

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Eisenbahn- und Eisenbahnkreuzungsrecht

Rechtsquelle/n:

AEG	§§ 1, 11, 13 Abs. 1 Satz 1, §§ 18, 18a Nr. 7, §§ 18c, 18e Abs. 6
VwVfG	§ 73 Abs. 4 Satz 3, § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1, § 75 Abs. 1a Satz 2
UVPG	§ 3a i.V.m. Anl. 1 Nr. 14.7 und 14.8, § 3b Abs. 1, §§ 3c, 3e Abs. 1 Nr. 2
UmwRG	§ 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3

Stichworte:

Strecke; Streckenabschnitt; Teilstrecke; Schienenweg; Schienennetz; Bahnhof; für die Betriebsabwicklung wichtiger Bahnhof; Endbahnhof; Kapazität; Kurve; Verbindungskurve; Infrastruktur; Eisenbahninfrastruktur; Eisenbahninfrastruktureinrichtung; Eisenbahnbetriebsanlage; Ort; Verkehrsfunktion; Verkehrsverbindung; Verbindung; Güterumschlag; Personenverkehr; Änderung; Abkürzung; Kosten des Anschlusses; Betrieb; Einstellung; Betriebseinstellung; Stilllegung; Abtrennung; betriebsfähig; betriebssicher; betriebsbereit; Stilllegungsverfahren; Stilllegung einer Eisenbahninfrastruktureinrichtung; Stilllegungsgenehmigung; Drittschutz; Verkehrsbedeutung; Übernahme; Übernahmeinteresse; Interesse; Übernahmeangebot; Weiterbetrieb; Umweltverträglichkeitsprüfung; Vorprüfung; Einwendung; Einwendungsfrist; Präklusion.

Leitsätze:

1. Eine Strecke im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG besteht aus einem Schienenweg, der zwei Orte verbindet. Abzustellen ist auf die Orte, die über den Schienenweg mittels Eisenbahn zum Zwecke des Güterumschlags oder Personenverkehrs erreichbar sein sollen.
2. Das Stilllegungsverfahren des § 11 AEG ist mit seinen Verfahrensregelungen für die Übernahme von Infrastruktureinrichtungen durch Dritte dazu bestimmt, auch deren Interessen zu schützen. Ein ernsthaftes Übernahmeinteresse genügt.
3. Die Präklusionsvorschriften des eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahrens finden keine Anwendung gegenüber dem Einwand, ein Stilllegungsverfahren sei versäumt worden.
4. Eine Kurve, die kleinräumig bestehende, spitzwinklig aufeinander zulaufende Schienenwege in einem engen Kurvenradius verbinden soll und die in ihren Ausmaßen deutlich hinter einer intermodalen Umschlagsanlage oder einem Terminal für Eisenbahnen zurückbleibt, ist als Änderung einer bestehenden Anlage nur im Einzel-



fall einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen (§ 3e Abs. 1 Nr. 2, § 3c i.V.m. Anl. 1 Nr. 14.8 UVPG).

Urteil des 3. Senats vom 25. Mai 2016 - BVerwG 3 C 2.15

- I. OVG Lüneburg vom 19. September 2013
Az: OVG 7 KS 209/11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 2.15
OVG 7 KS 209/11

Verkündet
am 25. Mai 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 25. Mai 2016 durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Wysk, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 19. September 2013 wird geändert.

Der Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 16. November 2011 ist rechtswidrig und darf nicht vollzogen werden. Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Die Beklagte und die Beigeladene tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, ein privates Eisenbahnunternehmen, wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamtes vom 16. November 2011 für das Vorhaben "Verbindungsspange Sulingen".
- 2 Im Bahnhof der Kleinstadt Sulingen kreuzten sich bis in die späten Neunzigerjahre die Nord-Süd-Verbindung Bremen-Bielefeld und die West-Ost-Verbindung

Diepholz-Nienburg ("Sulinger Kreuz"). Die von dort nach Norden und Nordosten führenden Schienenwege wurden bis 1997 stillgelegt. Noch in Betrieb befinden sich die aus dem Süden und Südwesten auf Sulingen zulaufenden Schienenwege. Auf ihnen verkehren Güterzüge zwischen Barenburg und Diepholz, die in Sulingen in den Bahnhof einfahren und von dort - wie bei einem Kopfbahnhof - in umgekehrter Richtung ausfahren. Um diesen Fahrtrichtungswechsel zu vermeiden, sollen mit dem planfestgestellten Vorhaben die von Barenburg und Diepholz nach Sulingen führenden Schienenwege am südlichen Stadtrand durch eine rund 400 Meter lange Kurve verbunden werden. Dabei ist vorgesehen, die bestehenden Gleise in den Anschlussbereichen der Kurve zurückzubauen, so dass die nach Sulingen weiterführenden Gleise und der dortige Bahnhof vom Schienennetz abgetrennt werden.

- 3 Die Klägerin nahm zu dem Vorhaben mit Schreiben vom 16. Dezember 2010 im Anhörungsverfahren innerhalb der Einwendungsfrist Stellung und machte geltend, die Abbindung beeinträchtige ihren Geschäftsbetrieb. Sie beabsichtige in Zusammenarbeit mit einem regionalen Aktionsbündnis das Kreuz Sulingen zu reaktivieren. Da die Verbindungskurve nicht über Weichen an die bestehenden Schienenwege angeschlossen werden solle, führe das Vorhaben zu einer Stilllegung des Bahnhofs, was ein Stilllegungsverfahren notwendig mache. Vorsorglich signalisiere sie, die Infrastruktur des Bahnhofs mit Anschluss an die Südschleife zum Weiterbetrieb übernehmen zu wollen.
- 4 Am 16. November 2011 stellte die Beklagte den Plan für das Vorhaben "Verbindungsspanne Sulingen" fest. Dabei verneinte sie die Notwendigkeit einer Stilllegungsgenehmigung und das Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung.
- 5 Mit ihrer dagegen gerichteten Klage hat die Klägerin im Wesentlichen geltend gemacht, die gebotene Umweltverträglichkeitsprüfung sei unterblieben. Auch sei ein Stilllegungsverfahren erforderlich, weil der Betrieb des Bahnhofs ebenso wie die von der Abtrennung betroffene Strecke dauerhaft eingestellt würden.

6 Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Mit dem Planfeststellungsbeschluss werde das Stilllegungsverfahren nicht umgangen. Zwar dürfe eine Planfeststellung nicht zu einer faktischen Stilllegung einer Eisenbahninfrastruktur führen, die nicht genehmigungsfähig sei. Auch spreche vieles dafür, dass das Stilllegungsverfahren nach § 11 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) drittschützend sei. Der Dritte müsse jedoch ein ernsthaftes Interesse an der zur Übernahme in Betracht kommenden Eisenbahninfrastruktur innerhalb der Einwendungsfrist substantiiert dargelegt und glaubhaft gemacht haben. Hier hätte sich dieses Interesse auf die gesamte Strecke von Diepholz nach Barenburg beziehen müssen, zumindest aber auf den Bahnhof Sulingen, wie er bei Verwirklichung des Plans zur Stilllegung anstehe. Dazu hätte die Klägerin zu erkennen geben müssen, an einem Übernahmeangebot interessiert zu sein, das den Anschluss an das Schienennetz auf ihre Kosten beinhalte. Das habe sie nicht getan, weshalb sie mit dem Einwand präkludiert sei, ein Stilllegungsverfahren sei versäumt worden. Ungeachtet dessen seien aber auch die tatbestandlichen Voraussetzungen der Stilllegung einer Eisenbahninfrastruktureinrichtung nicht gegeben. So sei der Bahnhof Sulingen kein für die Betriebsabwicklung wichtiger Bahnhof, weil zwischen Diepholz und Barenburg nur noch zwei Güterzugpaare verkehrten. Da sich diese nicht kreuzten, werde der Bahnhof nicht benötigt. Auch werde mit der Abtrennung des nach Sulingen weiterführenden Schienenwegs nicht der Betrieb einer Strecke eingestellt. Es sei von nur einer Strecke von Diepholz nach Barenburg auszugehen. Diese Strecke werde durch den Bahnhof Sulingen nicht in zwei Strecken geteilt. Die abgetrennten Schienen von der Verbindungskurve zum Bahnhof ließen sich nicht als Strecke betrachten, weil ihnen keine eigenständige Verkehrsbedeutung zukomme. Schließlich komme es durch das Vorhaben nicht zu einer erheblichen Verringerung der Kapazität der Strecke. Der Verkehr zwischen Diepholz und Barenburg könne auch nach Abtrennung des Bahnhofs Sulingen ohne Weiteres abgewickelt werden. Mit ihrem Einwand, eine für das Vorhaben erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung sei nicht durchgeführt worden, sei die Klägerin ebenfalls präkludiert, nachdem sie hierzu innerhalb der Einwendungsfrist keine Einwendungen erhoben habe.

7 Die Klägerin macht zur Begründung ihrer Revision im Wesentlichen geltend, der Bahnhof Sulingen sei ein für die Betriebsabwicklung wichtiger Bahnhof, weil er erforderlich sei, um zwischen Barenburg und Diepholz verkehren zu können. Unerheblich sei, dass der Bahnhof mit Verwirklichung der Verbindungskurve hierfür nicht mehr notwendig sei und die derzeitige Nutzung vom Oberverwaltungsgericht als geringfügig angesehen werde. Mit der Verbindungskurve würden die Strecken Diepholz-Sulingen und Barenburg-Sulingen außer Betrieb genommen, weil die zum Bahnhof Sulingen führenden Schienen vom Schienennetz abgetrennt würden. Der Bahnhof könne nicht nur als Halte- und Wendepunkt im Verlauf einer Strecke Diepholz-Barenburg betrachtet werden. Unzulässig sei, allein die abgetrennten Streckenabschnitte in den Blick zu nehmen und eine Streckenstilllegung zu verneinen, weil diesen keine eigenständige Verkehrsbedeutung zukomme. Da der Bahnhof Sulingen mit der geplanten Verbindungskurve nicht mehr angefahren werden könne, werde den Strecken insoweit ihre bisherige Kapazität vollständig entzogen. Mit dem Stilllegungsverfahren unvereinbar sei zudem, für die Geltendmachung eigener Rechte ein ernsthaftes Übernahmeinteresse innerhalb der Einwendungsfrist substantiiert darlegen und glaubhaft machen zu müssen. Es genüge die einfache Bekundung eines Übernahmeinteresses, zumal das Interesse erst nach Bekanntmachung der Stilllegungsabsicht substantiiert werden könne. Keinesfalls müsse die Bereitschaft gezeigt werden, die Kosten des Anschlusses an die geplante Verbindungskurve zu tragen. Etwas anderes folge auch nicht aus § 13 Abs. 1 AEG. Mit Unionsrecht unvereinbar sei, dass das Oberverwaltungsgericht sie mit dem Einwand für präkludiert erachtet habe, eine Umweltverträglichkeitsprüfung sei versäumt worden.

8 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 19. September 2013 zu ändern und den Planfeststellungsbeschluss vom 16. November 2011 aufzuheben, hilfsweise festzustellen, dass der Planfeststellungsbeschluss vom 16. November 2011 rechtswidrig und nicht vollziehbar ist, weiter hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, den Planfeststellungsbeschluss vom 16. November 2011 um die Anordnung zu ergänzen, dass die Beigeladene den Bahnhof Sulingen an der geplanten Verbin-

ditionskurve durch den Einbau von Weichen einschließlich Signaltechnik und Lärmschutzmaßnahmen in Richtung Barenburg und Diepholz anbindet.

9 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen,

10 und führt zur Begründung aus: Das Oberverwaltungsgericht habe zutreffend die Voraussetzungen eines Stilllegungsverfahrens verneint. Nach den Streckenstilllegungen 1997 bestehe nur noch eine Strecke Diepholz über Sulingen nach Barenburg. Für eine Aufspaltung in eine Verbindung von Diepholz nach Sulingen und Sulingen nach Barenburg bleibe kein Raum. Auch eine mehr als nur geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke sei nicht gegeben, da eine sehr große Kapazitätsreserve verbleibe. Nachdem der Bahnhof Sulingen kein Knotenpunkt mehr sei, handele es sich auch nicht mehr um einen für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhof; er sei nur noch ein so genannter Unterwegsbahnhof. Im Übrigen habe das Oberverwaltungsgericht die Klägerin zu Recht mit dem Einwand der Notwendigkeit eines Stilllegungsverfahrens als präkludiert angesehen, denn ein Eisenbahnunternehmen müsse seine Vorstellungen genauer darlegen. Zutreffend habe das Oberverwaltungsgericht auch den Einwand, eine Umweltverträglichkeitsprüfung sei unterlassen worden, als präkludiert betrachtet. Weder gehe es der Klägerin um die Umwelt noch sei eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich. Bei dem Vorhaben handele es sich um eine nicht umwelterhebliche Abkürzung und damit nur um eine Änderung der vorhandenen Eisenbahnbetriebsanlagen. Mit ihrer verfahrensleitenden Verfügung vom 6. Oktober 2011 habe sie festgestellt, dass das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen habe. Die Vorprüfung der Umweltverträglichkeit sei zwar nicht weiter in den Verwaltungsvorgängen niedergelegt. Der Planfeststellungsbeschluss befasse sich jedoch durch die Inbezugnahme einer Umweltverträglichkeitsstudie und der Umwelterklärung der Beigeladenen umfassend mit der Frage der Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung.

11 Die Beigeladene beantragt ebenfalls,

die Revision zurückzuweisen.

12 Sie erwidert: Würde der Halte- und Wendepunkt im Bahnhof Sulingen die Strecke von Diepholz nach Barenburg in zwei Strecken zerlegen, so müssten sämtliche Strecken in eine Vielzahl von Einzelstrecken aufgeteilt werden. Eine Strecke könne auch nur dann Gegenstand eines Stilllegungsverfahrens sein, wenn es um deren vollständige Übernahme gehe. Da der Bahnhof nur noch ein Haltepunkt auf der Strecke Diepholz-Barenburg sei, sei er kein wichtiger Bahnhof. Eine mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität der Strecke komme nur in Betracht, wenn tatsächlich mit Nutzungseinschränkungen zu rechnen sei. Ein Drittschutz, der sich aus § 11 AEG ergeben könne, sei auf die Erzwingung eines Abgabe- und Stilllegungsverfahrens beziehungsweise die Anfechtung einer Stilllegungsgenehmigung beschränkt. Der Planfeststellungsbeschluss sei hingegen der falsche Anfechtungsgegenstand. Darüber hinaus habe die Klägerin im Anhörungsverfahren ein Übernahmeinteresse nur für die bereits 1997 stillgelegten Streckenabschnitte und den Bahnhof erkennen lassen. Die Planfeststellung betreffe aber nur den Bereich südlich des Bahnhofs. Zudem habe sie kein Konzept vorgelegt, aus dem sich ein ernsthaftes und glaubhaftes Interesse ergebe. Dazu wären Zahlen erforderlich gewesen, die die Wirtschaftlichkeit und Ernsthaftigkeit bezogen auf die Nutzung einer konkreten Infrastruktur ergäben. Folglich sei die Klägerin mit dem Einwand der Erforderlichkeit eines Stilllegungsverfahrens präkludiert. Die Möglichkeit einer Wiederinbetriebnahme von Eisenbahninfrastruktur sei ein verkehrlicher Belang im Interesse der Allgemeinheit; diesen habe die Beklagte zutreffend abgewogen. Das Verlangen der Klägerin, Weichen auf Vorrat einzubauen, wäre unverhältnismäßig. Eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehe nicht, da Nr. 14.7 der Anl. 1 UVPG unter Berücksichtigung unionsrechtlicher Bezüge den Bau einer Strecke im Sinne eines räumlich und funktional abtrennbaren Teils der übrigen Eisenbahninfrastruktur voraussetze. Daran fehle es.

II

- 13 Die zulässige Revision der Klägerin hat im Wesentlichen Erfolg. Das Berufungsurteil beruht auf der Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO). Zu Unrecht hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, das Vorhaben erfordere kein Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG und die Klägerin könne sich unabhängig davon auf diese Vorschrift nicht berufen, weil sie ihr Übernahminteresse nicht hinreichend substantiiert geltend gemacht habe. Mit Bundesrecht nicht vereinbar ist des Weiteren die Annahme, die Klägerin sei mit dem Einwand der fehlenden Umweltverträglichkeitsprüfung präkludiert. Das Urteil erweist sich insoweit auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Das führt zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses.
- 14 1. Das Oberverwaltungsgericht ist davon ausgegangen, es bestehe nur eine Strecke Barenburg-Diepholz, die durch das Vorhaben nicht unterbrochen werde. Damit verkennt es den Begriff der Strecke; auch die Verbindungen Barenburg-Sulingen und Diepholz-Sulingen sind Strecken im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG. Sie sollen durch das Vorhaben stillgelegt werden. Die Zulassung des Vorhabens ohne vorherige Durchführung eines Stilllegungsverfahrens verletzt die Klägerin in ihren Rechten.
- 15 a) Das Allgemeine Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss in der zuletzt mit Gesetz vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2497) geänderten Fassung zugrunde liegt, regelt in § 11 die Abgabe und Stilllegung von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen. Beabsichtigt ein öffentliches Eisenbahninfrastrukturunternehmen die dauernde Einstellung des Betriebes einer Strecke, eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs oder die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke, so bedarf dies der Genehmigung durch die zuständige Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung setzt neben der Unzumutbarkeit, die Infrastruktur weiter zu betreiben, voraus, dass nach Durchführung eines Verfahrens nach § 11 Abs. 1a AEG nicht ein Dritter die Infrastruktur übernimmt.

- 16 Der Gesetzgeber reagierte mit der Vorschrift im Zuge der Beratungen der Bahnreform auf die Sorge der Länder, mit der Übertragung des Bundeseisenbahnvermögens auf die Deutsche Bahn AG könne diese jederzeit unwirtschaftliche Infrastruktureinrichtungen schließen; die Regelung sollte den Rahmen für einen kontinuierlichen Betrieb des Schienenpersonennahverkehrs auch in der Fläche schaffen (BT-Drs. 12/5014 S. 17 f.). Dementsprechend umfassen die genehmigungsbedürftigen Sachverhalte außer der Stilllegung einer Strecke auch die mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke und die Stilllegung eines für die Betriebsabwicklung wichtigen Bahnhofs (§ 11 Abs. 1 Satz 1 AEG).
- 17 Eine Strecke wird allgemein und auch im hier gegebenen Zusammenhang als Verbindung zwischen zwei Orten definiert. Das entspricht dem normalen Sprachgebrauch und der Auffassung der eisenbahnrechtlichen Literatur (Hermes, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 11 Rn. 28, Kramer, in: Kunz/Kramer, Eisenbahnrecht, Stand: November 2015, § 11 AEG Rn. 29). Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Zuständigkeit für Planfeststellungsverfahren (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VwGO) den Begriff der Strecke dahin ausgelegt, dass er eine zwischen zwei Punkten bestehende, von A nach B führende Verkehrsverbindung aus einem oder mehreren Gleisen beschreibe (BVerwG, Beschluss vom 16. Juli 2008 - 9 A 21.08 - Buchholz 310 § 48 VwGO Nr. 3 Rn. 6). Die Frage, welche Orte durch einen Schienenweg miteinander verbunden werden und damit eine Strecke kennzeichnen, beantwortet sich nach der Verkehrsfunktion. Abzustellen ist auf die Orte, die über den Schienenweg durch einen Halt der Eisenbahn zum Zwecke des Personenverkehrs oder Güterumschlags erreichbar sein sollen, also herkömmlich die Orte mit Bahnhof oder auch Häfen und Industrieanlagen. Dieses Begriffsverständnis entspricht dem Sinn und Zweck der Vorschrift, mit der Infrastruktur für den Eisenbahnverkehr in der Fläche die Erreichbarkeit der Orte möglichst auch dort zu erhalten, wo sie wegen eines geringeren Verkehrsaufkommens besonders gefährdet ist. Auf das tatsächlich vorhandene Verkehrsaufkommen kommt es für das Bestehen einer Strecke demgemäß nicht an. Ebenso wenig ist bedeutsam, dass sich das Eisenbahnstreckennetz nach diesem Verständnis aus einer Vielzahl einzelner Strecken zusammensetzt.

- 18 Der Betrieb von Bahnhöfen, die nicht für die Betriebsabwicklung wichtig sind, darf nach § 11 AEG ohne Durchführung eines Stilllegungsverfahrens dauerhaft eingestellt werden. Das hat Konsequenzen für den Streckenbegriff: Die Stilllegung eines nicht betriebswichtigen Bahnhofs führt nicht ohne Weiteres zur genehmigungsbedürftigen Stilllegung einer Strecke. Anderenfalls ginge die Herausnahme dieser Bahnhöfe aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift wegen der Genehmigungsbedürftigkeit der Streckenstilllegung ins Leere. Der tatsächliche Betrieb eines Bahnhofs ist für das Bestehen einer Strecke nicht konstitutiv. Auch die Genehmigungsbedürftigkeit einer Streckenstilllegung kann nicht durch die genehmigungsfreie dauerhafte Einstellung des Betriebs eines nicht betriebswichtigen Bahnhofs umgangen werden.
- 19 Danach sind auch die Verbindungen Barenburg-Sulingen und Diepholz-Sulingen Strecken im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG. Die bestehenden Schienenwege sind darauf angelegt, Sulingen in das Streckennetz mit einem eigenen Halt einzubinden. Das zeigt der Streckenverlauf mit dem Bahnhof Sulingen und wird von den Beteiligten auch nicht in Frage gestellt. Das Oberverwaltungsgericht verweist demgegenüber darauf, dass die Schienen vom Bahnhof Sulingen bis zur Verbindungskurve, wo sie zurückgebaut und damit unterbrochen werden sollen, mangels eigener Verkehrsfunktion keine Strecke darstellten. Das trifft zwar zu, verkennt aber, dass der Rückbau Teil der Verwirklichung des planfestgestellten Vorhabens ist; die Prüfung, ob das Vorhaben zugelassen werden darf, hat jedoch vom Bestand und damit von den bezeichneten Strecken auszugehen.
- 20 b) Eine Strecke wird im Sinne von § 11 AEG stillgelegt, wenn ihr Betrieb dauernd eingestellt werden soll, sie also dem Eisenbahnverkehr nicht nur vorübergehend nicht mehr zur Verfügung steht. Das setzt nicht die Absicht voraus, den Schienenweg einer Strecke als Ganzes nicht mehr in einem betriebsfähigen und -sicheren Zustand zu unterhalten. Vielmehr genügt, wenn die Strecke von Ort zu Ort nicht mehr befahrbar ist, weil sie an einer Stelle nicht mehr betriebsbereit ist. Das ergibt sich aus der Verkehrsfunktion einer Strecke, Eisenbahnverkehr zwischen zwei Orten zu ermöglichen. Unerheblich ist daher, dass die Beigeladene die bestehenden Schienenwege von Barenburg und Diepholz bis

zu der geplanten Verbindungskurve weiter in Betrieb halten will. Der Planfeststellungsbeschluss sieht vor, die Schienenwege im Bereich des Anschlusses der Verbindungskurve zurückzubauen, womit sie in ihrem weiteren Verlauf zum Bahnhof unterbrochen sind. Damit wird der Betrieb der Strecken von Barenburg nach Sulingen und von Diepholz nach Sulingen dauernd eingestellt, denn bei dem Rückbau handelt es sich nicht um eine nur vorübergehende Maßnahme. Eine kurzfristige Wiederinbetriebnahme ist nicht beabsichtigt und damit auch nicht zu erwarten (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2007 - 3 C 51.06 - BVerwGE 129, 381 Rn. 34).

- 21 Eine andere Betrachtung rechtfertigt sich nicht aus dem Umstand, dass die Schienenwege weiterhin an den südlichen Rand von Sulingen heranzuführen. Wird lediglich die Anbindung eines Ortes an das Schienennetz verändert, indem etwa ein Bahnhof verlegt wird, so wird zwar nach Sinn und Zweck der Regelungen über die Stilllegung von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen nicht ohne Weiteres von der Einstellung des Betriebs einer Strecke gesprochen werden können (vgl. Kramer, VerwArch 2013, 26, 36 f.). Der festgestellte Plan sieht jedoch keine weitere Anbindung Sulingens vor.
- 22 Damit steht fest, dass mit dem planfestgestellten Vorhaben eine Streckenstilllegung verbunden ist und ein Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG durchzuführen ist. Ob sich die Notwendigkeit eines solchen Verfahrens auch daraus ergeben könnte, dass der Bahnhof Sulingen ein im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 AEG für die Betriebsabwicklung wichtiger Bahnhof ist, bedarf daneben ebenso wenig einer Beantwortung wie die Frage einer mehr als geringfügigen Verringerung der Kapazität der Strecke.
- 23 c) Im Ansatz zutreffend ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass das Stilllegungsverfahren subjektive Rechte derjenigen begründet, die ernsthaft an einer Übernahme einer Eisenbahninfrastruktureinrichtung interessiert sind. Es hat jedoch zu Unrecht angenommen, die Klägerin habe ihr Interesse nicht in der erforderlichen Weise geltend gemacht.

- 24 aa) Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2191) hat der Gesetzgeber hervorgehoben, Ziel des § 11 AEG sei die Erhaltung bestehender Eisenbahninfrastruktur. Durch Einfügung von § 11 Abs. 1a AEG hat er öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichtet, die geplante Stilllegung von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen zu veröffentlichen und Dritten auf deren fristgerechte Aufforderung ein Übernahmeangebot zu machen (vgl. BT-Drs. 14/8176 S. 4). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber durch das Dritte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 (BGBl. I S. 1138) in § 1 AEG ausdrücklich bestimmt, dass das Gesetz (auch) der Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs bei dem Betrieb von Eisenbahninfrastrukturen diene. Jedenfalls nach diesen Klarstellungen ist nicht zweifelhaft, dass das Gesetz den Wettbewerb im Interesse der Erhaltung der Eisenbahninfrastruktur fruchtbar gemacht wissen möchte und das Stilllegungsverfahren des § 11 AEG auch dazu bestimmt ist, die Interessen Dritter zu schützen, die ernsthaft gewillt sind, die Eisenbahninfrastruktureinrichtung zu übernehmen (vgl. Hermes, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Auflage 2014, § 11 Rn. 84 - 90; Sitsen, in: Ronellenfitsch, Schweinsberg, Henseler-Unger, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XIX, S. 143; Kramer, in: Kunz/Kramer, Eisenbahnrecht, Stand: November 2015, § 11 AEG Rn. 12 - 17).
- 25 bb) Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ist die Klägerin nicht gemäß § 18a Nr. 7 AEG a.F. bzw. § 18a AEG i.V.m. § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG daran gehindert, geltend zu machen, dass das planfestgestellte Vorhaben der Durchführung eines Stilllegungsverfahrens bedarf. Diese Rüge ist - ungeachtet der Vereinbarkeit der Präklusionsvorschriften mit dem Unionsrecht - keine Einwendung im Sinne der genannten Vorschriften. Einwendungen sind sachliches, auf die Verhinderung oder Modifizierung des Planvorhabens abzielendes Gegenvorbringen. Mit ihnen bringt der Einwender zum Ausdruck, bestimmte Beeinträchtigungen von Rechten oder Belangen nicht hinnehmen zu wollen. Um dies darzulegen, bedarf es keiner Ausführungen zur mangelnden Wahrung von Bestimmungen, die den rechtlichen Rahmen der Planfeststellung abstecken, indem sie einer Behörde die Befugnis verleihen, näher bezeichnete Vorhaben im Wege der Planfeststellung zuzulassen (vgl. BVerwG, Urteile vom

14. Juli 2011 - 9 A 14.10 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 218 Rn. 12 und vom 19. Februar 2015 - 7 C 11.12 [ECLI:DE:BVerwG:2015:190215U7C11.12.0] - BVerwGE 151, 213 Rn. 17). Die Rüge, die Behörde sei schon von Rechts wegen gehindert, das Vorhaben im Wege der Planfeststellung zuzulassen, solange nicht die mit dem Vorhaben verbundene Streckenstilllegung im Verfahren nach § 11 AEG genehmigt ist, unterliegt hiernach nicht der Einwendungspräklusion. Zudem muss im Stilllegungsverfahren zunächst das öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen seine Absicht, den Betrieb einer Strecke dauernd einzustellen, im Internet oder im Bundesanzeiger bekannt machen; erst dann können Dritte das Unternehmen binnen einer Frist von drei Monaten zur Abgabe eines Angebots auffordern (nach § 11 Abs. 1a Satz 1 bis 3 AEG). Diese speziellen Verfahrensvorschriften dürfen durch die Vorschriften über die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren (§ 18a AEG i.V.m. § 73 VwVfG) nicht unterlaufen werden.

- 26 Unabhängig hiervon hat das Oberverwaltungsgericht Anforderungen an das Übernahmeinteresse der Klägerin gestellt, die im Gesetz keine Grundlage finden. Es ist der Auffassung, das Übernahmeinteresse hätte sich auf eine Strecke als Ganzes beziehen müssen, und meint damit die Strecke zwischen Diepholz und Barenburg unter Einschluss des Bahnhofs Sulingen (UA S. 25 f.). Zwar trifft es zu, dass diejenige Eisenbahninfrastruktur, deren Stilllegung beabsichtigt ist, zugleich jene ist, deren Übernahme § 11 AEG ermöglichen soll. Wird eine Strecke jedoch dadurch außer Betrieb genommen, dass eine Teilstrecke stillgelegt, aber der andere Teil - wie hier geplant - weiter betrieben wird, so schließt § 11 AEG nach seinem Sinn und Zweck eine Verständigung darüber nicht aus, dass der Übernahmeeigentümer die stillzulegende Teilstrecke übernimmt. Das liegt etwa dann nahe, wenn sich ein Schienenweg verzweigt, und lediglich eine Teilstrecke ab der Verzweigung stillgelegt werden soll. Entsprechend hat die Klägerin fristgerecht ein Konzept skizziert, das frühere Kreuz Sulingen wieder in Betrieb zu nehmen, die Notwendigkeit der Durchführung eines Abgabe- und Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG geltend gemacht und vorsorglich mitgeteilt, die Infrastruktur des Bahnhofs Sulingen mit verfügbarem Anschluss an die geplante Verbindungskurve zum Weiterbetrieb übernehmen zu wollen. Dem hat sich das Oberverwaltungsgericht letztlich auch nicht verschlos-

sen, jedoch weiter verlangt, die Klägerin hätte die Bereitschaft erkennen lassen müssen, den Bahnhof Sulingen auf ihre Kosten an die angrenzende Eisenbahninfrastruktur anzuschließen (UA S. 25 f.). Damit geht es daran vorbei, dass nach der Bekanntmachung der Stilllegungsabsicht das Verfahren der Übernahme mit der Aufforderung des Interessenten an das Eisenbahninfrastrukturunternehmen fortgesetzt wird, ein Angebot vorzulegen, das den Anschluss an die angrenzende Schieneninfrastruktur umfasst, und über das dann zu verhandeln ist (§ 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1a Satz 3 bis 6 AEG). Im Lichte dessen kann von einem Interessenten nicht verlangt werden, bereits im Vorfeld nähere Aussagen über seine Verhandlungsposition zu machen und die Bereitschaft zu erklären, bestimmte Kosten zu tragen. Hinzu kommt, dass sich aus § 11 Abs. 1a Satz 6, § 13 AEG eine Pflicht der Klägerin, die vollen Kosten eines Anschlusses zu tragen, auch nicht ohne Weiteres ergibt. Zwar entspricht es gemäß § 13 Abs. 1 AEG regelmäßig der Billigkeit, dass der Anschließer die Kosten eines Anschlusses zu tragen hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. März 2016 - 6 C 64.14 [ECLI:DE:BVerwG:2016:030316U6C64.14.0] - NVwZ-RR 2016, 563 Rn. 35, zur Veröffentlichung in BVerwGE vorgesehen). In der besonderen Situation der Übernahme einer bestehenden Teilstrecke und einer noch zu bauenden Verbindungskurve ist aber bereits fraglich, wer als Anschließer zu betrachten ist.

27 cc) Danach verletzt der angefochtene Planfeststellungsbeschluss die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Ihre Stellungnahme vom 16. Dezember 2010 bringt ein ernsthaftes Interesse an einer Übernahme der stillzulegenden Strecken zum Ausdruck. Sie hat einen Anspruch darauf, dass die Beigeladene den Bahnhof Sulingen nicht ohne vorherige Durchführung eines Stilllegungsverfahrens abbundet. Die Genehmigung der Stilllegung ist Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses, weil er das Vorhaben und damit die mit dem Rückbau der Gleise einhergehende Streckenstilllegung zulässt (§ 18c AEG i.V.m. § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 VwVfG).

28 2. Darüber hinaus ist das angefochtene Urteil mit Bundesrecht nicht vereinbar, (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), soweit das Oberverwaltungsgericht die Klägerin mit dem Einwand für präkludiert erachtet hat, das Vorhaben bedürfe der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Zwar bedarf es nicht bereits seiner

Art wegen einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Das Urteil erweist sich aber gleichwohl nicht als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO), weil die erforderliche Vorprüfung nicht hinreichend dokumentiert ist.

- 29 a) § 18a Nr. 7 Satz 1 AEG a.F., der zwischenzeitlich nahezu inhaltsgleich in § 18a AEG i.V.m. § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG überführt worden ist, bestimmt für das eisenbahnrechtliche Planfeststellungsverfahren, dass Einwendungen gegen den Plan nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen sind. Dieser Ausschluss ist mit Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 S. 1 - UVP-Richtlinie) nicht vereinbar, wie der Europäische Gerichtshof im Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland entschieden hat (EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683], Kommission/Deutschland - Rn. 78 ff.). Die genannten Präklusionsvorschriften müssen daher in vorliegendem Zusammenhang außer Anwendung bleiben. Das ist zwischen den Beteiligten nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs nicht mehr streitig.
- 30 b) Das planfestgestellte Vorhaben bedarf nicht gemäß § 3b Abs. 1 Satz 1 UVPG i.V.m. Anl. 1 Nr. 14.7 schon wegen seiner Art einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Die rund 400 m lange Verbindungskurve stellt nicht selbst einen Schienenweg im Sinne dieser Vorschrift dar, sie ist als Änderung einer bestehenden Anlage zu betrachten und unterliegt damit lediglich der Vorprüfung gemäß § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG. Sie verbindet kleinräumig die südlich auf Sulingen spitzwinklig zulaufenden Schienenwege in einem engen Kurvenradius und bleibt ihrer Bedeutung nach im Rahmen einer Modifikation der bestehenden Schienenwege. Maßgeblich dabei ist, dass die Verbindungskurve in ihrer Ausdehnung noch deutlich hinter den üblichen Ausmaßen einer intermodalen Umschlagsanlage oder eines Terminals für Eisenbahnen zurückbleibt, für deren selbstständigen Bau eine Umweltverträglichkeitsprüfung nur erforderlich ist, wenn eine Vorprüfung des Einzelfalls dies ergibt (§ 3c i.V.m. Anl. 1 Nr. 14.8 UVPG).

- 31 c) Gleichwohl erweist sich das Urteil insoweit nicht als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO), denn die von der Beklagten durchgeführte Vorprüfung ist nicht in der gemäß § 3c Satz 6 UVPG gebotenen Weise dokumentiert, worauf sich die Klägerin berufen kann.
- 32 Zwar drängt sich auf der Grundlage der Umwelterklärung der Beigeladenen und der vorliegenden Umweltverträglichkeitsstudie nicht auf, dass das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die nach § 12 UVPG zu berücksichtigen wären (§ 3c Satz 1 und 3 UVPG; zum Maßstab der Erheblichkeit vgl. BVerwG, Urteile vom 17. Dezember 2013 - 4 A 1.13 - BVerwGE 148, 353 Rn. 37 - 39 und vom 25. Juni 2014 - 9 A 1.13 - BVerwGE 150, 92 Rn. 21 - 23). Nach § 3c Satz 6 UVPG sind die Durchführung und das Ergebnis der Vorprüfung jedoch zu dokumentieren. Damit soll den vom Europäischen Gerichtshof gestellten Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Entscheidung, dass ein Projekt keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen zu werden braucht, Rechnung getragen werden (BR-Drs. 551/06 S. 44; EuGH, Urteil vom 10. Juni 2004 - C-87/02 [ECLI:EU:C:2004:363], Kommission/Italien - Rn. 49). Dem wird entsprochen, wenn die der Vorprüfung zugrunde gelegten Unterlagen, die wesentlichen Prüfschritte und die dabei gewonnenen Erkenntnisse über nachteilige Umweltauswirkungen zumindest grob skizziert im Planfeststellungsbeschluss oder in einem zu den Verwaltungsakten genommenen Dokument niedergelegt sind (BVerwG, Beschluss vom 28. Februar 2013 - 7 VR 13.12 - UPR 2013, 345 Rn. 15). Der Planfeststellungsbeschluss bejaht in seiner Begründung unter B.3 die Notwendigkeit einer Vorprüfung und verweist auf eine verfahrensleitende Verfügung vom 6. Oktober 2011, in der lediglich festgestellt wurde, aus den vorgelegten Unterlagen ergebe sich nach überschlägiger Prüfung, dass von dem Vorhaben keine entscheidungserheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen zu erwarten seien. Die von der Beigeladenen als Teil der Antragsunterlagen vorgelegte Umweltverträglichkeitsstudie stellt eine erhebliche Beeinträchtigung der Schutzgüter Boden, Arten, Biotop und Grundwasser fest und sieht Kompensationsmaßnahmen vor, die zu einem vollständigen Ausgleich führen sollen. Wie die Beklagte jedoch selbst einräumt, hat sie in keiner Weise dokumentiert, wie sie die Unterlagen geprüft und die Umweltauswirkungen einschließlich der vorgesehenen Vermei-

dungs- und Verminderungsmaßnahmen bewertet hat. Die verfahrensleitende Verfügung vom 6. Oktober 2011 genügt nicht, um neben dem Ergebnis auch die Durchführung der Vorprüfung zu dokumentieren.

- 33 Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2069 - UmwRG; zur zeitlichen Anwendbarkeit vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2016 - 4 A 5.14 [ECLI:DE:BVerwG:2016:210116U4A5.14.0] - NVwZ 2016, 844 Rn. 46) steht eine durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalls zur Feststellung der UVP-Pflichtigkeit, die nicht dem Maßstab des § 3a Satz 4 UVPG genügt, einer nicht durchgeführten Vorprüfung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b UmwRG gleich. Die von der Beklagten durchgeführte Vorprüfung genügt dem Maßstab des § 3a Satz 4 UVPG nicht. Sie ist nicht den Vorgaben von § 3c UVPG entsprechend durchgeführt worden, weil ihre Dokumentation nicht den Anforderungen des § 3c Satz 6 UVPG genügt. Die Klägerin kann sich hierauf gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 UmwRG unabhängig davon berufen, ob sie - wie in § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorausgesetzt - durch den Fehler der Vorprüfung in eigenen Rechten verletzt ist.
- 34 3. Die festgestellten Mängel führen zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Soweit die Klägerin die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses begehrt, hat das Oberverwaltungsgericht die Klage zurecht abgewiesen. Die Revision bleibt insoweit ohne Erfolg. Der am 25. Mai 2016 verkündete Tenor, der einen solchen Ausspruch nicht enthielt, ist insoweit berichtigt worden (§ 118 Abs. 1 VwGO). Es ist auf der Grundlage der Planerhaltungsvorschrift des § 18e Abs. 6 Satz 2 AEG a.F., an dessen Stelle zwischenzeitlich die wortgleiche Regelung in § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG getreten ist, nicht ausgeschlossen, dass die Fehler in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können, ohne die Gesamtplanung in Frage zu stellen. Das gilt für die Nachholung einer fehlerfreien Vorprüfung, aber auch für das - im ergänzenden Planfeststellungsverfahren abzuwartende - Stilllegungsverfahren. Sollte dieses zur Übernahme der Infrastruktur durch die Klägerin führen, könnte die Planung unter Ergänzung um den Einbau von Weichen im Be-

reich der Verbindungskurven aufrechterhalten werden. Führt das Verfahren zur Genehmigung der Stilllegung, könnte die Planung insoweit unverändert bestätigt werden. Auf die Frage der Kostentragung für den Einbau der Weichen käme es nicht mehr an. Dem Verfahrensfehler, der hinsichtlich der vom Oberverwaltungsgericht angenommenen Kosten von der Klägerin geltend gemacht ist, muss daher nicht nachgegangen werden.

- 35 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3, § 155 Abs. 1 Satz 3, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Rothfuß