

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Deutscher Bundestag

Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache
20(15)307-D

vom 28.11.2024

öff. Anhörung am 02.12.2024

28.11.2024

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 20/13358)

“Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Freistellungs Voraussetzungen des § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes”

Öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 02.12.2024

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände würdigt das Motiv der Änderung des § 23 AEG vom Dezember 2023, die Freistellung nicht mehr benötigter Bahnflächen restriktiv zu prüfen. Die Einführung eines „überragenden öffentlichen Interesses“, das nur mit einem ebenfalls gesetzlich festgelegten überragenden öffentlichen Interesse quasi „überboten“ werden kann, hat jedoch insbesondere für zentrale Vorhaben in den Kommunen erhebliche negative Folgen. Das kann nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen sein. Daher begrüßen wir den Gesetzesantrag, mit dem die Verschärfung der Freistellungs Voraussetzungen für nicht mehr benötigten Bahnflächen vom Dezember 2023 wieder auf die alte Rechtslage zurückgeführt werden soll. Die Auswirkungen der Neuregelung werden zunehmend deutlich: Wichtige Projekte der Stadtentwicklung, insbesondere zur Wohnraumschaffung, sind massiv gefährdet. Die neue Freistellungsregelung steht im Widerspruch zu allen politischen Zielen zur Beschleunigung und zur Entbürokratisierung von Planverfahren und zur Schaffung von Wohnraum oder der Innenentwicklung. Eine schnelle Rückkehr zur alten Rechtslage ist dringend geboten.

Verschärfung der Freistellungsregelung führt zum Stillstand zahlreicher Stadtentwicklungsprojekte

Mit dem „Gesetz 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 (VGenV BG)“ ([BGBl. 2024 Nr. 409](#)) ist durch Artikel 3 auch eine Änderung des § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) erfolgt. Diese ist am 29. Dezember 2023 in Kraft getreten. Eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu dieser Neuregelung hat nicht stattgefunden. Die Änderung war nicht im Referentenentwurf und nicht im Gesetzentwurf der Bundesregierung ([BT-Drs. 20/6879](#)) enthalten, sondern wurde erst im parlamentarischen Verfahren hinzugefügt. Die Beweggründe, die zur Aufnahme der Vorschrift geführt haben, sind auch der Beschlussempfehlung ([BT-Drs. 20/8922](#)) nur unzureichend zu entnehmen. Sie geht scheinbar

auf Forderungen im [Abschlussbericht der "Beschleunigungskommission Schiene"](#) zurück, in der die kommunalen Spitzenverbände ebenfalls nicht vertreten waren.

Die Vorschrift regelt das Freistellungsverfahren von Liegenschaften von Bahnbetriebszwecken, die sog. „Entwidmung“. Erst nach der Freistellung unterliegen die Flächen (wieder) vollumfänglich der gemeindlichen Planungshoheit. Zuständig für das Freistellungsverfahren ist das Eisenbahnbundesamt (EBA).

§ 23 AEG stellt nunmehr in Abs. 1 fest, dass der Bahnbetriebszweck eines Grundstücks im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegt. Eine Freistellung von Bahnbetriebszwecken kann nach Abs. 2 nur erfolgen, wenn das Interesse des Antragstellers dieses „überragende öffentliche Interesse“ überwiegt, kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig keine Nutzung im Rahmen der Zweckbestimmung mehr zu erwarten ist. Damit erfordert die Freistellung – über die bisherige Entbehrlichkeitsprüfung hinaus – eine zusätzliche Interessenabwägung. Dazu vertritt das EBA die Auffassung, dass die Freistellung nur noch erfolgen könne, wenn auf den Flächen Vorhaben realisiert werden sollten, die ebenfalls kraft eines Gesetzes im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen. Damit könne eine Freistellung nur zugunsten z. B. der Landesverteidigung, von bestimmten Bundes-Fernstraßen- und Bundesschienenwegen-Vorhaben oder Wind- bzw. Solarenergieanlagen erfolgen. Der Bau von Wohnungen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen gehöre nicht dazu.

Der DB AG bzw. ihrer Infrastruktugesellschaft (DB InfraGO) ist es daher derzeit nahezu unmöglich, Immobilien zu verwerten, die zwar noch für Bahnbetriebszwecke gewidmet sind, die aber hierfür nach übereinstimmender Mitteilung aller Beteiligten und entsprechenden Sachverständigengutachten nicht mehr benötigt werden. Im Ergebnis wird damit jegliche Form des Immobilienmanagements der DB AG - einschließlich eines Grundstücktauschs - verhindert.

Diese drastische Verschärfung der Freistellungsmöglichkeit hat die Städte und Gemeinden völlig unerwartet getroffen. Wie wir aus Umfragen bei unseren Mitgliedstädten und -gemeinden erfahren haben, steht zu befürchten, dass zahlreiche, seit langem vorbereitete Projekte vor Ort – insbesondere auch Wohnungsbauvorhaben – zum Stillstand gekommen sind und noch kommen werden. In vielen Fällen haben die Städte und Gemeinden mit Blick auf die zu erwartende Freistellung die Bahnflächen auch bereits erworben. Jahrelange planerische Vorbereitungen, Verhandlungen, Abstimmungen und Planverfahren wären ebenso wie bereits getätigte Investitionen in Millionenhöhe von Kommunen und Projektentwicklern vergebens.

Der Deutsche Städtetag und auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände haben sich bereits im Mai bzw. im August 2024 an die Vorsitzenden des Verkehrsausschusses und des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen mit dem dringenden Appell gewandt, die wichtige Schaffung von Baurecht auf nicht mehr betriebsnotwendigen ehemaligen Bahnliegenschaften umgehend wieder zu ermöglichen. Unter

pauschaler Berufung auf die neue Rechtslage haben einige Außenstellen des EBA bereits zahlreiche Freistellungsanträge abgelehnt, ohne überhaupt eine inhaltlich/materielle Entbehrlichkeitsprüfung durchzuführen. Dies hat bereits zu erheblichen Aufwendungen und dem Stillstand bei Projekten geführt. Es steht zu befürchten, dass Investoren nun Abstand von Entwicklungsvorhaben nehmen.

Aus dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) wurde uns mit Schreiben vom 16.09.2024 zugesagt, an einer Lösung zu arbeiten. Das BMDV hat darüber hinaus mitgeteilt, dass kurzfristig die Einführung einer Übergangsregelung für Freistellungsverfahren geprüft werde, die vor Inkrafttreten der Neuregelung beantragt wurden. Ein von den ehemaligen Koalitionsfraktionen angestrebtes Änderungsverfahren zu § 23 AEG ist uns bis heute genauso wenig bekannt wie eine mögliche Übergangsregelung. Wir begrüßen daher die Gesetzesinitiative der Fraktion der CDU/CSU, die sowohl für laufende Freistellungsverfahren als auch für zukünftige Anträge zur Anwendung kommen würde und weisen ausdrücklich auf die hohe Dringlichkeit einer Verabschiedung noch in der laufenden Legislaturperiode hin.

Die Festlegung des „überragenden öffentlichen Interesses“ für alle gewidmeten Bahnflächen ist unverhältnismäßig und verletzt die kommunale Planungshoheit

Sofern die Grundstücksflächen nach wie vor für Bahnbetriebszwecke benötigt werden, muss die kommunale Planungshoheit zurückstehen. Dies war auch schon nach der bisherigen Fassung des § 23 AEG der Fall. Wenn noch ein Verkehrsbedürfnis für die Flächen nachweisbar war, lagen die Voraussetzungen für die Freistellung nicht vor. Die Neuregelung des § 23 Abs. 1 AEG stellt aber nicht sicher, dass ein Wiederaufleben der kommunalen Planungshoheit nur dann entfällt, wenn die Grundstücksflächen tatsächlich für eine zweckentsprechende Bahnnutzung benötigt werden. Die pauschale Festlegung des „überragenden öffentlichen Interesses“ für alle gewidmeten Bahnflächen und die dazu bisher ergangene Entscheidungspraxis des EBA zeigt jedoch: Die kommunale Planungshoheit kann sich bei Flächen, auf denen die Fortsetzung des Eisenbahnbetriebs nicht faktisch unmöglich ist, im Ergebnis nie gegenüber dem Bahnbetriebszweck durchsetzen. Das EBA unterstellt im Einklang mit dem Wortlaut des § 23 Abs. 1 AEG einen Fortbestand des Bahnbetriebszwecks, ohne im Einzelfall – wie es bisher im Rahmen der Entbehrlichkeitsprüfung erfolgt ist – konkret zu prüfen, ob ein solcher Zweck tatsächlich kurz-, mittel- oder nur langfristig verwirklicht werden soll. Der Fachplanungsvorbehalt wird in rechtlich zweifelhafter Weise zur Flächenbevorratung genutzt. Die grundgesetzliche geschützte Planungshoheit kommt selbst dann nicht zum Tragen, wenn aktuell und absehbar kein Interesse an der zweckentsprechenden Nutzung der Grundstücke für Bahnbetriebszwecke besteht.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die gesetzliche Anordnung des „überragenden öffentlichen Interesses“ in § 23 AEG wurden aus unserer Sicht auch im Übrigen nicht beachtet. So ist für die planungsrechtlichen Prozesse diese Anordnung ausdrücklich nur für den Ausbau oder Änderungen von besonders wichtigen Bundesfernstraßen (§ 1 Abs. 3 FStrAbG) und für Bau oder Änderung eines wichtigen

Bundesschienenweges, der fest disponiert ist oder als vordringlicher Bedarf eingestuft ist (§ 1 Abs. 3 BSWAG), bestimmt. Die Bestimmung des § 23 Abs. 1 AEG umfasst demgegenüber ohne Differenzierung und Einschränkung alle jemals zu Bahnzwecken gewidmeten Grundstücke und damit 1-2 % der Fläche der Bundesrepublik.

Die novellierte Vorschrift beschleunigt nicht, sondern verlangsamt Planungsprozesse

Anders als vom Gesetzgeber beabsichtigt, führt die Neufassung des § 23 AEG nicht zu einer Beschleunigung von Planungsprozessen. Der neue Abwägungsvorbehalt führt praktisch zu einem Entwicklungsstopp, auch dann, wenn Flächen dauerhaft nicht mehr für Bahnbetriebszwecke benötigt oder perspektivisch betrieben werden können. Das betrifft im besonderen Maße große Bahn- und Rangierflächen an ehemals zentral gelegenen Post- und Güterbahnhöfen. Diese können nach heutigem Planungsrecht zumeist nicht für den ehemaligen Zweck genutzt oder einer zukünftigen Nutzung als Güterverkehrszentrum zugeführt werden. Viele dieser Flächen werden entbehrlich sein.

Betroffen sind zudem alte Bahntrassen für Verbindungen, auf denen heute häufig kein Gleiskörper und keine Gleise mehr vorhanden sind, die in Teilen bereits entwidmet und überbaut sind und bei deren Restflächen absehbar keine wirtschaftliche Nutzung für Eisenbahnzwecke gegeben ist. Im Ergebnis kann die eisenbahnseitige Nachnutzungsfähigkeit der Liegenschaften nur im Einzelfall beurteilt werden. Dabei darf es auf das rechtlich beigemessene Gewicht der Nachnutzung in einer Interessenabwägung nicht ankommen. Insbesondere ist es nicht zweckmäßig, für Bahnstrecken und -flächen nachträglich und pauschal ein faktisches Entwicklungsverbot zu konstituieren. Die unverhältnismäßige und unzweckmäßige Wirkung des § 23 AEG lässt sich auch im Zusammenhang mit anderen Beschleunigungsvorschriften in besonderem Maße darlegen: Wird beispielsweise eine Bahnstrecke begradigt oder der Trassenverlauf verändert, dann entfällt für den Altabschnitt häufig endgültig das Nutzungsinteresse. Ebenso liegt der Fall beim beschleunigten Wiederaufbau einer Bahnbrücke-/Strecke nach einer Naturkatastrophe an einem abweichenden Standort. Für danach offenkundig obsolete Streckenabschnitte gilt dann bei einem Freistellungsverfahren, dass eine Entwicklung ausgeschlossen ist, wenn nicht ein dem "überragenden öffentlichen Interesse" ebenbürtiges Interesse an der Nachnutzung geltend gemacht werden kann.

Die Nachnutzung nicht mehr benötigter Bahnflächen ist nachhaltig und stärkt die Innenentwicklung

Bahnflächen liegen vielfach in zentralen Lagen und sind gut an die öffentliche Infrastruktur angebunden. Die Wiedernutzung von Bahnflächen, die absehbar auch in ferner Zukunft nicht mehr benötigt werden, für städtebauliche Folgenutzungen, insbesondere für den Wohnungsbau, ist gerade auch aus bundespolitischer Sicht ein prioritäres Ziel. Die Bundesregierung hat hier eine hohe Erwartungshaltung an die Kommunen. Wir können nicht nachvollziehen, dass gerade die auch aus Gründen der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes wünschenswerte

Nachnutzung von innenstadtnahen Brachflächen durch die Neuregelung des § 23 AEG unmöglich gemacht wird.

Die Regelung widerspricht auch dem wichtigen Ansinnen, Fahrradabstellplätze an Bahnhöfen zu fördern und damit den Schienenverkehr zu stärken. Die hierfür aufgelegten Bundesprogramme („Bike+Ride-Initiative“, Förderprogramm Fahrradparkhäuser etc.) sowie die eigens eingerichtete „Koordinierungsstelle Fahrradparken am Bahnhof“ zielen darauf ab, ungenutzte Flächen im Eigentum der DB AG für das Fahrradparken zu aktivieren. Immobilien, wie z.B. Fahrradparkhäuser, können so nicht mehr dauerhaft und verlässlich von den Städten geplant und umgesetzt werden.

Mobilitätswende ist auch im Sinne der Städte

Die kommunalen Spitzenverbände und ihre Mitglieder unterstützen die Mobilitätswende, die Sicherung von Trassen für den Gütertransport und tragen eine Stärkung der Schiene mit. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund sind auch Mitunterzeichner der [Gleisanschlusscharta](#). Wir erkennen die Notwendigkeit, für den Ausbau des Schienenverkehrs die notwendigen Flächen vorzuhalten. Das wurde bisher aber bereits durch die alte Fassung des § 23 AEG und die damit verbundenen bereits hohen Hürden sichergestellt. Ein Anspruch des Antragstellers auf Freistellung bestand demnach nur, „wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist.“ Dies bedeutete in der Praxis, dass selbst bei unspezifizierten Planungsabsichten eine Freistellung nicht möglich war. Für eine darüber hinaus gehende Verschärfung ohne flexible Entscheidungsspielräume, wie sie durch die Neufassung des § 23 AEG getroffen wurde, besteht nach unserer Auffassung keine Notwendigkeit.

Mit der Neufassung ist der implizite Vorwurf verbunden, die ohnedies strikten Vorschriften des § 23 AEG in der bisherigen Fassung seien in der Vergangenheit nicht konsequent angewandt und Bahnflächen leichtfertig freigestellt worden. Das ist in der Praxis der vergangenen zehn Jahre nach unserer Beobachtung nicht der Fall. Die ohnehin lange Dauer der Freistellungsverfahren beim EBA ist dafür bereits ein deutliches Indiz. Insbesondere müssen wir aber Äußerungen, wonach die alte Regelung zur „Plünderung von Bahnflächen durch die Kommunen“ geführt hätte, vehement widersprechen.