

Dolde Mayen & Partner, Heilbronner Straße 41, D-70191 Stuttgart

**Bundesverfassungsgericht  
Schlossbezirk 3  
76131 Karlsruhe**

**per beA**

**Büro Stuttgart**  
GENO Haus  
Heilbronner Straße 41  
D-70191 Stuttgart  
Fon (0711) 601 701-0  
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde\*\*  
Dr. Rainard Menke\*\*  
Dr. Andrea Vetter\*  
Dr. Winfried Porsch\*  
Dr. Tina Bergmann\*  
Dr. Bernd Schieferdecker\*  
Dr. Moritz Lange\*  
Dr. Matthias Hangst\*  
Dr. Maria Marquard\*  
Dr. Raphael Pompl  
Dr. Jonathan Dollinger

---

**Büro Bonn**  
Rheinauen Carré  
Mildred-Scheel-Straße 1  
D-53175 Bonn  
Fon (0228) 323 002-0  
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen\*  
Dr. Markus Deutsch\*  
Dr. Barbara Stamm\*  
Dr. Christian Stelter\*  
Dr. Elena Freiburg  
Dr. Sebastian Nellesen  
Dr. Lukas Knappe

Kontakt Daten:  
(0711) 601 701-40  
porsch@doldemayen.de

Unser Zeichen:  
24/00366 WP/vw

Datum:  
20. Dezember 2024

## **Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG**

der Landeshauptstadt Stuttgart,  
vertreten durch Herrn Oberbürgermeister Dr. Frank Nopper,  
Marktplatz 1, 70173 Stuttgart

- Beschwerdeführerin -

wegen Freistellung von Bahnbetriebszwecken nach § 23 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) in der Fassung des Art. 3 Nr. 13 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des trans-europäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023, BGBl. I Nr. 409

zeigen wir an, dass uns die Beschwerdeführerin mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt und Vollmacht erteilt hat. Die Vollmachtsurkunde fügen wir als **Anlage 1** bei.

Namens und im Auftrag der Beschwerdeführerin erheben wir

**Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG**

gegen § 23 AEG in der Fassung des Art. 3 Nr. 13 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. I Nr. 409).

Wir **beantragen**:

1. **§ 23 AEG in der Fassung des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur rascheren Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. I Nr. 409) ist mit Art. 28 Abs. 2 GG unvereinbar.**
2. **Die Bundesrepublik Deutschland hat der Beschwerdeführerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.**

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Ausgangslage .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Projekt Stuttgart 21.....</b>	<b>5</b>
1. Bestandteile .....	5
2. Verkehrlicher und städtebaulicher Nutzen des Projekts .....	7
<b>II. Vertragliche Regelungen zum Projekt Stuttgart 21 .....</b>	<b>11</b>
1. Rahmenvereinbarung 1995.....	11
2. Ergänzungsvereinbarung 2001 .....	12
3. Grundstückskaufvertrag 2001 .....	13
4. Memorandum of Understanding (MoU) und Eckpunktepapier vom 19.07.2007 .....	15
5. Ergänzungsvereinbarung 2007 .....	16
6. Finanzierungsvertrag 2009.....	17
7. Volksabstimmung am 27.11.2011 .....	18
<b>III. Bisherige Bauleitplanung der Beschwerdeführerin .....</b>	<b>19</b>
1. Rahmenplan Stuttgart 21 .....	19
2. Flächennutzungsplan .....	19
3. Neuer Rahmenplan Rosenstein 2023 .....	20
4. Bebauungsplan für die Maker City und weitere Planungen.....	21
<b>IV. Freistellung von Bahnflächen nach § 23 AEG a. F. ....</b>	<b>21</b>
1. Gesetzliche Regelung .....	21
2. Freistellungsentscheidung im Gebiet des Gleisvorfeldes .....	23
3. Kein Verkehrsbedürfnis für das Gleisvorfeld nach der Inbetriebnahme von Stuttgart 21 .....	24
<b>V. Neufassung § 23 AEG .....</b>	<b>26</b>
1. Neufassung durch Gesetz vom 22.12.2023 .....	26
2. Gesetzgebungsverfahren .....	29
3. Entscheidungspraxis des EBA zu § 23 AEG .....	31
4. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU vom 15.10.2024 ...	37

<b>B.</b>	<b>Gegenstand der Verfassungsbeschwerde .....</b>	<b>40</b>
<b>C.</b>	<b>Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde .....</b>	<b>41</b>
<b>I.</b>	<b>Beschwerdefähigkeit.....</b>	<b>41</b>
1.	Gemeinde.....	41
2.	Vertretungsbefugnis .....	41
<b>II.</b>	<b>Beschwerdegegenstand .....</b>	<b>42</b>
<b>III.</b>	<b>Beschwerdebefugnis.....</b>	<b>42</b>
1.	Prüfungsmaßstab .....	42
2.	Selbstbetroffenheit der Beschwerdeführerin .....	43
3.	Gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführerin .....	44
4.	Rechtswegerschöpfung und allgemeiner Grundsatz der Subsidiarität .....	54
5.	Beschwerdefrist.....	55
6.	Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis.....	56
<b>D.</b>	<b>Begründetheit der Verfassungsbeschwerde.....</b>	<b>57</b>
<b>I.</b>	<b>Prüfungsmaßstab Art. 28 Abs. 2 GG .....</b>	<b>57</b>
1.	Kommunale Selbstverwaltungsgarantie .....	57
2.	Planungshoheit der Gemeinden .....	59
<b>II.</b>	<b>Unverhältnismäßiger Eingriff in die Planungshoheit .....</b>	<b>62</b>
1.	Betroffenheit der Planungshoheit durch § 23 AEG.....	62
2.	Gründe des Gemeinwohls.....	66
3.	Fehlende Eignung .....	68
4.	Fehlende Erforderlichkeit .....	69
5.	Unangemessenheit des Eingriffs.....	71
<b>III.</b>	<b>Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes .....</b>	<b>75</b>
1.	Prüfungsmaßstab .....	75
2.	Unzulässige unechte Rückwirkung.....	78
<b>IV.</b>	<b>Unterbliebene Anhörung der Gemeinden.....</b>	<b>80</b>

1.	Anhörungspflicht .....	80
2.	Keine Anhörung der Gemeinden .....	81
<b>E.</b>	<b>Annahmeveraussetzungen .....</b>	<b>82</b>
<b>I.</b>	<b>Prüfungsmaßstab .....</b>	<b>82</b>
<b>II.</b>	<b>Grundsatzannahme .....</b>	<b>82</b>
<b>III.</b>	<b>Durchsetzungsannahme .....</b>	<b>83</b>

## **BEGRÜNDUNG:**

### **A. Ausgangslage**

#### **I. Projekt Stuttgart 21**

##### **1. Bestandteile**

- a) Das Projekt „Stuttgart 21“ steht im Zusammenhang mit dem Aus- und Neubau der Bahnverbindung Stuttgart-Ulm-Augsburg für den Hochgeschwindigkeitsbetrieb im Netz europäischer Magistralen. Für diese Verbindung ist im Bedarfsplan der Bundesschienenwege ein vordringlicher Bedarf festgestellt (vgl. Anlage zu § 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Ausbau der Schienenwege des Bundes, Abschnitt 1, Lfd. Nr. 10).

Das Projekt Stuttgart 21 ist in acht Planfeststellungsabschnitte aufgeteilt. Zentraler Bestandteil ist ein neuer Hauptbahnhof (Planfeststellungsabschnitt 1.1), für den das Eisenbahn-Bundesamt mit Beschluss vom 28.01.2005 den Plan festgestellt hat. Der neue Hauptbahnhof soll an die Stelle des 16-gleisigen Kopfbahnhofs als 8-gleisiger, tiefergelegter und gegenüber der bisherigen Gleisanlage um 90 Grad aus der Tal-Längsrichtung in die Tal-Querrichtung gedrehter Durchgangsbahnhof treten.

Der neue Durchgangsbahnhof wird über unterirdische Zulaufstrecken aus Zuffenhausen und aus Bad Cannstatt (Planfeststellungsabschnitt 1.5) sowie aus Untertürkheim (Planfeststellungsabschnitt 1.6 a) sowie durch den neuen „Fildertunnel“ (Planfeststellungsabschnitt 1.2) angebunden.

Mit den neuen Tunnelstrecken in den Planfeststellungsabschnitten 1.5 und 1.6 a und einer neuen Neckarbrücke bei Bad Cannstatt entsteht eine Ringstrecke. Die bisherigen Zulaufstrecken zum 16-gleisigen Kopfbahnhof und das dazu gehörende Gleisvorfeld werden nicht mehr benötigt. Die bisher vorhandenen Abstell- und Wartungsanlagen am Rand des Rosensteinparks werden in den Güterbahnhof Untertürkheim verlegt (Planfeststellungsabschnitt 1.6 b). Auf diese Weise werden im Stuttgarter Talkessel ca. 100 ha Bahnflächen frei, die einer anderen städtebaulichen Nutzung zugeführt werden können.

Ab dem Fildertunnel verläuft die Neubaustrecke neben der A 8. Beim Flughafen Stuttgart wird der „Filderbahnhof/Flughafen“ errichtet, über den der Flughafen an die Neubaustrecke angebunden wird. Im Osten setzt sich die Neubaustrecke dann bis zum Neckartal bei Wendlingen fort (Planfeststellungsabschnitt 1.4). Mit der nach Süden abgehenden „Wendlinger Kurve“ wird der Regionalverkehr Richtung Reutlingen abgeschlossen.

Anschließend beginnt mit der Neckarbrücke die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm, die bereits seit 11.12.2022 in Betrieb ist.

- b) Zur Darstellung der Planfeststellungsabschnitte und der Baumaßnahmen verweisen wir auf die als **Anlage 2** beigefügte Streckenkarte für die Neuordnung des Bahnknotens Stuttgart.

Ergänzend verweisen wir auf die Projekthomepage [www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de](http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de). Über diese Homepage sind stets aktuelle Informationen über den Stand der Bauarbeiten für das Bahnprojekt Stuttgart-Ulm abrufbar.

- c) Mit dem Bau des Projekts Stuttgart 21 wurde am 02.02.2010 begonnen.

Mittlerweile ist das Trogbauwerk für den neuen Durchgangsbahnhof im Rohbau fertiggestellt. Alle Tunnel sind fertig gebohrt.

Die Gesamtinbetriebnahme und feierliche Eröffnung von Stuttgart 21 ist für Dezember 2026 geplant (Stand Sitzung des Lenkungskreises Stuttgart 21 am 11.06.2024).

## 2. Verkehrlicher und städtebaulicher Nutzen des Projekts

- a) Das Projekt Stuttgart 21 war seit Beginn der Planungen als verkehrliches Projekt aufgelegt, das erhebliche städtebauliche Vorteile nach sich zieht und deshalb auch durch diese Vorteile planerisch gerechtfertigt wird.
- b) Im April 1994 wurde das Projekt Stuttgart 21 erstmals öffentlich vorgestellt. Im Anschluss daran wurde Anfang des Jahres 1995 eine Machbarkeitsstudie für das Projekt Stuttgart 21 vorgelegt. Wir fügen diese Machbarkeitsstudie als **Anlage 3** bei.

Die Machbarkeitsstudie zeigt, dass das Projekt Stuttgart 21 neben erheblichen verkehrlichen Vorteilen auch eine „Jahrhundertchance“ für Stuttgart und die Region mit sich bringt. Durch die neue unterirdische Führung der Gleise, die Verlegung des Wartungsbahnhofs nach Untertürkheim und der Güterabfertigung nach Kornwestheim entstehen im innerstädtischen Bereich bebaubare Flächen mit ausgezeichneten Standortqualitäten (Machbarkeitsstudie, S. 6 ff.).

Um die damit verbundenen Chancen anschaulich zu machen, wurden sechs freie Planungsbüros beauftragt, auf der Grundlage einer vom Stadtplanungsamt entwickelten Rahmenkonzeption gutachterliche Entwurfsvorschläge zu machen. Die Entwurfsvorschläge wurden mit der Machbarkeitsstudie veröffentlicht (Anlage 3, S. 6 ff.). Sie zeigen, dass auf den nicht mehr benötigten Gleisflächen für den Zulauf des

Kopfbahnhofs ein neues Stadtviertel mit einer damals angenommenen Bruttobaulandfläche von rund 80 ha errichtet werden kann.

- c) Der **städtebauliche Nutzen** des Projekts Stuttgart 21 war mehrfach Gegenstand der Planfeststellungsbeschlüsse für das Projekt Stuttgart 21 und der diese Beschlüsse bestätigenden Rechtsprechung.

Der 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg hat mit mehreren Urteilen vom 06.04.2006 (5 S 847/05, 5 S 848/05 und 5 S 596/05, juris) zum Planfeststellungsbeschluss vom 28.01.2005 Planfeststellungsabschnitt 1.1 „Talquerung mit neuem Hauptbahnhof“ sowie vom 08.02.2007 (5 S 2257/05, juris) zum Planfeststellungsbeschluss vom 19.08.2005 für den Planfeststellungsabschnitt 1.2 „Fildertunnel“ entschieden, dass mit der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung auch städtebauliche Ziele verfolgt werden durften.

Er hat hierzu ausgeführt (Urteil vom 04.06.2006 – 5 S 848/05, juris Rn. 38, 42, 50, 93):

*„2.2 Zu Recht führt der Planfeststellungsbeschluss als „weitere“ die Planung rechtfertigende Ziele die Schaffung von städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Landeshauptstadt Stuttgart, die Verminderung der Lärmbelastung im Stuttgarter Talkessel und die Verminderung der Trennwirkung der Bahnanlagen in der Innenstadt an. Entgegen der Auffassung des Klägers ist es zulässig, mit einer eisenbahnrechtlichen Planfeststellung auch andere als spezifisch verkehrliche Ziele zu verfolgen, etwa eine Minderung des Eisenbahnlärms oder – bei einer Verlegung von Betriebsanlagen der Eisenbahn – auch die Schaffung städtebaulicher Entwicklungsmöglichkeiten.*

*(...)*

*2.2.2 Mit einer eisenbahnrechtlichen Planfeststellung, die die Verlegung von Bahnanlagen zum Inhalt hat, dürfen aber auch städtebauliche Ziele wie die Schaffung von städtebaulichen Entwicklungsflächen und die Beseitigung der Trennwirkung von Bahnanlagen verfolgt werden. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Gemeinden wegen des Planungsvorbehaltes gemäß § 38 Satz 1 BauGB gehindert sind, als Träger der Bauleitplanung*



*auf bisher für Bahnbetriebszwecke genutzten Flächen ihre städtebaulichen Ziele umzusetzen, solange diese Flächen nicht freigestellt werden (vgl. § 23 AEG und BVerwG, Urt. v. 23.10.2002 – 9 A 22.01 – Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 55). Denn dieser Umstand kann nicht dazu führen, dass auch die bis zu diesem Zeitpunkt allein zuständige Planfeststellungsbehörde entsprechende städtebauliche Ziele zur Legitimation der Planung von Eisenbahninfrastrukturanlagen nicht neben verkehrlichen Gesichtspunkten heranziehen darf.*

*(...)*

*Vernünftigerweise geboten ist die Antragsplanung auch hinsichtlich der „weiteren Ziele“ der Planung. Dies bedarf hinsichtlich der städtebaulichen Ziele keiner Darlegung.*

*(...).*“

Diese Ausführungen wurden im Urteil vom 08.02.2007 (5 S 2257/05, juris Rn. 63 ff.) bestätigt.

- d) In einem Urteil vom 21.04.2015 (1 S 1949/13, juris) zu einem gegen das Projekt Stuttgart 21 gerichteten Bürgerbegehren hat sich der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg nochmals mit den städtebaulichen Zielsetzungen des Projekts Stuttgart 21 auseinandergesetzt und diese vor dem Hintergrund des Art. 28 Abs. 2 GG bestätigt. Gegenstand des Bürgerbegehrens war die finanzielle Beteiligung der Beschwerdeführerin an dem Projekt.

Hierzu führt der Verwaltungsgerichtshof Folgendes aus (VGH Mannheim, a. a. O., juris Rn. 107 ff.):

*„(4) Daran gemessen ist die finanzielle Beteiligung der Beklagten an dem Projekt Stuttgart 21 dem Grunde nach zulässig, weil sie mit ihrer Beteiligung eigene Aufgaben erfüllt. Zu Recht beruft sich die Beklagte primär auf ihre Zuständigkeit für die städtebauliche Entwicklung.*

*Die Aufgaben- und Ausgabenkompetenz der Gemeinden folgt aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 Abs. 1 LV, wonach die Gemeinden im Rahmen der Gesetze für alle Angelegenheiten*

*der örtlichen Gemeinschaft zuständig sind. Die Garantie umfasst die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen (sogenannte „Allzuständigkeit“ der Gemeinden; vergleiche BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 – BVerfGE 79, 127).*

*Zum anerkannten Aufgabenbereich der Gemeinden zählt die Planungshoheit, das heißt das Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet. Dies beinhaltet insbesondere die Befugnis, gestalterische Konzepte zu entwickeln und die städtebauliche Entwicklung in eigener Verantwortung durch Bauleitpläne einschließlich der damit verbundenen finanziellen Entscheidungen zu ordnen (vgl. § 2 Abs. 1 BauGB; Engel/Heilshorn, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 10. Aufl., S. 87).*

*Die Beklagte hat von Beginn der Planungen an durch Abschluss der in dem Bürgerbegehren bezeichneten Projektverträge und durch Geltendmachung ihrer Ziele im Planfeststellungsverfahren aktiv darauf hingewirkt, dass die aus ihrer Sicht zur Verwirklichung ihrer städtebaulichen Ziele – Stadtentwicklung auf 100 ha bisheriger Bahnfläche in bester Innenstadtlage bei Beibehaltung des zentralen Bahnhofstandorts – vorzugswürdige Planungsvariante verwirklicht wird. Von einem bloßen „Kollateralnutzen“, wie er eintreten kann, wenn eine Kommune ohne eigenes Zutun und ohne Wahrnehmung eigener Aufgaben von der Projektplanung profitiert, kann daher keine Rede sein. Vielmehr handelt es sich bei Stuttgart 21 um ein Verkehrs- und Städtebauprojekt, bei dem sich die Aufgaben verschiedener Hoheitsträger mit entsprechenden Finanzierungskompetenzen überschneiden. Im Einzelnen:*

*(...).*“

Der Verwaltungsgerichtshof führt sodann unter Berücksichtigung der Planungsgeschichte des Projekts Stuttgart 21 seit 1995 aus, dass die städtebaulichen Zielsetzungen von der Beschwerdeführerin konsequent verfolgt und umgesetzt wurden (VGH Mannheim, a. a. O., juris Rn. 111 ff.).

Das Bundesverwaltungsgericht hat die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision mit Urteil vom 14.06.2016 (10 C 7.15 –

BVerwGE 155, 230) zurückgewiesen. Die gegen diese Entscheidung gerichtete Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 14.11.2017 – 2 BvR 993/17 nicht zur Entscheidung angenommen.

## II. Vertragliche Regelungen zum Projekt Stuttgart 21

Zum Projekt Stuttgart 21 hat die Beschwerdeführerin mit anderen Beteiligten mehrere Vereinbarungen geschlossen. Gegenstand der Vereinbarungen ist die Förderung des Projekts und die finanzielle Beteiligung.

Folgende Vereinbarungen sind als Meilensteine der Entwicklung von besonderer Bedeutung:

### 1. Rahmenvereinbarung 1995

- a) Unter dem 07.11.1995 wurde die „Rahmenvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21“ geschlossen. Vertragspartner sind das Land Baden-Württemberg, die Beschwerdeführerin, der Verband Region Stuttgart, die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Bahn AG. Wir legen die Rahmenvereinbarung als **Anlage 4** vor.
- b) In der Rahmenvereinbarung wird festgehalten, dass durch die Tieferlegung des Hauptbahnhofs und der Zulaufstrecken Grundstücksflächen von ca. 100 ha für die städtebauliche Entwicklung freierwerden (§ 1 Abs. 3).

Weiter enthält die Rahmenvereinbarung Bestimmungen über Investitionen und über die Finanzierung (§ 3). Unter § 3 Abs. 4 wird festgehalten, dass die Grundstückserlöse der freiwerdenden Gleisflächen in Höhe von 2.175 Mio. DM für die Finanzierung des Projekts verwendet werden sollen.

Den in § 3 Abs. 4 aufgeführten Grundstückserlösen lagen nach § 4 Abs. 1 der Rahmenvereinbarung bestimmte Annahmen bezüglich Art

und Maß der baulichen Nutzung des durch das Projekt Stuttgart 21 freiwerdenden Bahngeländes zugrunde.

Insoweit verweist die Rahmenvereinbarung auf die Anlage 3, in der die Baufelder A 1, A 2, B, C 1 und C 2 dargestellt werden. In diesem Gebiet sollen Wohnungen für mindestens 11.000 Einwohner und Bauten für mindestens 24.000 Arbeitsplätze verwirklicht werden.

Um diese Ziele zu erreichen, hat sich die Beschwerdeführerin in § 4 Abs. 1 der Rahmenvereinbarung verpflichtet, die entsprechenden planungsrechtlichen Festlegungen für dieses Gebiet aufzustellen. Weiter hat sich die Beschwerdeführerin verpflichtet, bis spätestens 30.06.1997 einen Rahmenplan aufzustellen, der eine stufenweise städtebauliche Aktivierung der freiwerdenden Flächen ermöglicht.

Gegenstand der Vereinbarung war außerdem eine finanzielle Beteiligung der Beschwerdeführerin für den Fall, dass Baukostenerhöhungen auftreten. Nach § 3 Abs. 5 der Rahmenvereinbarung hat sich die Beschwerdeführerin verpflichtet, bei angenommenen Baukostensteigerungen bis zu 170 Mio. DM ein Drittel davon, also 56,66 Mio. DM zu tragen.

## **2. Ergänzungsvereinbarung 2001**

- a) Nach anfänglich guter Entwicklung des Projekts Stuttgart 21 stoppte der damalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bahn AG im Frühjahr 1999 die weitere Projektvorbereitung und veranlasste eine erneute Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Projekts, die mit Stand November 1999 aufgestellt wurde.

Nachdem sich der Bund außer Stande sah, den Bundesanteil für Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm vor 2011 zu finanzieren, hat sich das Land Baden-Württemberg bereit erklärt, den Anteil des Bundes an beiden Projekten vorzufinanzieren. Außerdem verlangte der Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG weitere Leistungen.

Insbesondere wurde verlangt, dass der Deutschen Bahn AG die Risiken bei der Verwertung der Grundstücke abgenommen werden.

- b) Um die zeitnahe Realisierung des Projekts zu ermöglichen, wurde am 24.01.2001 die „Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit zur Realisierung der Projekte Stuttgart 21 und NBS Wendlingen-Ulm (Ergänzungsvereinbarung 2001) abgeschlossen.

Vertragspartner waren das Land Baden-Württemberg, die Beschwerdeführerin, der Verband Region Stuttgart und die Deutsche Bahn AG. Wir fügen die Ergänzungsvereinbarung 2001 als **Anlage 5** bei.

Unter Ziff. 2.1 der Ergänzungsvereinbarung ist geregelt, dass die Beschwerdeführerin die im Rahmen des Projekts freiwerdenden Flächen gemäß der Anlage 2 a bereits im Jahr 2001 zu einem Gesamtkaufpreis von 830 Mio. DM erwirbt (2.1). Außerdem sind Regelungen zur Baufeldfreimachung vorgesehen (2.2 und 2.3). Mit Besitzübergang an die Beschwerdeführerin soll eine Nutzungsvereinbarung in Kraft treten, die den Eisenbahnverkehr bis zur Inbetriebnahme der neuen Verkehrsanlage sicherstellt.

- c) Der Forderung nach einer höheren Beteiligung der weiteren Projektpartner an den Investitionsrisiken wurde durch die Regelung unter Nr. 3.2 der Ergänzungsvereinbarung 2001 entsprochen. Die Beschwerdeführerin hat sich danach bereiterklärt, das Investitionsrisiko für wasserwirtschaftliche Risiken in Höhe von maximal 40 Mio. DM zu übernehmen.

### 3. Grundstückskaufvertrag 2001

- a) In Erfüllung der Verpflichtungen aus der Ergänzungsvereinbarung 2001 hat die Beschwerdeführerin mit Kaufvertrag vom 21.12.2001 von der Deutsche Bahn AG und der DB Netz AG die durch das Projekt Stuttgart 21 freiwerdenden Grundstücksflächen zu einem Kaufpreis von 830 Mio. DM (= 424.372.261,40 Euro) erworben.

Der Besitzübergang der kaufgegenständlichen Flächen erfolgte zum 31.12.2001 (§ 4 des Kaufvertrages), für den weiteren Eisenbahnbetrieb wurde den Verkäufern das Recht eingeräumt, die Flächen des Gleisvorfeldes, die zum Eisenbahnbetrieb benötigt werden, nach Maßgabe einer Nutzungsvereinbarung zu nutzen. Dieses Recht endet spätestens mit Entwidmung der Flächen (§ 5).

Der Grundstückskaufvertrag enthält weitere Regelungen über die Freimachung der verkauften Grundstücksflächen nach Einstellung des Eisenbahnbetriebs (§ 7).

Wir legen den Grundstückskaufvertrag mit den maßgebenden Anlagen 2 (Übersicht verkaufte Teilgebiete), 4 (Nutzungsvereinbarung) und 5 (Flächen mit weiterem Eisenbahnbetrieb) als **Anlage 6** bei.

Der Grundstückskaufvertrag enthält von den Verkäufern bezeichnete **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**. Er wird deshalb **nur für das Gericht** vorgelegt.

Wir bitten darum, im Fall einer Übersendung der Verfassungsbeschwerde an die Anhörungsberechtigten und die zu beteiligenden Kreise **von einer Übersendung der Anlagen 6, 6.1, 6.2 und 6.3 abzusehen**.

- b) Die Beschwerdeführerin hat den Kaufpreis bezahlt, im Vollzug des Kaufvertrages ist sie Eigentümerin der verkauften Flächen (mit Ausnahme des Teilgebiets D) geworden. Den Eigentumsnachweis fügen wir als **Anlage 7** bei.
- c) Der Grundstückskaufvertrag wurde – im Wesentlichen im Hinblick auf die Freimachungsfristen und die Freimachungspflichten der Verkäufer (§ 7) – mehrfach fortgeschrieben.

In einem 1. Änderungsvertrag vom 13.08.2003 wurden die Freimachungsfristen im Teilgebiet C 1 (§ 7 Ziff. 1) verlängert und die Anforderungen an den Rückbauzustand konkretisiert (§ 7 Ziff. 2.3).

Der 2. Änderungsvertrag vom 02.11.2005 betrifft ein rund 2.439 m<sup>2</sup> großes Grundstück im Nordbahnhof, auf dem die Beschwerdeführerin ein „Zeichen der Erinnerung“ errichtet hat.

Der 3. Änderungsvertrag vom 05.10.2007 enthält wegen der Verzögerungen bei der Fertigstellung des Projekts Stuttgart 21 eine erneute Verlängerung von Freimachungsfristen und einen Verzicht der Beschwerdeführerin auf bereits entstandene Zinsen bis zum 31.12.2020.

Der 4. Änderungsvertrag vom 27.10.2009 betrifft die Überbauung eines von den Verkäufern betriebenen Schaltpostens.

Mit dem 5. Änderungsvertrag vom 03.05.2022 haben die Vertragsparteien die Rückbauverpflichtungen (§ 7) angepasst, um den Gleisrückbau zu beschleunigen. Außerdem wurden die Zinsregelungen wegen der erneuten Verzögerung des Projekts angepasst.

#### **4. Memorandum of Understanding (MoU) und Eckpunktepapier vom 19.07.2007**

- a) Im Rahmen von weiteren Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurde festgestellt, dass Kostensteigerungen und Risiken bei dem Projekt Stuttgart 21 auftreten, die durch die bisherigen Vereinbarungen nicht abgedeckt waren.
- b) Nach intensiven Verhandlungen wurde am 09.07.2007 in Berlin das „Memorandum of Understanding“ zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Baden-Württemberg, der Deutschen Bahn AG, der DB Netz AG, der DB Station & Service AG, der DB Energie GmbH, der Beschwerdeführerin und dem Verband Region Stuttgart abgeschlossen.

Das Memorandum of Understanding enthält unter Ziff. III Regelungen zur Finanzierung des Projekts Stuttgart 21. Zur Umsetzung des MoU haben die Beteiligten vereinbart, die Einzelheiten in einem Finanzierungsvertrag zu regeln (Ziff. IV).

Das MoU fügen wir als **Anlage 8** bei.

- c) Außerdem wurden am 19.07.2007 die „**Eckpunkte für einen Finanzierungsvertrag**“ (**Eckpunktepapier**) parafiert. Die Eckpunkte formulieren die wesentlichen Inhalte des MoU als Kernelemente des noch abzuschließenden Finanzierungsvertrages näher aus.

Im Eckpunktepapier wird unter III. 11. Satz 2 festgehalten, dass die Beschwerdeführerin bis einschließlich zum Jahr 2020 auf ihr nach dem Grundstückskaufvertrag 2001 (Anlage 6) bereits zustehende Verzugszinsen verzichtet. Dieser Verzicht wurde im 3. Änderungsvertrag vom 05.10.2007 zum Grundstückskaufvertrag 2001 verbindlich vereinbart.

Das Eckpunktepapier fügen wir als **Anlage 9** bei.

## 5. **Ergänzungsvereinbarung 2007**

- a) Das MoU benennt Finanzierungsbeiträge des Landes und seiner Partner, ohne diese Finanzierungsbeiträge auf die einzelnen Partner aufzuteilen (vgl. MoU, Anlage 8, Ziff. III Abs. 5).
- b) Am 05.10.2007 haben das Land Baden-Württemberg, die Beschwerdeführerin und der Verband Region Stuttgart deshalb eine „Vereinbarung über die Beteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart und des Verbandes Region Stuttgart an dem Projekt Stuttgart 21“ abgeschlossen.

Nach dieser Vereinbarung trägt die Beschwerdeführerin von den Grundkosten des Projekts Stuttgart 21 **31,56 Mio. Euro** (vgl. Ergänzungsvereinbarung 2007, II. 1.).

An der Absicherung von Baukostenrisiken beteiligt sich die Beschwerdeführerin nach II. 2. und II. 3. mit insgesamt **260,27 Mio. Euro**.



Die Beschwerdeführerin hat das Land ermächtigt, auf der Grundlage der Ergänzungsvereinbarung 2007 den Finanzierungsvertrag mit der Bahn und dem Bund auch in ihrem Namen abzuschließen.

Die Ergänzungsvereinbarung 2007 legen wir als **Anlage 10** vor.

## 6. Finanzierungsvertrag 2009

- a) Am 02.04.2009 haben das Land Baden-Württemberg, die Beschwerdeführerin, der Verband Region Stuttgart, die Flughafen Stuttgart GmbH sowie die DB Netz AG, die DB Station & Service AG, die DB Energie GmbH und die DB AG den Finanzierungsvertrag für das Projekt Stuttgart 21 geschlossen.

Wie in der Ergänzungsvereinbarung 2007 festgelegt übernimmt die Beschwerdeführerin nach dieser Vereinbarung eine Beteiligung an den Grundkosten des Projekts Stuttgart 21 und an Baukostenrisiken in Höhe von insgesamt **291,83 Mio. Euro** (vgl. zur Geltung der Ergänzungsvereinbarung 2007 für die Tragung der Kosten nach dem FinV im Innenverhältnis siehe § 9 des Finanzierungsvertrages).

Den Finanzierungsvertrag 2009 legen wir als **Anlage 11** vor.

- b) Der Finanzierungsvertrag 2009 deckt Projektkosten für Stuttgart 21 bis zu einer Höhe von 4.526 Mio. Euro ab.

Nachdem absehbar war, dass diese Kosten überschritten werden, haben die Deutsche Bahn AG, die DB InfraGO AG und die DB Energie GmbH im Jahr 2016 Klage gegen das Land Baden-Württemberg, die Beschwerdeführerin, den Verband Region Stuttgart und die Flughafen Stuttgart GmbH auf Finanzierung der Mehrkosten erhoben.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat die Klagen mit Urteil vom 07.05.2024 (13 K 9542/16, juris) abgewiesen. Die Klägerinnen haben die Zulassung der Berufung beantragt. Das Verfahren ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Az.: 14 S 1737/24) anhängig.

## 7. Volksabstimmung am 27.11.2011

- a) Nach der Landtagswahl im März 2011 bildeten die Parteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD in Baden-Württemberg eine Regierung. Im Koalitionsvertrag vereinbarten die beiden Regierungsparteien, eine Volksabstimmung über die Beteiligung des Landes an der Finanzierung des Projekts Stuttgart 21 durchzuführen. Ziel der Volksabstimmung war es, zu einem abschließenden und befriedenden Urteil über Stuttgart 21 zu gelangen, um die Spaltung im Land hinsichtlich Zustimmung oder Ablehnung zu dem Projekt zu überwinden.

Gegenstand der vom Landtag selbst nach Art. 60 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) beantragten Volksabstimmung war das Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz). Nach § 1 dieses Gesetzes sollte die Landesregierung verpflichtet werden, Kündigungsrechte bei den vertraglichen Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen des Landes Baden-Württemberg für das Bahnprojekt Stuttgart 21 auszuüben (vgl. dazu die Gesetzesvorlage der Landesregierung, LT-Drs. 15/496).

Ein wesentlicher Vorteil des Projekts Stuttgart 21, der im Rahmen der Volksabstimmung betont wurde, war die Schaffung von Wohnbauflächen auf dem Gleisvorfeld. Das Projekt schaffe zusätzliche Grünflächen und reduziere den Verbrauch wertvoller Flächen im Außenbereich.

- b) Die Wahlbeteiligung bei der Volksabstimmung lag bei 48,3 %. Es gaben 3,68 Mio. Menschen in Baden-Württemberg ihre Stimme ab und votierten dabei zu 41 % mit Ja, zu 59 % mit Nein. Das Land sollte also keinen Gebrauch von seinen Kündigungsrechten machen und nicht versuchen, aus dem Projekt Stuttgart 21 einseitig als Vertragspartner auszusteigen (vgl. dazu auch die Informationen auf der Homepage der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, [www.lpd-bw.de/volksabstimmung-stuttgart21](http://www.lpd-bw.de/volksabstimmung-stuttgart21)).

### III. Bisherige Bauleitplanung der Beschwerdeführerin

#### 1. Rahmenplan Stuttgart 21

- a) Entsprechend den Verpflichtungen aus der Rahmenvereinbarung 1995 hat die Beschwerdeführerin bereits frühzeitig mit den städtebaulichen Planungen für das Gleisvorfeld des Stuttgarter Hauptbahnhofs begonnen.
- b) Am 24.07.1997 hat der Gemeinderat der Beschwerdeführerin den „**Rahmenplan Stuttgart 21**“ beschlossen. Der Rahmenplan setzt die Vorgaben der Rahmenvereinbarung um. Er ermöglicht eine Bruttobaulandfläche von ca. 77 ha, eine Nettobaulandfläche von ca. 50 ha und Geschossenflächen in einer Größenordnung von 1,4 Mio. m<sup>2</sup>, auf denen rechnerisch ca. 11.000 Einwohner und ca. 24.000 Beschäftigte untergebracht werden können.

Wir legen den Rahmenplan Stuttgart 21 (Auszüge) als **Anlage 12** vor.

#### 2. Flächennutzungsplan

- a) Am 01.07.1999 hat der Gemeinderat der Beschwerdeführerin den Feststellungsbeschluss für den **Flächennutzungsplan 2010** gefasst. Der Flächennutzungsplan wurde am 09.02.2000 vom Regierungspräsidium Stuttgart genehmigt und mit Bekanntmachung im Amtsblatt Nr. 11/2000 am 16.03.2000 rechtswirksam.

Er legt die im Rahmenplan vorgesehene Bebauung der durch das Projekt Stuttgart 21 freiwerdenden Flächen entsprechend dem Rahmenplan durch Darstellungen von Wohnbauflächen (rote Flächen), gemischten Bauflächen (braune Flächen) und Grünflächen (grüne Flächen) fest.

- b) Den aktuellen Flächennutzungsplan der Beschwerdeführerin fügen

wir als **Anlage 13** bei. Die Unterlagen sind außerdem auf der Homepage der Beschwerdeführerin abrufbar ([www.stuttgart.de/leben/stadtentwicklung/stadtplanung/stadt-und-freiraumentwicklung/flaechennutzungsplanung.php](http://www.stuttgart.de/leben/stadtentwicklung/stadtplanung/stadt-und-freiraumentwicklung/flaechennutzungsplanung.php)).

### 3. Neuer Rahmenplan Rosenstein 2023

- a) Die Fertigstellung und Inbetriebnahme des Projekts Stuttgart 21 hat sich erheblich verzögert. Aus diesem Grund hat sich die Beschwerdeführerin entschlossen, die bestehenden städtebaulichen Planungen für das Gleisvorfeld zu aktualisieren und fortzuschreiben.

Die Fortschreibung der Planungen begann im Jahr 2016 mit einer groß angelegten Bürgerbeteiligung.

Im Juli 2018 startete der „Internationale offene städtebauliche Wettbewerb Rosenstein – Ideen für den neuen Stadtteil“, der zuvor wiederum von einer Bürgerbeteiligung begleitet wurde. Im Juli 2019 wurde der Siegerentwurf entschieden. Er bildet bis heute die Grundlage für die weiteren Planungen.

- b) Auf der Basis des städtebaulichen Siegerentwurfs hat die Beschwerdeführerin gemeinsam mit den Planern aus dem Wettbewerb den Rahmenplan „Stuttgart Rosenstein“ für das neue Stadtviertel „Rosenstein“ fertiggestellt. Der Ausschuss für Stadtentwicklung und Technik der Beschwerdeführerin hat den städtebaulichen Rahmenplan am 17.10.2023 beschlossen.

Der Rahmenplan sieht auf den Gleisvorfeld die Entwicklung eines urban-gemischten, sozial-lebendigen und vernetzt-klimaangepassten Stadtteils vor. Bestandteile sind das Europaquartier im Bereich des ehemaligen Kopfbahnhofs, der Gleisbogenpark, das Rosensteinquartier im Bereich des ehemaligen Abstellbahnhofs und die Maker City bei den Wagenhallen (vgl. dazu Pressemitteilung der Beschwerdeführerin vom 17.10.2023, **Anlage 14**).

Im neuen Stadtteil Rosenstein sollen bis zu 5.700 Wohnungen für über 10.000 Menschen entstehen.

Umfassende Informationen über den aktuellen Stand der Planungen für das Stadtquartier Rosenstein finden sich außerdem auf der projektbezogenen Homepage [www.rosenstein-stuttgart.de](http://www.rosenstein-stuttgart.de).

#### **4. Bebauungsplan für die Maker City und weitere Planungen**

- a) Der Gemeinderat der Beschwerdeführerin hat am 06.06.2024 den Bebauungsplan mit Satzung über örtliche Bauvorschriften „Stuttgart 21 – Teilgebiet C 1 (Stgt 151) im Stadtbezirk Stuttgart-Nord als Satzung beschlossen. Der Bebauungsplan ist am 20.06.2024 in Kraft getreten.
- b) Das Teilgebiet C 1 liegt bei der Straße Innerer Nordbahnhof im Stadtbezirk Stuttgart-Nord. Das Teilgebiet C 1 ist Bestandteil der Grundstücke, die die Beschwerdeführerin im Jahr 2001 von der Deutschen Bahn AG und der DB Netz AG erworben hat.

Im Gebiet des Bebauungsplanes soll die „Maker City“ umgesetzt werden. Das Gebiet soll Wohnen, Arbeiten und Produktion eng miteinander verweben und in einer modularen, flexiblen und innovativen Weise erstellt werden. Zudem soll die Möglichkeit geschaffen werden, während der Sanierung des Stuttgarter Opernhauses einen Interimsstandort für die Oper als Zwischennutzung unterzubringen.

- c) Für die Rahmenplanbestandteile Europaquartier, Gleisbogenpark und Rosensteinquartier wird die Bauleitplanung durch die Beschwerdeführerin vorbereitet.

#### **IV. Freistellung von Bahnflächen nach § 23 AEG a. F.**

##### **1. Gesetzliche Regelung**

- a) Nach § 23 Abs. 1 AEG in der vor dem 29.12.2023 geltenden Fassung (AEG a. F.) stellt die zuständige Planfeststellungsbehörde für

Grundstücke, die Betriebsanlage einer Eisenbahn sind, oder auf denen sich Betriebsanlagen einer Eisenbahn befinden, auf Antrag des Eisenbahninfrastrukturunternehmens, des Eigentümers des Grundstücks, der Gemeinde, auf deren Gebiet sich das Grundstück befindet oder des Trägers der Straßenbaulast einer öffentlichen Straße, der diese Grundstücke für Zwecke des Straßenbaus zu nutzen beabsichtigt, die Freistellung von Bahnbetriebszwecken fest, wenn **kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht** und **langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Namen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist**.

- b) § 23 AEG regelt die Aufhebung des Fachplanungsvorbehalts für ein konkretes Grundstück.

Nach § 18 AEG steht der Neubau oder die Änderung von Betriebsanlagen der Eisenbahnen unter dem Vorbehalt der Planfeststellung. § 38 Satz 1 BauGB regelt für die dem Fachplanungsrecht unterliegenden Flächen einen Vorrang der Fachplanung. Fachplanungsvorhaben unterliegen nicht den §§ 29 bis 37 BauGB als zwingende Normen. Bahnfremde Nutzungen sind nur insoweit zulässig, wie sie das Fachplanungsvorhaben nicht beeinträchtigen.

§ 23 AEG regelt die planungsrechtliche Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen für Bahngrundstücke die Wirkungen der Planfeststellung enden, wann also insbesondere der Fachplanungsvorbehalt durch die wieder vollumfängliche Geltung des allgemeinen Bauplanungsrechts abgelöst wird. Die Beendigung des Fachplanungsvorbehalts hat für die betroffenen Gemeinden erhebliche Bedeutung, weil danach die jeweiligen Grundstücke wieder in vollem Umfang der kommunalen Planungshoheit unterliegen und ihre Nutzung mit Hilfe der Bauleitplanung städtebaulich entwickelt und geordnet werden kann (vgl. dazu Hermes, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 23 Rn. 1 f.; Pietrzyk, in: Kühling/Otte, AEG/ERegG, 2020, § 23 AEG Rn. 3 bis 7).

- c) Materielle Freistellungsvoraussetzungen waren nach § 23 AEG a. F., dass sowohl aktuell **kein Verkehrsbedürfnis** mehr besteht und dieses Bedürfnis im Sinne einer **zweckentsprechenden Nutzung auch langfristig nicht zu erwarten** ist.

Um diese Voraussetzungen feststellen zu können, hatte die Planfeststellungsbehörde nach § 23 Abs. 2 AEG vor ihrer Entscheidung Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Aufgabenträger des ÖPNV, die zuständigen Träger der Landesplanung und Regionalplanung, die betroffenen Gemeinden sowie Eisenbahninfrastrukturunternehmen durch öffentliche Bekanntmachung zur Stellungnahme aufzufordern.

Auf der Basis dieser Stellungnahmen hatte die Planfeststellungsbehörde zu entscheiden, ob noch ein Verkehrsbedürfnis besteht.

Soweit kein Verkehrsbedürfnis mehr feststellbar war, wurde das Grundstück antragsgemäß von Bahnbetriebszwecken freigestellt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hatte die Gemeinde im Interesse der Wahrung ihrer Planungshoheit einen **Rechtsanspruch** auf die Freistellungsentscheidung (BVerwGE 81, 111, 118).

## 2. Freistellungsentscheidung im Gebiet des Gleisvorfeldes

- a) Noch unter Geltung des § 23 AEG a. F. hat das Eisenbahn-Bundesamt auf Antrag der Beschwerdeführerin mit Bescheid vom 17.01.2023 mehrere Grundstücke von Bahnbetriebszwecken freigestellt. Es handelt sich dabei um noch nicht freigestellte Flächen, die zur Realisierung des Projekts „Quartier C 1 Wagenhallen / Maker City“ benötigt werden. Zu weiteren für den Bebauungsplan notwendigen Flächen erfolgte bereits in früheren Jahren eine Freistellungsentscheidung.

Eine Kopie des Freistellungsbescheides fügen wir als **Anlage 15** bei.

Zur Begründung hat das Eisenbahn-Bundesamt ausgeführt, dass es sich bei den vom Antrag erfassten Grundstücken um Betriebsanlagen

einer Eisenbahn handelt. Auf ihnen befanden sich Reparaturwerkstätten für Lokomotiven, Wagons und zuletzt auch Omnibusse. Die Anlagen wurden zurückgebaut bzw. einem anderen Zweck zugeführt.

Für die genannten Flurstücke bestehe kein Verkehrsbedürfnis mehr und die Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung sei nicht mehr zu erwarten. Eine von den Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG abgegebene Stellungnahme zur Entbehrlichkeit habe ergeben, dass die Freistellungsfläche dauerhaft nicht mehr für Bahnbetriebszwecke benötigt werde und sich auf dieser Fläche auch keine für den Bahnbetrieb notwendigen Eisenbahnbetriebsanlagen mehr befinden.

- b) Nachdem gegen den Freistellungsbescheid von privater Seite Widersprüche erhoben wurden, hat das Eisenbahn-Bundesamt am 07.07.2023 die sofortige Vollziehbarkeit des Bescheides vom 17.01.2023 angeordnet.

Gegen den Freistellungsbescheid ist noch ein Klageverfahren eines Privaten beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg anhängig (5 S 1629/23).

### **3. Kein Verkehrsbedürfnis für das Gleisvorfeld nach der Inbetriebnahme von Stuttgart 21**

- a) Die Freistellungsentscheidung des Eisenbahn-Bundesamtes vom 17.01.2023 belegt, dass für die Flächen des ehemaligen Gleisvorfeldes nach Aufgabe der Bahnnutzung kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und diese deshalb nach § 23 AEG a. F. von Bahnbetriebszwecken freigestellt werden konnten.

Ohne die Änderung des § 23 AEG hätte die Beschwerdeführerin davon ausgehen können, dass nach Inbetriebnahme des neuen Durchgangsbahnhofs und Aufgabe der Bahnnutzungen auf den



verbleibenden Flächen des Gleisvorfeldes weitere Freistellungsbescheide ergehen.

- b) Für diese Flächen besteht auch langfristig kein Verkehrsbedürfnis mehr.

Die Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG haben kein Interesse mehr an dem weiteren Betrieb von Bahnanlagen auf dem Gleisvorfeld. Nach den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen für das Projekt Stuttgart 21 sind in diesem Bereich keine bahnbetrieblichen Nutzungen mehr vorgesehen. Entsprechend dem Gesamtkonzept des Projekts sollen auf dem Gleisvorfeld städtebauliche Nutzungen ermöglicht werden.

- c) Auch das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg will die freiwerdenden Flächen des Gleisvorfeldes nicht für Verkehrszwecke nutzen.

Für den Eisenbahnknoten Stuttgart hat das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg im März 2023 ein Zukunftspapier für das Ausbaukonzept bis 2040 vorgelegt. Den Vorschlag fügen wir als **Anlage 16** bei.

Der Vorschlag beruht auf Ergebnissen der verkehrlich-betrieblichen Untersuchungen der Gutachter „VWI Verkehrswissenschaftliches Institut Stuttgart“ sowie „SMA & Partner“ im Auftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg.

Die Untersuchungen haben nachgewiesen, dass der Schienenknoten Stuttgart mit diesem Konzept bereit für die Verkehrswende ist. Ziel des Verkehrsministeriums ist es dabei, dass der Eisenbahnknoten Stuttgart 2040 auch über eine Verdoppelung der Fahrgastzahlen im Jahr 2030 hinaus zukunftsfähig gemacht wird.

Die geplanten Infrastrukturausbauten knüpfen an das fertiggestellte Projekt Stuttgart 21 an und sollen seine Leistungsfähigkeit erheblich verbessern. Dazu werden bereits jetzt Ergänzungsprojekte realisiert,

wie z. B. der Bau des Regionalhalts Stuttgart-Vaihingen. Weitere Projekte sind bereits beschlossen und in der Planung, z. B. der Pfaffensteigtunnel als Einstieg in den Ausbau der Gäubahn oder die Realisierung der „P-Option“ mit einer Verstärkung des Zulaufs zum neuen Tiefbahnhof über den Cannstatter Tunnel durch zwei weitere Gleise. In Zukunft sollen weitere Projekte umgesetzt werden. In Stuttgart-Nord soll ein „Nahverkehrs-Dreieck“ zur Steigerung der Leistungsfähigkeit entstehen (vgl. Anlage 16, S. 11, Abbildung 3).

Die geplanten Ausbaumaßnahmen sind dabei **nicht** auf den von der Beschwerdeführerin für städtebauliche Zwecke vorgesehenen Flächen des Gleisvorfeldes geplant. Die städtebaulichen Entwicklungsplanungen der Beschwerdeführerin werden von den Zukunftsprojekten des Verkehrsministeriums nicht tangiert (vgl. Anlage 16, Abbildungen 3, S. 11 und 4, S. 17). Die Aufsiedelung des Rosensteinviertels ist Bestandteil der Überlegungen des Verkehrsministeriums (Anlage 16, S. 13).

## V. Neufassung § 23 AEG

### 1. Neufassung durch Gesetz vom 22.12.2023

- a) § 23 AEG wurde durch Art. 3 Nr. 13 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 neu gefasst (BGBl. 2023 I Nr. 409, ausgegeben am 28.12.2023).

Eine Gegenüberstellung mit dem Text der alten und der neuen Fassung (Quelle: [www.buzer.de](http://www.buzer.de)) ist als **Anlage 17** beigelegt.

- b) Kern der Neufassung des **§ 23 Abs. 1 AEG** ist die Stärkung des Bahnbetriebszwecks von Grundstücken im Rahmen der Freistellungsentscheidung.

Nach der alten Fassung des § 23 Abs. 1 AEG wurde die Freistellung von Bahnbetriebszwecken festgestellt, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist.

Nach der Neufassung des § 23 Abs. 1 AEG liegt der Bahnbetriebszweck eines Grundstücks, das Betriebsanlage einer Eisenbahn ist oder auf dem sich eine Betriebsanlage einer Eisenbahn befindet, im **überragenden öffentlichen Interesse** und dient der Aufrechterhaltung sowie der Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur im Rahmen der kurz-, mittel- oder langfristig prognostizierbaren zweckentsprechenden Nutzung.

- c) Weitgehende Änderungen enthält die Neufassung des **§ 23 Abs. 2 AEG**.

In der bisherigen Fassung enthielt die Vorschrift verfahrensrechtliche Regelungen über die zu beteiligenden Behörden und Träger öffentlicher Belange sowie die Bekanntmachung der Entscheidung.

Die Neufassung enthält neben diesen verfahrensrechtlichen Regelungen nunmehr eine Bestimmung, dass die zuständige Planfeststellungsbehörde für das Grundstück auf Antrag die Freistellung von den Bahnbetriebszwecken feststellt, wenn „das Interesse des Antragstellers an der Freistellung das in Absatz 1 genannte, überragende öffentliche Interesse überwiegt“.

Außerdem ist wie bisher Voraussetzung für die Freistellungsentscheidung, dass kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist.

Nach dem Gesetzeswortlaut erfolgt nunmehr – anders als nach der früheren Gesetzesfassung – eine **Abwägung** im Rahmen der Freistellungsentscheidung. Die Freistellung ist danach keine gebundene

Entscheidung. Sie kann danach vielmehr nur ergehen, wenn das Interesse des Antragstellers an der Freistellung das überragende öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung des Bahnbetriebszwecks überwiegt.

- d) Nach dem neugefassten **§ 23 Abs. 3 AEG** hat der Antragsteller die ihm bekannten erheblichen Tatsachen, die für eine Freistellung des Grundstücks von Bahnbetriebszwecken nach Absatz 2 vorausgesetzt werden, vollständig offen zu legen und ist zur Mitwirkung bei der Ermittlung des Sachverhalts verpflichtet.

Diese Regelung formuliert gesteigerte Mitwirkungspflichten des Antragstellers. Entsprechende Mitwirkungsobliegenheiten, deren Nichterfüllung zu verfahrensrechtlichen Nachteilen führen kann, bestehen grundsätzlich auch nach allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften (vgl. § 10 und § 26 Abs. 2 VwVfG, dazu Ramsauer/Schlatmann, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 25. Aufl. 2024, § 24 Rn. 12 ff.; zu den Anforderungen an den Antrag nach § 23 AEG a. F. vgl. Hermes, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 23 Rn. 32).

- e) In der Neufassung des **§ 23 Abs. 4 AEG** wurde geregelt, dass ausdrücklich auch kommunale Verkehrsunternehmen vor der Freistellungsentscheidung anzuhören sind. Außerdem ist der Bundesnetzagentur Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.
- f) Durch die Neufassung des **§ 23 Abs. 5 AEG** wird klargestellt, dass mit der Freistellungsentscheidung die eisenbahnrechtliche Fachplanungshoheit endet und das Grundstück der kommunalen Planungshoheit unterliegt.

Einschränkend wurde ergänzt, dass dies nur gilt „soweit keine vorrangige künftige Nutzung für den Betrieb von Verkehrssystemen nach dem Personenbeförderungsgesetz“ erfolgen soll. In diesem Fall stellt die Planfeststellungsbehörde in Abstimmung mit der hierfür

zuständigen Landesbehörde die Freistellungsentscheidung unter den Vorbehalt einer künftigen Zweckbestimmung für den öffentlichen Personenverkehr.

- g) Die Neufassung des **§ 23 Abs. 6 AEG** enthält Regelungen über die Zustellung der Entscheidung.

## 2. Gesetzgebungsverfahren

- a) Im ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17.05.2023 (BT-Drs. 20/6879) war die Neufassung des § 23 AEG noch nicht enthalten.
- b) Die Neufassung des § 23 AEG wurde im Gesetzgebungsverfahren durch den Verkehrsausschuss ergänzt (Beschlussempfehlung und Bericht des Verkehrsausschusses (15. Ausschuss, BT-Drs. 20/8922, S. 19 ff.).

Zur Begründung der Neufassung des § 23 AEG führt der Verkehrsausschuss Folgendes aus (BT-Drs. 20/8922, S. 59):

### **„Zu Absatz 1**

*Der neu vorangestellte Absatz 1 dient der Klarstellung des Vorrangs des Erhalts von Eisenbahninfrastruktur auch für künftige Nutzungen. Die eisenbahnrechtliche Zweckbestimmung erfolgt auf das Grundstück bezogen und umfasst alle Betriebsanlagen im Sinne des AEG und damit auch Serviceeinrichtungen. Der Bezug auf die Betriebsanlagen wird aus der bestehenden Regelung übernommen.*

### **Zu Absatz 2**

*Folgeänderung von Satz 1. Das überragende öffentliche Interesse wird als Abwägungskriterium für die Entscheidung auf Freistellung des Grundstücks von der eisenbahnrechtlichen Zweckbestimmung hervorgehoben. Mit diesen ihm zugefügten Abwägungskriterium wird der strenge Maßstab, der bei gebundenen*

*Verwaltungsentscheidungen anzulegen ist, nochmals verstärkt. Satz 5 wird unverändert aufgrund des Sachzusammenhangs in Absatz 5 (neu) übernommen und dort vorangestellt.*

### **Zu Absatz 3**

*Diese Regelung konkretisiert die Mitwirkungspflicht nach § 26 Absatz 2 VwVfG. Die Verpflichtung zur vollständigen Offenlegung erheblicher Tatsachen durch den Antragsteller ergänzt die aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes durchzuführende Aufforderung an betroffene Kreise, zu der beantragten Freistellung von Eisenbahnbetriebszwecken eine Stellungnahme abzugeben. Die Aufforderung zur Stellungnahme wird weiterhin im Bundesanzeiger bekanntgegeben.*

### **Zu Absatz 4**

*Um den Nachweis des fehlenden Verkehrsbedürfnisses seitens der Planfeststellungsbehörde umfassend überprüfen zu können, wird der Bundesnetzagentur Gelegenheit gegeben, zu dem Freistellungsvorhaben und den Erläuterungen im Antrag Stellung zu nehmen. Durch die Beteiligung der kommunalen Verkehrsunternehmen wird sichergestellt, dass deren Planungen für eine mögliche Nutzung der Flächen für den öffentlichen Verkehr im Rahmen des Entwicklungsverfahrens bekannt werden und die Planfeststellungsbehörde bei Bedarf einen Vorbehalt nach Absatz 5 vorsehen kann.*

### **Zu Absatz 5**

*Grundstücke, die nicht mehr für eisenbahnbetriebliche Zwecke benötigt werden, die aber für eine künftige Nutzung als Betriebsanlage für den öffentlichen Personenverkehr in Betracht kommen, sollen soweit wie es im Freistellungsverfahren nach § 23 AEG festgestellt wird, unter Vorbehalt in die kommunale Planungshoheit übergehen. Damit wird sichergestellt, dass mit Blick auf die künftige Nutzung des Grundstücks als Betriebsanlage des öffentlichen Personenverkehrs keine kommunalen Planungsvorhaben vorweggenommen werden, die einer solchen Nutzung im Weiteren entgegenstehen könnten. Die Anwendung von § 28 Personenbeförderungsgesetz bleibt hiervon unberührt.*

### **Zu Absatz 6**

*Der bisherige Absatz 3 wird unverändert in Absatz 6 überführt.“*

### 3. Entscheidungspraxis des EBA zu § 23 AEG

- a) Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) vertritt zur Neufassung des § 23 AEG die Auffassung, dass eine Freistellung nur noch erfolgen könne, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht **und** auf den Flächen Vorhaben realisiert werden sollen, die ebenfalls kraft Gesetzes im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen.

Damit kann eine Freistellung von Bahnbetriebszwecken z. B. nur zugunsten der Landesverteidigung, von bestimmten Bundes-Fernstraßen-Vorhaben (vgl. § 1 Abs. 3 FStrAbG) oder von Wind- und Solaranlagen erfolgen (vgl. § 2 EEG 2023).

Der Bau von Wohnungen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen gehört nicht zu den Vorhaben, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen (vgl. Schreiben des Deutschen Städtetages an seine Mitglieder vom 29.05.2024, **Anlage 18**).

Dies bedeutet, dass für städtebauliche Vorhaben eine Freistellung von Bahnbetriebszwecken auch dann ausscheidet, wenn kurz-, mittel- oder langfristig kein Eisenbahn-Verkehrsbedürfnis mehr besteht. Auch in diesen Fällen kann das städtebauliche Planungsinteresse der Gemeinde das durch § 23 Abs. 1 AEG fingierte überragende öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung oder Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur nicht überwinden.

- b) Die Entscheidungspraxis des EBA zu Freistellungsanträgen gem. § 23 AEG in der neuen Fassung des Gesetzes vom 22.12.2023 bestätigt diese Maßgaben.

Im Einzelnen:

- c) Soweit im Beteiligungsverfahren ein Planungsträger oder ein Verkehrsunternehmen Einwendungen gegen das Freistellungsverfahren

erhebt und glaubhaft geltend macht, dass die Flächen weiterhin für Bahnbetriebszwecke benötigt werden, wird der **Freistellungsantrag abgelehnt**. Dies entspricht auch der Vorgehensweise bei der alten Rechtslage nach § 23 AEG a. F.

So hat das EBA z. B. einen Antrag der Gemeinde **Krauchenwies** auf Freistellung aufgrund der Stellungnahmen der Stadt Meßkirch als Eisenbahninfrastrukturunternehmen Ablachtalbahn sowie des Ministeriums für Verkehr und der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg abgelehnt. Insoweit wurde ein Interesse geltend gemacht, die stillgelegte Bahnstrecke zu reaktivieren. Die Konzerngesellschaften der DB AG hatten erklärt, dass die Freistellungsflächen nicht mehr länger für Bahnbetriebszwecke benötigt werden.

Zur Begründung der Entscheidung verweist das EBA darauf, dass der bisher schon strenge Maßstab, der bei der gebundenen Entscheidung über den Freistellungsantrag anzulegen war, durch die Neufassung des Gesetzes noch einmal verstärkt wurde. Der Erhalt der Eisenbahninfrastruktur genieße daher auch Vorrang im Hinblick auf künftige Nutzungen (Bescheid vom 11.07.2024 – AZ.: 591pf/023-2024#002, **Anlage 19**).

Ähnlich hat das EBA über einen Freistellungsantrag der Gemeinde **Lonsee** entschieden. Auch hier wurde vom Land Baden-Württemberg ein Verkehrsinteresse geltend gemacht, dass die städteplanerischen Absichten der Gemeinde überwiegen. Die Konzerngesellschaften der DB AG hat kein Nutzungsinteresse geltend gemacht (Bescheid vom 12.04.2024 – Az.: 591pf/022-2023#017, verfügbar über die Homepage [www.eba.bund.de](http://www.eba.bund.de)).

- d) Freistellungsanträge werden nach der neuen Gesetzeslage **positiv beschieden**, wenn im Verfahren kein Verkehrsbedürfnis mehr geltend gemacht wird und für das mit der Freistellung verfolgte Projekt ein gesetzlich festgestelltes überragendes öffentliches Interesse besteht.



So hat das EBA einen Freistellungsantrag im Gebiet der Gemeinde **Weisen** (Landkreis Prignitz) für ein Straßenbauprojekt positiv beschieden, weil im Verfahren kein Verkehrsbedürfnis geltend gemacht wurde. Die DB InfraGO AG hatte im Rahmen der Entbehrlichkeitsprüfung bestätigt, dass die beantragten Flächen nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigt werden und sich auf der Fläche auch keine für den Bahnbetrieb notwendigen Eisenbahnbetriebsanlagen mehr befinden. Andere Planungsträger hatten ebenfalls kein Verkehrsbedürfnis geltend gemacht.

Die Freistellung konnte erfolgen, weil die Fläche für den Bau BAB 14 zwischen Magdeburg und Schwerin notwendig war. Dieser Ausbau war bereits im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) in der Kategorie des vordringlichen Bedarfs ausgewiesen. Für dieses Vorhaben bejahte das EBA das überragende öffentliche Interesse und stellte fest, dass eine Freistellung nach § 23 AEG beschieden werden kann (Bescheid vom 28.02.2024 für Flächen in der Gemeinde Weisen, Az.: 511pf/269-2305#023, **Anlage 20**).

- e) Freistellungsanträge werden **abgelehnt**, wenn zwar im Verfahren kein konkretes Interesse an der Aufrechterhaltung oder Nutzung der Eisenbahninfrastruktur festgestellt wird, aber (nur) ein städtebauliches Projekt verfolgt wird.

Für solche Projekte besteht nach Auffassung des EBA kein überragendes öffentliches Interesse. Sie sind ungeeignet, das von § 23 Abs. 1 AEG fingierte öffentliche Interesse zu überwinden. Der Freistellungsantrag wird abgelehnt.

So hat das EBA einen Antrag auf Freistellung der Stadt **Minden** abgelehnt. Die zur Freistellung beantragten Grundstücke befanden sich auf dem brachliegenden Areal des ehemaligen Güterbahnhofs in Minden. Die Stadt stellte für diese Grundstücke einen Bebauungsplan „Gewerbequartier am ehemaligen Güterbahnhof“ auf.

Im Verfahren wurde kein Interesse an der weiteren Nutzung der Eisenbahninfrastruktur geltend gemacht. Das EBA hat sogar festgestellt, dass langfristig eine Nutzung der betreffenden Fläche im Rahmen der ehemaligen Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten sei, weil ein größerer Abstand der zur Freistellung der beantragten Fläche von Schienenanlagen bestehe und dazwischen bereits größere freigestellte Flächen liegen. Für künftige kapazitätssteigernde Ausbaumaßnahmen scheide das Grundstück „mit allerhöchster Wahrscheinlichkeit“ aus.

Dennoch konnte die Freistellung nicht erfolgen, weil die für die Freistellung vorgetragenen Tatsachen das in § 23 Abs. 1 und 2 AEG normierte überragende öffentliche Interesse am Betriebszweck des Grundstücks nicht überwiegen. Der vorgetragene Zweck, das Flurstück für die städtebauliche Entwicklung des umliegenden Viertels zu nutzen, stelle zwar ein berechtigtes öffentliches Interesse dar. Dieses Interesse stehe gleichwohl in seinem Rang unter einem bundesgesetzlich festgeschriebenen überragenden öffentlichen Interesse. Aus dieser Wertungsentscheidung des Gesetzgebers folge unmittelbar eine gesetzliche Gewichtungsvorgabe in der Form, dass der Bahnbetriebszweck nur in Ausnahmefällen überwunden werden könne. Das städtebauliche Interesse der Antragstellerin könne das überragende öffentliche Interesse am Eisenbahnbetriebszweck deshalb nicht überwinden, der Freistellungsantrag wurde abgelehnt (vgl. Bescheid vom 18.11.2024 für ein Flurstück in der Gemeinde Minden, Az.: 641pf/012-2024#001, **Anlage 21**).

Mit vergleichbarer Argumentation hat das EBA einen Antrag der Stadt **Bramsche** auf Freistellung abgelehnt. Die Stadt hatte geltend gemacht, dass die Flächen für das Sanierungsgebiet „Bahnhofsumfeld“ benötigt werden. Laut dem Masterplan sei ursprünglich der Bau eines Hotels beabsichtigt gewesen. Nunmehr sei ein Mobility Hub vorgesehen. Der Bebauungsplan dazu sei bereits erlassen worden.

Im Freistellungsverfahren wurden von den beteiligten Planungsträgern keine Bedenken geltend gemacht. Ein eisenbahnrechtliches Nutzungsinteresse wurde nicht vorgebracht.

Gleichwohl konnte aus Sicht des EBA kein Interesse vorgebracht werden, das ebenfalls gesetzlich im überragenden öffentlichen Interesse steht oder diesem solch ein Wert beigemessen wird. Die Wiedererlangung der Planungshoheit über die Flächen aus Gründen der Sanierung des Bahnhofsumfelds stelle kein solches Interesse dar (Bescheid vom 10.12.2024 für mehrere Flurstücke in der Stadt Bramsche, Az.: 581pf/028-2024#009, **Anlage 22**).

- f) Im Übrigen werden Freistellungsanträge für Projekte, bei denen kein gesetzlich festgestelltes überragendes öffentliches Interesse besteht, vom Eisenbahn-Bundesamt nur in seltenen Ausnahmefällen positiv beschieden.

Voraussetzung ist, dass kein Planungsträger die weitere Nutzung für Bahnbetriebszwecke geltend gemacht hat und eine Nutzung der Flächen als Eisenbahnbetriebslage faktisch unmöglich (z. B. wegen der Insellage) ist oder nicht mehr „denkbar“ erscheint.

So hat das EBA einen Freistellungsantrag der Gemeinde **Reichenbach/Vogtl.** abgelehnt. Der Freistellungsantrag betraf ein kleineres Grundstück in der Gemeinde, das von der Gemeinde an einen Gewerbebetrieb verkauft wurde und von diesem Betrieb genutzt werden sollte.

Eine Nutzung des Grundstücks für eisenbahnbetriebliche Zwecke war nicht mehr zu erwarten, die Konzernbetriebsgesellschaften der Deutschen Bahn AG haben dem Antrag zugestimmt. Im Freistellungsverfahren wurde kein Verkehrsbedürfnis geltend gemacht.

Ausnahmsweise konnte sich das Interesse an der Nutzung des Grundstücks durch einen Gewerbebetrieb gegenüber dem gesetzlich von

§ 23 Abs. 1 AEG fingierten überragenden öffentlichen Interesse durchsetzen. Aufgrund der isolierten Lage des Grundstücks war eine eisenbahnbetrieblich sinnvolle Nutzung ausgeschlossen. Nachdem es für das Grundstück faktisch an einem Bahnbetriebszweck fehle, bestehe auch kein überragendes öffentliches Interesse am Fortbestehen der eisenbahnrechtlichen Widmung (Bescheid vom 27.05.2024, Az.: 521pf/024-2024#002, Anlage 23; ähnlich Bescheid vom 28.03.2024, Az.: 591pf/022-2023#012 für ein Grundstück in Meckenbeuren).

Die Freistellung in solchen Fällen erfolgt nur ganz ausnahmsweise und wenn jede weitere eisenbahnbetriebliche Nutzung wegen spezieller Eigenschaften des (kleinen) Grundstücks unmöglich ist bzw. nicht mehr „denkbar“ erscheint.

- g) Von diesen seltenen Ausnahmefällen für kleine Flächen in Insellage abgesehen können städtebauliche Interessen das vom Gesetzgeber durch § 23 Abs. 1 AEG fingierte Nutzungsinteresse selbst dann nicht mehr überwinden, wenn im Freistellungsverfahren von keinem Planungsträger weitere Nutzungsinteressen für Eisenbahnbetriebszwecke geltend gemacht werden.

Solche Nutzungsinteressen für Eisenbahnbetriebszwecke müssen nach der Entscheidungspraxis des EBA auch nicht ansatzweise konkretisiert werden. Für das EBA ist es ausreichend, dass der Gesetzgeber ein entsprechendes überragendes öffentliches Nutzungsinteresse geregelt hat. Städtebauliche Nutzungsinteressen sind nicht geeignet, dieses fingierte Interesse zu überwinden.

- h) Der damalige Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Herr Michael Theurer MdB hat in einem Schreiben vom 18.07.2024 auf Anfrage eines Bundestagesabgeordneten zur Neuregelung des § 23 AEG Stellung genommen.

Er führt Folgendes aus:

*„Aufgrund der Neuregelung des § 23 AEG muss das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) im Rahmen seiner Entscheidung das Interesse des Antragstellers gegenüber dem überragenden – und damit höchstrangigen – Interesse am Bahnbetriebszweck gewichten. Das BMDV teilt die Rechtsauffassung des EBA, dass sich der Bahnbetriebszweck in der Abwägung gegenüber anderen öffentlichen Belangen regelmäßig durchsetzen wird, soweit diesen nicht zumindest ein – gesetzlich – gleichwertiger Rang zugesprochen werden kann. Dies wäre beim Wohnungsbau tatsächlich nicht der Fall.“*

Der Parlamentarische Staatssekretär erkennt an, dass die Neuregelung zu Härten führen kann. Deshalb prüfe das BMDV aktuell, ob die kurzfristige Einführung einer Übergangsregelung für Freistellungsverfahren, die vor Inkrafttreten des Genehmigungsbeschleunigungsgesetzes beantragt wurden, Abhilfe schaffen könne (vgl. Schreiben Parlamentarischer Staatssekretär Theurer vom 18.07.2024, **Anlage 24**).

Eine solche Übergangsregelung wurde bisher nicht erlassen. Sie würde der Beschwerdeführerin auch nicht weiterhelfen, weil auf den Grundstücken des Gleisvorfeldes aktuell noch Eisenbahnbetrieb stattfindet und deshalb die Freistellung auch noch nicht beantragt werden konnte. Eine Freistellung kann erst im zeitlichen Zusammenhang mit der Inbetriebnahme des Kopfbahnhofs beantragt werden, dann entfällt das Verkehrsbedürfnis für die Flächen des Gleisvorfeldes.

#### **4. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU vom 15.10.2024**

- a) Nachdem die Konsequenzen der Neuregelung des § 23 AEG für städtebauliche Vorhaben deutlich geworden sind, wurde von verschiedener Seite eine Neuregelung gefordert (vgl. z. B. das Schreiben des Deutschen Städtetags an seine Mitglieder vom 29.05.2024, Anlage 18).

Auch der Oberbürgermeister der Beschwerdeführerin hat in einem Schreiben vom 30.08.2024 unter anderem an den Bundesverkehrsminister, die Bundesbauministerin und an alle Bundestagsabgeordneten

um Unterstützung bei der Realisierung des Projekts Stuttgart Rosenstein gebeten. Die letzte Änderung des § 23 AEG blockiere die Möglichkeit, die über 85 ha Fläche im Zentrum der Landeshauptstadt Stuttgart für das Wohnungsbauprojekt Stuttgart Rosenstein zu nutzen (Schreiben vom 30.08.2024, **Anlage 25**).

- b) Die **Fraktion der CDU/CSU** hat am 15.10.2024 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Freistellungsvoraussetzungen des § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vorgelegt (BT-Drs. 20/13358).

Mit dem Gesetzentwurf soll die vor Inkrafttreten des Gesetzes vom 22.12.2023 geltende alte Fassung des § 23 AEG im Wesentlichen wiederhergestellt werden. Nach dem Gesetzentwurf stellt die zuständige Planfeststellungsbehörde die Freistellung fest, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist. Das gesetzlich fingierte überragende öffentliche Interesse am Bahnbetriebszweck des Grundstücks entfällt.

- c) Der Gesetzentwurf wurde vom Bundestag in der ersten Beratung am 17.10.2024 in die Ausschüsse überwiesen (vgl. BT-Plenarprotokoll 20/194, S. 25291D-25293B).
- d) Am Montag, **02.12.2024** führte der Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU durch (vgl. [www.bundestag.de/ausschuesse/a15\\_verkehr/anhoerungen/1030020-1030020](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a15_verkehr/anhoerungen/1030020-1030020)).

Es wurden mehrere Sachverständige angehört (vgl. Ausschussdrucksachen 20 (15) 307-A bis 20 (15) 307-G).

Einige Sachverständige sprachen sich für die Beibehaltung der bisherigen Regelung aus (Joachim Berends, Vorstand der Bentheimer Eisenbahn AG und Dr. Werner Sauerborn, Aktionsbündnis gegen Stuttgart 21).

Zum Teil wurde – entgegen der Entscheidungspraxis des EBA (siehe oben A. V. 3.) und der Auffassung des BMDV – behauptet, die Regelung enthalte kein absolutes Entwidmungsverbot (Prof. Dr. Urs Kramer).

Mehrere Sachverständige befürworteten den Gesetzentwurf ausdrücklich.

Die Senatorin für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt des Landes Berlin, **Frau Ute Bonde** plädierte für eine Abwägung der Schieneninfrastruktur auf der einen Seite, aber auch des dringenden Wohnungsbedarfs auf der anderen Seite. Sie stellte zurecht fest, dass es eine solche Abwägung derzeit nicht gebe. Das EBA gehe immer von einem „überragenden öffentlichen Interesse“ des Erhalts der Bahnflächen aus und stelle dies immer an die erste Stelle.

Herr **Rolf Gaßmann**, der Vorsitzende des Deutschen Mieterbundes Baden-Württemberg, teilte mit, mit Entsetzen hätten die Stuttgarter Bürger und der Mieterverein im Juli diesen Jahres zur Kenntnis nehmen müssen, dass der Wohnungsbau auf den freiwerdenden Bahnflächen durch die Änderung des AEG nicht mehr möglich sei. Wenn bei der Formulierung und Verabschiedung des Gesetzes ein bedauerlicher Fehler unterlaufen sei, müsse dieser korrigiert werden. Es dürfe nicht sein, dass nach 30 Jahren Planungs- und Bauzeit für Stuttgart 21 die danach freiwerdenden innerstädtischen Bahnflächen nicht mehr für die ursprünglich vorgesehenen städtebaulichen Zwecke verwendet werden dürfen, sondern als Brachflächen nutz- und sinnlos die Innenstadt zerteilen und ungenutzt bleiben sollen.

Herr **Prof. Hilmar von Lojewski**, Beigeordneter des Deutschen Städtetages begrüßte den Gesetzentwurf ebenfalls. Er stellte fest, es gebe eine ganze Reihe von Beispielen verhinderter oder gestoppter Stadtentwicklungen als Folge der Neuregelung des § 23 AEG. Es wäre ein Fiasko, wenn diese Themen wegen einer Blockade nicht weiterbearbeitet werden könnten. Er habe Verständnis dafür, dass der

Gesetzgeber verhindern will, dass Bahnflächen entwidmet werden, die man perspektivisch noch gebraucht hätte. Die Flächen, von denen man aber spreche, seien seit Jahrzehnten in der Entwicklung und durch notarielle Kaufverträge belegt. Diese Flächen seien jetzt durch das EBA blockiert (vgl. Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, **Anlage 26**).

Der Bürgermeister der Beschwerdeführerin für Städtebau, Wohnen und Umwelt, **Herr Peter Pätzold**, machte geltend, durch die Gesetzesänderungen würden wichtige Planungen und Wohnungsbauprojekte in deutschen Zentren wie etwa die Planungen für das Jahrhundertprojekt Stuttgart Rosenstein verhindert. Dieses Projekt umfasse die Schaffung von bis zu 5.700 Wohnungen für über 10.000 Menschen im Herzen der Landeshauptstadt Stuttgart.

Herr Bürgermeister Pätzold erinnerte daran, dass die Beschwerdeführerin bereits im Jahr 2001 die freiwerdenden Flächen gekauft habe. Im Vertrauen auf die Freistellungsmöglichkeit werde das Projekt Stuttgart 21, zu dem auch ganz wesentlich die städtebaulichen Vorteile zählen, seit Jahrzehnten umgesetzt. Zudem sei das Projekt Stuttgart 21 bei der Volksabstimmung 2011 auch mit der Schaffung von Wohnraum beworben worden (vgl. Stellungnahme Bürgermeister Peter Pätzold vom 28.11.2024, **Anlage 27**).

## **B. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde**

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist damit die Neuregelung des § 23 AEG durch das Gesetz vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409), durch das

- gesetzlich festgestellt wird, dass der Bahnbetriebszweck eines Grundstücks, das Betriebsanlage einer Eisenbahn ist oder auf dem sich eine Betriebsanlage einer Eisenbahn befindet, im **überragenden öffentlichen Interesse** liegt und damit der Aufrechterhaltung sowie der Weiterentwicklung der



Eisenbahninfrastruktur im Rahmen der kurz-, mittel- und langfristig prognostizierbaren zweckentsprechenden Nutzung dient,

- die Freistellung von Bahnbetriebszwecken nur noch festgestellt werden kann, wenn das Interesse des Antragstellers an der Freistellung das in § 23 Abs. 1 AEG genannte überragende öffentliche Interesse überwiegt (§ 23 Abs. 2 Satz 1 AEG), was nur bei Projekten möglich ist, bei denen das überragende öffentliche Interesse ebenfalls gesetzlich festgestellt ist, nicht aber bei Städtebauprojekten.

## **C. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde**

### **I. Beschwerdefähigkeit**

#### **1. Gemeinde**

- a) Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG und § 91 Satz 1 BVerfGG sind Gemeinden beschwerdefähig.
- b) Die Beschwerdeführerin ist damit als Gemeinde beschwerdefähig.

#### **2. Vertretungsbefugnis**

- a) Die Vertretungsbefugnis richtet sich nach dem Kommunalrecht des jeweiligen Landes, hier also nach der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.07.2000 (GBl. S. 581, berichtigt S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.11.2024 (GBl. 2024 Nr. 98).
- b) Die Gemeinde wird danach durch den Oberbürgermeister nach außen vertreten (§ 42 Abs. 1 Satz 2 GemO). Der Oberbürgermeister hat dem Unterzeichner Vollmacht erteilt (vgl. Anlage 1).

Die Erhebung der Verfassungsbeschwerde wurde vom Gemeinderat der Beschwerdeführerin in der Sitzung vom 07.11.2024 mehrheitlich

bei acht Gegenstimmen beschlossen (Niederschriftsauszug aus der Sitzung des Gemeinderats vom 07.11.2024, **Anlage 28**).

## II. Beschwerdegegenstand

Gegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerde sind nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG und § 91 BVerfGG ausschließlich **Gesetze** (BVerfGE 147, 185 Rn. 36).

Der von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG angeordnete Vorrang der Verfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht greift bei der Rüge der Unvereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz nicht ein (BVerfGE 1, 167, 137; Scheffczyk, in: Walter/Grünwald, BVerfGG, 2020, § 91 Rn. 53).

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen § 23 AEG und damit gegen ein Bundesgesetz. § 23 AEG ist tauglicher Beschwerdegegenstand.

## III. Beschwerdebefugnis

### 1. Prüfungsmaßstab

- a) Die Gemeinde ist beschwerdebefugt, wenn sie eine mögliche Verletzung ihres Rechtes auf Selbstverwaltung aus Art. 28 GG ausreichend substantiiert behauptet (BVerfGE 119, 331, 351).

Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist keine abstrakte Normenkontrolle, die Gemeinde muss deshalb eine Verletzung des eigenen Selbstverwaltungsrechts rügen.

- b) Die Beschwerdebefugnis setzt weiter voraus, dass die Gemeinde **selbst, gegenwärtig** und **unmittelbar** durch die angegriffene Rechtsnorm betroffen ist (BVerfGE 147, 185 Rn. 36 ff.).

Selbstbetroffenheit ist gegeben, wenn die Beschwerdeführerin Adressatin der Regelung ist.

Gegenwärtig ist die Betroffenheit, wenn die angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung der Gemeinde aktuell und nicht nur virtuell einwirkt, wenn das Gesetz die Gemeinde mit Blick auf seine zukünftig eintretende Wirkung zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie die Gemeinde in Zukunft von der Regelung betroffen sein wird (BVerfGE 119, 181, 212; Scheffczyk, in: Walter/Grünwald, BVerfGG, 2020, § 91 Rn. 26 f.).

Grundsätzlich gilt auch das Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit für die Kommunalverfassungsbeschwerde. Bei der Jedermann-Verfassungsbeschwerde liegt die unmittelbare Betroffenheit vor, wenn die angegriffenen Rechtsnormen die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändern, ohne eines weiteren Vollzugs zu bedürfen (BVerfGE 126, 112, 133).

Dieses Kriterium kann für die kommunale Verfassungsbeschwerde aber dann nicht gelten, wenn ein Gesetz angegriffen wird, weil sich Gemeinden nicht gegen behördliche oder gerichtliche Vollzugsmaßnahmen wehren können (BVerfGE 137, 108 Rn. 62). Würde man Gemeinden unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität darauf verweisen, zunächst die für das jeweilige Rechtsgebiet zuständigen Fachgerichte anzurufen, könnten sie die Entscheidungen nicht mehr mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angreifen. Die Jahresfrist für die Erhebung der Kommunalverfassungsbeschwerde wäre dann bereits abgelaufen. Dementsprechend können Gemeinden nicht darauf verwiesen werden, zunächst einen gegen den Vollzugsakt eröffneten Rechtsweg zu beschreiten.

## **2. Selbstbetroffenheit der Beschwerdeführerin**

- a) Die Beschwerdeführerin ist nach diesen Grundsätzen durch die Neuregelung des § 23 AEG selbst in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht betroffen.

Die Beschwerdeführerin macht mit dieser Verfassungsbeschwerde durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Rechte geltend, konkret ihre Planungshoheit (zum Schutz der Planungshoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vgl. BVerfGE 56, 298, 312 f.; 76, 107, 118 f.; 138, 1 Rn. 59; 147, 185 Rn. 88 und ausführlich unten D. I. und II.).

- b) Die Beschwerdeführerin ist wegen ihrer Planungshoheit auch selbst Adressatin der Regelung. Sie ist nach § 23 Abs. 2 Nr. 3 AEG berechtigt, einen Freistellungsantrag für Grundstücke in ihrem Gemeindegebiet zu stellen.

Selbst wenn die Antragstellerin den Freistellungsantrag nicht selbst stellt, ist sie von der Regelung selbst betroffen. Nach § 23 Abs. 5 Satz 1 AEG endet mit der Freistellungsentscheidung die eisenbahnrechtliche Fachplanungshoheit. Das Grundstück unterliegt damit nach § 23 Abs. 5 Satz 2 AEG der kommunalen Planungshoheit, soweit keine vorrangige Nutzung für den Betrieb von Verkehrssystemen nach dem Personenbeförderungsgesetz erfolgen soll. Dies bedeutet, dass die Antragstellerin von einer Freistellungsentscheidung oder ihrer Ablehnung immer selbst betroffen wird, weil diese Entscheidung unmittelbare Auswirkungen auf ihre Planungshoheit hat.

- c) Die Beschwerdeführerin ist nach alldem durch § 23 AEG selbst in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffen.

### **3. Gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführerin**

- a) Die Beschwerdeführerin ist durch die Neuregelung gegenwärtig und – soweit dieses Kriterium für die kommunale Verfassungsbeschwerde überhaupt Wirkung entfaltet – auch unmittelbar in ihrer Planungshoheit betroffen. Die Vorschrift wirkt aktuell und nicht nur virtuell auf die Beschwerdeführerin ein. Es ist bereits jetzt klar abzusehen, dass und wie die Beschwerdeführerin in Zukunft von § 23 AEG betroffen sein wird.

- b) Wird § 23 AEG nicht geändert und verbleibt es bei der bisherigen Fassung, ist bereits jetzt absehbar, dass Freistellungsentscheidungen für die Flächen des Gleisvorfeldes selbst dann nicht ergehen werden, wenn nach der Inbetriebnahme des neuen Durchgangsbahnhofs kein Verkehrsbedürfnis mehr für das Gleisvorfeld besteht.

Nach der dargestellten Entscheidungspraxis des EBA (oben A. V. 3.) zur Neuregelung des § 23 AEG ist klar absehbar, dass für die großen Flächen des Stuttgarter Gleisvorfeldes keine Freistellungsentscheidung ergehen kann. Das EBA legt § 23 AEG im Einklang mit seinem Wortlaut und der Gesetzesbegründung dahingehend aus, dass an jedem Grundstück, das selbst Betriebsanlage einer Eisenbahn ist oder auf dem sich eine Betriebsanlage einer Eisenbahn befindet, ein überragendes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung sowie der Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur besteht. Dies gilt auch für Grundstücke, auf denen sich keine Betriebsanlagen mehr befinden, auf denen die Betriebsanlagen also bereits abgebaut wurden (§ 23 Abs. 2 Satz 2 AEG). Dieses überragende öffentliche Interesse wird vom Gesetzgeber bei jedem Grundstück, das Betriebsanlage einer Eisenbahn ist, fingiert. Die Zweckbestimmung dieser Grundstücke soll nach der Auslegung des § 23 Abs. 1 AEG durch das EBA auch dann aufrechterhalten werden, wenn es selbst langfristig kein Verkehrsinteresse mehr gibt. Die Grundstücke verbleiben damit unter dem eisenbahnrechtlichen Fachplanungsvorbehalt, es findet eine „Bodenbevorzugung“ für Eisenbahnbetriebszwecke statt.

Diese gesetzliche Fiktion greift nach der Auslegung des EBA nur in absolut seltenen Ausnahmefällen nicht mehr ein, wenn eine Wiederaufnahme des Eisenbahnbetriebszwecks faktisch unmöglich ist. Dies wurde vom EBA bisher nur bei sehr kleinen Grundstücken in Insellage bejaht, bei denen eine Wiederaufnahme einer eisenbahnbetrieblichen Nutzung praktisch ausgeschlossen ist. Diese Voraussetzungen liegen bei den großen Flächen des Stuttgarter Gleisvorfeldes nicht vor. Zwar werden die Flächen des Gleisvorfeldes nach Inbetriebnahme des

Durchgangsbahnhofs vom Eisenbahnnetz abgetrennt. Allerdings ist die Wiederherstellung einer Verbindung grundsätzlich „denkbar“, selbst wenn sie bahnbetriebstechnisch und wirtschaftlich nicht sinnvoll ist.

In solchen Fällen lehnt das EBA die Freistellung ab.

- c) Die gegenwärtige Betroffenheit der Beschwerdeführerin lässt sich auch nicht mit dem Argument verneinen, dass eine Freistellungsentscheidung nach § 23 AEG bereits deshalb nicht möglich wäre, weil es auch nach Inbetriebnahme des Durchgangsbahnhofs noch ein Verkehrsbedürfnis für das Gleisvorfeld gebe.

In der öffentlichen Diskussion wird zwar behauptet, dass auch nach Inbetriebnahme des Durchgangsbahnhofs noch ein Schienenverkehr über das Gleisvorfeld bis zum ehemaligen Stuttgarter Kopfbahnhof abgewickelt werden könnte. Es wird darauf verwiesen, dass die Gäubahn, die von Norden herkommend an den Stuttgarter Kopfbahnhof anbindet, weiterhin oberirdisch über das Gleisvorfeld fahren könnte und damit noch ein Verkehrsbedürfnis besteht.

Diese Darlegungen stehen im Widerspruch zu den Planfeststellungsentscheidungen für Stuttgart 21 und den Planungen der maßgeblichen Verkehrsträger. Sie sind damit nicht belastbar und können die gegenwärtige Betroffenheit der Beschwerdeführerin nicht in Frage stellen.

Die Aufgabe der Nutzung des Gleisvorfeldes ist Gegenstand der Planfeststellungsentscheidungen für Stuttgart 21. Diese Entscheidungen stellen fest, dass der Eisenbahnverkehr auf dem Gleisvorfeld künftig aufgegeben wird.

Maßgeblich ist dafür insbesondere der Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamtes vom 28.01.2005 für den Umbau des Bahnknotens „Projekt Stuttgart 21“, Planfeststellungsabschnitt 1.1 (Talquerung mit neuem Hauptbahnhof). Dort wird auf Seite 156 f. zu

den städtebaulichen Aspekten des Knotenumbaus Stellung bezogen. Den Planfeststellungsbeschluss fügen wir als **Anlage 29** bei.

Dort wird klargestellt, dass das städtebauliche Potenzial des Vorhabens ein zulässiges Planungsziel sein kann und dass das beantragte Vorhaben auch geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen. Da durch die geplante Umgestaltung des Bahnknotens ein Großteil der Zulaufgleise sowie der Bahnhof selbst im Tunnel geführt werden, können insgesamt über 100 ha Bahnfläche einer städtebaulichen Neuordnung und Nutzung zugeführt werden. Es wird festgestellt, dass die Landeshauptstadt Stuttgart in Übereinstimmung mit dem Projekt Stuttgart 21 ihren Flächennutzungsplan fortgeschrieben, Grundstücke auf dem freigewordenen bzw. freiwerdenden Areal erworben habe und in einem Rahmenplan bereits Vorstellungen über die künftige Nutzung entwickelt habe. Dies dokumentiere das „überragende städtebauliche Interesse der Landeshauptstadt an diesem Bahnprojekt“.

Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg hat diese Auffassung bestätigt (vgl. oben A. I. 2.).

Die Planfeststellung für das Projekt Stuttgart 21 geht also davon aus, dass es künftig keine oberirdische Anbindung des Stuttgarter Hauptbahnhofs mehr über das Gleisvorfeld geben wird.

Dies steht im Einklang mit den Planungen der maßgeblichen Verkehrsträger.

Die Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG haben mehrfach erklärt, dass sie nach Inbetriebnahme des Durchgangsbahnhofs kein Interesse mehr an einem Eisenbahnverkehr auf dem Gleisvorfeld haben. Sie sind nach § 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG (rechtsgestaltende Wirkung des Planfeststellungsbeschlusses) an die Ergebnisse der Planfeststellung gebunden. Sie werden entsprechend den Planfeststellungsbeschlüssen für Stuttgart 21 und ihren vertraglichen

Verpflichtungen nach Inbetriebnahme des Durchgangsbahnhofs die Gleisanlagen auf dem Gleisvorfeld zurückbauen.

Auch das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg sieht langfristig kein Verkehrsbedürfnis für Eisenbahnverkehr auf dem Gleisvorfeld. Es hat zwei renommierte verkehrswissenschaftliche Institute mit einem Ausbaukonzept für den Eisenbahnknoten Stuttgart beauftragt (vgl. dazu oben A. IV. 3. und Anlage 16). Die Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Panoramabahn (Gäubahn) erhalten wird, allerdings soll die Anbindung nicht oberirdisch an den Stuttgarter Hauptbahnhof erfolgen, sondern über die S-Bahn (Nordkreuz) bzw. die P-Option.

Das Gleisvorfeld wird nicht benötigt, eine Station der Panoramabahn am ehemaligen Kopfbahnhof wird es deshalb nicht geben (vgl. auch Anlage 16, Abbildung 4).

Der gegenwärtigen Betroffenheit der Beschwerdeführerin durch die Neuregelung des § 23 AEG kann deshalb nicht entgegengehalten werden, dass die Freistellung bereits wegen eines noch bestehenden Verkehrsbedürfnisses auf dem Gleisvorfeld scheitern würde.

- d) Der gegenwärtigen Betroffenheit der Beschwerdeführerin kann weiter nicht entgegengehalten werden, dass vor der Freistellung von Eisenbahnbetriebszwecken nach § 23 Abs. 2 Satz 3 AEG noch eine bestandskräftige Stilllegung nach § 11 AEG zu erwirken wäre.

Befindet sich auf dem Grundstück eine Betriebsanlage, für deren dauerhafte Betriebseinstellung eine Stilllegung nach § 11 AEG zu erwirken ist, kann die Freistellungsentscheidung von Eisenbahnbetriebszwecken nach § 23 Abs. 2 Satz 3 AEG erst nach Eintritt der Bestandskraft der Stilllegungsentscheidung erfolgen.

Auf den Grundstücken des Gleisvorfeldes, für die eine städtebauliche Entwicklung vorgesehen ist, befinden sich zwar noch Betriebsanlagen



der Eisenbahn. Für deren dauerhafte Betriebseinstellung ist allerdings nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keine Stilllegung nach § 11 AEG zu erwirken.

Das **Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 05.07.2018** (3 C 21.16 – NVwZ 2019, 69) speziell zum Stuttgarter Gleisvorfeld entschieden, dass die DB Netz AG nicht nach § 11 AEG verpflichtet ist, die oberirdischen Anlagen des Stuttgarter Kopfbahnhofs nach Inbetriebnahme des neuen Durchgangsbahnhofs an Dritte zur Weiternutzung anzubieten.

Keine der Voraussetzungen, unter denen nach § 11 AEG ein Stilllegungsverfahren geboten sei, liege vor.

Der Betrieb von Strecken werde nicht eingestellt, weil sämtliche Verbindungen von und zum Stuttgarter Hauptbahnhof erhalten bleiben.

Der vorgesehene Rückbau des Kopfbahnhofs bewirke auch keine dauernde Einstellung des Betriebs eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs. Der Stuttgarter Hauptbahnhof werde nach dem Umbau mit den bisherigen Verknüpfungsmöglichkeiten als Durchgangsbahnhof weiterbetrieben.

Mit dem Rückbau werde auch nicht der Betrieb einer Serviceeinrichtung eingestellt. Wenn die mögliche Stilllegung einer Serviceeinrichtung nicht isoliert, sondern mit dem Umbau eines betriebswichtigen Bahnhofs erfolgte, bedürfe die Betriebseinstellung einer Serviceeinrichtung nicht der Durchführung eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG.

Die gegenwärtige Betroffenheit der Beschwerdeführerin durch § 23 AEG scheitert demnach nicht an dem vorherigen Erfordernis eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG, weil ein solches Verfahren beim Umbau des Stuttgarter Kopfbahnhofs nicht durchzuführen ist.

- e) Die gegenwärtige Betroffenheit der Beschwerdeführerin wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass bis zu der Möglichkeit der Stellung von Freistellungsanträgen für das Gleisvorfeld noch einige Zeit vergehen wird.

Der Beschwerdeführerin kann grundsätzlich nicht entgegengehalten werden, dass bis zur Möglichkeit der Stellung von Freistellungsanträgen noch Zeit vergehen wird. Die Beschwerdeführerin ist wegen der Jahresfrist für die Erhebung und Begründung der kommunalen Verfassungsbeschwerde aus § 93 Abs. 3 BVerfGG gehalten, die Verfassungsbeschwerde jetzt zu erheben und zu begründen. Wenn sie abwartet, bis die Freistellungsanträge gestellt und abgelehnt werden, kann sie keine zulässige Kommunalverfassungsbeschwerde mehr erheben. Da die kommunale Verfassungsbeschwerde gegen behördliche oder gerichtliche Vollzugsmaßnahmen nicht zulässig ist, könnte die Beschwerdeführerin keine Verfassungsbeschwerde mehr erheben. Eine Verneinung der gegenwärtigen Betroffenheit der Beschwerdeführerin wegen der bis zur Einstellung des Eisenbahnbetriebs noch vergehenden Zeit würde deshalb das auch der Beschwerdeführerin zustehende Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG verletzen.

Im Übrigen ist die verbleibende Zeit bis zum Gleisrückbau bereits jetzt überschaubar. Zum Teil wurden Eisenbahnanlagen (im C 1-Gebiet) bereits zurückgebaut. Die Planungsverfahren für den Rückbau wurden bereits eingeleitet. Die Rückbaumaßnahmen werden kontinuierlich durchgeführt, im größeren Umfang wird der Gleisrückbau nach der Inbetriebnahme des Durchgangsbahnhofs im Jahr 2026 beginnen.

Dazu im Einzelnen:

Vor der Stellung von Freistellungsanträgen nach § 23 AEG werden von der DB InfraGO AG in Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Grundstückskaufvertrag 2001 noch Planfeststellungsverfahren für den Rückbau der Gleisanlagen durchgeführt. Insoweit haben die Parteien

im 5. Änderungsvertrag eine Anpassung der Aufgabenverteilung vereinbart (vgl. dazu Pressemitteilung der Landeshauptstadt Stuttgart vom 04.05.2022, **Anlage 30**).

Nach diesen Vereinbarungen stellt die DB InfraGO AG die Planfeststellungsanträge für den Rückbau der Gleisanlagen in folgenden Teilgebieten des Grundstückskaufvertrages:

- Planfeststellungsabschnitt Logistikfläche (Teilbereich und Teilgebiet C);
- Planfeststellungsabschnitt Rückbau Teilgebiet A 2 und Eisenbahnüberführung Wolframstraße mit Teilen des Teilgebiets B;
- Planfeststellungsabschnitt Rückbau Betriebsgleise (Teilbereiche von Teilgebiet B und C).

Für diese Abschnitte werden Rückbau-Planfeststellungsanträge nach § 18 AEG gestellt, der Rückbau erfolgt hier also noch unter Geltung des Eisenbahnrechts. Nach Abschluss der Rückbaumaßnahmen wird die Freistellung nach § 23 AEG beantragt, damit die Beschwerdeführerin die städtebaulichen Planungen fortführen kann.

Im Teilgebiet B übernimmt die Beschwerdeführerin nach Einstellung des Eisenbahnbetriebs und der Freistellung nach § 23 AEG den Rückbau selbst im Rahmen des Bauplanungsrechts.

Die Planfeststellungsverfahren für den Rückbau sind bereits abgeschlossen bzw. weit fortgeschritten.

Für den Rückbau im Planfeststellungsabschnitt Logistikfläche hat das Eisenbahn-Bundesamt am 25.11.2024 den Plan festgestellt (**Anlage 31**).

Für den Planfeststellungsabschnitt Rückbau Teilgebiet A 2 und Eisenbahnüberführung (EÜ) Wolframstraße mit Teilen des Teilgebiets B

wurde der Planfeststellungsantrag am 20.01.2023 gestellt. Die öffentliche Auslegung der Unterlagen erfolgte in der Zeit vom 13.11.2023 bis zum 12.12.2023.

Im Planfeststellungsverfahren für den Rückbau der Betriebsgleise wurden die Antragsunterlagen am 19.12.2023 beim EBA eingereicht. Die öffentliche Auslegung der Unterlagen erfolgte in der Zeit vom 21.06.2024 bis einschließlich 22.07.2024.

- f) Die Beschwerdeführerin kann schließlich nicht darauf vertrauen, dass ihre Belange in einer verfassungskonformen Auslegung des § 23 AEG angemessen berücksichtigt werden.

Das Eisenbahn-Bundesamt hat zwar im Planfeststellungsbeschluss für den Rückbau der Logistikgleise vom 25.11.2024 (Anlage 31, S. 42 ff.) eine Bewertung der Reform des Freistellungsrechts für das Vorhaben Gleisrückbau vorgenommen.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin die Überplanung der Rückbauplanfeststellungsfläche mit urbaner wohnlicher und geschäftlicher Bebauung und parkähnlichen Anlagen beabsichtigt. Für das Rückbauplanfeststellungsverfahren sei dies aber ohne unmittelbaren Belang. Das Eisenbahnrecht trenne funktional zwischen Freistellungsverfahren und Planfeststellungsverfahren. Der Rückbau führe nicht zur Aufhebung des Bahnbetriebszwecks der Fläche, hierfür müsse ein eigenes Freistellungsverfahren des Grundstückseigentümers angestrengt werden. Eine Verschränkung beider Verfahren sei de lege lata nicht vorgesehen. Aus § 23 AEG ergäben sich deshalb keine unüberwindbaren Hindernisse für die Planungsziele des Gleisrückbaus.

Das Eisenbahn-Bundesamt hat es aber unter Berücksichtigung der Fernwirkungen des Vorhabens gleichwohl als vertretbar erachtet, die mit der Freistellung verbundenen städtebaulichen Planungen – zumindest cursorisch – mitzuberücksichtigen (vgl. Planfeststellungs-

beschluss vom 24.11.2024, Anlage 31, S. 43 ff.). In diesem Zusammenhang stellt das Eisenbahn-Bundesamt allerdings nochmals klar, dass der planfeststellungsrechtliche Prüfungsrahmen gesprengt würde, wenn er eine Freistellungsprüfung mit umfassen würde. Die Größe der antragsgegenständlichen Rückbaumaßnahme und der mit einer theoretischen Rekultivierung zu Betriebszwecken trotz ohnehin gebotener Modernisierungsmaßnahmen verbundene ökonomische Aufwand habe die Planfeststellungsbehörde jedoch zu einer Prüfung der Freistellungs Voraussetzungen bewegt. Da im Rahmen der Rückbauplanfeststellungsverfahren das Ergebnis des Freistellungsverfahrens nicht vorweggenommen werden könne, sei aber nur eine summarische Inzidenzprüfung angezeigt.

Insoweit hält das Eisenbahn-Bundesamt erneut fest, dass das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der Eisenbahninfrastruktur nach der gesetzgeberischen Wertung grundsätzlich überwiegt. Die Entwurfsplanung der Beschwerdeführerin lasse jedoch den Schluss zu einer im öffentlichen Interesse und der Daseinsvorsorge dienenden Überplanung zur in Teilen gemeinwohlorientierten städtebaulichen Entwicklung zu, die in den Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 GG falle und somit nicht grundsätzlich aussichtslos in Konkurrenz zum öffentlichen Interesse nach § 23 Abs. 1 AEG trete. Ein Aufrechterhaltungsinteresse an einer nicht mehr genutzten Bahnanlage werde dann zweifelhaft, wenn diese aufgrund einer mittels Volksabstimmung politisch und durch eine bestandskräftig legitimierte Grundsatzentscheidung des Infrastrukturbetreibers keiner vernünftigen nachhaltigen Nutzung mehr zugänglich sei und daher wegfallen könne. In diesem Falle könnten im öffentlichen Interesse liegende städteplanerische Erwägungen den Vorzug genießen.

Weiter stellt das Eisenbahn-Bundesamt ausdrücklich fest (PFB vom 24.11.2024, a. a. O., S. 45 f.), dass nach Beendigung der Baulogistik im Rahmen der Herstellung des Tiefbahnhofs kein Weiterbetrieb oberirdischer Anlagen im Gleisvorfeld mehr erforderlich sei und deshalb

kein Verkehrsbedürfnis mehr bestehe. Ob noch eine verbleibende Betriebsnotwendigkeit des Gleisvorfeldes angenommen werden könne, sei jedenfalls bezüglich des antragsgegenständlichen Abschnittes höchst fraglich. Eine Alternativnutzung der Zufahrtsgleise zum Hauptbahnhof sei nicht mehr sinnvoll möglich.

Die Ausführungen des Eisenbahn-Bundesamtes lassen die gegenwärtige Beschwer der Beschwerdeführerin durch § 23 AEG nicht entfallen. Sie sind nach ihrem eigenen Anspruch nur höchst vorsorglich und kursorisch. Rechtlich verbindlich sollen sie schon deshalb nicht sein, weil im Rückbau-Planfeststellungsverfahren die Freistellungs Voraussetzungen nicht geprüft werden.

Die Ausführungen des Eisenbahn-Bundesamtes stehen auch in einem gewissen Widerspruch zur Entscheidungspraxis der Behörde. Wie oben aufgezeigt (A. V. 3.) erfolgen unter Berücksichtigung der Neufassung des § 23 AEG grundsätzlich keine Freistellungen allein aus städtebaulichen Gründen. Insoweit geht das EBA auch unabhängig von einem entfallenden Verkehrsbedürfnis von einem gesetzlich fingierten überragenden öffentlichen Interesse auch aufgegebenen Bahnflächen aus. Diese Rechtsauffassung lässt sich auf den Gesetzeswortlaut und auch auf die Gesetzesbegründung stützen (vgl. BT-Drs. 20/8922, S. 19 ff.). Die Beschwerdeführerin kann deshalb nicht hinreichend sicher davon ausgehen, dass ihre Beschwer durch die Neufassung des § 23 AEG durch eine verfassungskonforme Auslegung entfällt. Gesetzeswortlaut und Gesetzesbegründung stehen einer solchen Auslegung entgegen. Eine solche Auslegung wird durch das Eisenbahn-Bundesamt auch nur für möglich gehalten bzw. angedeutet, im Planfeststellungsbeschluss vom 24.11.2024 aber nicht verbindlich geregelt.

#### **4. Rechtswegerschöpfung und allgemeiner Grundsatz der Subsidiarität**

- a) Vor Einlegung der kommunalen Verfassungsbeschwerde ist zwar grundsätzlich der Rechtsweg zu erschöpfen, § 90 Abs. 2 Satz 1

BVerfGG findet auch bei der Kommunalverfassungsbeschwerde Anwendung (BVerfGE 76, 107, 114 f.).

Dies gilt jedoch nicht, soweit sich die Beschwerdeführerin – wie hier – gegen ein formelles und nachkonstitutionelles Gesetz wendet. Die verfassungsrechtliche Überprüfung solcher Gesetze ist dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten.

- b) Der allgemeine Grundsatz der Subsidiarität gilt bei einer Kommunalverfassungsbeschwerde gegen förmliche Parlamentsgesetze nicht, weil es insoweit keine anderen zumutbaren prozessualen Mittel gibt, um den geltend gemachten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu beseitigen (BVerfGE 137, 108 Rn. 62; Scheffczyk, in: Walter/Grünewald, BVerfGG, 2020, § 91 Rn. 62).

## **5. Beschwerdefrist**

- a) Für die Kommunalverfassungsbeschwerde gilt ebenso wie für die Rechtssatzverfassungsbeschwerde die Fristvorschrift des § 93 Abs. 3 BVerfGG (BVerfGE 147, 185 Rn. 63).

Die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz kann danach nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes erhoben werden.

- b) Bei Gesetzesänderungen löst die Änderung des Gesetzes den Beginn der Jahresfrist erneut aus, wenn die Gesetzesänderung der Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm begründet oder verstärkt. Dies ist der Fall, wenn der Gesetzgeber das materielle Gewicht einer Regelung verändert, beispielsweise durch die Änderung eines Gesetzes rechtlich stärker belastende Wirkungen als bisher verursacht (BVerfGE 79, 1, 14). Das gleiche gilt, wenn durch die Gesetzesänderung für den Beschwerdeführer eine neue um zusätzliche Beschwerden geschaffen wird (BVerfGE 120, 274, 298; Hömig, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Stand: Juni 2023, § 93 Rn. 85).

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Die Verfassungsbeschwerde ist gegen die neue und zusätzliche Beschwer für die Beschwerdeführerin gerichtet, die durch die Neufassung des § 23 AEG durch das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich entstanden ist.

- c) Nach Art. 15 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich ist das Gesetz einen Tag nach einer Verkündung in Kraft getreten.

Das Bundesgesetzblatt (2023 I Nr. 409) wurde am 28.12.2023 ausgegeben, das Gesetz ist damit am 29.12.2023 in Kraft getreten.

Die Verfassungsbeschwerde wurde damit binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes erhoben und begründet.

## **6. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis**

- a) Die Beschwerdeführerin der kommunalen Verfassungsbeschwerde muss ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis haben. Die Verfassungsbeschwerde muss geeignet sein, im Erfolgsfall ihr Rechtsschutzziel zu erreichen (BVerfGE 86, 90, 106 f.).
- b) Im Erfolgsfall wird die Neufassung des § 23 AEG durch das Gesetz vom 22.12.2023 für nichtig erklärt (§ 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG).
- c) Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht die Nichtigkeitserklärung auf die Neufassung beschränkt und damit die alte Rechtslage wiederherstellt, wäre die Verfassungsbeschwerde geeignet, ihr Rechtsschutzziel zu erreichen. Nach § 23 AEG a. F. könnte das Stuttgarter Gleisvorfeld von Bahnbetriebszwecken freigestellt werden, weil kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht.
- d) Denkbar wäre auch eine bloße Unvereinbarkeitserklärung. § 23 AEG würde dann nicht für nichtig, sondern lediglich für unvereinbar mit Art. 28 Abs. 2 GG erklärt. Dem Gesetzgeber würde aufgegeben, innerhalb



einer bestimmten Frist eine verfassungskonforme Neuregelung zu schaffen.

Auch in diesem Fall würde sich die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin verbessern, weil davon auszugehen wäre, dass die Neuregelung nicht mehr eine vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Regelung mit einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Planungshoheit enthält.

Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist nach alldem zulässig.

#### **D. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde**

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. § 23 AEG in der Fassung des Gesetzes vom 22.12.2023 verletzt Art. 28 Abs. 2 GG. Er bewirkt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Planungshoheit, die zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG zählt (dazu unten D. I. und II.).

§ 23 AEG in der Fassung des Gesetzes vom 22.12.2023 verletzt außerdem die Grundsätze des Vertrauensschutzes, die von Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip gewährleistet werden (dazu unten D. III.).

Schließlich ist § 23 AEG auch deshalb verfassungswidrig, weil im Gesetzgebungsverfahren die gebotene Anhörung der Gemeinden vor einem Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG unterblieben ist (D. IV.).

#### **I. Prüfungsmaßstab Art. 28 Abs. 2 GG**

##### **1. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie**

- a) Prüfungsmaßstab der kommunalen Verfassungsbeschwerde ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG grundsätzlich das Recht auf Selbstverwaltung, also die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG.

- b) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt die Kommunalverfassungsbeschwerde, auch wenn sie ausschließlich gegen Rechtsnormen gerichtet werden kann, nicht den Regeln einer abstrakten Normenkontrolle.

Gemeinden können sich im Rahmen des Verfahrens deshalb nur eingeschränkt darauf berufen, dass eine gesetzliche Regelung über Art. 28 Abs. 2 GG hinaus auch sonstiges Verfassungsrecht verletzt. Das Bundesverfassungsgericht ist nicht befugt, im Gefolge einer zulässigen Kommunalverfassungsbeschwerde gem. § 91 BVerfGG die Begründetheitsprüfung beliebig auf andere Verfassungsbestimmungen auszuweiten (BVerfGE 137, 108 Rn. 126).

Im Rahmen der Kommunalverfassungsbeschwerde können andere Verfassungsnormen als Art. 28 Abs. 2 GG demnach nur insoweit als Prüfungsmaßstab herangezogen werden, als sie „ihrem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind“ (BVerfGE 119, 331, 357).

Ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie berührt, obliegt dem Bundesverfassungsgericht auch die Prüfung, ob das Gesetz im Einklang mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung steht. Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG sind nur durch Gesetze zulässig, die kompetenzgerecht zustande gekommen sind (BVerfGE 112, 216, 221; 137, 108 Rn. 127).

Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem im Rahmen von Kommunalverfassungsbeschwerden weitere Normen des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab herangezogen, etwa das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG (BVerfGE 56, 298, 311) oder die finanzverfassungsrechtlichen Garantien der kommunalen Selbstverwaltung (z. B. Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG, BVerfGE 125, 141, 158 f.; umfangreicher Überblick zur kommunalrechtlichen Anreicherung des Prüfungsmaßstabs bei Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Juni 2023, § 91 Rn. 59 ff.).

- c) Betroffen ist hier die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in der Ausgestaltung der Planungshoheit. Diese Garantie folgt unmittelbar aus § 28 Abs. 2 GG und ist deshalb Prüfungsmaßstab der Kommunalverfassungsbeschwerde.

Es bestehen keine Zweifel daran, dass § 23 AEG kompetenzgerecht zustande gekommen ist. Soweit die Freistellung den Eisenbahnverkehr des Bundes betrifft, gilt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 a GG, im Übrigen ist das Recht der Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG).

Die Prüfung der Frage, ob die mit § 23 AEG verbundenen Einschränkungen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem Rückwirkungsverbot oder dem Willkürverbot vereinbar sind, ist ebenfalls Prüfungsgegenstand der Verfassungsbeschwerde nach Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG (BVerfGE 138, 1 Rn. 55; 147, 185 Rn. 80 ff.).

## **2. Planungshoheit der Gemeinden**

- a) Art. 28 Abs. 2 GG garantiert der Gemeinde einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthält keine Garantie des Status quo im Sinne eines einmal erreichten Aufgabenbestandes. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bilden keinen ein für alle Mal feststehenden Aufgabenkreis, weil sich die örtlichen Bezüge einer Angelegenheit mit ihren sozialen, wirtschaftlichen oder technischen Rahmenbedingungen wandeln können (dazu BVerfGE 79, 127, 143 ff.; 147, 185 Rn. 220; 137, 108, 116 ff.).

- b) Zum **Inhalt der Planungshoheit** ist allgemein anerkannt, dass den Gemeinden das Recht zusteht, in ihrem Gebiet die zentralen Entscheidungen über die zukünftige Gestaltung des Gemeindegebiets zu treffen.

Dies betrifft alle Pläne zur Gestaltung der städtebaulichen Entwicklung im Rahmen der eigenen Zuständigkeiten. Das zentrale Mittel für die Gestaltung der Entwicklung und damit zentraler Ausdruck der Planungshoheit sind die Bauleitpläne (BVerwGE 95, 333, 338; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Mai 2023, Art. 28 Abs. 2 Rn. 201).

Im Verhältnis zur überörtlichen Planung ist anerkannt, dass diese die kommunale Planungshoheit in einem gewissen Grad einschränken kann. Eine überörtliche Planung darf im Ergebnis nicht dazu führen, dass der Gemeinde für wesentliche Teile ihres Gebiets eine durchsetzbare Planung unmöglich wird (BVerwGE 79, 318, 325; vgl. auch BVerfGE, 56, 298, 317 f.).

- c) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze.

Bei der somit gebotenen gesetzlichen Ausgestaltung steht dem Gesetzgeber zwar eine erhebliche, aber keine ungebundene Gestaltungsfreiheit zu. Die Bedeutung der Gemeinden für den demokratischen Staatsaufbau bedingt einen grundsätzlichen Vorrang der kommunalen Aufgabenzuständigkeit im Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (BVerfGE 147, 185 Rn. 75).

Eingriffe in den von Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG geschützten Aufgabenbestand unterliegen den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips auch im Staatsorganisationsrecht dort Bedeutung erlangt, wo Träger mit öffentlicher Gewalt (also die Gemeinden) mit Rechten gegenüber dem Staat ausgestattet sind. Dies ist bei der Ausgestaltung der

kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch den Gesetzgeber der Fall (BVerfGE 147, 185 Rn. 80; 138, 1 Rn. 55; 79, 127, 143 ff., 154).

Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie sind unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mithin nur zulässig, wenn sie durch Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sind sowie zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet, erforderlich und angemessen sind. Die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Bestimmtheit sind zu beachten (Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Mai 2023, Art. 28 Abs. 2 Rn. 273 ff.).

Bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen hat der Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist dabei umso enger und die verfassungsgerichtliche Kontrolle umso intensiver, je mehr die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert (BVerfGE 138, 1 Rn. 56; 147, 185 Rn. 81).

- d) Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers findet eine Grenze darüber hinaus im **Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie**.

Das Bundesverfassungsgericht hat in älteren Entscheidungen offengelassen, ob die Planungshoheit der Gemeinden zum so geschützten Kernbereich zählt (BVerfGE 56, 298, 312 f.; 76, 107, 118 f.). In neueren Entscheidungen zählt das Bundesverfassungsgericht die Planungshoheit der Gemeinden zu Recht ausdrücklich zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (vgl. BVerfGE 138, 1 Rn. 59; 147, 185 Rn. 88).

Auch im Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie kann der Gesetzgeber Regelungen zu Lasten der Gemeinden treffen, er unterliegt dabei aber stärkeren Bindungen. Die zum Kernbereich zählenden Aufgaben sind den Gemeinden in ihrem Grundbestand garantiert. Insofern verbietet der Schutz des Kernbereichs von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG Regelungen, die eine eigenständige

organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Gemeinden „ersticken würden“ (BVerfGE 138, 1 Rn. 59; 91, 228, 239).

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Wirkungskreis der Gemeinden auch in ihrem Kernbereich nur institutionell, nicht ohne weiteres aber auch individuell. Gesetzliche Einwirkungen auf die Selbstverwaltung lediglich einzelner Gemeinden können daher zulässig sein, wenn sie diesen Gemeinden bestimmte Selbstverwaltungsrechte teilweise entziehen. Vor diesem Hintergrund hat es das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass ein allgemeiner Eingriff in die kommunale Planungshoheit dann nicht vorliegt, wenn ein Gesetz den Verordnungsgebern nur ausnahmsweise zu Einschränkungen der Planungshoheit einzelner Gemeinden in räumlich klar abgegrenzten Gebieten ermächtigt (BVerfGE 76, 107, 118 f.; 56, 298, 313).

## **II. Unverhältnismäßiger Eingriff in die Planungshoheit**

### **1. Betroffenheit der Planungshoheit durch § 23 AEG**

- a) Die kommunale Planungshoheit wird von § 23 AEG betroffen. Die Planungshoheit beinhaltet das Recht der Gemeinde, die städtebauliche Entwicklung in ihrem Gebiet durch den Erlass von Bauleitplänen zu steuern (BVerwGE 95, 333, 338; 157, 73 Rn. 13; 166, 172 Rn. 21; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Mai 2023, Art. 28 Abs. 2 Rn. 201; Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 31).

Dieses Recht wird von § 23 AEG unmittelbar berührt und betroffen. Solange die Freistellungsentscheidung nicht ergeht, besteht die eisenbahnrechtliche Fachplanungshoheit. Erst mit der Freistellungsentscheidung endet die eisenbahnrechtliche Fachplanungshoheit, das Grundstück unterliegt wieder der kommunalen Planungshoheit (§ 23 Abs. 5 Satz 1 und 2 AEG).

- b) Der Betroffenheit der kommunalen Planungshoheit durch § 23 AEG kann nicht entgegengehalten werden, dass die vom Fachplanungsvorbehalt betroffenen Grundstücke grundsätzlich nicht der Planungshoheit unterliegen und § 23 AEG, der die Planungshoheit gerade wiederherstellen will, keinen Eingriff in dieses Recht begründen kann.

Diese Auffassung wäre aus mehreren Gründen nicht zutreffend:

Zunächst ist festzuhalten, dass eine Planungshoheit auf dem gesamten Gemeindegebiet besteht. Die kommunale Planungshoheit ist ein gemeindliches Hoheitsrecht, das aus der Gebietshoheit abgeleitet wird. Die Gebietshoheiten beziehen sich auf das gesamte Gemeindegebiet, die Universalität des Wirkungskreises ist ein konstituierendes Merkmal der Gebietskörperschaften (BVerfGE 52, 95, 117 f.; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 28 Rn. 200 f.).

Verfassungsrechtlich besteht die Planungshoheit damit auf dem gesamten Gebiet, sie wird durch den Fachplanungsvorbehalt eingeschränkt. Die Teile des Gemeindegebiets, die dem Fachplanungsvorbehalt unterliegen, sind deshalb nicht im Sinne eines „exterritorialen Gebietes“ der Planungshoheit entzogen (so BVerwGE 81, 111, 115). Vielmehr gilt die Planungshoheit grundsätzlich auch hier, jeder Eingriff in die Planungshoheit durch den Fachplanungsvorbehalt bleibt rechtfertigungsbedürftig. Dies gilt auch dann, wenn es um die Entscheidung der Frage geht, ob ein Grundstück aus dem Fachplanungsvorbehalt entlassen und wieder in vollem Umfang der kommunalen Planungshoheit unterstellt wird.

Dieses Verständnis vom Zusammenspiel aus Planungshoheit und Fachplanungsvorbehalt hat auch der Gesetzgeber anerkannt. Grundlage des Fachplanungsvorbehalts ist § 38 BauGB. Danach sind auf Planfeststellungsverfahren die Vorschriften über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29 bis 37 BauGB nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde beteiligt wird. Allerdings geht auch der Gesetzgeber davon aus, dass die kommunale Planungshoheit auf

dem gesamten Gemeindegebiet besteht und durch den Fachplanungsvorbehalt nur überlagert und eingeschränkt wird. Dies wird durch § 38 Abs. 1 Satz 1 a. E. klargestellt. Danach sind städtebauliche Belange auch dann zu berücksichtigen, wenn grundsätzlich der Fachplanungsvorbehalt gilt. Das grundsätzliche Recht der Gemeinden, im Rahmen ihrer Planungshoheit die städtebauliche Entwicklung in ihrem Gebiet zu steuern, bleibt mithin auch dann erhalten, wenn der Fachplanungsvorbehalt gilt. Auch dann sind Gemeinden an den überörtlichen Planungen zu beteiligen, sie können in Ausübung ihrer Planungshoheit die von der überörtlichen Planung berührten städtebaulichen Belange zur Geltung bringen. Über diese Belange ist dann nach Maßgabe des Fachplanungsrechts zu entscheiden (vgl. zu dieser Ausprägung der Planungshoheit BVerfGE 56, 298, 313; 76, 107, 119 und 122; BVerfG, B. v. 19.07.1995 – 2 BvR 2397/94, NVwZ 1996, 261).

Die kommunale Planungshoheit ist mithin auf dem gesamten Gemeindegebiet vorhanden. Jede Rechtsnorm, die die umfassende Planungshoheit der Gemeinde auf ihrem Gebiet einschränkt oder einschränkende Regelungen für die Wiedererlangung der vollen Planungshoheit aufstellt, ist mithin als Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG rechtfertigungsbedürftig.

- c) Von diesem Verständnis geht auch die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus.

Auch das Bundesverwaltungsgericht legt seinen Entscheidungen zur Auslegung des Fachplanungsvorbehalts ein Verständnis zugrunde, dass die Planungshoheit im gesamten Gebiet besteht und durch den Fachplanungsvorbehalt nur überlagert wird. In der Grundsatzentscheidung vom 16.12.1988 (4 C 48.86 – BVerwGE 81, 111, 115 ff.) hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Planungshoheit das gesamte Gemeindegebiet umfasst. Hat eine Fläche den rechtlichen Charakter einer Anlage der Bahn, so ist die der Planungshoheit nicht nach Art eines exterritorialen Gebietes entzogen. Die Planungshoheit



ist zwar eingeschränkt, weil die planerischen Aussagen der Gemeinde der Zweckbestimmung der Bahnanlage nicht widersprechen dürfen. Gemeindliche Bauleitplanungen und bahnrechtliche Fachplanung sind sowohl in inhaltlicher als auch in zeitlicher Hinsicht aufeinander abzustimmen.

Die Gemeinde ist außerdem berechtigt, ihre Planungen voranzutreiben, wenn mit hinreichender Sicherheit die Aufhebung der besonderen bahnrechtlichen Zweckbestimmung einer Fläche bevorsteht (BVerwGE 81, 111, 116 f.). Dies kann dadurch geschehen, dass sie eine Bauleitplanung einleitet mit der Folge, dass dann auch von den zu deren Sicherung gegebenen Instrumenten der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen (§§ 14, 15 BauGB) Gebrauch gemacht werden kann. Die abschließende Aufstellung des Bauleitplans hängt aber von der Freistellung der Fläche ab. Auch diese Aussagen des Bundesverwaltungsgerichts belegen, dass die Planungshoheit trotz Fachplanungsvorbehalt besteht und ausgeübt werden kann. Wird die Wiedererlangung der vollständigen Planungshoheit durch eine Norm wie § 23 AEG erschwert, greift dies in die Planungshoheit der Gemeinde ein.

Ein Wechsel der Planungshoheit von der Bahn als privilegierter anlagenbezogener Planungsträgerin zur Gemeinde als Trägerin der umfassenden gebietsbezogenen Bauplanungshoheit muss schließlich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wegen der rechtsstaatlich gebotenen Eindeutigkeit öffentlich-sachenrechtlicher Rechtsverhältnisse durch einen hoheitlichen Akt erfolgen, der für jedermann klare Verhältnisse darüber schafft, ob und welche bisher als Bahnanlagen dienende Flächen künftig wieder für andere Arten von Nutzungen offenstehen. Auf eine solche Willensäußerung der Bahn als auf dem Gemeindegebiet konkurrierender und privilegierter Planungsträgerin hat die Gemeinde im Interesse der Wahrung ihrer Planungshoheit einen **Anspruch** (BVerwGE 81, 111, 118; B. v. 27.04.1998 – 4 B 33.98, NVwZ-RR 1998, 542 f.; B. v. 21.03.2014 – 6

B 55.13, juris Rn. 13; ebenso die obergerichtliche Rechtsprechung, vgl. BayVGh, B. v. 18.11.2022 – 22 ZB 22.290, juris Rn. 24, 40; OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 29.08.2024 – OVG 9 B 29/17, juris Rn. 40; im zivilrechtlichen Kontext auch BGH, U. v. 19.06.2020 – V ZR 83/18, juris Rn. 52 f.; zustimmend die Kommentarliteratur, Pietrzyk, in: Kühling/Otte, AEG/ERegG, 2020, § 23 Rn. 9 ff., 40; Hermes, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 23 Rn. 23).

Damit besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem vollständigen Wiederaufleben der Planungshoheit, die von Art. 28 GG geschützt ist und der Versagung Freistellungsentscheidung nach § 23 AEG für städtebauliche Zwecke, die in die Planungshoheit eingreift. Diese Eingriffe sind vor Art. 28 Abs. 2 GG rechtfertigungsbedürftig.

- d) Durch § 23 AEG werden schließlich nicht nur einzelne Gemeinden in räumlich klar abgegrenzten Gebieten betroffen. § 23 AEG gilt allgemein für alle Gemeinden, auf deren Gebiet sich Bahnanlagen befinden. Das Projekt Stuttgart 21 ist zwar möglicherweise das „prominenteste“ Beispiel für die Betroffenheit der Gemeinden, es gibt aber eine unübersehbare Vielzahl an Gemeinden, die durch die Neuregelung des § 23 AEG in ihren Planungsabsichten auf Bahnflächen betroffen sind (vgl. dazu die Beispiele aus der Entscheidungspraxis des EBA, A. V. 4. und die Stellungnahmen des Deutschen Städtetages, Anlage 18 und 26).

Damit ist die kommunale Planungshoheit institutionell von § 23 AEG betroffen.

## **2. Gründe des Gemeinwohls**

- a) Wenn der Gesetzgeber in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingreift, muss dieser Eingriff durch überwiegende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein (BVerfGE 79, 127, 153). Dementsprechend muss zunächst festgestellt werden, ob die Neuregelung des

§ 23 AEG vollumfänglich durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist.

- b) Der Gesetzgeber benennt die Gemeinwohlgründe nicht ausdrücklich, die die Einführung des überragenden öffentlichen Interesses als Abwägungskriterium für die Freistellungsentscheidung nach § 23 Abs. 2 AEG rechtfertigen sollen. Die Ausschussdrucksache (BT-Drs. 20/8922, S. 59) weist lediglich allgemein darauf hin, dass mit dem zugefügten Abwägungskriterium der strenge Maßstab, der bei der gebundenen Verwaltungsentscheidung anzulegen sei, nochmals verstärkt werde. Es ist demnach davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Aufrechterhaltung der eisenbahnrechtlichen Zweckbestimmung grundsätzlich für ein taugliches Allgemeinwohlkriterium hält.
- c) Die Aufrechterhaltung der eisenbahnrechtlichen Zweckbestimmung von Grundstücken ist aber kein Selbstzweck, der grundsätzlich und dauerhaft Eingriffe in die kommunale Planungshoheit rechtfertigen könnte. Nur wenn und soweit die bestehende eisenbahnrechtliche Zweckbestimmung eines Grundstücks von einem Verkehrsbedürfnis getragen wird, das kurz-, mittel- oder langfristig prognostizierbar ist, besteht auch ein Allgemeinwohlinteresse an der Aufrechterhaltung der eisenbahnrechtlichen Zweckbestimmung.

Kann ein solches Verkehrsbedürfnis auch langfristig nicht mehr festgestellt werden, besteht auch langfristig kein Allgemeinwohlinteresse an der Aufrechterhaltung der eisenbahnrechtlichen Zweckbestimmung. An einer bloßen „Bodenbevorratung“ für nicht mehr prognostizierbare eisenbahnrechtliche Zwecke besteht kein Allgemeinwohlinteresse. Es ist vielmehr anerkannt, dass in solchen Fällen die Planungshoheit der Gemeinde überwiegt. Die betroffenen Flächen sind von Bahnbetriebszwecken freizustellen.

Sollte das bereits freigestellte Grundstück bei einer grundlegenden, zum Zeitpunkt der Freistellung noch nicht prognostizierbaren Änderung der Sachlage wieder für Eisenbahnzwecke benötigt werden,

könnte es in Folge eines Planfeststellungsverfahrens nach § 18 ff. AEG wieder der eisenbahnspezifischen Zweckbestimmung unterworfen werden (so zutreffend BayVGh, B. v. 18.11.2022 – 22 ZB 22.290, juris Rn. 39).

Ein Allgemeinwohlinteresse an der Aufrechterhaltung der Zweckbestimmung ohne kurz-, mittel- oder langfristig prognostizierbares Verkehrsbedürfnis besteht demnach nicht.

- d) Soweit § 23 Abs. 1 AEG das überragende öffentliche Interesse als Abwägungskriterium auch für die Fälle gesetzlich fingiert, in denen kein Verkehrsbedürfnis mehr prognostizierbar ist, fehlt es bereits an einer Rechtfertigung durch Allgemeinwohlgründe. Die Vorschrift des § 23 AEG verstößt schon deshalb gegen Art. 28 Abs. 2 GG.

### **3. Fehlende Eignung**

- a) Ein Gesetz ist zur Erreichung des von ihm verfolgten Gemeinwohlzwecks geeignet, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es genügt bereits die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung (BVerfGE 126, 112, 144; 155, 238 Rn. 102, stRspr.).
- b) An der Eignung des mit der Neuregelung des § 23 Abs. 2 AEG eingeführten Abwägungskriteriums des überragenden öffentlichen Interesses fehlt es bereits dann, wenn kurz-, mittel- oder langfristig kein Verkehrsbedürfnis mehr zu prognostizieren ist und auch langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist.

Wenn keine öffentlichen Belange mehr feststellbar sind, die für eine Nutzung entsprechend der ursprünglichen Zweckbestimmung sprechen, wird mit der weiteren Aufrechterhaltung der eisenbahnrechtlichen Zweckbestimmung kein Allgemeinwohlzweck mehr gefördert. In diesem Fall fehlt es bereits an der Eignung des eingeführten

„überragenden öffentlichen Interesses“ für die Aufrechterhaltung der Zweckbestimmung im Gemeinwohlinteresse. Die Aufrechterhaltung der Zweckbestimmung liegt in diesen Fällen nicht im Allgemeinwohlinteresse.

#### 4. Fehlende Erforderlichkeit

- a) Eine gesetzliche Regelung ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber kein anderes, gleich wirksames, aber die Selbstverwaltungsgarantie nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können. Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (BVerfGE 126, 112, 144 f.; 155, 238 Rn. 105; stRspr.).
- b) Die Einführung des überragenden öffentlichen Interesses als Abwägungskriterium in § 23 Abs. 1 und 2 AEG war nicht erforderlich, um die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur im Rahmen einer prognostizierbaren zweckentsprechenden Nutzung zu fördern.

Bereits die bisherige Regelung des § 23 AEG hat sichergestellt, dass bahnfremde Nutzungen erst dann ermöglicht werden, wenn kein öffentliches Interesse mehr an der Aufrechterhaltung der eisenbahnrechtlichen Zweckbestimmung besteht. Nach § 23 Abs. 1 AEG a. F. war eine Freistellung von Bahnbetriebszwecken nur möglich, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist. Nach ganz herrschender Meinung war zu prüfen, ob die Fläche auf Dauer nicht mehr Eisenbahnbetriebszwecken dient (vgl. BT-Drs. 15/4419, S. 18 f.). Die Freistellung konnte nur erfolgen, wenn öffentliche Verkehrsbedürfnisse derzeit und auch auf absehbare Zeit nicht mehr bestehen. Eine bahnfremde Nutzung sollte erst dann möglich sein, wenn die öffentlichen Belange, die für eine Nutzung entsprechend der ursprünglichen Zweckbestimmung sprechen, mit Zeitablauf ihr Gewicht nahezu vollständig eingebüßt haben (BVerwG, B. v.

21.04.2010 – 7 B 39.09, juris Rn. 18; B. v. 21.03.2014 – 6 B 55.13, juris Rn. 13; BayVGh, B. v. 18.11.2022 – 22 ZB 22.290, juris Rn. 24; Hermes, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 23 Rn. 18 ff.).

Lagen diese Voraussetzungen nicht vor, war der Freistellungsantrag abzulehnen. Gesetzgeber und Rechtsprechung gingen in diesen Fällen davon aus, dass die verbleibenden Verkehrsbedürfnisse die Aufrechterhaltung und damit die Beeinträchtigung der Planungshoheit rechtfertigen. Der Antrag war ohne Abwägung oder Ermessensentscheidung abzulehnen.

Die Freistellungsvoraussetzungen des § 23 Abs. 1 AEG a. F. wurden in § 23 Abs. 2 Satz 1 AEG n. F. weiter aufrechterhalten. Voraussetzung für eine Freistellungsentscheidung ist nach wie vor, dass kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist.

Fehlt es am Verkehrsbedürfnis und an der Erwartung der Wiederaufnahme der Nutzung für Bahnbetriebszwecke, bedarf es aber keiner weiteren Abwägung mit einem angeblich überragenden öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der Zweckbestimmung der Eisenbahninfrastruktur. Dieses vom Gesetzgeber fingierte „überragende öffentliche Interesse“ ist tatsächlich für das konkrete Grundstück nicht mehr vorhanden. Eine Abwägung mit dem Interesse des Antragstellers an der Freistellung ist inhaltlich nicht mehr durchführbar, weil es bezogen auf das konkrete Grundstück keine feststellbaren öffentlichen Verkehrsinteressen mehr gibt.

Eine zur Zweckerreichung mildere und Widersprüche vermeidende Regelung wäre es also gewesen, auf die Einführung des „überragenden öffentlichen Interesses“ an der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur zu verzichten. Auch dann wäre gleichermaßen sichergestellt, dass Grundstücke nur dann von

Bahnbetriebszwecken freigestellt werden, wenn solche Zwecke nicht mehr feststellbar sind.

- c) Die Neuregelung war deshalb auch nicht zur Zweckerreichung erforderlich.

## 5. Unangemessenheit des Eingriffs

- a) Das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bzw. der Angemessenheit verlangt, dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs, dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird (BVerfGE 141, 82 Rn. 53).

Die Auswirkungen des Eingriffs auf die Rechtsgüter der Betroffenen, hier also der Planungshoheit, sind nach Art und Schwere der Beeinträchtigung festzustellen.

Dann muss die Bedeutung des Eingriffs für das mit ihm verfolgte Ziel ermittelt werden.

Schließlich erfolgt eine Abwägung, wobei die verfolgten Zwecke umso gewichtiger sein müssen, je mehr in das Rechtsgut eingegriffen wird (BVerfGE 153, 182 Rn. 265).

Ein Eingriff kann auch dann unangemessen sein, wenn besonders intensive Eingriffe nicht durch Übergangsregelungen abgemildert werden (BVerfGE 155, 238 Rn. 108; 163, 107 Rn. 135 jeweils für die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG).

- b) Nach diesen Maßgaben ist die Neuregelung des § 23 AEG auch unverhältnismäßig im engeren Sinne.

Für die betroffenen Gemeinden ist die Regelung mit einem schweren Eingriff in die kommunale Planungshoheit verbunden. Selbst wenn kein Verkehrsbedürfnis steht und auch langfristig eine Nutzung der

Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist, scheitert eine Freistellung von Grundstücken für städtebauliche Zwecke an der Abwägung mit dem gesetzlich fingierten überragenden öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der Eisenbahninfrastruktur. Nach der Entscheidungspraxis des EBA ist es nicht möglich, dass dieses überragende öffentliche Interesse für Städtebauprojekte überwunden wird.

Die betroffenen Grundstücke bleiben ggf. über Jahrzehnte der kommunalen Planungshoheit entzogen und werden brach liegen, weil keine Nutzung durch die Eisenbahn erfolgt und auch langfristig nicht mit einer Wiederaufnahme der eisenbahnbetrieblichen Nutzung zu rechnen ist.

- c) Besonders schwer wiegt für die betroffenen Gemeinden, dass sie nach § 23 AEG in der Neufassung des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich keinen Rechtsanspruch mehr auf eine Freistellungsentscheidung haben.

Der Gesetzgeber behauptet zwar, dass es sich bei der Freistellungsentscheidung nach wie vor um eine „gebundene Verwaltungsentscheidung“ handeln soll (vgl. die Einzelbegründung zu § 23 Abs. 2 AEG, BT-Drs. 20/8922, S. 59).

Diese Behauptung trifft allerdings nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht zu. Der Sache nach ist § 23 AEG jetzt eine Abwägungsentscheidung und keine gebundene Verwaltungsentscheidung. Eine Abwägungsentscheidung kann keine gebundene Verwaltungsentscheidung sein. Bei einer gebundenen Entscheidung hat die Behörde die im Gesetz angeordnete Rechtsfolge auszusprechen, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen gegeben sind. Sie hat dann kein Ermessen und auch keinen Abwägungsspielraum. Dies war für die bisherige Fassung des § 23 Abs. 1 AEG allgemein anerkannt (BVerwGE 81, 111, 118; OVG Saarland, U. v. 10.01.2017 – 2 A 142/15, juris Rn. 35; OVG Nordrhein-Westfalen, B. v. 04.02.2010 – 8 B 1652/09.AK, juris Rn. 66).



Nunmehr hat der Gesetzgeber in § 23 Abs. 2 Satz 1 AEG ein Abwägungselement eingefügt. Nur wenn das Interesse des Antragstellers an der Freistellung das überragende öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der Eisenbahninfrastruktur überwiegt, wird das Grundstück freigestellt. Nach dem Wortlaut des Gesetzes wird der zuständigen Behörde damit ein Abwägungsspielraum eingeräumt, der bisher nicht gegeben war. Nach welchem Maßstab die öffentlichen Interessen an der Freistellung ermittelt und bewertet werden, lässt das Gesetz offen. Damit werden der entscheidenden Planfeststellungsbehörde Spielräume eingeräumt.

Das Ergebnis der Abwägungsentscheidung zwischen dem überragenden öffentlichen Interesse im Sinne des § 23 Abs. 1 AEG und dem Freistellungsinteresse ist im Wesentlichen offen. Das Entscheidungsschema des § 23 AEG ist nicht mehr konditional aufgebaut (wenn die Voraussetzungen vorliegen ist freizustellen), sondern im Sinne einer Abwägungsentscheidung nur noch final geprägt (vgl. grundlegend zum Unterschied zwischen gebundener Verwaltung und Abwägungsentscheidung Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 7 Rn. 64).

Entgegen der Behauptung des Gesetzgebers ist § 23 AEG damit keine gebundene Entscheidung mehr. Für die betroffenen Gemeinden ist weitgehend offen, ob und unter welchen Voraussetzungen das von ihnen geltend gemachte Freistellungsinteresse das überragende öffentliche Interesse im Sinne des § 23 Abs. 1 AEG überwiegen kann.

Nach der Freistellungspraxis des EBA reichen städtebauliche Interessen grundsätzlich nicht für eine Freistellung aus (oben A. V. 3.).

- d) Die für die vom Gesetzgeber eingeführte Abwägungsentscheidung sprechenden Gründe haben jedenfalls dann kein feststellbares Gewicht mehr, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und auch langfristig eine Nutzung der Infrastruktur bzw. des Grundstücks im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist.

In diesem Fall besteht kein Sachgrund, ein überragendes öffentliches Interesse an der zweckentsprechenden Nutzung gesetzlich zu fingieren. Für eine sinnvolle Abwägungsentscheidung gibt es dann keinen Raum mehr.

Vor diesem Hintergrund ist die gesetzliche Regelung des § 23 AEG im engeren Sinne unverhältnismäßig und unangemessen, weil das Interesse an der Wiederherstellung der Planungshoheit in solchen Fällen die Freistellung rechtfertigt. Dieses einzig sinnvolle Ergebnis – nämlich die Freistellung – verhindert das vom Gesetzgeber eingeführte, andere Belange grundsätzlich überwiegende überragende öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung des Bahnbetriebszwecks eines Grundstücks.

- e) Planungsverfahren im Eisenbahn- und Städtebaurecht sind komplex und nehmen lange Zeit in Anspruch.

Die Neuregelung des § 23 AEG hat die Beschwerdeführerin und zahlreiche andere Kommunen schwer getroffen, die seit Langem an der Umgestaltung von Eisenbahnbetriebsanlagen mitwirken und freiwerdende Flächen städtebaulich nutzen wollen. Im Zusammenhang mit der Berufsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass gesetzliche Regelungen, die für sich genommen Berufsfreiheit in statthafter Weise beschränken, gleichwohl gegen Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. dem Gebot des Vertrauensschutzes verstoßen können, wenn sie keine Übergangsregelung für diejenigen vorsehen, die eine künftig unzulässige Tätigkeit in der Vergangenheit in erlaubter Weise ausgeübt haben (BVerfGE 155, 238, 108).

Es kann hier offenbleiben, ob ein ähnlicher Grundsatz für Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gilt. Jedenfalls ist der Grundsatz des Vertrauensschutzes auch bei Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu beachten. Die Herleitung erfolgt aus Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs.

3 GG). Dazu wird sogleich zusammenhängend Stellung genommen (unten D. III.).

- f) Die Neuregelung des § 23 AEG bewirkt nach alldem einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit, soweit sie eine Freistellungsentscheidung zugunsten der Gemeinde auch dann verhindert, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist. Auch in diesen Fällen reicht das Interesse an der Wiederherstellung der Planungshoheit nicht aus, um das gesetzlich fingierte überragende öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung des Bahnbetriebszwecks zu überwinden.

### **III. Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes**

#### **1. Prüfungsmaßstab**

- a) Art. 20 Abs. 3 GG enthält ein allgemeines Vertrauensschutzgebot. Allgemeiner Vertrauensschutz ist zunächst objektivrechtlich durch das Rechtsstaatsprinzip garantiert. Auch für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, die nach Art. 28 Abs. 2 GG „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet ist, gelten die rechtsstaatlichen Grundsätze des Vertrauensschutzes, das Bestimmtheitsgebot (BVerfGE 86, 90, 106) und auch das Rückwirkungsverbot (Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Juni 2023, § 91 Rn. 60; Tettinger, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl. 2007, Band 1, § 11 Rn. 67; vgl. auch Verfassungsgericht Land Sachsen-Anhalt, LKV 2002, 328, 330).
- b) Nicht jede Rechtsänderung, die aus Sicht von Grundrechtsträgern oder Gemeinden Nachteile mit sich bringt, wirft auch verfassungsrechtliche Vertrauensschutzfragen auf. Ist eine Rechtsänderung konkret vorhersehbar, ist ein Vertrauen in den Fortbestand des Rechts – freilich erst ab dem Zeitpunkt der konkreten Vorhersehbarkeit – von

vornherein unberechtigt und verfassungsrechtlich nicht weiter schutzwürdig (BVerfGE 155, 238 Rn. 123 f.).

Eine solche Fallkonstellation liegt bei der Änderung des § 23 AEG ersichtlich nicht vor. Für die betroffenen Gemeinden war die Verschärfung der Freistellungsvoraussetzungen nicht erkennbar. Sie war im ursprünglichen Gesetzentwurf nicht enthalten (vgl. A. V. 2.). Vorhersehbar wurde die Gesetzesänderung erst mit der Veröffentlichung der Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses am 18.10.2023 (BT-Drs. 20/8922).

- c) Auch wenn eine Rechtsänderung nicht konkret vorhersehbar ist, muss im Grundsatz mit Rechtsänderungen gerechnet werden. Der Vertrauensschutz geht nicht so weit, die Adressaten grundsätzlich vor Enttäuschungen ihrer in die Dauerhaftigkeit der Rechtslage gesetzten Erwartungen zu bewahren. Soweit nicht besondere Momente der Schutzwürdigkeit hinzutreten, genießt die allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde zukünftig unverändert fortbestehen, keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Aufschluss darüber, ob besondere Momente der Schutzwürdigkeit des Vertrauens bestehen, also nicht bloß die allgemeine Erwartung betroffen ist, das geltende Recht werde unverändert fortbestehen, gibt das Kriterium der Rückwirkung. Entfaltet ein Gesetz Rückwirkung, ist dies ein Hinweis darauf, dass doch schutzwürdige Stabilitätserwartungen enttäuscht sein könnten (BVerfGE 155, 238 Rn. 126 m. w. N.).

- d) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bei Gesetzen zwischen echter und unechter Rückwirkung zu unterscheiden.

Eine Regelung entfaltet echte Rückwirkung, wenn sie nachträglich in einem abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift. Dies ist der Fall, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll (BVerfGE 148, 217 Rn. 135). Dies ist bei der Neuregelung des § 23 AEG nicht der Fall.

Unechte Rückwirkung liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition entwertet, etwa wenn belastende Rechtsfolgen einer Norm erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden. Im Einzelnen verlangt dies einen ins Werk gesetzten, noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt, auf dem die Norm für die Zukunft so einwirkt, dass eine nach altem Recht erreichte Position entwertet wird und gerade die Rechtsänderung Ursache dieser Entwertung ist (BVerfGE 155, 238 Rn. 130).

Diese Voraussetzungen liegen im Fall der Beschwerdeführerin und auch bei zahlreichen weiteren Planungsverfahren vor, in denen Gemeinden im Vertrauen auf die Freistellungsmöglichkeit städtebauliche Planungen „ins Werk gesetzt“ haben. In solchen Fällen wurden bereits öffentliche Mittel für den Erwerb der Bahngrundstücke eingesetzt, städtebauliche Planungen vorangetrieben und im Vertrauen auf die Freistellungsmöglichkeit beim Entfall des Verkehrsbedürfnisses Vorbereitungshandlungen für eine städtebauliche Nutzung getroffen.

- e) Normen mit unechter Rückwirkung sind verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Allerdings können sich aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Diese Grenzen sind überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen. Im konkreten Fall sind das Vertrauen der Betroffenen auf die Fortgeltung der Rechtslage und die gerade mit der Rückwirkung verfolgten Interessen der Allgemeinheit abzuwägen (BVerfGE 132, 302 Rn. 46; 155, 238 Rn. 131 f.).

## 2. Unzulässige unechte Rückwirkung

- a) Das Beispiel der Beschwerdeführerin zeigt, dass die Rechtsänderung auf Seiten der Betroffenen zu einer gravierenden Entwertung der Rechtsstellung führt und Planungen vereitelt, die nach altem Recht noch umsetzbar gewesen wäre.

Die Beschwerdeführerin arbeitet zusammen mit anderen öffentlichen Planungsträgern seit Jahrzehnten an der Umsetzung des Projekts Stuttgart 21 und der Realisierung der damit verbundenen städtebaulichen Vorteile (dazu im Einzelnen oben A. I. bis III.).

Sie hat sich im Vertrauen auf die Freistellungsmöglichkeit für Grundstücke mit aufgegebenen Bahnnutzungen bereits im Jahr 1995 verpflichtet, am Projekt Stuttgart 21 mitzuwirken und einen Beitrag zu Baukostensteigerungen in Höhe von 56,66 Mio. DM zu leisten (oben A. II. 1.).

Sie hat im Jahr 2001 die freiwerdenden Grundstücksflächen zu einem Kaufpreis von über 424 Mio. Euro erworben und ist mittlerweile Eigentümerin dieser Flächen (A. II. 3.).

Weiter hat sie sich in der Ergänzungsvereinbarung 2007 und im Finanzierungsvertrag 2009 zu einer Beteiligung an den Projektkosten in Höhe von insgesamt 291,83 Mio. Euro verpflichtet. Diese Zahlungen wurden bereits geleistet (oben A. II. 5. und 6.). Hinzu kommt der Verzicht auf Verzugszinsen.

Schließlich hat die Beschwerdeführerin die Bauleitplanung für das Projekt – soweit dies möglich war – konsequent vorangetrieben.

Unter Berücksichtigung des erheblichen Einsatzes von öffentlichen Haushaltsmitteln, der nur durch die städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten des Projekts gerechtfertigt werden können, bedeutet die Änderung der Rechtslage durch § 23 AEG einen schweren Eingriff in

das Interesse der Beschwerdeführerin am Fortbestand des alten Rechts.

- b) Die Änderung des geltenden Rechts war wie bereits ausgeführt für die Betroffenen vor Veröffentlichung der Ausschussdrucksache am 18.10.2023 nicht absehbar.

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr hat zwar bereits im Dezember 2022 den Abschlussbericht der „Beschleunigungskommission Schiene“ veröffentlicht, der ganz allgemein ein „Entwidmungsverbot“ vorsieht (vgl. den Abschlussbericht, S. 44, **Anlage 32**). Auch wenn der Bericht von einem „Entwidmungsverbot“ spricht, war eine derart weitreichende Entwertung von bisher im Vertrauen auf die bestehende Rechtslage getätigten Investitionen nicht absehbar. Nach dem Bericht sollte es eine Öffnungsklausel geben, nach der die Entwidmung nur dann erlaubt wird, wenn langfristig kein Verkehrsbedürfnis besteht und die Nutzung der Infrastruktur nicht mehr zu erwarten ist. Von einem städtebauliche Interessen überwiegenden „überragenden öffentlichen Interesse“ am Bahnbetriebszweck ist nicht die Rede. Grundlegende Verschärfungen gegenüber der bisher bestehenden Rechtslage wären damit – anders als nach der Neuregelung des § 23 AEG – nicht verbunden gewesen.

Im Übrigen wurde der Bericht erst im Oktober 2022 veröffentlicht. Erst ab diesem Zeitpunkt war überhaupt absehbar, dass die Rechtslage hinsichtlich der Freistellung möglicherweise geändert werden könnte.

- c) Die mit der Gesetzesänderung verfolgten Interessen der Allgemeinheit sind nicht geeignet, die Bestandsinteressen der Betroffenen zu überwiegen.

Wie bereits ausgeführt, war eine Freistellung bereits nach altem Recht nur dann möglich, wenn langfristig kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und die Nutzung der Grundstücke im Rahmen der Zweckbestimmung langfristig nicht mehr zu erwarten ist. Die gesetzliche Fingierung

eines „überragenden öffentlichen Interesses“ am Bahnbetriebszweck, der durch städtebauliche Interessen nicht überwunden werden kann, war nicht erforderlich.

Die gesetzliche Regelung enthält auch keine Übergangsregelung zugunsten der Betroffenen, die bereits Grundstücke gekauft haben oder weitere erhebliche Investitionen im Vertrauen auf die bisherige Rechtslage getätigt haben.

- d) Die unechte Rückwirkung ist nach alldem unverhältnis- und verfassungswidrig.

#### **IV. Unterbliebene Anhörung der Gemeinden**

##### **1. Anhörungspflicht**

- a) Werden Aufgaben mit relevanter kommunaler Bedeutung auf eine andere staatliche Ebene verlagert, kann sich aus dem – auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG übertragbaren – Gedanken des Rechtsgüterschutzes durch Verfahren nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Mitwirkungsrecht der betroffenen Kommunen ergeben.
- b) Dies gilt insbesondere, wenn und soweit eine aus dem Selbstverwaltungsrecht abgeleitete Rechtsposition durch die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben gegenwärtig oder künftig betroffen werden kann. So ist etwa bei fachplanerischen Entscheidungen, die bedeutsame Auswirkungen auf eine Gemeinde haben, deren vorherige Beteiligung zwingend.

Die Beteiligung ist umso wirksamer auszugestalten, je gewichtiger das berührte Gemeindeinteresse ist. Je nach Regelungsgegenstand reicht das Mitwirkungsrecht von einem Anhörungs-, Mitberatungs- oder Vorschlagsrecht bis hin zur kondominialen Verwaltung (vgl. BVerfGE 138, 1 Rn. 60).



## 2. Keine Anhörung der Gemeinden

- a) Im konkreten Gesetzgebungsverfahren wurde den betroffenen Gemeinden keine Möglichkeit eingeräumt, ihre Interessen einzubringen. Im ursprünglichen Gesetzentwurf war die Neuregelung des § 23 AEG nicht enthalten. Die übliche Beteiligung der kommunalen Interessenverbände zu einem Gesetzentwurf war deshalb nicht geeignet, eine Äußerungsmöglichkeit für die betroffenen Gemeinden zu gewährleisten (dazu oben A. V. 1. und 2.).

Auch nach dem Beschluss des Verkehrsausschusses wurden die Gemeinden nicht mehr beteiligt. Die betroffenen Gemeinden hatten mit hin keine Möglichkeit zur Äußerung zu der beabsichtigten Neufassung des § 23 AEG.

- b) Die unterbliebene Beteiligung verstößt gegen die durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG garantierten verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte der betroffenen Kommunen. Wie bereits ausgeführt, werden die betroffenen Gemeinden durch die Änderung des § 23 AEG massiv betroffen. Freistellungsentscheidungen aus städtebaulichen Gründen sind künftig an aufgegebenen Bahngrundstücken nicht mehr zu erreichen. Die Planungshoheit kann nicht mehr wiederhergestellt werden.

Wegen dieser schwerwiegenden Betroffenheit der Gemeinden hätte eine Anhörung erfolgen müssen. Die unterbliebene Anhörung führt zur Verfassungswidrigkeit der Regelung, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Neuregelung anders ausgefallen wäre, wenn die Gemeinden angehört worden wären.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach alldem begründet.

## **E. Annahmenvoraussetzungen**

### **I. Prüfungsmaßstab**

Auch die Kommunalverfassungsbeschwerde bedarf der Annahme zur Entscheidung nach Maßgabe der Regelungen der §§ 93 a ff. BVerfGG (BVerfG, NVwZ-RR 1999, 353; Lechner/Zuck, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 91 Rn. 95; Scheffczyk, in: Walter/Grünwald, BVerfGG, 2020, § 91 Rn. 69).

Die Verfassungsbeschwerde ist danach zur Entscheidung anzunehmen, soweit ihr grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt (Grundsatzannahme, § 93 a Abs. 2 a BVerfGG) oder wenn es zur Durchsetzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie angezeigt ist; dies kann auch der Fall sein, wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entsteht (Durchsetzungsannahme, § 93 a Abs. 2 b BVerfGG).

### **II. Grundsatzannahme**

Die Verfassungsbeschwerde ist demnach wegen grundsätzlicher Bedeutung anzunehmen, weil sie eine klärungsbedürftige verfassungsrechtliche Frage aufwirft, die über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung hat (BVerfGE 90, 22, 24 f.).

Klärungsbedürftig ist eine verfassungsrechtliche Frage, wenn sie sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lässt und noch nicht durch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung geklärt ist oder durch veränderte Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden ist.

Nach diesen Maßgaben hat die Verfassungsbeschwerde grundsätzliche Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zwar in seiner Rechtsprechung schon mehrfach mit der kommunalen Planungshoheit auseinandergesetzt (vgl. BVerfGE 56, 298, 310; 76, 107, 117 ff.). Die zur Klärung anstehenden Fragen der Planungshoheit im Zusammenhang mit § 23 AEG waren noch nicht Gegenstand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Es gibt nur allgemeine Rechtsprechung zur Reichweite der Planungshoheit, aber keine Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit Freistellungsentscheidungen. Dies gilt erst recht für die Neuregelung des § 23 AEG, die erstmals ein überragendes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung von Bahnbetriebszwecken gesetzlich fingiert. Im konkreten Fall stellt sich die Frage, ob ein solches gesetzlich fingiertes öffentliches Interesse generell geeignet ist, das verfassungsrechtliche Interesse der betroffenen Kommunen an der vollständigen Wiederherstellung ihrer Planungshoheit zu überwinden.

Die zur Klärung anstehenden Fragen der Planungshoheit im Zusammenhang mit § 23 AEG haben über den Einzelfall hinaus Bedeutung. Sie stellen sich in vielen betroffenen Gemeinden. Dies belegt die Entscheidungspraxis des EBA, die städtebaulichen Interessen nicht ausreichen lässt, um eine Freistellung zu rechtfertigen. Darüber hinaus wurde auch durch den Städtetag dargelegt, dass von der Neuregelung nicht nur die Beschwerdeführerin, sondern die zahlreichen weiteren Gemeinden negativ betroffen sind, die im Vertrauen auf die bestehende Rechtslage Bahngrundstücke erworben oder an Konversionsprojekten mitgewirkt haben.

### **III. Durchsetzungsannahme**

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist weiter zur Durchsetzung der Selbstverwaltungsgarantie anzunehmen. Ein Gesetz, das verfassungswidrig in die Selbstverwaltungsgarantie eingreift, begründet regelmäßig auch einen schweren Nachteil für die betroffene Gemeinde im Sinne der Durchsetzungsannahme (Scheffczyk, in: Walter/Grünwald, BVerfGG, 2020, § 91 Rn. 69; Lenz/Hansel, BVerfGG, 4. Aufl. 2024, § 91 Rn. 49).

Für die Beschwerdeführerin sind besonders schwere Nachteile mit der gesetzlichen Neuregelung des § 23 AEG verbunden. Die seit Jahrzehnten verfolgte städtebauliche Zielsetzung des Projekts Stuttgart 21 wird durch die Neuregelung des § 23 AEG vereitelt. Im Gebiet der Beschwerdeführerin besteht dringender Bedarf für den Neubau von Wohnungen. Die Beschwerdeführerin hat ihre Planungen auf den Bau von Wohnungen im Gebiet Rosenstein ausgerichtet. Wie der Vorsitzende des Mieterbundes Baden-Württemberg bei der Sachverständigen-

anhörung am 02.12.2024 zutreffend dargelegt hat, ist es dringend erforderlich, dass auf den freiwerdenden Bahnflächen, die bereits im Eigentum der Beschwerdeführerin stehen, bezahlbare Wohnungen errichtet werden (vgl. oben A. V. 4.). Außerdem hat die Beschwerdeführerin für das Projekt Haushaltsmittel – mittlerweile insgesamt in Milliardenhöhe – eingesetzt, um die städtebaulichen Ziele zu erreichen (oben A. I. bis III.). Dieser Mitteleinsatz wird durch die Neuregelung des § 23 AEG entwertet, die Zielerreichung vereitelt.

Die Verfassungsbeschwerde ist damit auch zur Entscheidung anzunehmen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Porsch', with a stylized, cursive script.

Dr. Porsch  
Rechtsanwalt

**Liste der Anlagen:**

- Anlage 1:** Vollmacht
- Anlage 2:** Streckenkarte Stuttgart 21 – Neuordnung des Bahnknotens Stuttgart
- Anlage 3:** Projekt Stuttgart 21 – Die Machtbarkeitsstudie
- Anlage 4:** Rahmenvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21 (07.11.1995)
- Anlage 5:** Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit vom 24.07.2001
- Anlage 6:** Grundstückskaufvertrag vom 21.12.2021 – **vertraulich, enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, nur für das Gericht**
- Anlage 6.1:** Anlage 2 zum Grundstückskaufvertrag – Übersicht Teilgebiete – **vertraulich, enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, nur für das Gericht**
- Anlage 6.2:** Anlage 4 zum Grundstückskaufvertrag – Nutzungsvereinbarung – **vertraulich, enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, nur für das Gericht**
- Anlage 6.3:** Anlage 5 zum Grundstückskaufvertrag – Plan – **vertraulich, enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, nur für das Gericht**
- Anlage 7:** Eigentumsnachweis – Übersicht Flurstücke Gleisvorfeld
- Anlage 7.1:** Grundbuch Nr. 80647 – u. a. Flst.-Nr. 9314 und 9314/5
- Anlage 7.2:** Grundbuch Nr. 49547 – u. a. Flst.-Nr. 9315
- Anlage 7.3:** Grundbuch Nr. 49545 – u. a. Flst.-Nr. 9078/1 und 9269
- Anlage 8:** Memorandum of Understanding

- Anlage 9:** Eckpunkte FinV
- Anlage 10:** Ergänzungsvereinbarung 2007
- Anlage 11:** Finanzierungsvertrag 2009
- Anlage 12:** Rahmenplan Stuttgart 21 1997 (Auszüge)
- Anlage 13:** Flächennutzungsplan
- Anlage 14:** Pressemitteilung Rahmenplan 2023
- Anlage 15:** Freistellungsbescheid vom 17.01.2023
- Anlage 16:** Vorschlag Ausbaukonzept für den Eisenbahnknoten Stuttgart 2040
- Anlage 17:** Gegenüberstellung Text § 23 AEG a. F. und N. F.
- Anlage 18:** Schreiben des Deutschen Städtetages vom 29.05.2024
- Anlage 19:** Freistellungsbescheid Krauchenwies vom 11.07.2024
- Anlage 20:** Freistellungsbescheid Weisen vom 28.02.2024
- Anlage 21:** Freistellungsbescheid Minden vom 18.11.2024
- Anlage 22:** Freistellungsbescheid Bramsche vom 10.12.2024
- Anlage 23:** Freistellungsbescheid Reichenbach/Vogtland vom 27.05.2024
- Anlage 24:** Schreiben Parlamentarischer Staatssekretär Theurer vom 18.07.2024
- Anlage 25:** Schreiben Oberbürgermeister Dr. Nopper vom 30.08.2024
- Anlage 26:** Stellungnahme Bundesverband der kommunalen Spitzenverbände vom 28.11.2024

- Anlage 27:** Stellungnahme Bürgermeister Peter Pätzold vom 28.11.2024
- Anlage 28:** Niederschrift aus der Sitzung des Gemeinderats vom 07.11.2024
- Anlage 29:** Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamtes vom 28.01.2005 zum Projekt Stuttgart 21, Planfeststellungsabschnitt 1.1
- Anlage 30:** Pressemitteilung der Beschwerdeführerin vom 04.05.2022
- Anlage 31:** Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamtes vom 25.11.2024 zum Rückbau der Logistikgleise
- Anlage 32:** Abschlussbericht „Beschleunigungskommission Schiene“ des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr von Dezember 2022