Neue Nutzung für alte Strukturen

Niedersächsisches Ministerium
für Soziales, Frauen, Familie
und Gesundheit

Aufgegebene Bahnliegenschaften nachhaltig entwickeln

Arbeitshilfe für Städte und Gemeinden

Niedersachsen

Aufgegebene Bahnliegenschaften nachhaltig entwickeln

Arbeitshilfe für Städte und Gemeinden

Inhalt

Einleitung 5

Verwertung von entbehrlichen Bahnimmobilien aus kommunaler Sicht

Gemeindlicher Bedarf für Nachfolgenutzung und stadtpolitische Bewertung 6

Kommunale Planungshoheit und Verwertungsinteresse der Eigentümer von Bahnliegenschaften 7

Konsensualer Weg zwischen Gemeinden, Bahnflächeneigentümern und Verwertern 7

Rechtliche Beurteilung

Bauleitplanung und Fachplanungsvorbehalt 8

Zwischen- und Mischnutzungen 8

Bauplanungsrechtliche Beurteilung 10

Bauplanungsrechtliche Beurteilung und Verkehrswert 10

Altlasten 11

Abfallrecht und Altlastenproblematik 11

Entwidmungsverfahren 12

Planungsprozess und Verwertung

Planungsprozess- und steuerung 14

Relevante Planungsgrundsätze 15

Einsatz der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts 15

Position DB AG 16

Verwertungsstrategien und -modelle 17

1. Erwerbermodell 18

2. Treuhändermodell 18

3. Dienstleistungsmodell 20

Sonstige Dienstleistungen 21

Förderung 22

Anhang 23

Einleitung

Im 19. Jahrhundert war mit dem Ausbau der Eisenbahnverbindungen ein rasches Wachstum städtischer Strukturen verbunden. Rings um die Bahnhöfe entwickelten sich Gewerbe- und Wohngebiete. Heute kann die Bahn den Städten und Gemeinden auch in Niedersachsen Flächen in zentralen Lagen anbieten, die aufgrund der technologischen und organisatorischen Umstrukturierung nicht mehr benötigt und für neue Nutzungen verfügbar werden.

Grund und Boden ist ein knappes Gut; eine Flächenpolitik, die auf die sinnvolle Nachnutzung von Brachflächen zielt, entspricht einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung.
Deshalb unterstützt das Land die Kommunen bei ihren Bemühungen, solche Areale zur Stärkung der Innenstädte und Ortskerne mit geeigneten neuen Nutzungen zu belegen und wieder in den Stadtorganismus einzufügen. Dabei muss es nicht immer eine bauliche Folgenutzung sein: großräumige und übergreifende Freiräume zu erhalten, die Erholungsmöglichkeiten für Menschen bieten, oder Verbindungen zwischen Grünflächen zu schaffen sowie Nutzungsoptionen für nachfolgende Generationen offen zu halten, können Chancen sein, die sich mit der Aufgabe von Bahnliegenschaften eröffnen.

Die positiven Entwicklungen bei der Konversion militärischer Liegenschaften bestärken die Landesregierung in ihrem Ziel, die Kommunen auch bei der Mobilisierung von Bahnliegenschaften zu unterstützen.

Die vorliegende Arbeitshilfe ist das Ergebnis einer Arbeitsgruppe der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz; sie wurde von der Bauministerkonferenz der Länder im Mai 2004 gebilligt. Den Kommunen steht damit eine Handlungsanleitung für die aktuellen Entwicklungen zur Verfügung.

Unterschiedliche Wertvorstellungen, komplexe Verfahrensweisen bei der Entwidmung der Flächen sowie wechselnde Organisationsstrukturen und Verwertungsstrategien bei der Deutschen Bahn AG gestalten aus Sicht der Kommunen die Umnutzungsprozesse oft langwierig und schwierig. Die neue Arbeitshilfe gibt Empfehlungen für den Planungs- und Vermarktungsprozess. Sie soll zugleich die Kommunikation zwischen den Beteiligten erleichtern und die Akteure ermuntern, effiziente Wege für eine verträgliche Umnutzung aufgegebener Bahnflächen in Niedersachsen zu finden.

Verwertung von entbehrlichen Bahnimmobilien aus kommunaler Sicht

Gemeindlicher Bedarf für Nachfolgenutzungen

Wird eine Fläche nicht mehr für Bahnzwecke benötigt, stellt sich für die Städte und Gemeinden die entscheidende Frage, ob und in welchem Umfang Bedarf für eine Nachfolgenutzung besteht.

Im Vordergrund der Überlegungen stehen dabei die *innerörtlichen* Betriebsflächen der Bahn. Die Nutzung dieser Bahnflächen ist für die Kommunen im Hinblick auf die Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung in aller Regel von elementarer Bedeutung. Zum einen besteht durch die Nutzung dieser Brachflächen die Möglichkeit, einer weiteren Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich entgegenzuwirken. Somit kann dem Gebot des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden und einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung („Innenbereich vor Außenbereich") vor Ort konkret Rechnung getragen werden. Zum anderen spielen diese Flächen aufgrund ihrer innerstädtischen, häufig sehr zentralen Lage für die Kommunen eine herausragende Rolle in der Stadtentwicklung.

Bahnhöfe, Bahnanlagen und deren Umfeld sind das „Tor zur Stadt" und zugleich die „Visitenkarte" eines Ortes. Aus Sicht der Städte und Gemeinden bieten sie daher große Chancen als Marketing- und Wirtschaftfaktor, stellen aber zugleich eine nicht zu unterschätzende Herausforderung im Hinblick auf eine funktionale und gestalterische Einbindung in die (zukünftige) Entwicklung der Stadt/Gemeinde dar.

Häufig bieten sich Bahngelände als attraktive Dienstleistungsstandorte an. Doch kommen auch weitere Nutzungen wie Gastronomie, Hotel- und Freizeitangebote, Gewerbe, Kultur oder auch Wohnen in Betracht. Insbesondere das Bahnhofsgebäude bietet sich als Standort für Einzelhandel an. Neben den städtebaulichen Aspekten gewinnen darüber hinaus auch Maßnahmen der verkehrlichen Einbindung, Anbindung und Verknüpfung der Bahnliegenschaften zunehmend an Bedeutung.

Insgesamt zielt die Lösung der Nachfolgenutzung – sei es durch die Gemeinde selbst, sei es durch eine Drittnutzung – auf eine städtebauliche Attraktivitätssteigerung ab, die öffentliche und private Interessen miteinander verbindet. Dabei kommt es für die Nachfolgenutzung verstärkt auf individuelle und differenzierte Konzepte an. Erfolg versprechend sind diese jedoch nur, wenn die jeweilige Nutzung nach Art und Umfang im Rahmen eines tragfähigen Gesamtkonzeptes unter Einbindung aller Beteiligten festgelegt worden ist.

Eine besondere Herausforderung besteht in Regionen mit einer stagnierenden Entwicklung. Für entbehrliche Bahnflächen besteht hier auch in innerörtlichen Lagen häufig kein unmittelbarer Bedarf für eine bauliche Nachfolgenutzung. Um diese Flächen nicht der Verwahrlosung preiszugeben, kommen hier in Kooperation zwischen dem Eigentümer und der Kommune auch Zwischennutzungen (z.B. Grünflächen) in Betracht.

Bei den *außerörtlichen* Bahnflächen werden die Gemeinden den Bedarf wesentlich kritischer zu hinterfragen haben. Da es sich hier meist um ehemalige Bahntrassen handelt, kommen diese Flächen von ihrem Zuschnitt her für eine Ortsentwicklung nicht in Betracht. Denkbar wäre jedoch eine Nutzung als naturschutzrechtliche Ausgleichsfläche, auch in Form eines Ökokontos. Die naturschutzfachliche Aufwertungsfähigkeit dieser Flächen dürfte regelmäßig gegeben sein. Ebenso bieten sich diese ehemaligen Trassengrundstücke – ggf. im überörtlichen oder regionalen Rahmen – für Linien gebundene Infrastrukturmaßnahmen unterschiedlichster Art (Straßen, Wirtschaftswege, Leitungen oder Freizeitwege) an.

Kommunale Planungshoheit und Verwertungsinteresse der Eigentümer

Grundsätzlich unterliegen Bahnflächen dem Fachplanungsvorbehalt, so dass die Planungshoheit der Kommunen hier hinter das Fachplanungsrecht der Bahn zurücktritt. Nach der Entwidmung entbehrlicher Bahnflächen lebt die kommunale Planungshoheit jedoch unmittelbar wieder auf. Dabei kann und wird sich die Kommune nicht erst bei erfolgter Entwidmung der Fläche mit einer möglichen Nachfolgenutzung befassen, sondern ihre Planüberlegungen in aller Regel bereits im Vorfeld der eigentlichen Flächenentwidmung beginnen.

Die Interessen der Kommunen zielen dabei dahin, eine sinnvolle, in das gesamtörtliche Entwicklungskonzept sich einfügende Nachfolgenutzung zu ermöglichen. Moderate Erwerbskonditionen erleichtern und beschleunigen die Verwirklichung dieser kommunalen Zielsetzung. Die verfassungsrechtlich geschützte Planungshoheit ist für die Kommunen das entscheidende Instrument, um dieses Ziel auch möglichst durchzusetzen.

Demgegenüber ist es aus Sicht der Grundstückseigentümer ehemaliger Bahnflächen nachvollziehbare Zielvorgabe, die nicht mehr für Bahnzwecke benötigten Flächen *best- und schnellstmöglich* zu verwerten. Die privatrechtliche Verfügungsbefugnis über das Grundstück ist ihnen hierbei eine wesentliche Hilfe.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass im Regelfall *keiner dieser beiden Hauptbeteiligten* einer Konversionsmaßnahme *seine Ziele alleine und insbesondere gegen den anderen Partner wird durchsetzen* können. Die Gemeinden können zwar das Baurecht schaffen, über das Eigentum an den überplanten Flächen verfügen sie jedoch nicht. Genau umgekehrt ist die Situation bei den Grundstückseigentümern ehemaliger Bahnflächen. Für eine erfolgreiche und möglichst zügige Konversion bedeutet das, dass nur ein *möglichst frühzeitiges kooperatives* Vorgehen von Gemeinde und Grundstückseigentümern Ziel führend und empfehlenswert ist.

Konsensualer Weg zwischen Gemeinden, Bahnflächeneigentümern und Verwertern

Diese Arbeitshilfe setzt auf Lösungsansätze in einem *kooperativen Verfahrensmodell*. Eine wesentliche Voraussetzung ist, dass die Grundstückseigentümer die betroffenen Kommunen möglichst frühzeitig über die beabsichtigten Freigaben von Flächen informieren.

Eine intensive Bereitschaft zur Kooperation und Kommunikation zwischen den Beteiligten ist damit unverzichtbare Grundlage für eine tragfähige Planung und Projektentwicklung im Konversionsprozess. Die Zusammenarbeit muss partnerschaftlich und in der Akzeptanz der Rolle des jeweiligen Akteurs erfolgen. Dazu gehören frühzeitige Information und offene Kommunikation als Grundlage für Transparenz und permanente Kooperation.

Der *organisatorische Impuls* für eine Verfahrenssteuerung sollte in der Regel von der Kommune ausgehen. Wichtig ist die Herstellung eines Grundkonsenses zwischen den Verwertungsabsichten der Grundstückseigentümer und den Zielvorgaben der Kommunen. Der Konsens sollte in einer Vereinbarung als Geschäftsgrundlage für die weiteren Schritte fixiert werden.

Ein auf *Konsens* ausgerichtetes Verfahren bietet viele *Vorteile* und ermöglicht die Vermeidung von Reibungsverlusten, so:

- Die Strategie der Flächenentwicklung frühzeitig gemeinsam zu formulieren.
- Die Nutzungsziele aus einer fachübergreifend und integrierten Entwicklungsplanung abzuleiten.
- Den Interessensausgleich unter Abwägung stadtentwicklungsrelevanter und wirtschaftlicher Ziele herzustellen.
- Die Entwicklungs- und Vermarktungschancen durch einen beschleunigtes Verfahren zu erhöhen und
- die Aufbereitungs- und Finanzierungskosten ggf. zu minimieren.

Wesentliche *organisatorische Elemente* für den konsensualen Weg sind:

- Eine schlanke Organisation ist bei allen Beteiligten Voraussetzung.
- Die Organisation sollte für neue zukünftige Partner offen angelegt sein.
- Die personelle Kontinuität bei Entscheidungsträgern muss gewährleistet sein.
- Das Management des Verfahrens muss der Problemsituation entsprechen und effizient sein.
- Die Arbeit muss auf Kommunikation und Konsens ausgerichtet sein und einen Interessensausgleich der Beteiligten ermöglichen.
- Eine Transparenz bezüglich Zielen, Beteiligten, Aufgaben und Kompetenzen sowie einzelner Abläufe (Führung, Koordination und Controlling) ist zu gewährleisten.
- Die Ansprechpartner und die Entscheidungskompetenzen müssen klar und eindeutig definiert sein.

Rechtliche Beurteilung

Bauleitplanung und Fachplanungsvorbehalt

Auf gewidmetem Bahngelände hat die Gemeinde im Grundsatz keine Planungsbefugnis. Allerdings sind die Flächen der gemeindlichen Planung nicht völlig entzogen. Darstellungen bzw. Festsetzungen, die mit der Planfeststellung bzw. der Widmung in Übereinstimmung stehen, sind zulässig.

Im *Flächennutzungsplan* sind von der Planfeststellung abweichende Darstellungen zulässig und können verfahrensmäßig abgeschlossen werden, wenn die Beendigung der Rechtswirkung des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Widmung in absehbarer Zeit in Aussicht steht und der Fachplanungsträger zustimmt. Im *Bebauungsplan bzw. im Vorhaben- und Erschließungsplan* dürfen inhaltlich mit der Planfeststellung nicht zu vereinbarende Festsetzungen nicht getroffen werden. Sofern sich eine Freigabe allerdings abzeichnet, kann ein von der Planfeststellung abweichender Bebauungsplan eingeleitet und inhaltlich geklärt, aber verfahrensmäßig nicht abgeschlossen werden. Der Satzungsbeschluss oder *Baugenehmigungen für Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)* dürfen erst erfolgen, wenn die Rechtswirkungen der Planfeststellung bzw. Widmung beendet sind. Die Gemeinde ist jedoch nicht gehindert, von den Sicherungsmöglichkeiten *„Veränderungssperre"* und *„Zurückstellung von Baugesuchen"* Gebrauch zu machen. In bestimmten Fällen kann dies im Hinblick auf den maßgeblichen Verkehrswert des Grundstücks aus kommunaler Sicht sachdienlich sein.

Im Einzelfall kann es sich empfehlen, schon frühzeitig und noch vor der Entwidmung Überlegungen hinsichtlich einer Nachfolgenutzung, z.B. in einem städtebaulichen Rahmenplan, anzustellen. *Informelle Planung* ist uneingeschränkt zulässig. Allerdings ist hier wie auch vor allem bei einer eingeleiteten Bauleitplanung, die auf eine höherwertige Nutzung zielt, zu bedenken, dass dies zu einer Verkehrswerterhöhung der Flächen führen kann.

Der Gemeinde ist es allerdings erlaubt, solche Festsetzungen im Bebauungsplan zu treffen, die zwar inhaltlich nicht in Konflikt mit der bahnrechtlichen Zweckbestimmung der Planfeststellung geraten, diese aber ergänzen. Dies wird sich vor allem auf Regelungen für Nutzungen beziehen, die keine Betriebsanlagen im Sinne von § 18 Abs. 1 Satz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) sind, so z.B. die Zulassung oder der Ausschluss von Vergnügungsstätten oder Einzelhandelsbetrieben. Möglich sind auch Festsetzungen nach Art und Maß der Nutzung für Gebäude, die nicht Betriebszwecken dienen, aber auf Plan festgestelltem Gelände errichtet werden sollen. Die Bebauungsplanverfahren für solche ergänzenden Festsetzungen können abgeschlossen werden. Diese Verfahrensweise wird sich bei den heute häufig üblichen Mischnutzungen von ehemals reinen Bahnhofsgebäuden anbieten.

Zwischen- und Mischnutzungen – wann sind sie baugenehmigungspflichtig?

Sobald ehemaliges Bahngelände für Zwecke des Eisenbahnbetriebs endgültig nicht mehr genutzt und entwidmet wird, greift für eine *Nachfolgenutzung* das allgemeine öffentliche Baurecht. Für die Nachfolgenutzung bedarf es in aller Regel einer Baugenehmigung.

Schwieriger zu beurteilen sind die in der Praxis häufigen Fälle, dass neben der Bahn bezogenen Nutzung eine andere Nutzung *(Mischnutzung)* angestrebt wird oder das Bahngelände bzw. Bahngebäude einer *Zwischennutzung* ganz oder teilweise zugeführt werden sollen.

Hier ist zunächst im Einzelfall abzuklären, ob es sich um eine *Eisenbahn Betriebs bezogene* oder eine *bahnfremde* Nutzung handelt. Als Bahn Betriebs bezogene Anlagen im Sinne

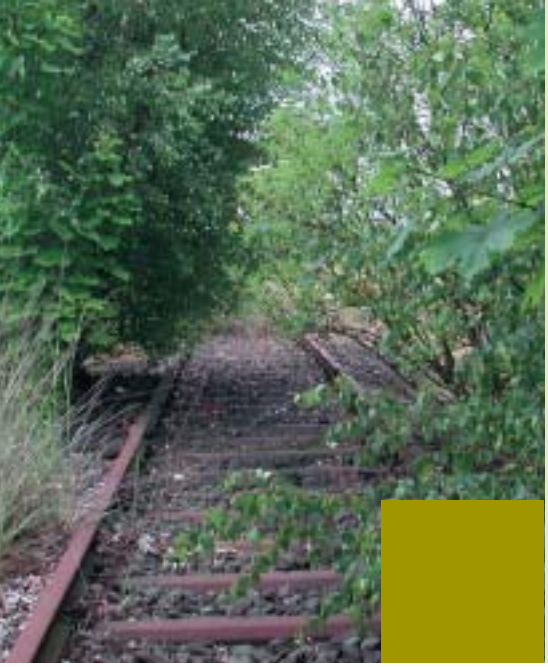
von § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG kommen neben den eindeutig der Abwicklung des Eisenbahnverkehrs dienenden Anlagen, wie Bahnhöfen oder Abfertigungs- und Verladeeinrichtungen auch *Bahnnebennutzungsanlagen* in Betracht. Hierzu gehören Anlagen, die zwar für den Betrieb des Schienenverkehrs nicht zwingend erforderlich, ihm aber in verkehrsüblicher Weise zugeordnet sind und ihm in diesem Sinne dienen. Gerade die Beurteilung dieser Grenzfälle ist in der Praxis schwierig. Ob die bauliche Anlage die erforderlich dienende Funktion für den Schienenverkehr erfüllt, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Dabei ist zum einen auf den Benutzerkreis abzustellen, auf welchen die Einrichtung ihrer erkennbaren Konzeption nach zielt, zum anderen auf Größe und Funktion der Bahnanlage, der sie funktional zugeordnet sein soll. Danach können auch bestimmte Serviceeinrichtungen in Bahnhöfen, wie Verkaufsstätten zur Deckung des Bedarfs der Reisenden oder Gaststätten, die vorwiegend für Reisende bestimmt sind, Bahnnebennutzungsanlagen sein. Für alle diese Bahn Betriebsbezogenen Anlagen ist das Eisenbahnbundesamt (EBA) zuständig. Die materiellen Voraussetzungen für die Zulassung richten sich nach dem Eisenbahnrecht.

Demgegenüber zählen nicht mehr zu den Bahnanlagen bzw. Nebenanlagen z.B. Spielhallen, Boutiquen, Fachmärkte oder sonstige Geschäfte, die überwiegend Gegenstände verkaufen, die nicht für den Reisebedarf gedacht sind. Solche *bahnfremden Vorhaben* unterliegen formell und materiell dem allgemeinen Baurecht und damit der Zuständigkeit der Baugenehmigungsbehörde. Bei solchen Vorhaben ist zunächst zu prüfen, ob sie bahnverträglich, d.h. mit dem Widmungszweck vereinbar sind. Wird diese Vorfrage bejaht, richtet sich ihre Zulässigkeit nach allgemeinen baurechtlichen Bestimmungen. Wesentlich ist dabei, dass die neue bahnfremde Nutzung nur im Einvernehmen mit der Gemeinde möglich ist (§ 36 BauGB). Für eine bahnfremde und derzeit noch bahnunverträgliche Nachfolgenutzung kann allerdings – natürlich wieder im Einvernehmen mit der Gemeinde – ein Vorbescheid unter dem Vorbehalt ergehen, dass die für das Vorhaben benötigte Fläche ihre Zweckbestimmung als Bahnanlage demnächst verlieren und damit aus der Planungshoheit der Bahn herausfallen wird (BVerwG Urt. vom 16.12.1988, BVerwGE 81, 111, 119 ff).

Diese Abgrenzung zwischen Bahnnebennutzungen und bahnfremden Nutzungen bereitet in der Praxis nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Ob und inwieweit es sinnvoll ist, die Abgrenzung zwischen eisenbahnrechtlicher und bauaufsichtlicher Zuständigkeit durch einen Vertrag zu konkretisieren, ist fraglich. Eine derartige Regelung könnte die Gefahr bergen, dass es zu unrichtigen Übertragungen von vermeintlich vertraglich bereits geregelten Nutzungen auf das konkret beabsichtigte und zu entscheidende Vorhaben kommt.

Für Zwischennutzungen, d.h. Nutzungen zur Überbrückung von Zeiträumen, bis eine endgültige Nachfolgenutzung feststeht, gelten die vorstehenden Grundsätze entsprechend. Solche bahnfremden Nutzungen unterliegen formell und materiell dem allgemeinen Baurecht und damit auch der Zuständigkeit der Baugenehmigungsbehörde. In diesen Fällen sollte seitens der Gemeinden im Rahmen der Einvernehmenserteilung nach § 36 BauGB auf eine angemessene Befristung der Genehmigung, die in der Regel drei Jahre nicht überschreiten sollte, hingewirkt werden. Solche Zwischennutzungen können allerdings im Hinblick auf ihre nur befristete Zulassung unter Umständen auch dann genehmigungsfähig sein, wenn sie mit der fachplanerischen Zweckbindung nicht „wahrhaft" in Widerspruch stehen (BVerwG Urteil vom 02.03.1973, BVerwGE 42, 30, 36).

Für Mischnutzungen vor allem aber auch für Zwischennutzungen gilt die Vorgabe des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 16.12.1988 (E81, 222 ff). Dort ist fest gehalten, dass die DB AG jedenfalls gehindert ist, unter ihrem Widmungsprivileg mit ihren Bahnanlagen an der kommunalen Planungshoheit vorbei vollendete Tatsachen hinsichtlich einer Nachfolgenutzung zu schaffen. In solchen Fällen steht es der Gemeinde frei, mit den Mitteln des Bauordnungsrechts auf eine baurechtskonforme Nutzung hinzuwirken.



Bauplanungsrechtliche Beurteilung

Mitentscheidend für die wirtschaftliche Realisierbarkeit von Folgenutzungen ist die bauplanungsrechtliche Bewertung der ehemaligen Bahngrundstücke, also vor allem die Frage, ob sie zum Innenbereich (§ 34 BauGB) oder zum Außenbereich (§ 35 BauGB) gehören. Dies ist auch entscheidend für die Wertermittlung im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahmen.
Für diese Beurteilung gelten uneingeschränkt die allgemeinen Kriterien des Bauplanungsrechts. In der Praxis wird sich hier vor allem die Frage stellen, ob die ehemalige Gleisanlage bzw. Teile davon, soweit sie im innerörtlichen Bereich verlaufen, noch Bestandteil des angrenzenden Bebauungszusammenhangs oder aber bereits „Außenbereich im Innenbereich" sind.
In einem entsprechenden Fall einer ehemaligen Bahnliegenschaft hat das OVG Berlin Folgendes entschieden (Beschluss vom 08.04.1994, NuR 1995, 41, 42):

Auch unbebaute Flächen, die zwischen bebauten Grundstücken liegen, können am Bebauungszusammenhang teilhaben, sofern durch sie der Eindruck der Zusammengehörigkeit und Geschlossenheit nicht verloren geht. Ob eine Unterbrechung des Zusammenhangs vorliegt oder nicht, lässt sich nicht unter Anwendung von geographisch-mathematischen Maßstäben bestimmen. Entscheidend ist eine am konkreten Sachverhalt orientierte Wertung und Bewertung. Selbst Flächen, die keinerlei bauliche Nutzungen aufweisen, können einen Bestandteil des Bebauungszusammenhangs bilden (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 06.03.1992, BRS 54 Nr. 64).

Bauplanungsrechtliche Beurteilung und Verkehrswert

Die bauplanungsrechtliche Beurteilung einer ehemaligen Bahnfläche hat erhebliche Bedeutung für den im Hinblick auf eine angestrebte Nachfolgenutzung zu entrichtenden Grundstückskaufpreis. Maßgeblich hierfür ist der Verkehrswert (§ 194 BauGB). Dies gilt sowohl für die Bewertung von Einzelgrundstücken wie auch bei Paketlösungen. Das wichtigste der hier maßgeblichen wertenden Kriterien ist das Tatbestandsmerkmal des „gewöhnlichen Geschäftsverkehrs". Wert beeinflussend sind in diesem Rahmen alle rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, die sonstige Lage und Beschaffenheit des Grundstücks. Hierzu gehören auch Erwartungen hinsichtlich der künftigen Bebaubarkeit des Grundstücks, wenn mit entsprechenden Änderungen in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit gerechnet werden kann.

Das heißt, dass sich bei ehemaligen Bahnflächen, die nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, eine eingeleitete Bauleitplanung für eine höherwertige Nachfolgenutzung *Verkehrswert erhöhend* auswirken kann. Diese Umstände sollte die Gemeinde bei ihren Planungen berücksichtigen. Andererseits kann sich aber auch bei Flächen, die als Bauland nach § 34 BauGB zu bewerten sind, eine eingeleitete Bauleitplanung für eine geringer wertige Nutzung, etwa für Gemeinbedarfszwecke oder für eine eingeschränkte oder reduzierte Nutzung *Wert mindernd* auswirken. Um hier ungesteuerte Entwicklungsmöglichkeiten und damit ggf. verbundene Werterhöhungen zu vermeiden, ist den Kommunen zu empfehlen, zur Sicherung ihrer Planungsabsichten eine Veränderungssperre zu erlassen.
Die Veränderungssperre sollte, sofern ein eventueller Erwartungsdruck bezüglich Wertveränderungen dies erlaubt, erst möglichst kurz vor der Entwidmung erlassen werden, um die Geltungsdauer der Veränderungssperre gemäß § 17 BauGB soweit wie möglich ausschöpfen zu können.

Unbeschadet dieser städtebaulichen Möglichkeiten der Gemeinden empfiehlt es sich aber, im Rahmen des vorrangig anzustrebenden, kooperativen Verfahrens entsprechende Wertfindungen möglichst *einvernehmlich* zu erarbeiten.

Altlasten

Grundsätzliches
Bei jeder Brachfläche ist es erforderlich, Art und Umfang der Altlasten zu erfassen und Wege zu ihrer Beseitigung zu finden. Zum einen besteht hierzu grundsätzlich die gesetzliche Verpflichtung gemäß BBodschG, zum anderen hängt eine Folgenutzung nicht unwesentlich von der Lösung der Altlastenfrage ab. Hierbei sind insbesondere die Grundstückseigentümer, aber auch die Kommunen mit ihrer bauplanungsrechtlichen Kompetenz gefragt.

Das *Problem von Altlasten auf Bahnflächen wird eher überbewertet*. Die Vornutzung als Eisenbahninfrastrukturanlage stellt an sich keine erhöhte Altlastengefahr dar. Die potenzielle Altlastengefahr begründet sich vielmehr aus einzelnen spezifischen Sondernutzungen. Nach derzeitigem Informationsstand ergibt sich nur für die wenigsten Bahnflächen öffentlich-rechtlicher Handlungsbedarf für Maßnahmen nach § 4 BBodSchG.

Im überwiegenden Teil von gemeinhin als Verdachtsflächen eingestuften Flächen ergeben sich Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Abfallbeseitigung, weil beispielsweise durch Baumaßnahmen entnommene Böden nur eingeschränkt oder nicht wieder einbaufähig sind. Gleichwohl sind entbehrliche Bahnflächen im Vergleich zu ehemals militärisch genutzten Flächen weit weniger, meistens nur gering mit Altlasten behaftet.

Die DB AG hat zudem über den Bereich Sanierungsmanagement die Altlasten gemäß BBodSchG im Rahmen eines „Vier-Stufen-Programms" erkunden und erfassen lassen und grundsätzlich auch Sanierungs- bzw. Sicherungskonzepte entwickelt und führt entsprechende Maßnahmen aktiv aus. Eine Abstimmung der Maßnahmen mit den jeweils zuständigen Umweltbehörden ist in Abhängigkeit des Projektstandes bereits erfolgt bzw. wird vorgenommen werden.

Vor allem sind die Bestimmungen des BauGB, des BBodSchG und der Bundesbodenschutzverordnung zu beachten. Die Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU hat hierzu als Arbeitshilfe am 26.09.2001 den „Mustererlass zur Berücksichtigung von Flächen mit Bodenbelastungen, insbesondere Altlasten, bei der Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren" beschlossen. Auf diesen Erlass wird besonders hingewiesen. Die DB AG oder andere Eigentümer entbehrlicher Bahnflächen werden dabei so behandelt wie alle anderen Grundstückseigentümer auch.

Bei bestimmten Vornutzungen ist in jedem Fall eine vertiefende Untersuchung angezeigt; dies betrifft insbesondere Tankanlagen, Gaswerke, Werkstätten, Abstellanlagen für Triebfahrzeuge sowie Gefährdungen, die auf die Gebrauchsüberlassung zurückzuführen sind. Insbesondere hierauf sollten die Kommunen ihr Augenmerk richten.

Abfallrecht und Altlastenproblematik

Wurden durch die orientierende Untersuchung Bodenverunreinigungen bzw. -belastungen festgestellt, und sind diese nicht im Sinne des BBodSchG als Gefährdung einzustufen, besteht das Risiko erhöhter Baukosten. Die Kosten sind durch den Veranlasser der Maßnahme zu tragen. Wird ein verunreinigter Boden etwa im Zuge einer Baumaßnahme ausgehoben, wird er rechtlich zu Abfall und ist nach Maßgabe der abfallrechtlichen Bestimmungen ordnungsgemäß zu entsorgen. Die Entsorgung kontaminierter Böden kann zu erheblichen Kosten führen, welche unter Umständen die Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme in Frage stellen können. Es lässt sich grundsätzlich festhalten, dass, je geringer der Eingriff im Zuge der Umnutzung der Fläche ist, desto weniger Bau bedingte Mehrkosten anfallen werden.

Daher empfiehlt es sich, auf der Grundlage der bekannten Bodensituation ein Nutzungskonzept zu erstellen, das auf die gefundene Kontamination abgestimmt ist und diese entsprechend berücksichtigt. Die Ergebnisse der historischen Erkundung und der eventuellen orientierenden Untersuchung sowie mögliche, bereits vorhandene Gutachten müssen dabei berücksichtigt werden. Diese Ergebnisse werden seitens der DB AG in einer Entbehrlichkeitsprüfung zusammengefasst. Sofern eine Entbehrlichkeitsprüfung bereits vorliegt, sollte die DB AG den Kommunen oder dem Investor die entsprechenden Informationen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann eine weitere Untersuchung mit einem engeren Raster sinnvoll sein, um das Nutzungskonzept zu konkretisieren bzw. nachzuschärfen. Ob im Zuge des Verfahrens aber weitere Gutachten durchgeführt werden sollen, muss im Einzelfall entschieden werden. Auf der einen Seite kann sich eine solche Investition lohnen, da das Risiko späterer Kontaminationsfunde minimiert wird, auf der anderen Seite sollte in die Planung immer einbezogen werden, in wie weit die dadurch entstehenden Kosten dem geplanten Vorhaben angemessen sind. Diese Gutachten sind grundsätzlich durch den Veranlasser zu finanzieren.

Haben sich im Zuge der orientierenden Untersuchung Verdachtsmomente ergeben, dass im Sinne des BBodSchG eine Gefährdung der Rechtsgüter besteht, so hat die DB AG eine vertiefende Detailuntersuchung bereits durchgeführt. Bestätigt diese, dass eine Gefahr im Sinne des Gesetzes bestehen könnte, ergibt sich öffentlich-rechtlicher Handlungsbedarf. Das weitere Verfahren wird dann von der DB AG Sanierungsmanagement unmittelbar mit den zuständigen Behörden abgestimmt. Zumeist können mehrere Störer öffentlich-rechtlich in Anspruch genommen werden. Hierbei sollte bedacht werden, dass wenn der Handlungsstörer als der tatsächliche Verursacher anstelle des Zustandsstörers (die Bahn) in Anspruch genommen wird, sich für die Entwicklung der Liegenschaften im bilateralen

Verhältnis zwischen Bahn und Kommune ein größerer wirtschaftlicher Handlungsspielraum eröffnen kann.

Die DB AG hat weiterhin bilanziell in gewissem Umfang Rückstellungen gebildet, um als Eigentümer im gebotenen Umfang Altlasten erforderlichenfalls beseitigen oder kaufmännisch absichern zu können.

Bei einer Einzelfallbetrachtung strebt die DB AG in Kaufverträgen den Ausschluss der Gewährleistung an, vor allen Dingen dann, wenn Art und Umfang der Beseitigung aufgrund vorliegender Untersuchungsergebnisse vorliegen. Es bleibt jedoch den jeweiligen Kaufverhandlungen vorbehalten, wie sich Verkäufer und Käufer letztendlich verständigen werden. Grundsätzlich ist potenziellen Käufern eine Anfrage bei oder Abstimmung mit den zuständigen Umweltbehörden zu empfehlen.

Eine nutzungsbezogene Gefährdungsabschätzung dürfte – zumindest soweit, wie dies für die Grundzüge der Planung erforderlich ist – in der Regel bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans angezeigt sein, da dort (und nicht erst im Rahmen des Bebauungsplans) die Grundsatzentscheidungen über das Ob der Planung, zur Flächendisposition und Art der darzustellenden Nutzungen getroffen werden.

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang auf die Pflicht zur Kennzeichnung von Flächen gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB hinzuweisen.

Hinzuweisen ist noch auf die Änderungen des BauGB durch das am 20.07.2004 in Kraft getretene EAG-Bau, insbesondere auch im Hinblick auf die neuen Regelungen über die Umweltprüfung in der Bauleitplanung.

Soll eine Veräußerung von Liegenschaftspaketen erfolgen, kann auch hier von einer umfassenden Kenntnis der Altlasten aller betroffenen Flächen ausgegangen werden. In den Kaufverträgen wäre dann eine Risikoabschätzung und ein Ausgleich von Lasten und Nutzen vorzunehmen.

Wenn ein planerisches Interesse an einer Nachfolgenutzung besteht, ist es in der Regel geboten, eine die Verwertung der Flächen ermöglichende Bauleitplanung einzuleiten. Dafür ist unerlässliche Voraussetzung, dass sich die Kommune hinsichtlich eines Altlastenverdachts Klarheit verschafft (§ 1 Abs. 5 Nr. 7 BauGB). Die Gefahrerforschung kann bei wirtschaftlichem Interesse vom Eigentümer (mit) veranlasst sein. Dies lässt erwarten, dass die Kommunen in diesen Fällen eine (ggf. teilweise) vertragliche Übernahme der Kosten vorab vereinbaren.

Weiterhin empfiehlt es sich, bei Altlastenverdacht zwischen den Kommunen, dem Verkäufer und dem Käufer vertragliche Regelungen zur Altlastenhaftung zu vereinbaren. Als Beispiel sei hier der öffentlich-rechtliche Vertrag gemäß § 13 BBodSchG genannt. Hierin können auch Regelungen über die zeitlich gestufte Haftung des Zustands- oder Handlungsstörers in Betracht kommen. Die Erfahrung zeigt, dass das *Altlastenrisiko in der Regel beherrschbar* ist.

Entwidmungsverfahren

Fachplanungsvorbehalt

Ebenso wie öffentliche Straßen für den Straßenverkehr, sind Bahnflächen für den Bahnverkehr gewidmet. Die Widmung sichert die zweckentsprechende Nutzung der erforderlichen Flächen für den öffentlichen Bahnverkehr. Zivilrechtliche Verpflichtungen wie Grunddienstbarkeit oder beschränkt persönliche Dienstbarkeit zu Gunsten des Eisenbahn-Infrastrukturunternehmens können nach Auffassung des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) eine öffentlich-rechtliche Widmung nicht ersetzen.
Aus kommunaler Sicht wird eine Klarstellung des Gesetzgebers dahingehend gefordert, dass der Widmungszweck (Sicherung des Bahnbetriebs) in bestimmten Einzelfällen auch durch Grunddienstbarkeiten erreicht werden kann.

Die Widmung kann sowohl Flächen (z.B. Gleisanlagen) als auch Gebäude (z.B. Bahnhofs- bzw. Empfangsgebäude) umfassen. Solange eine Fläche für den Bahnverkehr gewidmet ist, gilt für diese Fläche der Fachplanungsvorbehalt des § 38 BauGB. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob das Weiterbestehen einer Widmung für eine Umnutzung, z.B. eines ehemaligen Empfangsgebäudes, Nutzungseinschränkungen zur Folge hat oder zukünftige Nutzungen problemlos überlagert werden können.
Um die kommunale Planungshoheit in Gänze wiederherstellen zu können, ist zuvor der Fachplanungsvorbehalt für die jeweilige Fläche aufzuheben.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang nicht die Aufgabe des Bahnbetriebes (z.B. durch Streckenstilllegung), sondern ein Verwaltungsakt, die *Entwidmung*.

Zuständige Behörde:
Eisenbahn-Bundesamt (EBA)

Das für die Durchführung des Entwidmungsverfahrens und den Erlass der Entwidmungsverfügung zuständige EBA mit Hauptsitz in Bonn hat die Außenstellen des EBA zur Durchführung eines einheitlichen Verfahrens verpflichtet (siehe Anhang: Präsidialverfügung). Das EBA wird nur auf Antrag desjenigen tätig, zu dessen Gunsten die Zweckbindung (Widmung) besteht, in der Regel gegenüber der DB AG.

Fachplanungsrecht contra kommunale Planungshoheit

Aus Sicht des EBA sind außer der DB AG und dem Bundeseisenbahnvermögen Dritte (d.h. hier vor allem Städte und Gemeinden) im Rahmen des Entwidmungsverfahrens nicht zum Antrag berechtigt. Entwidmungsanträge von Städten und Gemeinden werden durch das EBA dennoch an die DB AG weitergeleitet, um zu klären, ob die Widmung weiterhin erhalten bleiben muss. Wird die Fläche für bahnbetriebliche Zwecke nicht mehr benötigt, wird die DB AG einen entsprechenden Entwidmungsantrag stellen. Allerdings muss in diesem Zusammenhang auf nur begrenzt verfügbare Personalkapazitäten der DB AG bei Entbehrlichkeitsprüfungen hingewiesen werden.

Für die Stadtentwicklung einer Gemeinde ist es allerdings problematisch, wenn der bisherige Streckenbetreiber für eine nicht mehr für den Bahnverkehr genutzte Fläche keinen Entwidmungsantrag stellt und der Grundstückseigentümer ohne bauplanungsrechtliche Einflussnahme der Gemeinde bzw. Baugenehmigungsbehörde das Grundstück (u.U. unzulässigerweise) nutzt. Für diese Fälle ist aus Sicht der Städte und Gemeinden ein eigenes Antragsrecht auf Entwidmung im Allgemeinen Eisenbahngesetz notwendig. Hier wäre der Bundesgesetzgeber gefordert. Bis zu einer gesetzlichen oder ggf. gerichtlichen Klarstellung sollte jedenfalls eine angemessene Beteiligung der Gemeinden im Entwidmungsverfahren – wie in der Präsidialverfügung vorgesehen – erfolgen.

Entwidmungsvoraussetzungen

Wenn eine Eisenbahnbetriebsanlage für den Bahnbetrieb nicht mehr benötigt wird, d.h. die Entbehrlichkeit formal geprüft ist, werden die entsprechenden Flächen i. d. R. entwidmet. Flächen, die bisher für diese Anlagen benötigt wurden, sind entbehrlich, wenn sie nicht mehr für Betriebszwecke einer öffentlichen Eisenbahn dienen und auch für die Zukunft keine Planungen vorliegen, aus denen sich ihre Erforderlichkeit für den Eisenbahnbetrieb ergibt. Solange die Flächen weiterhin für Betriebsanlagen der Eisenbahn und damit für die Abwicklung oder Sicherung des Reise- und Güterverkehrs objektiv benötigt werden, können sie eisenbahnrechtlich nicht entwidmet werden.

Für das konkrete Entwidmungsverfahren bedeutet dies, dass sich auf den zu entwidmenden Flächen keine betriebsnotwendigen Anlagen mehr befinden dürfen. Falls solche Anlagen noch vorhanden sind, müssen sie entweder vor der Entwidmung der Fläche verlegt oder stillgelegt werden oder es ist für diese Anlagen mittels Grundstücksteilung ein eigenes Flurstück zu bilden, das weiterhin gewidmet bleibt. Dieses muss in der Bauleitplanung entsprechend berücksichtigt werden. Gleichwohl erscheint es aus Sicht der Kommunen und Länder sinnvoll, ausschließlich Anlage bezogene Widmungen zu belassen, um eine kosten- und zeitaufwendige Grundstücksteilung zu vermeiden.

Allein aus der Stilllegung einer Betriebsanlage kann nicht automatisch auf deren Entbehrlichkeit geschlossen werden, da eine Stilllegung auch vorübergehend erfolgen kann. Nur nach endgültiger Aufgabe der Anlage für den Bahnbetrieb ist eine Entwidmung möglich und zulässig.

Entwidmungsverfahren

Die Entwidmungsverfügung erfolgt als Verwaltungsakt nach Durchführung eines nicht förmlichen Verwaltungsverfahrens. Die Entwidmungsverfügung ergeht in Schriftform und wird allen Betroffenen (Antragsteller, Dritteigentümer der betroffenen Flächen, den in ihrer Planungshoheit betroffenen Gebietskörperschaften) bekannt gegeben.

Rechtsfolge der ausgesprochenen Entwidmung ist die Aufgabe des Fachplanungsvorbehalts und der Übergang der Planungshoheit vom Fachplanungsträger EBA (bei Flächen und Betriebsanlagen einer Eisenbahn des Bundes) auf die kommunale Bauleitplanung. Ab diesem Zeitpunkt unterliegen die Flächen und Anlagen wieder dem allgemeinen Bauplanungsrecht und der kommunalen Zuständigkeit. Das EBA verliert die Hoheitsbefugnisse und damit gleichzeitig die Zuständigkeit für die Aufsicht.

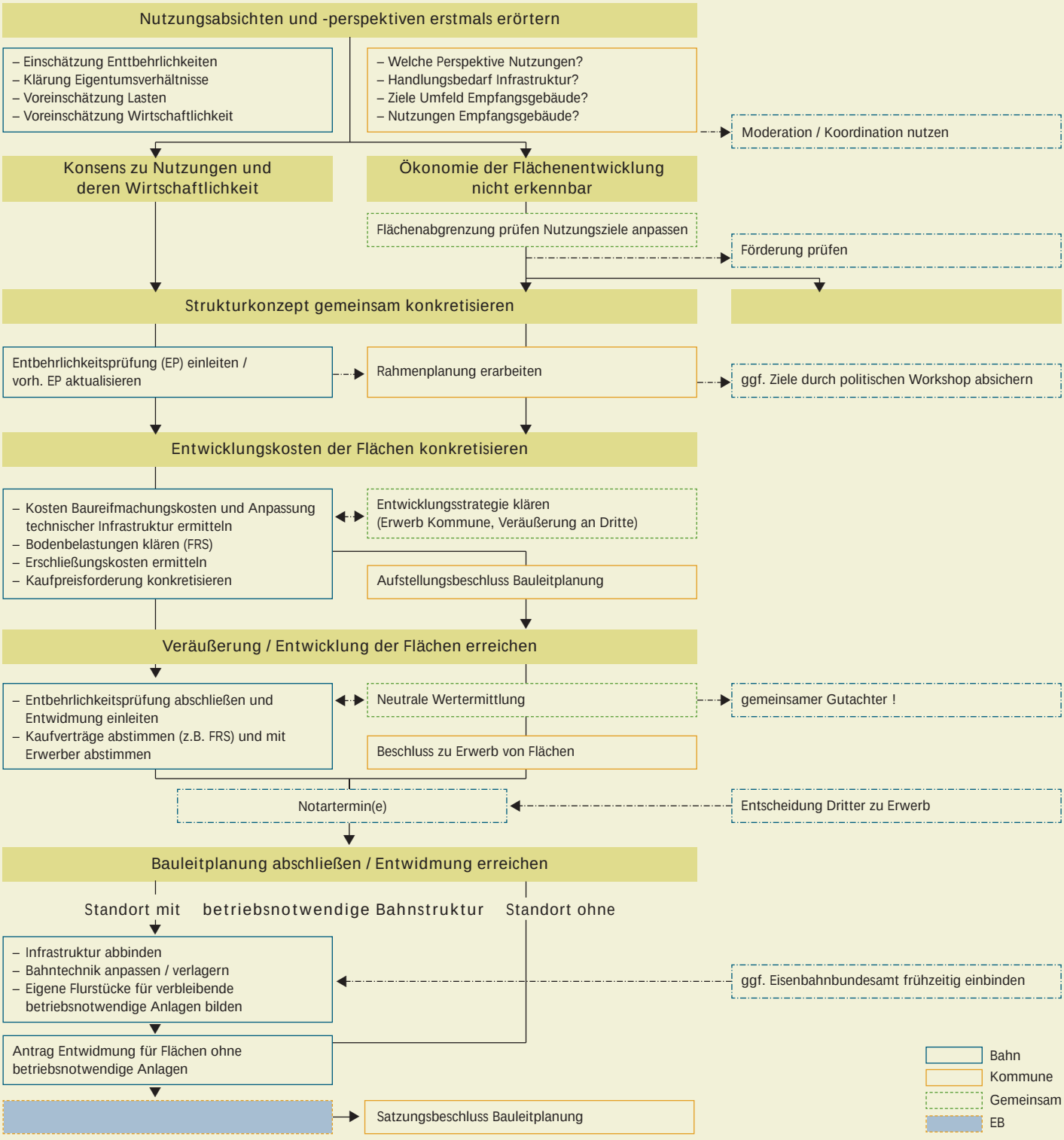
Planungsprozess und Verwertung

Planungsprozess- und steuerung

Prozesshafter Ablauf

Der idealtypische Weg einer konsensualen und prozesshaften Entwicklung von entbehrlichen Bahnflächen ergibt sich aus dem von der Bahnflächen Entwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen (BEG NRW) entwickelten Ablaufschema. Gleichwohl können die Gemeinden über Verträge (meist städtebauliche Verträge) Entwicklungsverpflichtungen und Kostenträgerschaft auf private Dritte übertragen.

Konsensualer Weg der Entwicklung von Bahnflächen



Relevante Planungsgrundsätze

Die Konversion nicht mehr betriebsnotwendiger Bahnliegenschaften sollte im Kontext eines tendenziell steigenden Brachflächenangebots gesehen werden. Bundesweit ist gleichwohl eine nach wie vor hohe Inanspruchnahme der Landschaft durch Siedlung und Verkehr zu verzeichnen. Diesem Trend kann man mit der konsequenten Nutzung von meist im Siedlungsbestand gelegenen Brachflächen wirksam gegen steuern. Bei der Mobilisierung oder Renaturierung entbehrlicher Bahnflächen sollten daher bei der künftigen Nutzung auch Ziele der regionalen Strukturverbesserung und der funktionalen Stärkung der Innenstädte und Ortszentren beachtet werden. Bahnflächenentwicklung bietet grundsätzlich städtebauliche Chancen, so auch im Rahmen von Stadtumbaukonzepten. Ein möglichst qualitativer Umgang mit dem vorhandenen Flächen- oder auch Gebäudepotenzial ist angezeigt.

Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden:

- Nutzung von Synergien oder Potenzialen aus einer interkommunalen Betrachtung. Dies gilt insbesondere für Trassen orientierte Folgekonzepte.
- Prioritätenabgleich konkurrierender (Brach-) Flächenkonzepte im innerstädtischen Kontext.
- Frühzeitige und gegenseitige Information über Entwicklungs- und Verwertungsabsichten.
- Entwicklung sinnvoller Zwischennutzungen, solange der endgültige Entwicklungsbedarf noch nicht feststeht. So können Flächen übergangsweise auch als Grünflächen „geparkt" werden.
- Einsatz von städtebaulichen Rahmenkonzepten als flexiblen Instrumenten zum Interessenabgleich in sinnvollen Planungskorridoren. Daran können sich Handlungskonzepte und Prozesssteuerung anschließen.
- Verstärkter Einsatz von Wettbewerbs orientierten Verfahren, die neue Lösungs- und Handlungsansätze liefern können. Gleichzeitig sind sie ein wichtiges Instrument zur frühzeitigen Konsensbildung, die zur Integration unterschiedlicher Interessen und zur städtebaulichen Qualitätssicherung beitragen können.

Einsatz der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts

Der Einsatz von Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts kann insbesondere in Anwendung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff BauGB von erheblicher Bedeutung sein.
Die Instrumente sind ausreichend bekannt und wurden vielfach angewandt, so dass an dieser Stelle nur auf deren Nutzen Bezug genommen wird.

- Bodenordnung kann in nicht wenigen Fällen mit einem besonderen städtebaulichen Nutzungsprofil notwendig werden. Unter Ordnungs-, Entwicklungs- und Verwertungsgesichtspunkten ist der richtige Flächenzuschnitt eine entscheidende Voraussetzung. Deshalb gilt es neben den Flächen der Bahngrundstückseigentümer auch angrenzende Flächen mit einzubeziehen.
- Mancherorts sind in Bahnhofsquartieren städtebauliche Missstände zu beobachten, die man jedoch nicht isoliert angehen wollte. Wenn sich nunmehr über entbehrliche Bahnflächen neue Nutzungspotenziale ergeben, können diese auch Chancen zur Beseitigung der städtebaulichen Missstände eröffnen.
- Einer städtebaulich sinnvollen Entwicklung von teilweise noch gewidmeten Flächen (bahntechnisch notwendige technische Anlage oder Trasse im Grundstück) kann zum Durchbruch verholfen werden, wenn z.B. Ordnungsmaßnahmen (so eine Trassenverlegung) durchgeführt werden. Daraufhin kann die Entwidmung erfolgen. Die Finanzierung von Ordnungsmaßnahmen, z.B. aus der Städtebauförderung, sind jedoch nur dann vertretbar, wenn auf der anderen Seite ein städtebaulicher und ökonomischer Mehrwert entsteht.
- Die vielfältigen Fördermöglichkeiten über städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und deren finanzielle und strategische Bündelungswirkung sollten dort, wo die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen, genutzt werden.

Anstelle von oder ergänzend zu den sonstigen Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts können seit Inkrafttreten des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) mit Wirkung vom 20.07.2004 auch Stadtumbaumaßnahmen nach den Vorschriften der §§ 171 a bis d BauGB auf der Grundlage eines von der Gemeinde aufzustellenden städtebaulichen Entwicklungskonzeptes durchgeführt werden, wenn dieses Instrumentarium zur Realisierung einer Wieder- oder Zwischennutzung aufgegebener Bahnliegenschaften ausreichend ist.

Position DB AG

Die Bahn ist sehr an einer intensiven Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden in den Ländern interessiert. Sie will sich von nicht mehr Betriebs notwendigen Flächen, Anlagen und Gebäuden trennen und denkt dabei auch weiterhin an die Definition veräußerbarer Portfolien. Diese müssen jedoch zukünftig bahninterne Prüfvorgänge vorab durchlaufen, bevor sie über mögliche Plattformen wie beispielsweise die BEG NRW am Markt platziert werden.

Dazu entwickelt die Bahn derzeit einen für alle Flächeneigentümer innerhalb des Bahnkonzerns verbindlichen Konzern übergreifenden Verwertungsprozess. Die Bahn internen Prüfungen zur Betriebsnotwendigkeit (d.h. Planungsbehaftung, Existenz und Zustand betrieblicher Anlagen, ggf. notwendige Anpassungsmaßnahmen bzgl. der Eisenbahninfrastruktur, usw.) müssen unbedingt abgeschlossen sein, bevor die Bahn mit Partnern über eine Immobilien wirtschaftliche Entwicklung einer Fläche seriös und Ziel führend sprechen kann. Vorher „weiß" die Bahn nicht wirklich qualifiziert, ob eine Fläche noch, nicht mehr, teilweise oder zukünftig wieder Betriebs notwendig ist bzw. wird.

Der Verwertungsprozess wird auch eine verbesserte Steuerung der beschränkten personellen und finanziellen Kapazitäten der Bahn für diese Analyseaufgaben ermöglichen. Die Bahn wird dann schneller Aussage fähiger und zuverlässiger in der Zusammenarbeit mit den Kommunen und Gebietskörperschaften bzgl. der wahrscheinlichen Zeitpunkte der möglichen Verwertung von Einzelobjekten. Auch die Anzahl der in einem Jahr bearbeitbaren Objekte wird sich dadurch erhöhen. Im Sinne einer vertrauensvollen Zusammenarbeit muss aber auch die Aussage getroffen werden, dass die Bahn auch bei durchoptimierten Prozessen niemals gleichzeitig alle Wünsche und Interessen der kommunalen Partner bzgl. der Bearbeitung von Liegenschaften bedienen kann. Das ist mit angemessenen Ressourcen bei der Vielzahl der Liegenschaften der Bahn und den im Zuge der Bahnreform sowie bereits abgeschlossener Pakettransaktionen noch notwendigen Aufarbeitungen praktisch unmöglich. Es bleibt daher die Aufgabe der Festlegung der Reihenfolge der Bearbeitung der Liegenschaften, die vor allen Dingen eine Aufgabe unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für die Bahn ist.

Es ist Wunsch der Bahn, die in Vergangenheit begonnenen Wege der transparenten, kooperativen und integrierten Vorgehensweise zur Revitalisierung von Bahnliegenschaften mit diesem Anspruch auf realistischer Basis fortzusetzen. Gemeinsame, d.h. abgestimmte und idealtypisch bundesweit einheitliche Arbeitsinstrumente (z.B. Erläuterung des Standardvertragswerks der Bahn) sowie Kommunikationsplattformen zur Identifikation und Beseitigung von Schwachstellen in der Zusammenarbeit können dabei aus Sicht der Bahn helfen mit der Herausforderung der begrenzten Ressourcen besser umzugehen.

Im Frühjahr 2004 befindet sich die Bahn im Status der Überprüfung des neuen Verwertungsprozesses in zwei Pilotregionen. Anschließend wird aufgrund der daraus gewonnenen Erfahrungen eine Konzern weite Einführung vorbereitet. Wir gehen dabei auch – aufgrund der notwendigen Verknüpfung mit dem Thema Entwidmung – von einer Fortführung der im Rahmen des Forums NRW erfolgreichen Kooperation mit dem EBA aus.

Zeitnahe Kooperationen von Bahn und kommunaler Seite können in Einzelfällen anhand eines überschaubaren kommunalen oder regionalen Pilotprojektes vertieft und konkretisiert werden. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung sind jedoch eine ausreichende Transparenz hinsichtlich des Portfolios und verfügbare Bahn interne Bearbeitungskapazitäten. Nur so kann auch den beteiligten Kommunen ein Verfahren mit einschätzbaren zeitlichen und wirtschaftlichen Parametern sowie kalkulierbaren Chancen und Risiken angeboten werden.

Verwertungsstrategien und -modelle

Chancen und Risiken der unterschiedlichen Entwicklungsmodelle aus kommunaler Sicht

Bei der Umwandlung von Betriebs bedingt nicht mehr erforderlichen Bahnflächen für neue städtebauliche Nutzungen können neben der grundsätzlich möglichen Einzelvermarktung auch unterschiedliche Verwertungsmodelle zur Anwendung gelangen, die lokale oder regionale „Pakete" umfassen können. Die Wahl dieser Modelle ist abhängig von einer Vielzahl von Faktoren, wobei die personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen der Kommunen und ggf. auch der Länder entscheidend sind. Die Durchführung der Maßnahmen zur Revitalisierung der Bahnbrachen erfordert in jedem Fall ein zwischen allen Beteiligten *eng verzahntes, abgestimmtes Vorgehen* bei der Verwertung.

Üblich war und ist die zeitaufwendige und aus der Gesamtschau heraus nicht immer zufrieden stellende *Einzelvermarktung*. Diese setzt immer ein von allen Beteiligten durchzuführendes Verfahren vom Anfang bis zum Ende und Spezialistenwissen voraus. Wählt man diesen Weg, wird man im Ergebnis allerdings jeweils nur Lösungen für wenige Betriebs bedingt entbehrliche Einzelflächen erhalten. Viele Flächen bleiben ungenutzt, obwohl diese im Rahmen von *„Paketlösungen"* auf längere Sicht im Sinne eines Interessenausgleichs sowohl den Bahnflächeneigentümern als auch den Kommunen Vorteile bringen können. Bei der Wahl von Paketlösungen ist allerdings auch zu bedenken, dass die engen finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen hier Grenzen setzen. Insoweit sollte in diesem Zusammenhang immer auch geprüft werden, ob ppp-Modelle eingesetzt werden können, zumal die Kommunen dann über vertragliche Lösungen Einfluss auf die Flächenentwicklung behalten. Die Wahl der *richtigen Verwertungsstrategie* wird auch davon beeinflusst werden, dass auf absehbare Zeit in den meisten Räumen das Flächenangebot die Nachfrage erheblich übersteigen wird.

Insoweit sind *Pakete als prozessualer, konsensualer und kalkulatorischer Rahmen bei flexibler Handhabung* des Planungs- und Verwertungsprozesses eine Ernst zu nehmende Alternative für alle Beteiligten. Wenn man den Nutzungsabgleich zwischen den Partnern des Entwicklungs- und Planungsprozesses anstrebt, wird dies nur auf der Grundlage eines gegenseitigen *Vertrauens* möglich sein. Der „Paketansatz" ist also nicht nur eine Flächenverwertungsstrategie, sondern bietet eine Problem orientierte *„Plattform" für pragmatisches und Ziel orientiertes Handeln*.

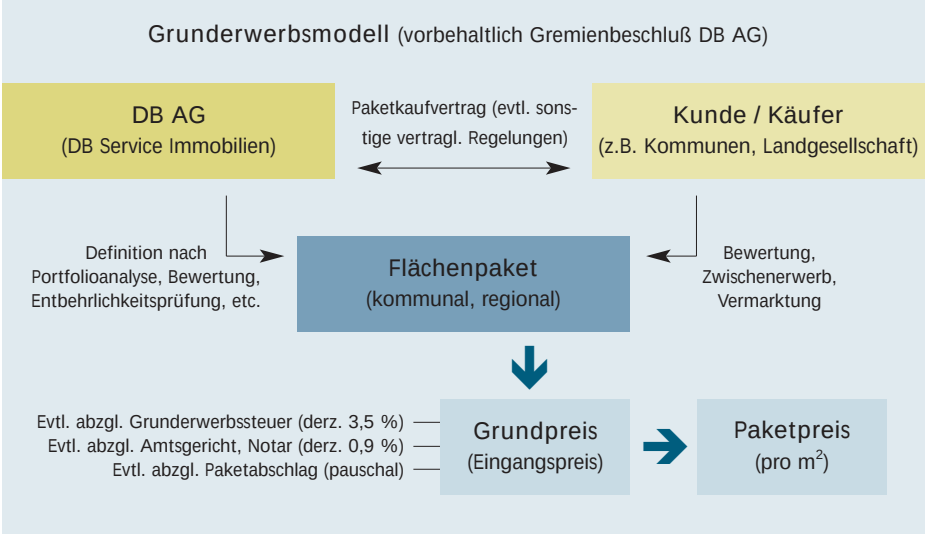
Somit können drei grundsätzliche Modelle zur Anwendung empfohlen werden. Sie können auch, je nach der besonderen Situation des Einzelfalls, variiert werden. *Die hierfür gewählten Begriffe leiten sich aus der Sichtweise der Kommunen ab*. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass diese Modelle grundsätzlich auch mit privaten Dritten funktionieren und durchaus über „public-private-partnership-Modelle (ppp)" umgesetzt werden können.

Die drei Grund-Verwertungsmodelle werden im Folgenden beschrieben und ihre Chancen und Risiken aus der kommunalen Betrachtungsweise heraus gegenübergestellt.

1. Erwerbermodell

Bei diesem Modell erwirbt die Kommune von der DB AG oder einem anderen Verwerter ein bestimmtes Grundstück oder ein gemeinsam definiertes Liegenschaftspaket, um es im Wesentlichen in eigener Regie einer Vermarktung zuzuführen. Voraussetzung ist ein mit der DB AG oder anderen Bahnflächenverwertern abzuschließender Kaufvertrag. In ihm müssen die Leistungen, die insbesondere die DB AG gegenüber dem Erwerber zu erbringen hat, im Einzelnen festgehalten werden. Dies werden, abhängig vom Einzelfall, Regelungen sein für die Verwertung begleitende Maßnahmen durch die DB AG über deren Geschäftsbesorger DB Services Immobilien (z.B. Entbehrlichkeitsprüfung, Teilvermessung, Beräumung, auch Berücksichtigung von möglichen Altlasten usw.). Die Kommune kann sich für die Durchführung der Revitalisierungsmaßnahme (Erbringen der Planungsleistungen, Projektmanagement, Veräußerung der Immobilien usw.) auch der Hilfe eines kommunalen oder privaten Dienstleisters bedienen.

Bei dem von der DB AG favorisierten Erwerbermodell liegen die Vorteile für sie in der sukzessiven Abarbeitung von Flächenpaketen, der Verringerung der Zahl der Verkaufsaktionen (ein Käufer je Flächenpaket), der absehbaren Portfoliobereinigung und der Planungssicherheit für die Bilanz der DB AG. Gleiches gilt grundsätzlich auch für die anderen Flächenverwerter.



Ablaufdiagramm „Erwerbermodell“

Der gravierende Nachteil für die Gemeinde (und auch für Private) liegt in dem nicht abschätzbaren Risiko der Verwertung, insbesondere wenn diese sich nicht zeitnah realisieren lässt. Dies führt zu finanziellen Auswirkungen, deren Höhe nur schwer zu kalkulieren sein wird. In der Regel wird das Erwerbermodell deshalb lediglich bei Einzelflächen bzw. überschaubaren Flächenpaketen in Frage kommen, für die das Entwicklungsrisiko überschaubar ist. Das bedeutet, dass bei diesen Flächen die zukünftige Nutzung abschließend geklärt ist, die möglichen Investoren oder späteren Eigentümer sich bereits vertraglich gebunden haben und Zusagen für staatliche Förderungen, z.B. aus der Städtebauförderung, zu erwarten sind.
Die wesentlichen Chancen und Risiken des Erwerbermodells für die Gemeinden sind in der nachfolgenden Tabelle summarisch dargestellt:

Chancen	Risiken
– Die Kommune wird frühzeitig Eigentümerin der Grundstücke. – Die kommunale Einflussnahme auf den Entwicklungsprozess bleibt im vollen Umfang erhalten. – Die Differenz zwischen Ankaufspreisen und Veräußerungspreisen kann ggf. zur Finanzierung von Planung und Erschließung sowie der erforderlichen Infrastruktur herangezogen werden.	– Das finanzielle Risiko der Zwischenfinanzierung und der Vermarktung verbleibt bei der Kommune. – Der Grundstückspreis darf einen vertretbaren Rahmen nicht übersteigen. – Insbesondere kleinere Kommunen sind vielfach ungeübt in der Vermarktung von umfangreichen Immobilien. – Die Kommune wird beim Zwischenerwerb grunderwerbssteuerpflichtig.

2. Treuhändermodell

Eine private oder auch kommunale Entwicklungsgesellschaft erwirbt als wirtschaftlicher Treuhänder das Immobilienpaket von der DB AG und wird grundbuchlicher Eigentümer.

Bei der Kaufpreiserstattung gibt es dabei Alternativen:
– Übernahme mit Entwicklungsverpflichtung als Treuhänder und Erstattung nach der Veräußerung oder
– Erstattung eines Abschlags; der Restwert ergibt sich aus den konkreten Verkaufsumständen zu einem späteren Zeitpunkt und ist in der Höhe noch offen.

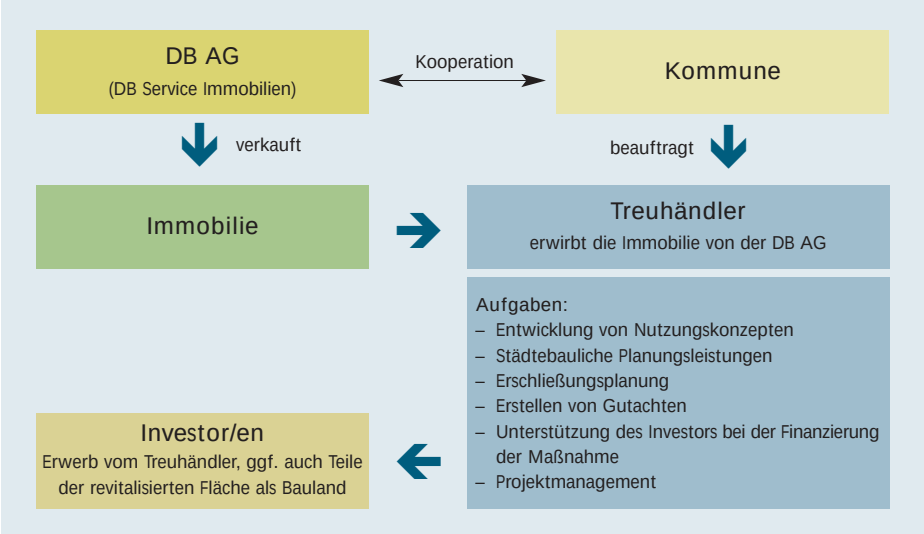
Die Kommune übernimmt im Vorfeld bei diesem Modell überwiegend die Rolle des Vermittlers zwischen der DB AG bzw. anderen Bahnflächenverwertern, dem Treuhänder als Entwickler und den potentiellen neuen Nutzern der Grundstücke. Sie könnte jedoch auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen und im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit mit dem Treuhänder auch als Zwischenerwerber handeln.

Dieses Modell kann grundsätzlich auch von den Bahnflächenverwertern selbst angewandt werden.

Wesentliche Aufgaben der privaten oder kommunalen Entwicklungsgesellschaft sind dabei:

- gemeinsam mit der DB AG den Grundstücksbestand zu erfassen und zu bewerten,
- Erstellen aller Planungsleistungen, wie z.B. entwickeln von Nutzungskonzepten und Erschließungsplanungen, ausarbeiten von Bebauungsplänen sowie möglicherweise auch der Hochbauplanungen,
- den Planungsprozess zur Entwicklung der Bahnliegenschaften mit der/den beteiligten Kommunen voranzutreiben und mit den bestehenden Infrastrukturplanungen sowie anderen kommunalen Programmen zu verzahnen,
- für die Abwägung im Planungsprozess die erforderlichen Untersuchungen und Gutachten zu erbringen und das Abwägungsmaterial sachgerecht zusammenstellen,
- Erarbeiten von Entwicklungsstrategien für eine effiziente Umsetzung der Maßnahme gemeinsam mit der Kommune bzw. den potenziellen Investoren,
- Übernahme der kompletten Finanzierung der Revitalisierungsmaßnahme oder
- ggf. Aufzeigen von Wegen zur Finanzierung des Projektes und Beratung der Kommune in Fragen der finanziellen Förderung des Projektes sowie Akquirieren der verschiedenen Fördermöglichkeiten.

Das Treuhändermodell besitzt den entscheidenden Vorteil für die Kommune, dass alle erforderlichen Leistungen zur Entwicklung der Fläche von der privaten Entwicklungsgesellschaft als Treuhänder im Auftrage der Kommune in gebündelter Form erstellt werden („alle Leistungen aus einer Hand"). Das wirtschaftliche Entwicklungsrisiko wird in der Regel vom Treuhänder übernommen. Gleichzeitig bleibt die Gemeinde jedoch „Herr des Verfahrens" und besitzt weiterhin die letzte Entscheidungskompetenz. Wenn sich eine private oder kommunale Entwicklungsgesellschaft bei der Umsetzung der Revitalisierungsmaßnahme Gewinn verspricht und die



Ablaufdiagramm „Treuhändermodell"

Immobilie zu den entsprechenden Konditionen erwirbt, führt dies bei der betroffenen Gemeinde zu einer erheblichen administrativen Entlastung und lässt eine zeitnahe Realisierung der städtebaulichen Planung auf hohem Niveau erwarten. Durch eine Optimierung der Steuerungsprozesse lassen sich auch bei der Kommune beachtliche Synergieeffekte erzielen, mit denen teilweise hohe Einsparungen erreicht werden können.

Nachteilig gestaltet sich für die Kommunen die Situation, dass von einem „Angebotsmarkt" hinsichtlich geeigneter privater Entwicklungsgesellschaften nicht in allen Ländern gesprochen werden kann. Selbst in Flächenländern sind vielfach nicht einmal eine Handvoll Gesellschaften zu finden, die in der Lage sind, die erwarteten „Rundumleistungen" mit einem hohen Qualitätsstandard für die Gemeinden zu erbringen.

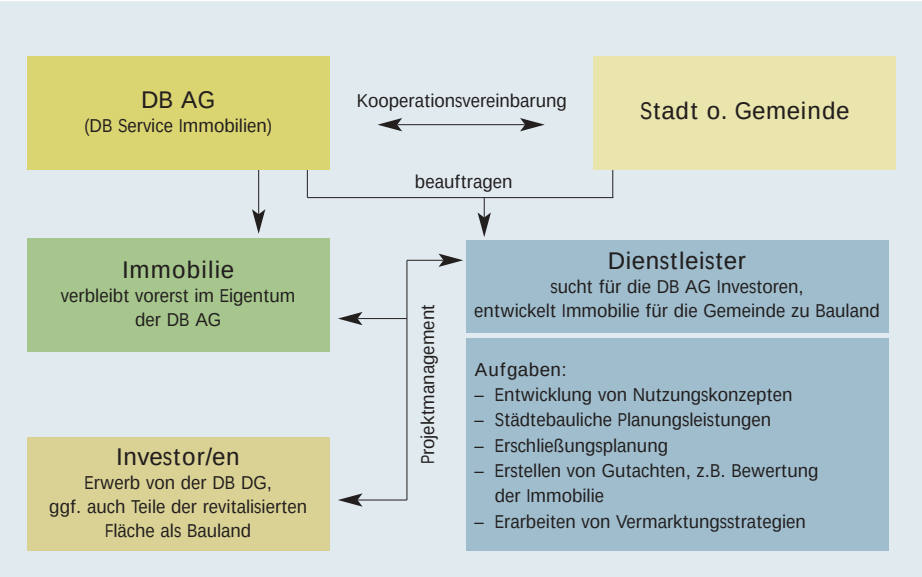
Chancen	Risiken
– Treuhänder erwirbt die Immobilie – Im Wesentlichen erfolgt die Finanzierung außerhalb des kommunalen Haushaltes. – Identifizierbare verantwortliche Ansprechpartner steuern außerhalb der kommunalen Hierarchien die Umsetzung der Planungen. – Flexible Handlungsfähigkeit während der Realisierungsphase durch den Treuhänder. – Die Kommune wird von administrativen Arbeiten entlastet. – Der Treuhänder bringt sein Fachwissen ein. – Die kommunale Einflussnahme bleibt weiterhin gesichert. – Wenn es dem Treuhänder gelingt, frühzeitig einen Investor zur weiteren Entwicklung der Flächen zu finden, ist hiervon eine nachhaltige Wirkung zu erwarten.	– Ggf. wird eine finanzielle Eigenbeteiligung der Kommune erforderlich. – Das Vermarktungsrisiko verbleibt z.T. bei der Kommune, wenn dies mit dem Treuhänder entsprechend vereinbart wurde. – Der Erwerb des Grundstückes durch den Treuhänder unterliegt der Grunderwerbssteuer.

3. Dienstleistungsmodell

Eine private Entwicklungsgesellschaft wird von der DB AG als Dienstleister beauftragt innerhalb eines festgelegten Zeitraumes die Liegenschaft, ggf. auch nach Teilung in geeignete Einzelgrundstücke, an Investoren zu veräußern, ohne sie selbst zu erwerben. Die Kommune behält über ihre Planungshoheit die Einflussnahme auf die zukünftige Nutzung der Grundstücke. In der Regel wird die Entwicklungsgesellschaft parallel von der Gemeinde beauftragt, als Voraussetzung einer erfolgreichen Vermarktung, die notwendigen Planungsleistungen zu erbringen. Die Aufgaben des Dienstleisters, auch wenn er selbst nicht Eigentümer der Grundstücke ist, werden sich nicht wesentlich von denen unterscheiden, die auch der Treuhänder für eine Gemeinde zu erbringen hat.

Um einen erfolgreichen Entwicklungsprozess zu gewährleisten wird empfohlen, dass die DB AG oder andere Flächenverwerter mit der Kommune eine Kooperationsvereinbarung abschließen. Darin sollen die Grundzüge der Zusammenarbeit beschrieben werden, u.a. mit der Verpflichtung zu möglichst einvernehmlichen Lösungen.

Dieses Modell scheint am ehesten anwendbar und Erfolg versprechend. Der Dienstleister ist vertraglich verpflichtet, die Liegenschaft der DB innerhalb des festgesetzten Zeitraumes an unterschiedliche Investoren als Nutzer zu veräußern. Eine Zielbindung ergibt sich über weitere vertragliche Bindungen zwischen DB AG, Dienstleister und Kommune. Allerdings wird dabei die Kommune ihr vitales Interesse an einer gestaltenden Einflussnahme auf die Baumaßnahme und auf die Auswahl der Investoren soweit zurücknehmen müssen, wie dies der Katalog der Festsetzungen des Bebauungsplan zulässt.
Das Dienstleistungsmodell erfordert von der Kommune die Bereitschaft, flexibel auf die sich ständig ändernden Rahmenbedingungen einzugehen und die Umsetzung des von marktwirtschaftlichen Interessen getragenen Vorgehens nicht zu behindern. Um dennoch für die Kommune zu einem auch von ihr



Ablaufdiagramm „Dienstleistungsmodell“

getragenen, verantwortbaren Resultat zu gelangen, wird der Abschluss von einem oder mehreren städtebaulichen Verträgen gem. § 11 BauGB empfohlen. Dieser erlaubt über die Festsetzungsmöglichkeiten des Bebauungsplanes hinaus die Vereinbarung bestimmter Maßnahmen zur Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele (z.B. die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, Ausarbeitung der städtebaulichen Planungsleistungen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten, die Durchführung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs oder der Bodensanierung).

Unter diesen Voraussetzungen erscheint das Dienstleistungsmodell, insbesondere bei der Revitalisierung von größeren Flächen, am ehesten geeignet, innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens zu Erfolg versprechenden und verantwortbaren Ergebnissen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu gelangen.

Chancen	Risiken
– Die DB AG bleibt Eigentümer der Grundstücke. – Finanzielle und administrative Entlastung der Kommune. – Der kommunale Einfluss auf die spätere Nutzung der Grundstücke über die Planungshoheit bleibt erhalten. – Zusätzliche Grunderwerbssteuer fällt nicht an. – Die Gemeinde kann zur Sicherung ihrer Interessen mit der DB AG und dem Dienstleister städtebauliche Verträge gem. § 11 BauGB abschließen. – Bei Abschluss von städtebaulichen Verträgen können der Gemeinde u.a. auch weitreichende Steuerungsrechte eingeräumt werden. – Vertragsgrundlage sind abgestimmte Planungsziele und Eckdaten sowie entsprechende Kosten- und Erlösprognosen.	– Beschränkter Einfluss der Kommune auf die bauliche Gestaltung und die Vermarktung im Rahmen der begrenzten Festsetzungsmöglichkeiten des städtebaulichen Planungsrechtes durch das BauGB. – Das Ziel einer vorwiegend von marktwirtschaftlichen Überlegungen getragenen Vermarktung steht bei der Umsetzung der städtebaulichen Planungen im Vordergrund. – Das Entwicklungsrisiko wird zwischen Eigentümer und Gemeinde geteilt.

Sonstige Dienstleistungsmodelle

Zwei Dienstleistungskonzepte bauen stärker auf Paketlösungen auf:
Die *Bahnentwicklungsgesellschaft (BEG)* in Nordrhein-Westfalen und das *Kompetenzzentrum Bahnimmobilien (KOMBI)* bei der Entwicklungsagentur in Rheinland-Pfalz.
Beide Modelle gehen von der Grunderkenntnis aus, dass zwischen Bahnflächenverwertern und Kommunen alleine kein beide Seite zufrieden stellender Entwicklungs- und Verwertungsprozess in Gang kommt und dass nur aus der Gesamtschau der Landes- und kommunalen Entwicklung und mit einer systemischen Unterstützung und Beratung seitens des Landes Einzelfall übergreifende Lösungen möglich werden.

Bei der *BEG* hat die DB AG in ausgewählten Kommunen alle nicht mehr Betriebs notwendigen Flächen verbindlich in einen Bahnflächen-Pool NRW (erstes Paket) eingebracht. Die DB AG bleibt weiter Eigentümerin der Flächen, hat jedoch die Aufgabe der Entwicklung und Vermarktung auf die BEG übertragen. Das Land NRW hat als Gegenleistung Fördermittel garantiert, welche die Entwicklung und Vermarktung der Flächen ermöglichen. Weitere Flächen bzw. Gebäude der DB Netz AG und der DB Station & Service runden das Paket ab.
Verrechnungsgrundlage ist ein *Paketpreis*, welcher auf realistischen Annahmen des Marktgeschehens und städtebaulichen Determinanten aufbaut. Hinzu addierte Entwicklungskosten ergeben die Grundlage für die Verwertbarkeit der eingebrachten Grundstücke.
Der praktische Erfolg zeigt, dass über das Modell gute städtebauliche und wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen sind. Nunmehr wird über ein zweites Paket verhandelt.

Beim *KOMBI* stützen sich die DB AG und ggf. weitere Flächenverwerter Betriebs bedingt nicht mehr notwendiger Bahnflächen auf qualitativ vergleichbare Dienstleistungen die in der Grundlast vom Land RLP finanziert werden. Man gründet keine gemeinsame Verwertungsgesellschaft, sondern bündelt in zwei Modellregionen die Entwicklungs- und Verwertungsaufgaben beider Seiten und bindet die Kommunen gleichfalls intensiv ein. Das Land wird die Flächenentwicklung im Rahmen einer „Initiative Innenentwicklung" auch mit Fördermitteln unterstützen.
Beide Seiten stehen vor dem Abschluss einer entsprechend vertraglich gesicherten Zusammenarbeit.

Kalkulatorisch wird in diesen beiden Modellregionen auch ein Paketpreis-Rahmen entwickelt, da – für welchen Zweck auch immer – auch die vordergründig weniger rentierlichen Flächen entwickelt und vermarkt werden sollen. Sollten die Ergebnisse aus den beiden Modellprojekten positiv sein, wird man den Ansatz landesweit ausdehnen. Zwischenzeitlich wird man jedoch auch relevante und drängende Einzelfälle bzw. kommunal integrierte Lösungen (Kommunalpakete) angehen, die jedoch in einen „größeren" Rahmen eingeordnet werden müssen.
Das *KOMBI* erhält für spezifische weitergehende Leistungen eine Refinanzierungsmöglichkeit über ein „Entwicklungsentgelt" beim Verkauf. Weiter wird das KOMBI Investoren akquirieren.

Vor der Entscheidung für ein bestimmtes Verwertungsmodell sind die Auswirkungen insbesondere für die Gemeinde im Einzelfall soweit als möglich zu ermitteln und sorgfältig abzuwägen.

Förderung

Die Verwertung von entbehrlichen Bahnflächen ist für viele Kommunen mit Unterstützung der Länder und des Bundes eine Herausforderung und Chance, Brachflächenentwicklung mit dem Ziel einer konsequenten Innenentwicklung voran zu treiben. Diese sollte jedoch auf der Grundlage ganzheitlicher städtebaulicher Rahmenkonzepte erfolgen, welche die Flächenpotenziale einbeziehen.

Das Brachflächenrecycling, d.h. die Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Industrie-, Konversions- oder Eisenbahnflächen, gehört seit Jahren zu einer gesetzlichen Schwerpunktaufgabe der Städtebauförderung nach dem BauGB. Das Land Niedersachsen fördert bereits städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, die sich mit der Wiedernutzung von aufgegebenen Bahnliegenschaften beschäftigt, in den Städten Osnabrück und Lingen.

Grundsätzlich können auch die einschlägigen Förderprogramme der EU, der Dorferneuerung, des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, des Wohnungsbaus oder diejenigen zur Stärkung des Fremdenverkehrs sowie das Förderprogramm auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft oder vergleichbare einzelbetriebliche Programme zu dem o.a. Zweck eingesetzt werden.
Es gelten dabei die jeweiligen Bestimmungen der Fördergeber. Das Förderspektrum reicht dabei von vorbereitenden Maßnahmen, über die Steuerung bzw. das Management der Prozesse, dem Grundstücks(zwischen)erwerb, über die Bodenordnung, Ordnungs- und Erschließungsmaßnahmen bis hin zu Baumaßnahmen der öffentlichen Hand oder Privater. Als Anreizfinanzierung ausgestaltet, helfen diese Mittel vielfach gute städtebauliche Ergebnisse zu erzeugen.
Sie können auch als Instrumente bei ppp-Projekten und oder im Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen eingesetzt werden.

Unter diesen Voraussetzungen erscheint das Dienstleistungsmodell, insbesondere bei der Revitalisierung von größeren Flächen, am ehesten geeignet, innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens zu Erfolg versprechenden und verantwortbaren Ergebnissen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu gelangen.

Anhang

Neben dieser Arbeitshilfe und der nachfolgend abgedruckten Präsidialverfügung des Eisenbahn-Bundesamtes vom 1.9.2003 zu entwidmungsrechtlichen Fragestellungen und der Verzahnung mit dem kommunalen Planungsrecht unter besonderer Berücksichtung städtebaulicher Belange

(www.eisenbahnbundesamt.de/Service/ref23/s_23.htm)

geben weitere Veröffentlichungen und Internetportale von Bund und Ländern, der Deutschen Bahn und anderen Einrichtungen Hilfestellungen und Informationen:

DB Services & Immobilien GmbH
(www.db.de/site/bahn/de/unternehmen/konzern/gesellschaften/sonstige_beteiligungen/dbservicesimmobilien.html)

Bahnflächenforum NRW
(www.bahnflaechen.info)

Kompetenzzentrum RP
(www.ea.rlp.de)

Zentrale Bonn
Der Präsident

Telefon:
02 28 / 98 26 - 120
Fax:
02 28 / 98 26 - 9120
eMail:
BurkeT@eba.bund.de
Bearbeitung durch:
Herrn Burke

An die
Sachbereiche 1

Geschäftszeichen: Pr.2310 Paw 2003

Datum: 01.09.2003

Präsidialverfügung zu entwidmungsrechtlichen Fragestellungen und der Verzahnung mit dem kommunalen Planungsrecht unter besonderer Berücksichtigung städtebaulicher Belange

Anlage 1: Exkurs 1: Antragsbefugnis Dritter
Exkurs 2: Differenzierung zwischen Entwidmung und Stilllegungsentscheidung nach § 11 AEG
Exkurs 3: Umwidmung
Exkurs 4: Abgrenzung zwischen dinglicher Sicherung einerseits und Widmung und Fachplanungsrecht andererseits

Anlage 2: Checkliste beizubringender Unterlagen im Entwidmungsverfahren

Anlage 3: Standardisierte Entbehrlichkeitsunterlagen der DB AG

Anlage 4: Musterplan für das Entwidmungsverfahren

Anlage 5: Regelfälle für das Entwidmungsverfahren
5.1 Umgang mit gewidmeten Bahnflächen
5.2 Umgang mit gemischt genutzten Betriebsanlagen

Anlage 6: Musterschreiben
6.1 Antrag auf Entwidmung
6.2 Schreiben zur Beteiligung Dritter
6.3 Entwidmungsverfügung
6.4 Bekanntgabe

Zur Gewährleistung eines bundesweit einheitlichen Verwaltungshandelns innerhalb des Eisenbahn-Bundesamtes werden die Verfügungen 1110 Raw 2/94 vom 21.12.1994, 11.10 Raw/96 vom 04.10.1996, Pr.1111 Raw vom 24.01. 1996, 11.10 Raw/Rap 97 vom 13.03.1997, Pr.2310 Raw/98 vom 16.10.1998, 2310 Paw vom 03.12.2001 mit dieser Verfügung aufgehoben und nachfolgende Regelungen für das Entwidmungsverfahren getroffen:

Ist eine Eisenbahnbetriebsanlage des Bundes entbehrlich, bedarf es einer Entwidmung durch das Eisenbahn-Bundesamt.

Der *„Leitfaden zur Aktivierung gewidmeter Bahnflächen“* in der Anlage 5.1 zu dieser Verfügung zeigt an Hand von ausgewählten Beispielen, die für eine überwiegende Anzahl von Fällen repräsentativ sind, den Umgang mit gewidmeten Bahnteilflächen.

I. Formelle Voraussetzungen für die Entwidmung im Eisenbahnrecht

1. Zuständigkeit des EBA / Rechtsgrundlage (Ermächtigungsgrundlage)

In den Entwidmungsverfügungen ist die Zuständigkeit des EBA als Annex zur Zuständigkeit für die Planfeststellung[1] aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2, S. 2 BEVVG i.V.m. § 18 AEG abzuleiten. Entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Aufsichtstätigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes ist es auch für das Entwidmungsverfahren gerechtfertigt, die allgemeine Zuständigkeitszuweisung in Verbindung mit der Hoheitsfunktion der Planfeststellungsbehörde als Rechtsgrundlage heranzuziehen[2].

2. Antragsbefugnis

In formeller Hinsicht bedarf es gem. § 22 S. 2 Nr. 2 VwVfG eines Antrags des jeweiligen Berechtigten (derjenige, zu dessen Gunsten die Zweckbindung „öffentlicher Eisenbahnverkehr“ besteht) auf Entwidmung der Flächen.

Für das Entwidmungsverfahren bedeutet dies, dass ein schriftlicher Antrag

- eines nach § 6 Abs.1 Nr. 2 AEG zugelassenen Eisenbahninfrastrukturunternehmens (u.a. DB Netz AG, DB Station und Service usw.) oder
- des Bundeseisenbahnvermögens (BEV)

auf Entwidmung von Flächen, die bisher für Eisenbahninfrastruktureinrichtungen benötigt wurden, beim Eisenbahn-Bundesamt gestellt werden muss.

Sollte der Antrag auf Entwidmung nicht in eigenem Namen beim Eisenbahn-Bundesamt gestellt werden (dies gilt bspw. für den Bevollmächtigten des zugelassenen Eisenbahninfrastrukturunternehmens – für die DB AG in der Regel die DB Services Immobilien GmbH -bzw. für das BEV die Vivico Real Estate GmbH) ist der Nachweis einer Vertretungsberechtigung durch Vorlage einer Vollmacht zu führen.

---

[1] Erlass des BMV E 11/32.01.33-03/10 EBA 94 vom 20. Juli 1994

[2] BVerwG 7. Senat, Beschluss vom 13. Oktober 1994, Az.: 7 VR 10/94

3. Sachverhaltsermittlung

Eine unmittelbare Beteiligung eventuell betroffener Unternehmensteile des DB Konzerns ist nicht erforderlich, da eine umfassende Abfrage dieser im Rahmen der Entbehrlichkeitsprüfung (vgl. Anlage 3) erfolgt ist und das Ergebnis den Entbehrlichkeitsunterlagen beiliegt.
Zu beteiligen sind je nach Sachlage und Einzelfall u.a. die zuständigen Regierungspräsidenten bzw. Bezirksregierungen (Ressort Eisenbahn), Landesregierungen (Ressort Eisenbahn), Gebietskörperschaften, Leitungsträger (Strom, Wasser, Gas, Telefon usw.) und Dritteigentümer, die nicht zum DB Konzern gehören.

Um das Anhörungsverfahren nicht unnötig in die Länge zu ziehen, wird den vorgenannten Beteiligten die Gelegenheit gegeben, innerhalb von sechs Wochen eine Stellungnahme abzugeben.

4. Rechtsform der Entwidmung

Bei der Entwidmungsverfügung handelt es sich um einen einfachen Verwaltungsakt, der nach Durchführung eines nicht förmlichen Verwaltungsverfahrens ergeht. Durch diesen Statusakt wird der Rechtscharakter der gewidmeten Fläche verändert.
Nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen kann eine Entwidmungsentscheidung auch im Rahmen eines Verfahrens nach § 18 AEG getroffen werden. Voraussetzung ist, dass eine Änderung einer Betriebsanlage erforderlich ist, in deren Zusammenhang auch über die Entwidmung einzelner Flächen entschieden werden kann bzw. muss. Die Entwidmung muss in diesem Fall ausdrücklich ausgesprochen werden.

5. Form

Die Entwidmungsentscheidung des EBA ergeht gem. § 37 Abs. 2 VwVfG in Schriftform und ist mit einer entsprechenden Begründung i.S.d. § 39 Abs. 1 VwVfG zu versehen.

6. Bekanntgabe und Wirksamwerden

Im öffentlichen Sachenrecht gilt der Grundsatz der Publizität, so dass die Entwidmung schriftlich zu erfolgen hat und allen Betroffenen, zu denen der Antragsteller, die Dritteigentümer der betroffenen Flächen, der BGS und die in ihrer Planungshoheit berührten Gebiets-Präsidialverfügung Entwidmung Seite 25 körperschaften zählen, in geeigneter Art und Weise bekannt zu geben ist. Dazu bedarf es jedoch nicht einer öffentlichen Bekanntgabe i.S.d. § 41 Abs.3 VwVfG.

II. Materielle Voraussetzungen

1. Bestimmtheit der Entwidmung

Die Entwidmungsverfügung muss den in § 37 Abs. 1 VwVfG normierten allgemeinen Anforderun gen an das Bestimmtheitsgebot genügen. Dem Bestimmtheitsgebot ist Genüge getan, wenn sich anhand der vorgelegten Unterlagen eindeutig ermitteln lässt, auf welche Flächen sich der flurstücks bezogene Verwaltungsakt erstreckt.

Entwidmungspläne

Es ist daher erforderlich, dass in der Entwidmungsverfügung die Lage des Flurstücks / der Entwidmungsfläche und der darauf befindlichen Anlagen/Bauwerke genau bezeichnet werden. Dazu sind zumindest Angaben zu Gemeinde, Gemarkung, Flur, Flurstücksnummer, Größe der Fläche, Streckennummer und Streckenkilometer, ehemaliger/bisheriger Nutzung der Anlage bzw. Anlagenteile erforderlich. Die genaue Bezeichnung der zu entwidmenden Fläche erfolgt durch Festlegung eines zeichnerisch genau bestimmten Teiles eines gewidmeten Flurstückes oder mehrerer gewidmeter Flurstücke auf einem Lageplan.

Zusätzlich zu der reinen textlichen Beschreibung der zu entwidmenden Flächen sind diese in einem aktuellen Lageplan, der neben der zu entwidmenden Fläche auch die gegenwärtig vorhandenen Bauwerke und Nutzungen sowie die Grenzen der Eisenbahnbetriebsanlagen darstellt, farblich zu kennzeichnen. Der Lageplan sollte dabei die Qualität eines Lageplanes im Planfeststellungsverfahren und i.d.R. einen Maßstab von 1:1000 aufweisen. Das notwendige Maß der Konkretisierung insbesondere der Pläne hängt jedoch immer vom jeweiligen Einzelfall ab.

Die zu entwidmende Betriebsanlage ist hinsichtlich ihrer Funktion, Lage und Größe sowie ihres räumlichen Zusammenhanges zu den betriebsnotwendigen Anlagenteilen so genau zu beschreiben und zeichnerisch darzustellen, dass der Antragsgegenstand dem Grundsatz der hinreichenden Bestimmtheit und Rechtsklarheit genügt (vgl. Anlage 4). Präsidialverfügung Entwidmung Seite 26

2. Verfahren

Wegen der Flächenbezogenheit der Entwidmung sind grundsätzlich nur ganze Flurstücke entwidmungsfähig. Soll nur ein Teil eines Flurstückes entwidmet werden, ist ein eigenes Flurstück zu bilden. Ist eine Teilung im Einzelfall nicht möglich, ist dem Eisenbahn-Bundesamt dies mit Begründung mitzuteilen. Die Entscheidung in diesen Fällen bleibt der Zentrale des Eisenbahn-Bundesamtes vorbehalten.

Um das Entwidmungsverfahren zu beschleunigen, ist ein gestuftes Verfahren zulässig, wonach ein als Sollvorgabe zeichnerisch genau bestimmter Teil einer gewidmeten Fläche im Vorgriff auf die spätere Teilung des Flurstückes entwidmet werden kann. Die katasterrechtliche Teilung des Flurstücks wird dem EBA von Seiten des Antragstellers durch Vorlage eines Auszuges aus dem Liegenschaftskataster mit den aktuellen Eigentumsgrenzen angezeigt.

Planungstorso

Bei der Prüfung der vorgelegten Entwidmungsunterlagen ist darauf zu achten, dass eine sinnvolle planungsrechtliche und eisenbahn-/sicherheitstechnische Abgrenzung zu den verbleibenden Betriebsanlagen erfolgt und dadurch ein möglicher Planungstorso vermieden wird.

3. Entbehrlichkeit

Im Rahmen des Entwidmungsverfahrens ist zu klären, ob die gewidmeten Bahnflächen dauerhaft nicht mehr für den öffentlichen Eisenbahnverkehr benötigt werden, d.h. „entbehrlich“ sind.
Die Entbehrlichkeit von Flächen, die bisher für Infrastruktureinrichtungen benötigt wurden, liegt vor, wenn diese nicht mehr bzw. nicht länger Betriebszwecken einer öffentlichen Eisenbahn (des Bundes) zu dienen bestimmt sind. Zum Zeitpunkt der Entwidmung darf somit kein Verkehrsbedürfnis mehr bestehen und auch für die Zukunft darf auf Grund Fehlens hinreichend verfestigter Planungen nicht mehr mit einem solchen zu rechnen sein. Solange die Flächen weiterhin für Betriebsanlagen der Eisenbahn und damit für die Abwicklung oder Sicherung des Reise- und Güterverkehrs objektiv benötigt werden, sind sie einer eisenbahnrechtlichen Entwidmung nicht zugänglich.

Für das konkrete Entwidmungsverfahren bedeutet dies, dass sich auf den zu entwidmenden Flächen keine betriebsnotwendigen funktionstüchtigen Anlagen mehr befinden dürfen [z.B. Kabelkanäle mit betriebsnotwendigen Signal-, Fernmelde-, Elektrizitätsleitungen (Zugbetrieb, Zugüberwachung und Zugbahnfunk), Anlagen zur Entwässerung von Brücken, Gleisanlagen und Tunneln, Maste, Gleise, Weichen o.ä.]; sofern derartige Anlagen noch vorhanden sind, sind diese entweder vor der Entwidmung von der Fläche zu verlegen oder außer Funktion zu nehmen, oder es ist für diese Anlagen mittels Grundstücksteilung ein eigenes Flurstück zu bilden, oder es ist das gestufte Verfahren durchzuführen.

Sollten auf den zu entwidmenden Flächen nicht mehr betriebsnotwendige, aber funktionstüchtige Anlagen noch vorhanden sein, wie z.B. eine funktionstüchtige Drehscheibe, die in ein Museum integriert werden soll, können diese Flächen grundsätzlich entwidmet werden.

Sonderfall: Funktionslosigkeit von Betriebsanlagen

Eine besondere, nur in Einzelfällen in Betracht kommende Ausnahme von dem Grundsatz der Entwidmung bildet das Institut der „Funktionslosigkeit“, bei dem die Zweckbestimmung der Flächen, auf denen die Eisenbahninfrastruktur errichtet wurde, automatisch, d.h. ohne entsprechende förmliche Entwidmungsverfügung des EBA entfällt.
Nach den von der Rechtsprechung entwickelten strengen Anforderungen tritt die Widmung wegen Funktionslosigkeit außer Kraft, wenn

- aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse bzw. baulichen Hindernisse faktisch ein Zustand erreicht ist, der die Verwirklichung des Widmungszwecks auf unabsehbare Zeit ausschließt und
- dies für die Allgemeinheit offenkundig ist, so dass ein Vertrauen auf die Fortgeltung der planerischen Festsetzungen nicht mehr schutzwürdig ist.

4. Rechtsfolgen der Entwidmung

Wenn mit dem Entwidmungsantrag vom Antragsteller die Aufhebung der besonderen Zweckbestimmung der Anlage, dem öffentlichen Eisenbahnverkehr zu dienen und die Feststellung der Aufgabe als Betriebsanlage zu Recht begehrt wird, wird als Rechtsfolge der ausgesprochenen Entwidmung das Ende der Belastung der Fläche mit der öffentlichen Sachherrschaft und das Ende der Eigenschaft

als Betriebsanlage festgestellt. Das Ende der Eigenschaft als Betriebsanlage und damit verbunden die Aufgabe des Fachplanungsvorbehalts haben auch den Übergang der Planungshoheit vom Fachplanungsträger EBA (bei Flächen und Betriebsanlagen einer Eisenbahn des Bundes) auf die kommunale Bauleitplanung zur Folge. Spätestens ab diesem Zeitpunkt unterliegen die Flächen und Anlagen wieder ausschließlich dem allgemeinen Bauplanungsrecht und der kommunalen Zuständigkeit. Das Eisenbahn-Bundesamt verliert die Hoheitsbefugnisse und damit gleichzeitig die Zuständigkeit für die Aufsicht. Entsprechendes gilt auch für die polizeiliche Zuständigkeit (vgl. § 3 Abs. 1 BGSG).

Aus dem Antrag auf Entwidmung muss ersichtlich sein, ob ausschließlich der öffentlich rechtliche Status als öffentliche Eisenbahn aufgehoben werden oder ob gleichzeitig auch die Präsidialverfügung Entwidmung Seite 27 Eigenschaft als Eisenbahnbetriebsanlage entfallen soll. Nur wenn der Entwidmungsantrag zu beiden Fragen ausdrücklich Stellung nimmt, ist davon auszugehen, dass mit der Entwidmung einer Bahnfläche nicht nur der öffentlich-sachenrechtliche, sondern auch die Geltung der fachgesetzlichen Regelungen und die Zuständigkeit des EBA für den Bahnbereich endet.

Denkbar sind somit Anträge, mit denen nur die Aufhebung der öffentlichen Sachherrschaft (Übergang von einer öffentlichen zu einer nichtöffentlichen Eisenbahn) oder Anträge, mit denen sowohl die Aufhebung der öffentlichen Sachherrschaft als auch die Aufhebung der Eigenschaft als Betriebsanlage begehrt wird.

5. Zeitpunkt für das Inkrafttreten der Entwidmungsverfügung

Es ist entsprechend der rechtsstaatlichen Eindeutigkeit öffentlich-sachenrechtlicher Rechtsverhältnisse geboten, in der Entwidmungsverfügung einen genauen Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem der Wechsel der Planungshoheit vollzogen wird. Nur so ist für alle Beteiligten eindeutig erkennbar, ab welchem Zeitpunkt die Zuständigkeit des EBA endet und die kommunale Zuständigkeit beginnt. Bei der Bestimmung des Zeitpunkts des Übergangs der Planungshoheit handelt es sich nicht um eine Nebenbestimmung im Sinne des § 36 VwVfG.

6. Nebenbestimmungen

Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sind Entwidmungsverfügungen als dingliche Verwaltungsakte bedingungsfeindlich. Dies wird auch daran deutlich, dass besondere Anforderungen an die rechtsstaatlich gebotene Eindeutigkeit von öffentlichsachenrechtlichen Rechtsverhältnissen gestellt werden, die eine Bedingung oder Befristung nicht zulassen.

Somit können Entwidmungen beispielsweise weder unter einer aufschiebenden Bedingung noch unter einer Befristung erlassen werden. Sind bei Stellung des Entwidmungsantrages noch abschließende Anpassungsmaßnahmen erforderlich, um die Entbehrlichkeit der zur Entwidmung anstehenden Betriebsanlagen herbeizuführen, ist eine Entwidmung erst nach Abschluss dieser Maßnahmen auszusprechen.

Notizen

Herausgegeben vom
Niedersächsischen Ministerium
für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 2
30159 Hannover

Gestaltung:
DesignCentrale, Hannover

Dezember 2004

www.ms.niedersachsen.de (→Service: Publikationen)

Diese Broschüre darf, wie alle Publikationen
der Landesregierung, nicht zur Wahlwerbung
in Wahlkämpfen verwendet werden.