

Universität Passau, Innstr. 40 – 94032 Passau

Deutscher Bundestag

Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache

20(15)307-E

vom 28.11.2024

öff. Anhörung am 02.12.2024

Telefon Prof. Dr. Urs Kramer
0851 509-2390
0851 509-5096 (Sekretariat)

Telefax 0851 509-375096

e-mail urs.kramer
@uni-passau.de

Datum 28.11.2024

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 20/13358) „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Freistellungsvoraussetzungen des § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes“

**Öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am
02.12.2024**

A. Zum Hintergrund der geregelten Rechtsmaterie

§ 23 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) regelt die Freistellung von Grundstücken von Bahnbetriebszwecken. Damit beseitigt er nicht nur sie so genannte (im Eisenbahnrecht im Unterschied zur Straße nicht positiv geregelte) Widmung durch eine „Entwidmung“, indem er den Status des jeweiligen Grundstücks als „öffentliche Sache“ aufhebt, der dessen zweckwidrige Verwendung wie ein absolutes Recht ausschließt und damit die freie Nutzung des Eigentums an dem Grundstück mit Blick auf Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verfassungskonform überlagert, ohne das Eigentum zu beseitigen (daher handelt es sich um keine Enteignung). Die Vorschrift hebt zugleich die Wirkung der vorherigen eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nach Art. 18 ff. AEG, 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz auf. Dadurch endet die „Baugenehmigung“ für mögliche Eisenbahnbetriebsanlagen auf dem Grundstück, und der so genannte Planvorrang entfällt, so dass das Grundstück nunmehr der kommunalen Planungshoheit unterliegt (dazu § 38 Baugesetzbuch in Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Mit seiner Freistellung verliert das Grundstück aber auch alle mit der Planfeststellung verbundenen Privilegien. Das bedeutet insbesondere, dass jede spätere erneute Nutzung für den Eisenbahnbetrieb eine neue Planfeststellung (und Widmung) erfordert, die dabei aber den heutigen Anforderungen, Grenzwerten usw. genügen muss, was etwa Bahnübergänge regelmäßig ausschließt und besondere Vorkehrungen zum Lärmschutz verlangt, häufig jedoch sogar die erneute Bahnnutzung auf Grund von Naturschutzrecht gänzlich ausschließt.

B. Zur „Chronologie“ der heutigen Fassung des § 23 AEG

§ 23 AEG (aus heutiger Sicht) „**alter Fassung**“, also mit der Rechtslage vor dem Gesetz vom 22. Dezember 2023 mit Wirkung zum 29.12.2023) enthält als maßgebliche Voraussetzung für die Freistellung, dass kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig keine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung mehr zu erwarten ist. Beim Vorliegen dieser Voraussetzungen ergeht eine gebundene Verwaltungsentscheidung; das heißt, die nach § 23 Abs. 2 S. 1 AEG Antragsberechtigten haben in diesem Fall einen „Freistellungsanspruch“.

§ 23 AEG „neue Fassung“ (der heute seit dem zuvor genannten Änderungsgesetz gilt) benennt nunmehr als *zusätzliche* Voraussetzung für die Freistellung, dass das Interesse des Antragsteller an der Freistellung des Grundstückes von Bahnbetriebszwecken das „überragende öffentliche Interesse“ an dem Bahnbetriebszweck eines Grundstückes überwiegen muss. Dieser Ansatz geht auf einen Vorschlag der „Beschleunigungskommission Schiene“ zurück, der darauf abzielt, zur politisch gewollten Stärkung der Schiene und für ihren Ausbau dringend benötigte Flächen (etwa auch so genanntes „Bahnerwartungsland“) dadurch vor einer vor-schnellen Veräußerung und „Umnutzung“, wie sie in der Vergangenheit häufig als Hürde zu beobachten war und dem dringend nötigen Ausbau der Bahninfrastruktur oft wörtlich „im Wege steht“, vorzubeugen. Damit sollte der Verkehrsträgerwechsel spürbar beschleunigt werden.

Diese Regelung blieb zunächst auch nahezu ein Jahr weitgehend unbeachtet, bis – offenbar im Kontext von „Stuttgart 21“ – der nun zu beurteilende **Änderungsvorschlag** gemacht wurde. Dieser Änderungsantrag der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 20/13358) spricht sich im Norm-text für eine Änderung des § 23 AEG wieder zurück zur alten Rechtslage vor dem Gesetz vom 22. Dezember 2023 aus.

C. Zur Bewertung des Änderungsantrages

Im Hinblick auf den Änderungsantrag ergeben sich verschiedene Probleme:

I. Zunächst fällt auf, dass der **Text der Gesetzesänderung** auf der einen Seite (dazu oben B. am Ende) **und die Gesetzesbegründung** sowie zuvor insbesondere der Punkt „B. Lösung“ **nicht zusammenpassen** bzw. Letztere in vielen Punkten **sogar rechtlich unzutreffend** sind:

1. So zielt der Änderungstext auf eine exakte Rückkehr zu der Rechtslage vor dem Gesetz vom 22. Dezember 2023. Er findet damit Anwendung sowohl auf alle laufenden als auch auf *alle künftigen* Freistellungsverfahren. Die Begründung und der Punkt „B. Lösung“ nehmen hinge-

gen nur die *laufenden* Freistellungsverfahren in den Blick, obwohl nach dem beantragten Normtext künftig alle Freistellungsverfahren davon erfasst werden. Es ist also **mitnichten eine Übergangs-, sondern eine Dauerlösung**, die künftig die Ziele der bisherigen Regelung (dazu oben B.) komplett negiert, ohne das offenzulegen und die nötige Abkehr von ihnen zu begründen.

2. Gerade die Ausführungen zur Begründung „lesen sich wie ein **Einzelfallgesetz**“, und auch die explizite Erwähnung von „Stuttgart 21“ als „prominentes Beispiel“ geht in diese Richtung, so dass der Eindruck entstehen kann, dass es nicht um eine *abstrakt-generelle Regelung*, sondern um die Lösung eines *Einzelfalles* geht, was aber nicht „Aufgabe“ eines Gesetzes ist (vgl. dazu in Bezug auf Grundrechtsbeschränkungen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG) und wegen seiner „Breitenwirkung“ für alle Fälle auch nicht sein sollte. Die Begründung bleibt eben, was andere Fälle anbetrifft, die ebenfalls ein Regelungsbedürfnis auslösen, sehr vage. Sie sind dem Unterzeichner in der suggerierten Zahl und Bedeutung aus der Praxis auch nicht bekannt und wurden bislang weder vom zuständigen Bundesministerium noch vom Eisenbahn-Bundesamt (EBA) oder den für die nichtbundeseigenen Bahnen zuständigen Landesbehörden bestätigt.

3. Außerdem geht der Antrag unter Punkt „B. Lösung“ davon aus, es bestehe ein Ermessen der Planfeststellungsbehörde, das nicht durch das überragende öffentliche Interesse „präkludiert“ werden dürfe. Das ist nach heutiger, aber auch schon nach alter Rechtslage (und damit auch nach dem Änderungsantrag, der eben gerade den alten Gesetzestext wiederherstellt) juristisch unzutreffend; es handelt sich vielmehr um eine **gebundene Entscheidung**.

II. Insbesondere aber ist die heutige Rechtslage gar nicht so „schlimm“ für die Freistellung, wie in dem Antrag unterstellt wird. Mit anderen Worten: **Es besteht gar kein „absolutes Freistellungsverbot“**:

1. Das als Hinweis dafür angeführte und darum laut dem Änderungsantrag wieder aus dem Gesetzestext zu tilgende „**überragende öffentliche Interesse**“ ist ein **bloßes Abwägungskriterium** und „präkludiert“ gerade keine Entscheidung. Es ist im Rahmen der planerischen Abwägung und auch im Rahmen des möglichen Rechtsschutzes eines Antragsberechtigten gegen eine ablehnende Freistellungsentscheidung zu prüfen und hat insoweit hohes Gewicht. Schon ausweislich der Begründung der Beschlussempfehlung des Bundestags-Verkehrsausschusses vom 18.10.2023 (BT-Drs. 20/8922, S. 59) ist das „überragende öffentliche Interesse“ ausdrücklich ein „Abwägungskriterium“, mithilfe dessen „der strenge Maßstab, der bei der gebundenen Verwaltungsentscheidung anzulegen ist, nochmals verstärkt“ wird.

Da das auch für die weiteren in (zumeist jüngeren) Gesetzen mit Planungsbezug vorhandenen Begriffe des „überragenden öffentlichen Interesses“ gilt (vgl. nur exemplarisch – zumeist mit Verkehrsbezug – §§ 11a, 20 Abs. 1 AEG, 1 Abs. 3 Bundesschienenwegeausbaugesetz, 3 Abs. 1b, 9 Abs. 2a– 2c und 17i Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz, 18 Abs. 1 Bundeswasserstraßengesetz, 70a Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz, 10b Luftverkehrsgesetz und 2 Nr. 2 Schnellladegesetz), scheidet schon auf Grund der Möglichkeit, dass mehrere dieser dort normierten „überragenden öffentlichen Interessen“ kollidieren, ein *absoluter* Vorrang dieses Kriteriums aus. Das entspricht im Übrigen auch der Rechtsprechung zu diesem Merkmal etwa im Kontext des Ausbaus regenerativer Energieanlagen und der dafür benötigten Netze.

Die in der politischen Diskussion derzeit häufig kolportierte Auslegung des EBA, die davon ausgeht, dass das „überragende öffentliche Interesse“ in § 23 AEG heutiger Fassung nur durch ein anderes legal bestimmtes „überragendes öffentliches Interesse“ übertrumpft werden könne, kann schon deshalb nicht stimmen, weil das Merkmal dann – entgegen der gesetzgeberischen Begründung – kein „Abwägungskriterium“ mehr wäre. Gegen die Auslegung des EBA (und damit **gegen eine komplette „Blockade“ aller Freistellungen**, egal wie wichtig die entgegenstehenden Interessen sind) spricht insbesondere auch folgender Gedanke: Wenn das Merkmal des „überragenden öffentlichen Interesses“ der *einzelnen* Planungsprojekte, wie es bereits in der ersten Beratung der damaligen Rechtsänderung im Plenum des Bundestages über das Gesetz vom 22. Dezember 2023 von den jetzigen Antragstellern mehrfach gleichsam als „zu soft“ (weil ja nur ein Abwägungskriterium) kritisiert wurde (vgl. [BT-Plenarprotokoll 20/112, S. 13672B-13689D](#)), im Rahmen der Positivplanung wirklich *nur ein Abwägungskriterium* ist, dann kann nicht das *auf jede aktuell bestehende Widmung bezogene* „überragende öffentliche Interesse“ i. S. des § 23 AEG nunmehr ein Ausschlusskriterium sein (wollen).

Der eigentliche Kritikpunkt der Antragsteller im Kontext von „Stuttgart 21“ ist hingegen offenbar, dass der bloße Bau von Wohnungen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen ohne zusätzliche Umstände, die ein „überragendes öffentliches Interesse“ dartun, insoweit noch nicht ausreicht.

2. Außerdem steht in § 23 Abs. 1 AEG heutiger Fassung aber nicht nur das nunmehr kritisierte „überragende öffentliche Interesse“, sondern auch noch die weitere (nach dem Änderungsantrag ebenfalls zu tilgende) Aussage: **„Der Bahnbetriebszweck eines Grundstücks [...] dient der Aufrechterhaltung sowie der Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur im Rahmen der kurz-, mittel- oder langfristig prognostizierbaren zweckentsprechenden Nut-**

zung.“ Dieser Zusatz zeigt aber nochmals deutlich: Es geht beim „überragenden öffentlichen Interesse“ eben nicht um den abstrakten und absoluten Zweck, möglichst viel Landfläche für Eisenbahnzwecke gewidmet zu haben, sondern nur (aber dann eben auch wirklich) um diejenige Fläche, die zur „Aufrechterhaltung sowie der Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur im Rahmen der kurz-, mittel- und langfristig prognostizierbaren zweckentsprechenden Nutzung“ dienen kann. Genau das entspricht auch dem Anliegen der „Beschleunigungskommission Schiene“: Auch ihr geht es erkennbar nicht darum, einfach möglichst viel Fläche für Bahnbetriebszwecke zu halten, sondern diejenige Fläche, die dafür nützlich (und erforderlich) ist. Der diesem Anliegen dienende und durch das Gesetz vom 22. Dezember 2023 erreichte Fortschritt würde leichtfertig und weit über das im Einzelfall möglicherweise gebotene Maß pauschal und sozusagen flächendeckend zunichte gemacht werden, wenn die Änderung einfach wieder rückgängig gemacht würde.

III. Zur **möglichen Verfassungswidrigkeit der heutigen Rechtslage**, die immer wieder als Argument angeführt wird, ist in der gebotenen Kürze zu bemerken, dass die Berufung auf die kommunale Planungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG keinesfalls sicher verfährt. Sie unterstellt nämlich, dass zunächst alle Grundstücke im Gebiet einer Kommune deren „Herrschaft“ unterfallen. Das ist aber keineswegs so von Verfassungs wegen vorbestimmt. So dürfte unstrittig sein, dass bestimmte Gebiete (etwa militärisches Sperrgebiet) von vornherein der Planungshoheit entzogen sind. Für der Daseinsvorsorge dienendes Bahngelände gilt jedenfalls, dass Art. 87e Abs. 4 GG mit dem staatlichen Gewährleistungsauftrag die „staatliche Planungshoheit“ begründet oder jedenfalls verfassungsrechtlich rechtfertigt, solange sie – wie es heute auch der Fall ist (und oben näher ausgeführt wurde) – keine absolute, sondern in jedem Fall mit einem fehlenden „überragenden öffentlichen Interesse“ der Kommune begründete ist.

IV. Schließlich sei noch kurz die Überlegung angestellt, ob die nunmehr beantragte konkrete Änderung des § 23 AEG **überhaupt etwas für Projekte wie z. B. für „Stuttgart 21“ bringt**: Mit der „Rechtsänderung zurück“ würde die alte Rechtslage wiederhergestellt, und maßgebliche Voraussetzungen für die Freistellung wären (s. oben B.), dass kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig keine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung mehr zu erwarten ist. Ob dieser Punkt im konkreten Fall von „Stuttgart 21“ etwa im Hinblick auf die viele Jahre absehbare Nichtanbindung der „Gäubahn“ aus Richtung Singen an den Stuttgarter Hauptbahnhof für die Grundstücke dieser Gleise tatsächlich zu bejahen ist, darf mit Fug und Recht bezweifelt werden. Ein Verkehrsbedürfnis liegt hier doch sehr deutlich zu Tage.

D. Empfehlung zum Umgang mit dem Änderungsantrag

Angesichts der juristischen Unschärfen und der Negierung der mit Blick auf den Klimawandel sowie den zu dessen (zumindest) Abmilderung dringend gebotenen Verkehrsträgerwechsel hin zu „mehr Schiene“ verfolgten Ziele der heutigen Regelung, die eben Reserven für den Ausbau vorhalten und „Bahnerwartungsland“ auch mit Blick auf den staatlichen Gewährleistungsauftrag in Art. 87e Abs. 4 GG sichern will, kann nur **dringend davor gewarnt** werden, hier das Rad der Geschichte sozusagen einfach wieder zurückzudrehen. Angesichts der obigen Ausführungen zur Bedeutung und Auslegung des „überragenden öffentlichen Interesses“ besteht in der Gesamtbetrachtung über das Land eigentlich gar **kein Handlungsbedarf**.

Um einzelne Sonderfälle angemessen zu berücksichtigen, wäre – wenn überhaupt – an andere Einzelfall- und eben nicht Pauschallösungen zu denken. So könnte etwa die Freistellung eines Grundstückes ermöglicht werden, wenn dafür **ersatzweise eine andere, die künftigen Bahnzwecke in gleicher Weise erfüllende Fläche neu den Bahnbetriebszwecken unterstellt** würde (allerdings kann sie dann nur – bei einer entsprechenden gesetzlichen Vorgabe – gewidmet, ohne ein konkret „ausgeplantes“ Vorhaben aber noch nicht planfestgestellt werden, so dass sie gegenüber dem noch nicht freigestellten Grundstück – wie oben unter A. ausgeführt wurde – ohnehin „bemakelt“ ist). Eine bloße Übergangsregelung mit erleichterten Voraussetzungen (wie sie auch der hier zu beurteilende Änderungsantrag in seiner Begründung „suggeriert“) wäre hingegen nur am „Windhundprinzip“ und nicht an sachlichen Kriterien orientiert.

In jedem Fall sollte aber § 23 AEG zumindest mit einem auf bestimmte Personen oder Institutionen begrenzten **Drittschutz** versehen werden (den die Rechtsprechung der heutigen Norm gerade abspricht). So könnte rechtssicher gerichtlich überprüft und im Streitfall verbindlich geklärt werden, ob die Freistellungsvoraussetzungen wirklich vorliegen und auf die Vorteile gewidmeter und planfestgestellter Bahnanlagen im Einzelfall nicht zu schnell verzichtet wird.



(Prof. Dr. Urs Kramer)