

Sachgebiet: Stilllegungsverfahren

ID:

Gericht: Bundesverwaltungsgericht

Datum der Verkündung: 5. Juli 2018

Aktenzeichen: BVerwG 3 C 21.16, VG 13 K 2947/12

Leitsätze:

1. Ob ein Stilllegungstatbestand im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG erfüllt ist, lässt sich nicht danach beurteilen, ob im Rechtssinne ein planfeststellungsbedürftiges Änderungsvorhaben nach § 18 Satz 1 AEG vorliegt oder nicht. Es ist nicht ausgeschlossen, aber auch nicht zwingend, dass mit einer planfeststellungsbedürftigen Änderung einer Betriebsanlage zugleich eine Stilllegung im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG verbunden ist. Ob dies der Fall ist, ist jeweils im Einzelfall nach dem Gegenstand des Vorhabens zu beurteilen
2. Dem Begriff einer Strecke und dem eines Betriebes liegt ein funktionales Begriffsverständnis zugrunde. Dementsprechend wird der Betrieb eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs nicht bereits deshalb eingestellt, weil der bestehende Kopfbahnhof durch einen Tiefbahnhof mit durchgehendem Verkehr ersetzt werden soll.
3. Nicht nur die vollständige Betriebseinstellung eines Bahnhofes fällt unter den Stilllegungstatbestand des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG. Indem der Gesetzgeber das Stilllegungsverfahren nur für betriebswichtige Bahnhöfe vorsieht, setzt er einfache Bahnhöfe voraus, deren Betriebseinstellung keines Stilllegungsverfahrens bedarf. Entscheidend dafür, ob ein für den Betrieb wichtiger Bahnhof eingestellt wird, ist der ersatzlose Fortfall der seine Betriebswichtigkeit kennzeichnenden Infrastruktur. Wird sie durch eine neue Bahnhofsanlage und deren Infrastruktur funktional im Wesentlichen gleichwertig ersetzt, liegt eine Betriebseinstellung im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG nicht vor.
4. Steht die beabsichtigte Einstellung des Betriebs einer Serviceeinrichtung in dem Zusammenhang einer Neukonzeption einer Eisenbahnanlage, bedarf die Betriebseinstellung einer Serviceeinrichtung nicht der Durchführung eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG.

### Zitierte §§ (Rechtsquellen):

§§ 3, 6, 11, 18, 23 AEG

Art. 13 Abs. 6 der Richtlinie 2012/34/EU

### Stichworte:

Stilllegungsverfahren bei Umbau eines Bahnhofes, Umbau eines oberirdischen Kopfbahnhofes in einen unterirdischen Durchgangsbahnhof, Streckenbegriff des AEG, Betriebseinstellung von Serviceeinrichtungen, Unterwegsbahnhöfe, betriebswichtige Bahnhöfe, Stuttgart 21

### Urteil

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.

### Gründe:

#### I

1 Mit ihrer Klage möchte die Klägerin sicherstellen, dass im Zuge der Verwirklichung des Eisenbahnvorhabens "Stuttgart 21" ein Stilllegungsverfahren durchgeführt wird; in dessen Rahmen möchte sie bestimmte oberirdische Betriebsanlagen übernehmen und weiter betreiben.

2 Für den Neubau des Kopfbahnhofs hat das Eisenbahn-Bundesamt einen Plan festgestellt, nach dem der bestehende 16-gleisige oberirdische Bahnhof in einen 8-gleisigen unterirdischen Durchgangsbahnhof umgewandelt werden soll (Planfeststellungsbeschluss für den Umbau des Bahnknotens Stuttgart "Projekt Stuttgart 21", Planfeststellungsabschnitt 1.1 [Talquerung mit neuem Hauptbahnhof] vom 28. Januar 2005). Die gegen diesen Planfeststellungsbeschluss erhobenen Klagen wurden rechtskräftig abgewiesen. In seiner Folge sollen ein großer Teil der oberirdischen Betriebsanlagen zurückgebaut und die frei werdenden Flächen städtebaulich genutzt werden. Aufgrund seiner Quer- und Tieflage muss der künftige Durchgangsbahnhof neu in das Streckennetz eingebunden werden. Dafür sind verschiedene unterirdische Zulaufstrecken vorgesehen, die gesondert planfestgestellt wurden (vgl. insb. "Zuführung Feuerbach und Bad Cannstatt" - Planfeststellungsabschnitt <PFA> 1.5; "Zuführung Ober- und Untertürkheim" - PFA 1.6a; "Fildertunnel" - PFA 1.2). Die bisherigen Abstell- und Wartungsanlagen am Rande des Rosensteinparks sollen verlegt werden ("Abstellbahnhof in Untertürkheim" - PFA 1.6b).

3 Die Klägerin ist eine 2011 gegründete Aktiengesellschaft mit dem Unternehmensgegenstand der Anmietung, des Erwerbs und der Veräußerung sowie des Betriebs von Schieneninfrastruktur. Sie strebt an, bestimmte oberirdische Betriebsanlagen des bisherigen Kopfbahnhofs und seiner Zulaufstrecken nach der Inbetriebnahme des Tiefbahnhofs zu übernehmen und weiter zu betreiben. Dazu beantragte sie im Jahr 2011 bei dem Eisenbahn-

Bundesamt, der Beigeladenen zu 1 zu untersagen, näher bezeichnete Bahnanlagen des Kopfbahnhofs zurückzubauen, ohne zuvor ein Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG durchzuführen. Dies lehnte das Eisenbahn-Bundesamt mit Schreiben vom 20. Dezember 2011 ab, weil die genannten Gleisanlagen noch Jahre genutzt würden. Auf den Widerspruch der Klägerin wies das Eisenbahn-Bundesamt mit Schreiben vom 10. April 2012 darauf hin, dass es sich bei seinem Schreiben vom 20. Dezember 2011 nicht um einen rechtsmittelfähigen Bescheid handele. Ein Stilllegungsverfahren sei nicht durchzuführen, weil weder der Betrieb einer Strecke noch ein betriebswichtiger Bahnhof eingestellt werden sollte.

4 Mit Urteil vom 9. August 2016 hat das Verwaltungsgericht die Klage als unzulässig abgewiesen, die Beklagte zu verpflichten, der Beigeladenen zu 1 zu untersagen, die näher bezeichneten Bahnanlagen zurückzubauen, ohne zuvor ein Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG durchzuführen. Die Klägerin begehre vorbeugenden Rechtsschutz, für den ihr ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse fehle. Ihr Übernahmebegehren könne die Klägerin in dem Planfeststellungsverfahren verfolgen, das für den Rückbau der Anlagen, den die Klägerin verhindern wolle, erforderlich sei. Neben diesem Planfeststellungsverfahren sei weder ein Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG noch ein Freistellungsverfahren nach § 23 AEG erforderlich. Der Umbau des Bahnknotens Stuttgart sei bei richtiger Auslegung der Begriffe "Strecke" und "Bahnhof" in § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG ausschließlich als Änderungsvorhaben im Sinne des § 18 AEG zu verstehen und nicht, wie von der Klägerin angenommen, als Stilllegung des Kopfbahnhofs und Neubau eines Tiefbahnhofs. Die Klage sei daher auch unbegründet.

5 Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Sprungrevision macht die Klägerin geltend, das Verwaltungsgericht habe die Klage unter Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG als unzulässig abgewiesen. Da die Realisierung des Vorhabens schon begonnen habe, handele es sich nicht um vorbeugenden Rechtsschutz. Sie, die Klägerin, habe ein ernsthaftes Übernahmeinteresse in Bezug auf die genannten Betriebsanlagen, dessen Schutz durch das Eisenbahn-Bundesamt sie verlangen könne. Auf ihre derzeitige finanzielle Leistungsfähigkeit komme es insoweit nicht an. Auch könne sie nicht auf ein späteres Planfeststellungsverfahren verwiesen werden. Das Urteil des Verwaltungsgerichts erweise sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig:

6 Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts liege ein Stilllegungstatbestand vor. Das Verwaltungsgericht setze sich mit seinem Strecken- und Bahnhofsbegriff in Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Der Streckenbegriff dürfe nicht ausschließlich räumlich-funktional als Verbindung zwischen zwei Orten verstanden werden. Es komme vielmehr darauf an, dass bestehende Verbindungen entfielen, die eigenständig betrieben und Gegenstand einer Unternehmensgenehmigung sein könnten. Von Feuerbach kommend entfielen die Verbindungstücke zwischen Nord- und Hauptbahnhof (Strecken 4802 und 4803). Auf der Strecke 4860 ("Gäubahn") entfalle die 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.

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 Ortes 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, die der neue Tiefbahnhof nicht aufweise. Ein Wenden von Zügen scheide aus und es entfielen zahlreiche Serviceeinrichtungen. Daher sei der neue Tiefbahnhof lediglich ein Haltepunkt im Sinne der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung. Beide Bahnhöfe könnten Gegenstand selbstständiger Unternehmensgenehmigungen sein. § 11 AEG ziele darauf, Wettbewerb um Infrastruktur zu schaffen.

8 Jede der im Klageantrag bezeichneten Strecken, Bahnsteige, Weichen und Gleise sei eine jeweils eigenständige Serviceeinrichtung im Sinne des ergänzten § 11 Abs. 1 AEG. Das entspreche auch der Praxis der Beigeladenen zu 1, für einzelne Bahnsteige und Gleise ein Stilllegungsverfahren durchzuführen. Nach der gesetzlichen Systematik müsse jede Infrastruktur, die selbstständig betrieben werde und selbstständiger Gegenstand einer Unternehmensgenehmigung nach § 6 AEG sein könne, ein Stilllegungsverfahren durchgeführt werden. Nur dies werde dem Zweck des Gesetzes gerecht, Infrastruktur zu erhalten und Wettbewerb zu schaffen. Diese Zielrichtungen habe das Verwaltungsgericht nicht hinreichend berücksichtigt. Seine Entscheidung stehe daher auch nicht im Einklang mit Art. 13 Abs. 6 der Richtlinie 2012/34/EU, der immer dann eingreife, wenn eine selbstständig betreibbare Infrastruktur stillgelegt werden solle. Gegebenenfalls müsse diese Frage dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt werden.

9 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 9. August 2016 aufzuheben und 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. 1 a 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 Bahninfrastrukturdauerhaft einzustellen, ohne dies zuvor nach Maßgabe von § 11 Abs. 1a AEG zu veröffentlichen und das Verfahren nach Maßgabe von § 11 Abs. 1 a Satz 3 bis Satz 6 AEG (Stilllegungsverfahren) einzuhalten.

10 Die Beklagte und die Beigeladenen beantragen,  
die Revision zurückzuweisen.

11 Sie treten den Begehren der Klägerin entgegen und verteidigen das angefochtene Urteil. Die Ergänzung der Klage um einen Hilfsantrag sei eine im Revisionsverfahren unzulässige Klageänderung. Ein Stilllegungstatbestand im Sinne des § 11 AEG werde mit dem nach

Inbetriebnahme des Tiefbahnhofs beabsichtigten Rückbau der Anlagen des Kopfbahnhofs nicht erfüllt.

12 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hält in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ein Stilllegungsverfahren unter keinem Gesichtspunkt für erforderlich. Bei dem Vorhaben "Stuttgart 21" handele es sich lediglich um einen Umbau des bestehenden Bahnhofs einschließlich seiner Zuführgleise.

## II

13 Die Revision der Klägerin hat im Ergebnis keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat der Klägerin zwar unter Verstoß gegen Bundesrecht das Rechtsschutzbedürfnis abgesprochen und die Klage als unzulässig abgewiesen; die Abweisung der Klage stellt sich aber in der Sache und damit aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO).

14 A. Die Klage ist als Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO zulässig.

15 I. Die ursprünglich beantragte Verpflichtung des Eisenbahn-Bundesamtes zum Erlass einer Untersagungsverfügung gegen die Beigeladene zu 1 ist nicht sachdienlich. Der Antrag könnte -unabhängig von der von der Klägerin vertretenen Auffassung -zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinen Erfolg haben; er würde damit auch nicht zu der von der Klägerin angestrebten Klärung der Rechtslage führen.

16 Das mit einem entsprechenden Verpflichtungsantrag begehrte behördliche Einschreiten gegen einen Dritten setzt nach allgemeinen Grundsätzen sowie hier nach § 5a Abs. 2 AEG die Erforderlichkeit einer Maßnahme zur Abwehr einer Störung (festgestellter Verstoß) oder einer konkreten Gefahr (Verhütung künftiger Verstöße) für eine subjektive Rechtsposition voraus. Erforderlich ist ein behördliches Einschreiten nur bei einer Sachlage, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu einem Schaden für ein geschütztes Rechtsgut führen wird (vgl. zum Gefahrbegriff BVerwG, Urteil vom 3. Juli 2002 - 6 CN 8.01 - BVerwGE 116, 347 <350>). Diese Voraussetzungen sind hier weder festgestellt noch hat die Klägerin ihr Vorliegen behauptet. Vielmehr ist unstreitig, dass ein Rückbau der vom Übernahmebegehren der Klägerin erfassten Bahnanlagen erst nach Abschluss der Bauarbeiten für den Tiefbahnhof erfolgen wird, mit dem nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts nicht vor 2021 oder 2022 zu rechnen ist. Für eine Verpflichtung der Behörde zum Einschreiten bestand weder im Zeitpunkt der Klageerhebung noch gegenwärtig ein Anlass.

17 II. Die Klägerin hat aber ein berechtigtes Interesse an der gerichtlichen Klärung, ob der Rückbau erst nach Abschluss eines Stilllegungsverfahrens erfolgen darf. Dieses auf den Kern des Streits reduzierte Begehren ist vom Gegenstand der Verpflichtungsanträge umfasst und kann durch Feststellungsklage verfolgt werden (§ 88 VwGO).

18 1. Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Als Rechtsverhältnis kann sich die Klägerin auf die mögliche Verletzung eines Rechts auf Durchführung eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 Abs. 1, Abs. 1a AEG berufen (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276 <278>).

19 a) Zwischen den Beteiligten herrscht Streit, ob der von der Beigeladenen zu 1 beabsichtigte Rückbau der im Klageantrag bezeichneten Bahnbetriebsanlagen erst nach Durchführung eines Stilllegungsverfahrens rechtlich zulässig ist. Nur bei Bejahung dieser Frage

kann die Beklagte verpflichtet sein, auf der Grundlage ihrer aufsichtlichen Aufgaben und Befugnisse (§ 5 Abs. 1, § 5a Abs. 1 und 2 AEG) sicherzustellen, dass der Rückbau nicht ohne vorherige Stilllegungsgenehmigung erfolgt. Die Beklagte und die Beigeladene zu 1 verneinen die Notwendigkeit eines dem Rückbau voranzustellenden Stilllegungsverfahrens grundsätzlich. Dieser Meinungsunterschied wird seine Bedeutung bis zum Rückbauzeitpunkt aller Voraussicht nach nicht verlieren. Es ist nicht ersichtlich, dass sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse bis dahin in einer Weise ändern könnten, die dem Streit die Grundlage entziehen oder eine gerichtliche Feststellung entwerten würden.

20 b) An der gerichtlichen Klärung des Bestehens der Verpflichtung der Beigeladenen zu 1 zur Durchführung eines Stilllegungsverfahrens hat die Klägerin ein anzuerkennendes Interesse, das mit Blick auf die Befugnisse des Eisenbahn Bundesamtes auch gerade der Beklagten gegenüber besteht. Dieses Feststellungsinteresse ergibt sich aus den einem Übernahminteressenten bei Durchführung eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 1a AEG zustehenden Rechten, die im Ergebnis zu einer Übernahme der betroffenen Eisenbahninfrastruktur durch ihn führen können. Das unter öffentlicher Bekanntmachung der Einstellungsabsicht und der Übernahmemöglichkeit durchzuführende Stilllegungsverfahren ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch dazu bestimmt, die Interessen von Dritten zu schützen, die ernsthaft gewillt sind, die Eisenbahninfrastruktureinrichtung zu übernehmen; die Vorschrift begründet insoweit subjektive Rechte (Urteil vom 25. Mai 2016 - 3 C 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:250516U3C2.15.0] - BVerwGE 155, 218 Rn. 23 f.).

21 c) Dass der Klägerin solche Rechte zustehen, ist hier nicht von vornherein auszuschließen. Den Maßstab bildet die auf Feststellungsklagen entsprechend anzuwendende Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO. Danach kann der Klägerin die Klagebefugnis nur dann abgesprochen werden, wenn ihr Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise zustehen können (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2017 - 6 A 6.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:131217U6A6.16.0] - DVBI 2018, 439 Rn. 17 und Urteil vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276 <279 f.> m.w.N.). Das ist hier nicht der Fall. Eine Grundlage dafür, der Klägerin die Ernsthaftigkeit ihres Übernahmewillens abzusprechen, besteht nicht. Ob die Finanzierung der Übernahme bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt gesichert ist, ist in diesem Zusammenhang nicht von Belang. Schädlich wäre insoweit lediglich, wenn eine Finanzierung absehbar ausgeschlossen wäre. Dafür haben die Beteiligten keine Anhaltspunkte aufgezeigt. Auch ein Unternehmen mit einem geringen Grundkapital mag, sofern sich eine gesicherte Gelegenheit zur Übernahme von Eisenbahninfrastruktur abzeichnet, Investoren für sein Projekt gewinnen. Unschädlich ist auch der Umstand, dass die Klägerin eine Übernahme nur von Teilstrecken bzw. Teilen des Kopfbahnhofs beabsichtigt. § 11 AEG lässt eine Verständigung darüber zu, dass ein Übernahminteressent nur Teile einer stillzulegenden Strecke oder Bahnstrecke übernimmt, sofern sie für sich nutzbar sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Mai 2016 - 3 C 2.15 - BVerwGE 155, 218 Rn. 26).

22 2. Der Klage fehlt auch nicht deshalb das Rechtsschutzbedürfnis, weil die Klägerin im Sinne des § 43 Abs. 2 VwGO eine vorrangige Möglichkeit hätte, ihr Übernahminteresse in einem anderen Verfahren zur Geltung zu bringen. Das vom Verwaltungsgericht dafür angeführte Planfeststellungsverfahren für den Rückbau der Bahnsteig- und Gleisanlagen des Kopfbahnhofs ist jedenfalls nichtvorrangig. Es kann hier offen bleiben, ob und in welchen Fällen der Rückbau von Gleisanlagen überhaupt planfeststellungsfähig ist. Es steht nicht im Belieben der Behörde, ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen; dies ist ihr vielmehr nur gestattet, soweit ein Planfeststellungsverfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet ist (§ 72

Abs. 1 VwVfG; vgl. dazu Ramsauer/Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 72 Rn. 2 m.w.N.). Ob der Planfeststellungsvorbehalt des § 18 Satz 1 AEG den Rückbau von Betriebsanlagen der Eisenbahn umfasst, ist nicht unzweifelhaft. Jedenfalls ist das Stilllegungsverfahren gegenüber der Planfeststellung selbstständig zu betrachten. Seine speziellen Anforderungen und seine absoluten Verfahrensrechte bleiben gegenüber einem Planfeststellungsverfahren bestehen. Die im Stilllegungsverfahren zu klärende Frage der Betriebseinstellung und damit der Möglichkeit einer Übernahme der Infrastruktureinrichtung durch einen Dritten ist einem gegenläufigen Rückbau Planfeststellungsverfahren logisch und sachlich vorgelagert. In diesem Sinne hat der Senat schon im zitierten Urteil vom 25. Mai 2016 - 3 C 2.15 - BVerwGE 155, 218 Rn. 25 hervorgehoben, dass die Verfahrensanforderungen des § 11 Abs. 1a Satz 1 bis 3 AEG durch die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren (§ 18a AEG i.V.m. § 73 VwVfG) nicht unterlaufen werden dürfen.

23 B. Die Feststellungsklage ist nicht begründet.

24 I. Der Rückbau der im Klageantrag bezeichneten Betriebsanlagen erfüllt keinen Stilllegungstatbestand im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG. Eines Stilllegungsverfahrens, dessen Notwendigkeit gegenüber der Beklagten als Trägerin der zuständigen Aufsichtsbehörde festgestellt werden könnte, bedarf es daher nicht.

25 1. Der Beurteilung im Revisionsverfahren zugrunde zu legen ist § 11 Abs. 1 AEG in der Fassung von Art. 2 Nr. 8 Buchst. b, Doppelbuchst. bb des Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082), der am 2. September 2016 in Kraft getreten ist. Rechtsänderungen, die nach Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eintreten, sind zu berücksichtigen, wenn sie das Tatsachengericht - entschiede es anstelle des Revisionsgerichts - seinerseits zu berücksichtigen hätte (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Mai 2016 - 1 C 15.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:260516U1 C15.15.0] - Buchholz 451.902 Europ. Ausl.- u. Asylrecht Nr. 83 Rn. 9). Das ist hier der Fall. Das Verwaltungsgericht hätte bei seiner Entscheidung auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt seiner letzten mündlichen Verhandlung abzustellen.

26 2. Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG in der Fassung vom 2. September 2016 ist ein Stilllegungsverfahren erforderlich, wenn ein öffentliches Eisenbahninfrastrukturunternehmen wie hier die Beigeladene zu 1 die dauernde Einstellung des Betriebes einer Strecke oder einer Serviceeinrichtung, eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs oder die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke beabsichtigt.

27 a) Ob ein Stilllegungstatbestand im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG erfüllt ist, lässt sich allerdings nicht danach beurteilen, ob im Rechtssinne ein planfeststellungsbedürftiges Änderungsvorhaben nach § 18 Satz 1 AEG vorliegt oder nicht. Das Verwaltungsgericht nimmt an, nach der Regelungssystematik des Allgemeinen Eisenbahngesetzes sei bei einer planfeststellungsbedürftigen Änderung einer Betriebsanlage für ein Stilllegungsverfahren aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen grundsätzlich kein Raum. Diesem Ansatz vermag der Senat nicht zu folgen. Zwischen den Tatbeständen besteht kein systematischer Zusammenhang, der im Sinne eines Regel-Ausnahmeverhältnisses Rückschlüsse von einem planfeststellungsbedürftigen Vorhaben gemäß § 18 Satz 1 AEG auf das Vorliegen des Tatbestandes des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG erlauben würde. Es ist nicht ausgeschlossen, aber auch nicht zwingend, dass mit einer planfeststellungsbedürftigen Änderung einer

Betriebsanlage zugleich eine Stilllegung im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG verbunden ist. Ob dies der Fall ist, ist jeweils im Einzelfall nach dem Gegenstand des Vorhabens zu beurteilen.

28 b) Der Rückbau der im Klageantrag bezeichneten oberirdischen Gleisanlagen des Kopfbahnhofs und seiner Zulaufstrecken bewirkt keine Einstellung des Betriebes einer Strecke im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG.

29 aa) 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 andersverlaufendes Teilstück ersetzt werde.

30 Diese Auslegung ist nicht zu beanstanden. In dem vom Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Beschluss hat das Bundesverwaltungsgericht eine Strecke als eine aus Gleisen bestehende Verkehrsverbindung zwischen zwei Punkten - von A nach B - beschrieben (BVerwG, Beschluss vom 16. Juli 2008 - 9 A 21.08 - Buchholz 310 §48 VwGO Nr. 3 Rn. 6). Der Senat hat hierauf aufbauend ausgeführt, dass eine Strecke durch einen Schienenweg gebildet werde, der zwei Orte mittels Eisenbahn miteinander verbinden solle. Abzustellen sei auf die Orte, die über den Schienenweg durch einen Halt der Eisenbahn zum Zwecke des Personenverkehrs oder Güterumschlags erreichbar sein sollen. Die darin zum Ausdruck kommende Verkehrsfunktion ist wesentliches Merkmal einer Strecke. Dem Gesetzgeber ging es bei der Genehmigungsbedürftigkeit von Stilllegungsmaßnahmen nach § 11 AEG im Ausgangspunkt nicht um den Erhalt von Eisenbahninfrastruktur schlechthin, sondern um die Aufrechterhaltung der mit ihr verbundenen Verkehrsmöglichkeiten (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Mai 2016 - 3 C 2.15 - BVerwGE 155,218 Rn. 16 f., 21). Eine rein anlagenbezogene Sicht würde über diesen Gesetzeszweck hinaus die Möglichkeit von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur Anpassung von Betriebsanlagen an neue Verkehrsbedürfnisse erschweren. Der Abbau von Gleisen oder die Verlegung der Streckenführung im Zuge einer planfeststellungsbedürftigen Änderung von Betriebsanlagen (§ 18 Satz 1 AEG) ist daher unerheblich, solange die bisherigen Orte erreichbar bleiben.

31 Die gegen diese funktionale Auslegung des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG herangezogenen Vorschriften zur Unternehmensgenehmigung sind demgegenüber unergiebig. Zwar trifft es zu, dass sich die Unternehmensgenehmigung auf eine konkrete Eisenbahninfrastruktur bezieht (§ 6 Abs. 2 Satz 2 AEG). Die Vorschriften über die Unternehmensgenehmigung besagen jedoch nichts darüber, in welchen Fällen Dritten im Rahmen von § 11 AEG die Möglichkeit der Übernahme der Eisenbahninfrastruktur gegeben werden muss. § 11 AEG setzt vielmehr voraus, dass der jeweilige Unternehmer über die jeweilige Eisenbahninfrastruktur verfügt. Ebenso wenig hilft der Gedanke des Wettbewerbs weiter. Ungeachtet des Umstandes, dass der Wettbewerbsgedanke in § 1 Abs. 1 AEG nicht mehr enthalten ist (Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich vom 29. August 2016 <BGBl. I S. 2082>), ist zwar richtig, dass § 11 AEG den Wettbewerb im Interesse der Erhaltung bestehender Eisenbahninfrastruktur fruchtbar macht (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Mai 2016 - 3 C 2.15 - BVerwGE 155, 218 Rn. 24). Er ist aber kein Selbstzweck, sondern wird durch die genannte, sich aus Sinn und Zweck ergebende Reichweite von § 11 AEG begrenzt.

32 bb) 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.

33 c) 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 offen bleiben, inwieweit Minderungen der Kapazität eines Bahnhofs überhaupt als (teilweise) Betriebseinstellung im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG gelten könnten.

34 d) Der vorgesehene teilweise Rückbau des Bahnhofs bewirkt keine dauernde Einstellung des Betriebes eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG. Davon ist das Verwaltungsgericht im Ergebnis zu Recht ausgegangen.

35 Zwischen den Beteiligten ist nicht streitig, dass es sich bei dem bisherigen Stuttgarter Hauptbahnhof um einen für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhof handelt. Das ergibt sich ohne weiteres daraus, dass er eine Vielzahl von Strecken verknüpft und damit innerhalb des Schienennetzes ein Verkehrsknoten ist (vgl. Hermes, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 11 Rn. 38).

36 aa) Zutreffend geht das Verwaltungsgericht- ebenso wie für den Begriff einer Strecke - von einem funktionalen Begriffsverständnis aus. Dementsprechend wird der Betrieb eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs nicht bereits deshalb eingestellt, weil der bestehende Kopfbahnhof durch einen Tiefbahnhof mit durchgehendem Verkehr ersetzt werden soll. Unrichtig ist freilich sein Ausgangspunkt, bei Bahnhöfen falle von vornherein nur die vollständige Betriebseinstellung unter den Stilllegungstatbestand des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG. Indem der Gesetzgeber das Stilllegungsverfahren nur für betriebswichtige Bahnhöfe vorsieht, setzt er einfache Bahnhöfe ("Unterwegsbahnhöfe") voraus, deren Betriebseinstellung keines Stilllegungsverfahrens bedarf. Würde der Tatbestand nur die vollständige Betriebseinstellung eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs erfassen, würde dies erlauben, die für die Betriebswichtigkeit maßgebliche Infrastruktur ohne Stilllegungsverfahren aufzugeben, solange nur überhaupt ein Bahnhof verbleibt. Das ist nicht Sinn der Regelung. Entscheidend dafür, ob ein für den Betrieb wichtiger Bahnhof eingestellt wird, ist der ersatzlose Fortfall der seine Betriebswichtigkeit kennzeichnenden Infrastruktur. Wird sie durch eine neue Bahnhofsanlage und deren Infrastruktur funktional im Wesentlichen gleichwertig ersetzt, liegt eine Betriebseinstellung im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG nicht vor. So liegen die Dinge hier.

37 bb) Nach dem Planfeststellungsbeschluss für den Umbau des Bahnknotens Stuttgart "Projekt Stuttgart 21"- Planfeststellungsabschnitt 1.1 - vom 28. Januar 2005 wird der bestehende Kopfbahnhof durch ein neues Bauwerk - einen Tiefbahnhof in Querlage - in unmittelbarer Nachbarschaft des bisherigen Bahnhofs ersetzt. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts, handelt es sich um einen Umbau, der an der Funktion des Bahnhofs im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG nichts ändert. Der neue Bahnhof ersetzt mit seinen acht- nun durchgehenden - Gleisen den 16-gleisigen Kopfbahnhof, ohne dass hierdurch die den bisherigen Kopfbahnhof kennzeichnende Verknüpfungsfunktion (Verkehrsknoten) erkennbar in Frage gestellt wäre. Dabei kann offen bleiben, inwieweit die Möglichkeiten der Wartung, Zugbildung oder des Rangierens zum Begriff des Bahnhofs gehören, also dessen Verkehrsfunktionen mit bestimmen. Anders als etwa ein Bahnsteig ist die dafür erforderliche Infrastruktur nicht gleichermaßen räumlich an den Bahnhof gebunden. Es genügt, dass diese Betriebsabläufe im Zusammenhang mit dem Bahnhofsbetrieb in einer Weise möglich bleiben, die eine geordnete und effektive Betriebsabwicklung sicherstellt.

38 cc) Dass dies künftig nicht der Fall wäre, ist weder ersichtlich noch von der Klägerin substantiiert geltend gemacht. Vielmehr wird für die entsprechenden Einrichtungen anderen Ortes, namentlich in Untertürkheim, Ersatz geschaffen. Nichts anderes gilt für Einschränkungen, die sich aufgrund der Längsneigung der Zufahrtgleise ergeben können. Soweit eine Zugbildung und das Wenden im künftigen Tiefbahnhof selbst nicht möglich sind, ist nicht ernstlich zweifelhaft, dass diese Betriebsabläufe im Umfeld des Bahnhofs gewährleistet sind.

39 Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Beschränkung der Dieseltraktion im Tiefbahnhof. Sie ist nicht Gegenstand der Gewährleistungsfunktion des § 11 AEG. Auch mit der Beschränkung, die technologisch den Einsatz moderner Fahrzeuge erfordert, bleibt der bisher über den Kopfbahnhof abgewickelte und verknüpfte Verkehr möglich. Soweit die Klägerin meint, der künftige Tiefbahnhof sei im Sinne der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung lediglich ein Haltepunkt, ist dies ungeachtet seiner inhaltlichen Tragfähigkeit nicht weiter bedeutsam. Die Frage der Einstellung eines betriebswichtigen Bahnhofs ist nicht auf der Grundlage der Begriffsbestimmungen der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung zu beantworten. Ebenso wenig führt der Gedanke weiter, die Bahnhöfe seien insbesondere im Hinblick auf den für eine Übergangsphase beabsichtigten Parallelbetrieb und ihre betriebliche Selbstständigkeit getrennt zu betrachten. Dies ändert nichts daran, dass der neue Tiefbahnhof mit der tatsächlichen Betriebseinstellung des Kopfbahnhofes dessen Funktion ohne bedeutsame Beeinträchtigung übernehmen wird und daher funktional keine Stilllegung eines für den Betrieb wichtigen Bahnhofs erfolgt.

40 e) Mit dem Rückbau wird schließlich nicht der Betrieb einer Serviceeinrichtung eingestellt.

41 aa) Dieser Stilllegungstatbestand ist - wie gezeigt - ungeachtet des Umstands zu prüfen, dass er erst während des Revisionsverfahrens durch eine Ergänzung des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG geschaffen worden ist. In der Geltendmachung dieses Tatbestandes durch die Klägerin liegt keine im Revisionsverfahren unzulässige Klageerweiterung (§ 142 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 91 VwGO). Die Klägerin stützt ihr gegenständlich unverändertes Begehren lediglich auf eine neue Rechtsgrundlage.

42 bb) Der Klageantrag erfasst namentlich mit den Bahnsteiganlagen Serviceeinrichtungen im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG.

43 Serviceeinrichtungen sind Anlagen, um die in Anlage 2 Nr. 2 bis 4 des Eisenbahnregulierungsgesetzes genannten Serviceleistungen erbringen zu können (§ 2 Abs. 9 AEG). Anlage 2 Nr. 2 nennt unmittelbar verschiedene Serviceeinrichtungen. Dazu gehören "Personenbahnhöfe, deren Gebäude und sonstige Einrichtungen, einschließlich der Personenbahnsteige". In gleichem Zusammenhang werden darüber hinaus die "Zugangswege" sowie "Einrichtungen für die Anzeige von Reiseauskünften" genannt (Buchst. a). Die Verselbstständigung der letztgenannten Einrichtungen macht deutlich, dass auch ein Personenbahnsteig eigenständig als Serviceeinrichtung in Betracht kommt. Seine Nennung exemplifiziert eine sonstige Einrichtung und beschreibt nicht lediglich den Umfang der Serviceeinrichtung "Personenbahnhof". Dem entspricht beispielsweise auch die kleinteilige Verselbstständigung "andere technische Einrichtungen einschließlich Reinigungs- und Wascheinrichtungen" (Buchst. F) sowie die gesonderte Nennung der Abstellgleise (Buchst. d).

44 Gleichwohl verlangt die mit dem beabsichtigten Rückbau des Kopfbahnhofs und verschiedener oberirdischer Gleisanlagen einhergehende Beseitigung von Serviceeinrichtungen nicht die Durchführung eines Stilllegungsverfahrens.

45 Die Ausdehnung der Regelung des § 11 AEG auf Serviceeinrichtungen dient der Umsetzung von Art. 13 Abs. 6 der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABI. L 343 S. 32; BT-Drs. 18/8334 S. 89, 254). Danach hat der Eigentümer einer Serviceeinrichtung, die mindestens zwei aufeinanderfolgende Jahre lang nicht genutzt wurde, auf eine qualifizierte Interessenbekundung diese Serviceeinrichtung ganz oder teilweise zum Leasing oder zur Vermietung auszuschreiben. Die Pflicht besteht jedoch dann nicht, wenn die Einrichtung aufgrund eines laufenden Umstellungsprozesses von keinerlei Eisenbahnunternehmen genutzt werden kann.

46 Die Ausschreibungspflicht und damit die Möglichkeit eines Eisenbahnunternehmens, eine Serviceeinrichtung zu übernehmen, knüpft daran an, dass die Einrichtung über längere Zeit ungenutzt geblieben ist. Das macht deutlich, dass es dem Eigentümer innerhalb der Frist unbenommen ist, die Einrichtung anderweitig zu verwerten und zu beseitigen. Darüber hinaus besteht die Ausschreibungspflicht auch dann nicht, wenn die Einrichtung aufgrund eines laufenden Umstellungsprozesses von keinerlei Eisenbahnunternehmen genutzt werden kann. Das stellt klar, dass die Verfügungsbefugnis des Eigentümers im Fall der Einstellung des Betriebs einer Serviceeinrichtung nicht ohne weiteres einzuschränken ist. Steht die beabsichtigte Einstellung im Kontext eines Umstellungsprozesses, in dessen Folge die Serviceeinrichtung überhaupt nicht mehr genutzt werden kann, dann besteht die Ausschreibungspflicht nicht. Damit ist nicht zweifelhaft, dass in einem Fall wie vorliegend, in dem Serviceeinrichtungen im Rahmen der Neukonzeption einer Eisenbahnanlage beseitigt werden sollen, unionsrechtlich ein Stilllegungsverfahren nicht geboten ist. Mit diesem Inhalt ist die Richtlinie so klar, dass eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nicht erforderlich ist.

47 Im Zuge der Umsetzung von Art. 13 Abs. 6 der Richtlinie 2012/34/EU hat der Gesetzgeber mit der Einbettung in § 11 AEG bewusst auf die Voraussetzung vergangener Nichtnutzung verzichtet und dem Ziel der Richtlinie folgend beabsichtigt, den Erhalt von Serviceeinrichtungen zu fördern (BT-Drs. 18/8334 S. 254). Es ist aber nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber weitergehend über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehen wollte. Würde er jenseits der herkömmlichen, qualifizierten Stilllegungstatbestände auch dann die

Durchführung eines Stilllegungsverfahrens verlangen, wenn Serviceeinrichtungen im Zuge der Neukonzeption einer Eisenbahnanlage aufgegeben werden, so würde er diesen Prozess jenseits seiner ursprünglichen Zielsetzung (BT-Drs. 12/5014 S. 17 f.) erheblich erschweren. Für eine derartige Absicht ist nichts ersichtlich. Steht die beabsichtigte Einstellung des Betriebs einer Serviceeinrichtung in einem solchen Zusammenhang, bedarf die Betriebseinstellung einer Serviceeinrichtung deshalb nicht der Durchführung eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG.

48 Dieser, den Tatbestand der Einstellung des Betriebs einer Serviceeinrichtung in besonderer Weise einschränkenden Auslegung entspricht es im Übrigen, dass der Gesetzgeber die Stilllegungstatbestände des § 11. AEG jenseits der Einfügung unverändert gelassen hat. Der Stilllegungstatbestand der Einstellung des Betriebs eines betriebswichtigen Bahnhofs wäre sinnlos, wäre für Serviceeinrichtungen - und damit für einzelne Bahnsteiganlagen ebenso wie für Personenbahnhöfe - gleichermaßen Stilllegungsverfahren geboten.

49 II. Der im Revisionsverfahren angebrachte Hilfsantrag hat ebenfalls keinen Erfolg. Auch wenn sich der Hilfsantrag auf die Untersagung der Betriebseinstellung und nicht- wie der Hauptantrag - auf die Untersagung des Rückbaus richtet, muss hierfür einer der Stilllegungstatbestände des § 11 Abs. 1 Satz 2 AEG vorliegen. Das ist aus den bereits dargestellten Gründen nicht der Fall.

50 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO