

Mehrfertigung L/OB-RZ

Herrn
Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer
Deutscher Städtetag
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin



Hausadresse:
Rathaus, Marktplatz 1
70173 Stuttgart

Postadresse:
70161 Stuttgart

Telefon 0711 216-0
Fax 0711 216-60686
E-Mail ob.buero@stuttgart.de

GZ: OB

11. Juli 2024

bef.: 12. Juli 2024

Freistellung nicht mehr benötigter Bahnflächen - § 23 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)

Sehr geehrter Herr Dedy,

das Schreiben des Deutschen Städtetags vom 29. Mai 2024 zum Thema „Freistellung nicht mehr benötigter Bahnflächen - Verschärfung der Voraussetzungen des § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)“ habe ich erhalten. Die Landeshauptstadt Stuttgart verfolgt die Entwicklungen zur Freistellung gemäß § 23 AEG mit großer Sorge, da sie durch die in Ihrem Schreiben dargestellte Auslegung durch das Eisenbahn-Bundesamt sehr stark betroffen ist.

Mit dem Projekt Stuttgart 21 der Deutschen Bahn werden im Zentrum der Landeshauptstadt ca. 85 ha Fläche künftig nicht mehr durch den Bahnverkehr beansprucht. Diese Flächen wurden bereits 2001 von der Stadt erworben. Nach der Eröffnung des neuen Durchgangsbahnhofs und der Außerdienststellung der heutigen Bahnanlagen sieht die Landeshauptstadt Stuttgart die Realisierung des Städtebauprojekts Stuttgart Rosenstein auf den freiwerdenden Flächen vor. Damit die Stadt ihre Planungen umsetzen kann, ist auch eine Freistellung der Flächen nach § 23 AEG erforderlich. Die Anträge zur Freistellung sind nach der Außerbetriebnahme der Bahnanlagen vorgesehen.

Noch vor Änderung des § 23 AEG wurde die Freistellung eines bereits heute nicht mehr für Bahnbetriebszwecke genutzten Teils der Fläche beim Eisenbahn-Bundesamt

beantragt. Die Freistellung durch die Behörde ist bereits erfolgt. Aufgrund einer Anfechtungsklage ist zu diesem Freistellungsverfahren derzeit ein Rechtsstreit beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg anhängig.

Die Ausführungen zur Auslegung des neuen Gesetzestextes des § 23 AEG möchten wir gerne ergänzen. Aus Sicht der Landeshauptstadt Stuttgart sollte im Zentrum der Argumentation die durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) geschützte Planungshoheit der Städte und Gemeinden stehen. Die Auslegung des § 23 AEG durch das Eisenbahn-Bundesamt, die eine Freistellung künftig nur zugunsten z.B. der Landesverteidigung, von bestimmten Bundes-Fernstraßen-Vorhaben oder von Wind- bzw. Solarenergieanlagen zulässt und mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des „überragenden öffentlichen Interesse“ eine kaum überwindbare Abwägungshürde aufbaut, ist nach Auffassung der Landeshauptstadt Stuttgart verfassungswidrig. Gemäß Art. 28 Abs. 2 GG muss das Recht der Gemeinden gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung umfasst insbesondere die gemeindliche Planungshoheit. Diese wird nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beeinträchtigt, wenn durch ein Vorhaben eine hinreichend konkrete und verfestigte eigene Planung der Gemeinde nachhaltig gestört wird oder wenn ein Vorhaben wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren kommunalen Planung entzieht. Ein solches Vorhaben darf ferner von der Gemeinde konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötig verbauen (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2006 – 7 C 1/06 – BVerwGE 127, 259 Rn. 31). Dieser Rechtsgedanke zu konkreten Vorhaben ist auf die „Flächen-vorratshaltung“ zu übertragen, die eine Folge der Auslegung des § 23 AEG durch das Eisenbahn-Bundesamt wäre. Die Durchbrechung der gemeindlichen Planungshoheit durch das Fachplanungsrecht darf nicht aufrechterhalten werden, wenn die Begründung des Fachplanungsvorbehalts entfällt.

Durch die Widmung einer Fläche nach AEG erhält diese die Zweckbestimmung, einem Verkehrsbedürfnis und langfristig der Nutzung für die Eisenbahninfrastruktur zu dienen. Im Rahmen der Freistellung ist zunächst zu prüfen, ob dieser Zweck aus dem

AEG auf den gegenständlichen Flächen tatsächlich noch verfolgt wird. Soweit die Flächen diesen vom Bund festgelegten Zweck nicht mehr erfüllen, darf die formelle Zweckbestimmung (Widmung) den konkret von der Gemeinde in Betracht gezogenen städtebaulichen Planungsmöglichkeiten nicht unnötig im Wege stehen. Mit der Ausübung der gemeindlichen Planungshoheit auf Basis des Art. 28 Abs. 2 GG ist daher stets von der Erfüllung eines überragenden öffentlichen Interesses auszugehen. Eine weitergehende Ausweitung des Fachplanungsvorbehalts auf eine Flächenvorratshaltung für Schienenverkehrsprojekte ist mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar. Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung schützt die Städte und Gemeinden gerade davor, dass ihr Hoheiten ohne ausreichenden Grund entzogen werden. Soweit der in der Widmung manifestierte Zweck der Fläche entfällt, ist der Fachplanungsvorbehalt zugunsten der gemeindlichen Planung aufzulösen. Durch die Änderung des § 23 AEG und die Aufnahme des überragenden öffentlichen Interesses in den Gesetzestext wurde durch den Gesetzgeber die Vermarktung von Flächen an Private eingeschränkt. Flächen der Deutschen Bahn sollen nicht als Spekulationsobjekte im Privatverkehr genutzt werden. Eine Einschränkung der kommunalen Planungshoheit war weder vorgesehen noch wäre sie verfassungskonform.

Die Landeshauptstadt Stuttgart hat überdies durchgreifende Zweifel, ob die Neuregelung des § 23 AEG mit den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts im Grundsatzurteil zur Entwidmung von Bahnflächen vom 16.12.1988 vereinbar ist (4 C 48.86 – BVerwGE 81, 111, 118). Für die Gemeinde, auf deren Gebiet sich die bisherige Bahnanlage befindet, muss – damit sie eine vorausschauend sachgerechte und umfassende Bauleitplanung betreiben kann – Folgendes feststehen: Welche Teile ehemaliger Bahnanlagen sollen dauerhaft wieder in die umfassende, prinzipiell für das gesamte Gemeindegebiet geltende Planungshoheit fallen und welche Teile von bestehenden Bahnanlagen werden auf absehbare Zeit weiterhin für Zwecke des Bahnbetriebs benötigt. 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**. Nur auf der Grundlage von in dieser Weise überschaubaren Verhältnissen ist ihr eine Bauleitplanung möglich, die den Anforderungen des Baugesetzbuchs entspricht.

Die Neufassung des § 23 Abs. 2 AEG ergänzt das nach der bisherigen Gesetzesfassung eindeutig als gebundene Entscheidung ausgestaltete Prüfungsprogramm der Planfeststellungsbehörde um eine Abwägungsentscheidung zwischen dem Interesse des Antragstellers an der Freistellung und dem überragenden öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur. Diese umfassende Abwägung steht im Widerspruch zum Anspruch der Gemeinde auf eine Entscheidung zur Wiederherstellung ihrer Planungshoheit. Selbst wenn der Gesetzgeber nach wie vor von einer gebundenen Entscheidung ausgeht (vgl. BT-Drs. 20/8922, S. 59), hat er diesen Willen durch die Einführung eines umfassenden Abwägungsvorbehalts für die Planfeststellungsbehörde nicht korrekt umgesetzt. Die Änderung des § 23 AEG bedarf deshalb aus verfassungsrechtlichen Gründen dringend einer Korrektur.

Gerne sind wir bereit, unseren Standpunkt weiter zu erläutern. Für einen Austausch steht die meinem Geschäftsbereich zugeordnete Abteilung S21/Rosenstein und Zukunftsprojekte ([REDACTED]) sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Frank Nopper