmung“) versagt werden.

Das „merkantile Verwertungsinteresse“[1] des Eigentümers des freizustellenden Grundstücks ist dabei weder ein tragfähiger Grund für noch gegen eine Freistellung. Das Verwertungsinteresse bzw. der Verwertungsdruck der Stadt Stuttgart spielt demnach schon unter der alten Rechtslage im Kontext der Freistellung der betroffenen Grundstücke keine Rolle. Stattdessen besteht kein aktuelles Verkehrsbedürfnis mehr an der Eisenbahninfrastruktur, wenn „von keiner Seite ein Interesse an der eisenbahnspezifischen Nutzung des jeweiligen Grundstücks geäußert wird.“[2] Ausschlaggebend ist hierbei nicht etwa nur die Einschätzung des aktuellen Infrastrukturbetreibers, sondern ebenso die der Vertreter des öffentlichen Interesses an einem attraktiven Verkehrsangebot auf der Schiene, namentlich der zuständigen Aufgabenträger des ÖPNV, der Träger der Landes- und Regionalplanung und der betroffenen Gemeinden.[3] Jedenfalls die Anrainerkommunen haben sich bereits diesbezüglich geäußert bzw. sogar organisiert: Die Besonderheit des Gäubahn-Falles liegt bekanntlich darin, dass ihre Verkehrsfunktion mit der Anbindung von Stuttgart Hbf. erhalten bleiben soll. Dabei wurde die Planung inzwischen aber weg von der Mitbenutzung der S-Bahn-Strecke hin zu einer eigenen Trasse völlig geändert. Der nun vorgesehene „Ersatz“ der Gäubahn-Anbindung durch den so genannten Pfaffensteigtunnel ist bislang allerdings weder planfestgestellt noch absehbar finanziert. Es wird demnach nicht zu einem gleichzeitigen Abbau der Gäubahn-Gleise und zur Inbetriebnahme ihres „Ersatzes“ kommen. Stattdessen wird je nach Quelle über Jahre oder gar Jahrzehnte keine gleichwertige Anbindung an den Hauptbahnhof zur Verfügung stehen; vielmehr müssen Fahrgäste aus Richtung Zürich und Singen in Stuttgart-Vaihingen in die S-Bahn umsteigen, um zum Stuttgarter Hauptbahnhof zu gelangen (bzw. in der Gegenrichtung umgekehrt). Auf Grund der hieraus sich ergebenden längeren Fahrzeiten, der Umständlichkeit des Umsteigens und der zu erwartenden „Überforderung“ der S-Bahn-Infrastruktur ist mit einer deutlichen Verschlechterung des Verkehrsangebotes zu rechnen, das im *worst case* nicht nur einen überschaubaren Zeitraum lang andauern wird, sondern sich über Jahre hinweg zur neuen „Normalität“ wird.

Die Prognose hinsichtlich des zukünftigen Nutzungsbedarfes der Gäubahn speist sich hingegen aus einer Gesamtschau unternehmerischer, verkehrspolitischer und verkehrsplanerischer Entscheidungen bzw. Erwägungen der Beteiligten. Ergibt diese Untersuchung ein weiterhin

---

[1] *Hermes*, in: *Hermes/Sellner*, Beck‘scher AEG Kommentar, 2. Aufl., § 23 Rn. 19, auch zum Folgenden.
[2] *Hermes* (Fn. 1), § 23 Rn. 21.
[3] *Hermes* (Fn. 1), § 23 Rn. 21; *Pietrzyk*, in: Kühling/Otte, AEG/ERegG, § 23 AEG Rn. 35 ff. m. w. N.

bestehendes ernsthaftes und nachvollziehbares Nutzungsinteresse an den Eisenbahnanlagen, muss die Freistellung verweigert werden.[4] Es überrascht insofern, dass bislang von Seiten der Verantwortlichen noch nicht selbst an den Abrissplänen des kompletten oben liegenden Bahnhofes „gerüttelt“ wurde. Die vom BMDV in Auftrag gegebene Erstellung des Zielfahrplans Deutschlandtakt sieht schon jetzt die erforderliche Erweiterung der Kapazität des neuen unten liegenden Bahnhofes vor, um den Anforderungen der Etablierung des Deutschlandtaktes gerecht zu werden. Wegen der beengten Verhältnisse im künftigen Stuttgarter Hauptbahnhof (tief) ist eine Erweiterung des Bahnknotens vorgesehen und in Planung. Dazu kann auch die bisherige Infrastruktur der Gäubahn genutzt werden. So besteht insgesamt ein ernsthaftes und nachvollziehbares, wenn auch bislang naturgemäß nur für den Netzfahrplan 2026 in Zugbestellungen „ausgedrücktes“ verkehrliches und politisches (Weiter-)Nutzungsinteresse an der vom Abriss des obenliegenden, alten Stuttgarter Hauptbahnhofes betroffenen Gäubahn-Infrastruktur.

Daher wäre auch nach der alten Rechtslage die Freistellung der betroffenen Infrastruktur der Gäubahn kaum zu rechtfertigen. Die Verschärfung der Freistellungsvoraussetzungen durch die Neufassung des § 23 AEG macht dann letztlich keinen Unterschied, wenn es ernsthafte (Weiter-)Nutzungsabsichten gibt. Das deckt sich als Ergebnis mit der bisherigen Praxis des Eisenbahn-Bundesamtes (etwa bei der Ilztalbahn Passau – Freyung in Bayern und vielerorts mehr).[5]

III. Zusammenfassung der Ergebnisse zu § 23 AEG

Bereits unter der Geltung von § 23 AEG a. F. war eine Freistellung der für die Anbindung der Gäubahn an den Stuttgarter Hauptbahnhof genutzten Grundstücke von Bahnbetriebszwecken mangels Vorliegens ihrer Voraussetzungen nicht zu erwarten bzw. zu rechtfertigen.

IV. Nachtrag vom 26.06.2025 zur geplanten neuen Fassung des § 23 Abs. 2 AEG

Die geplante neue Fassung des § 23 Abs. 2 AEG lautet (Fettungen vom *Verf.*):

Ein überragendes öffentliches Interesse im Sinne von Absatz 1 liegt nicht vor, wenn

1. *kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht **oder** für die Eisenbahninfrastruktur ein Ersatz geschaffen worden ist, **und***
2. *langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist **und***
3. *die Wiederinbetriebnahme einer Strecke nicht verhindert wird.*

---

[4] *Hermes* (Fn. 1), § 23 Rn. 22; zum Maßstab der „Ernsthaftigkeit“ *Pietrzyk* (Fn. 3), § 23 AEG Rn. 35.
[5] Dazu näher *Kramer*, in: *Kunz/Kramer*, Eisenbahnrecht, § 23 AEG Rn. 29 m. w. N.

In diesem Fall stellt die Planfeststellungsbehörde für das Grundstück auf Antrag die Freistellung von den Bahnbetriebszwecken fest. Befindet sich auf dem Grundstück eine Betriebsanlage, für deren dauerhafte Betriebseinstellung eine Stilllegung nach § 11 zu erwirken ist, so darf die Freistellung von den Bahnbetriebszwecken erst nach Eintritt der Bestandskraft der Stilllegungsentscheidung erfolgen. Für die Freistellung ist die vollständige oder teilweise Beseitigung von nicht betriebsnotwendigen Eisenbahnanlagen keine Voraussetzung.

Für – beispielhaft – die Anbindung der Gäubahn an Stuttgart Hbf. liegt Nr. 1 Fall 2 bis zum Bau des Pfaffensteigtunnels als Ersatzstrecke nicht vor, und das Verkehrsbedürfnis nach Nr. 1 Fall 1 ist angesichts der heutigen Durchbindung der Gäubahn-Züge bis zum Stuttgarter Hauptbahnhof und der Errichtung der Ersatzstrecke ebenfalls gegeben. Ungeachtet der Frage, ob die Nr. 2 (wie wird der Punkt prognostisch bestimmt?) und Nr. 3 (geht es hier nicht um die Wiederinbetriebnahme der Gäubahn-Strecke bis Stuttgart Hbf.?) erfüllt sind, würde also eine Freistellung der Grundstücke des heutigen Kopfbahnhofes im Moment auch auf der Basis der Neufassung des § 23 (Abs. 2) AEG scheitern.

(Prof. Dr. Urs Kramer)