

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

A. Problem und Ziel

Die Regelung zur Freistellung eines Grundstückes vom Bahnbetriebszweck in § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) wurde durch das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (Genehmigungsbeschleunigungsgesetz, BGBl. 2023 I Nr. 409 vom 28. Dezember 2023) aufgrund der Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages dahingehend geändert, dass eine Freistellung von Grundstücken nur noch dann möglich ist, wenn das vom Antragsteller geltend gemachte Interesse an der Freistellung das überragende öffentliche Interesse am Bahnbetriebszweck in der Abwägung überwiegt. Die Frage eines Verkehrsbedürfnisses oder tatsächlich bestehenden Nutzungsbedarfs für den Bahnbetriebszweck sind nicht Gegenstand der Abwägung. Ziel der Qualifikation des Bahnbetriebszwecks als überragendes öffentliches Interesse war die Klarstellung, dass der Erhalt der Eisenbahninfrastruktur Vorrang auch vor künftigen (nicht eisenbahnbezogenen) Nutzungen hat (siehe BT-Drs. 20/8922, S. 59).

Als überragendes öffentliches Interesse setzt sich – auch ohne ein fortbestehendes Eisenbahnverkehrsinteresse – der Bahnbetriebszweck in der Abwägung regelmäßig gegenüber anderen Belangen durch, soweit diesen nicht zumindest ein gleichwertiger Rang zugesprochen werden kann. Dies ist grundsätzlich nur in sehr begrenzten Ausnahmefällen möglich, etwa der Landesverteidigung oder beim Ausbau der erneuerbaren Energien. Aufgrund der Verschärfung der gesetzlichen Freistellungsanforderungen drohen derzeit zahlreiche Vorhaben, insbesondere Wohnungsbauprojekte von Städten und Gemeinden, zu scheitern.

B. Lösung

Zur Behebung der gegenwärtig aus § 23 AEG resultierenden faktischen Blockade insbesondere kommunaler Vorhaben soll die Regelung erneut geändert werden. Durch die Änderung wird das überragende öffentliche Interesse fortgeführt, aber unmittelbar an das Verkehrsbedürfnis und den langfristigen Nutzungsbedarf eines Grundstückes für den Bahnbetriebszweck geknüpft. Soweit beides nicht vorliegt, entfällt das überragende öffentliche Interesse am Bahnbetriebszweck. Die Neure-

gelung ermöglicht auf diese Weise einen sachgerechten Ausgleich zwischen dem Interesse am Erhalt der Bahninfrastruktur und anderer dringender Interessen wie Wohnungsbau oder Stadtentwicklung. Darüber hinaus wird mit der Neuregelung das verkehrspolitische Ziel gestärkt, den Ausbau des Schienennetzes insbesondere auch über Reaktivierungen zu ermöglichen. Hierfür erfolgt eine gesetzliche Klarstellung, dass eine Freistellung im Falle einer möglichen Streckenreaktivierung ausscheidet. Zur Erleichterung der Verwaltungspraxis und einer zügigen Abwicklung der Altfälle, das heißt der vor dem 29. Dezember 2023 beantragten Verfahren, wird § 38 AEG um eine Übergangsregelung ergänzt. Sie ermöglicht es, diese Verfahren nach der alten, bis zum 28. Dezember 2023 bestehenden Rechtslage zur Freistellung zu bescheiden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger entsteht nicht.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es kommen keine Bürokratiekosten aus Informationspflichten hinzu.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht in einigen Fällen geringfügiger zusätzlicher Erfüllungsaufwand in nicht bezifferbarer Höhe.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

Das Allgemeine Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 23 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „das Interesse des Antragstellers an der Freistellung das in Absatz 1 genannte, überragende öffentliche Interesse überwiegt,“ gestrichen.

bb) Nach Satz 1 wird der folgende Satz eingefügt:

„Ein überragendes öffentliches Interesse liegt in diesem Fall nicht vor.“

b) Nach Absatz 2 wird der folgende Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Eine Freistellung eines Grundstücks darf abweichend von Absatz 2 Satz 1 nicht erfolgen, wenn sich auf dem Grundstück eine Bahnstrecke oder ein Abschnitt einer Bahnstrecke befindet und durch die Freistellung die Möglichkeit einer Wiederinbetriebnahme gefährdet würde. Satz 1 findet keine Anwendung, wenn durch Neubau oder Änderung von Eisenbahninfrastruktur Ersatz für die bisherige Bahnstrecke geschaffen wird.“

2. Nach § 38 Absatz 12 wird der folgende Absatz 13 eingefügt:

„(13) Vor dem 29. Dezember 2023 beantragte Freistellungsverfahren nach § 23 werden nach den Vorschriften dieses Gesetzes in der vor dem 29. Dezember 2023 geltenden Fassung weitergeführt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 3. Juni 2025

Jens Spahn, Alexander Hoffmann und Fraktion
Dr. Matthias Miersch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Im Rahmen der Ende 2023 erfolgten Änderungen des AEG wurde § 23 AEG (Freistellung von Bahnbetriebszwecken) dahingehend geändert, dass eine Freistellung von Grundstücken ungeachtet eines tatsächlich noch bestehenden Nutzungsbedarfs für den Bahnbetriebszweck nur noch dann möglich ist, wenn das vom Antragsteller geltend gemachte Interesse an der Freistellung das überragende öffentliche Interesse am Bahnbetriebszweck überwindet. Dies ist regelmäßig nur in sehr begrenzten Ausnahmefällen möglich (etwa Landesverteidigung). Aufgrund dieser erheblichen Verschärfung der gesetzlichen Freistellungsanforderungen drohen zahlreiche, insbesondere Wohnungsbauprojekte von Städten und Gemeinden zu scheitern. Mit der erneuten Änderung wird sichergestellt, dass sich andere Nutzungen gegenüber dem Bahnbetriebszweck durchsetzen können, wenn in Bezug auf das Grundstück kein Verkehrsbedürfnis besteht und auch langfristig kein Nutzungsbedarf für den bahnbetriebszweck prognostiziert wird. Um der verkehrspolitischen Notwendigkeit des Erhalts der Schieneninfrastruktur Rechnung zu tragen wird außerdem sichergestellt, dass eine Freistellung im Falle einer möglichen Reaktivierung ausscheidet.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Im Sinne einer sachgerechten Regelung der Freistellungsanforderungen soll mit dem Gesetzentwurf Folgendes geregelt werden:

- der Wegfall des überragenden öffentlichen Interesses, wenn hinsichtlich eines Grundstücks kein Verkehrsbedürfnis besteht und ein langfristiger Nutzungsbedarf für den Bahnbetrieb nicht prognostizierbar ist,
- die Sicherstellung, dass eine Freistellung im Fall einer möglichen Reaktivierung einer Bahnstrecke ausscheidet.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 87e Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 23 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Regelungen orientieren sich eng an den bestehenden Vorschriften. Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen sind nicht vorgesehen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Gesetz steht im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft verändert sich ebenfalls nicht.

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung erhöht sich in einem Teil der zu prüfenden Fälle in derzeit noch nicht abschätzbarem Maß, insbesondere durch die Einführung des neuen Absatzes 2a: Die für die Freistellungsentscheidung zuständigen Behörden des Bundes und der Länder haben künftig zusätzliche eigene Nachforschungen im Hinblick auf die Möglichkeit der Reaktivierung einer Strecke durchzuführen. Weder ist derzeit eine qualifizierte Abschätzung hinsichtlich der relevanten Fallzahlen noch hinsichtlich des konkret entstehenden zusätzlichen Prüfaufwandes möglich.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Das Gesetz ermöglicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands im Einzelfall eine bessere Abwägung der Flächennutzung für Mobilitätszwecke (hier Schienenpersonenverkehr in Ballungsräumen und zur Anbindung ländlicher Räume) mit anderen Zwecken (z. B. Wohnungsbau in Regionen mit erheblichem Wohnraummangel).

Weitere Gesetzesfolgen sind nicht erkennbar.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung sind nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die Änderung dient der sachgerechten Korrektur der mit dem „Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes“ (BT-Drs. 20/8922) beschlossenen Änderung des § 23 AEG. Ziel der beschlossenen Neuregelung war es, den Erhalt der Schieneninfrastruktur vor künftigen Nutzungen zu stärken, indem eine Freistellung von Bahnbetriebszwecken sehr stark erschwert wird. Auf Grund der Neuregelung kann der Bahnbetriebszweck – losgelöst von der Frage nach einem fortbestehenden eisenbahnbezogenen Nutzungsbedarf – regelmäßig nur durch gleichwertige Nutzungsinteressen überwunden werden. Dies führt in der Praxis zu nicht sachgerechten Ergebnissen, indem Stadtplanungsprojekte, unter anderem des Wohnungsbaus, auf bisherigen Bahnflächen nicht mehr möglich sind. Die hier gegenständliche Gesetzesanpassung stellt deshalb klar, dass sich der Bahnbetriebszweck als überragendes öffentliches Interesse vor anderen Nutzungen stets dann durchsetzt, wenn kurz-, mittel- oder langfristig prognostizierbar von einer zweckentsprechenden Nutzung des Grundstücks für die Eisenbahninfrastruktur bzw. deren Weiterentwicklung auszugehen ist.

Dabei sind Aussagen in Raum- und Fachplänen einschließlich der Landes- und Regionalplanung sowie der kommunalen Bauleit- und Verkehrsentwicklungsplanung zu berücksichtigen, die über die Beteiligung insbesondere der Länder und deren Aufgabenträger nach Absatz 4 in die Entscheidung einfließen.

Sobald jedoch auch langfristig eine Nutzung für Eisenbahnzwecke nicht mehr absehbar ist, entfällt hingegen das überragende öffentliche Interesse am Erhalt des Bahnbetriebszwecks. Das Grundstück kann dann anderen Nutzungen zugeführt werden.

Darüber hinaus liegt eine die Freistellung verhindernde langfristige Nutzungsperspektive unter anderem dann vor, wenn ein Grundstück für ein Vorhaben des Bedarfsplans oder ein Schienenvorhaben nach dem InvKG oder ein nach dem GVFG gefördertes Vorhaben benötigt werden kann. Die Möglichkeit, dass dies der Fall sein wird, z. B. bei einer noch unklaren Trassenführung, reicht dabei zur Annahme eines langfristigen Verkehrsbedürfnisses aus. Da eine flächenscharfe Planung bei Neubauvorhaben zum Zeitpunkt der Aufnahme in den Bedarfsplan naturgemäß noch nicht vorliegt, reicht bereits die Möglichkeit eines Bedarfs an dem Grundstück aus. Dies gilt erst recht soweit eng umgrenzte Zwangspunkte etwa beim Einfädeln ins Bestandsnetz vorliegen. Der Bedarf von Abstellanlagen, Serviceeinrichtungen sowie Verladeeinrichtungen nach dem Bedarfsplan ist ebenfalls zu berücksichtigen. Bestehen bei einem Ausbauvorhaben noch Unwägbarkeiten hinsichtlich der Trassenführung, stellt dies dennoch ein Planungshindernis für die Freistellung dar.

Zu Buchstabe b

Ziel des Absatzes ist eine Vorhaltung von Grundstücken in Erwartung der Reaktivierung einer in der Vergangenheit betriebenen Eisenbahnstrecke, auch wenn diese Reaktivierung in diesem Moment noch nicht absehbar ist. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der Erwartung, dass angesichts des stetig steigenden Mobilitätsbedarfs künftig viele Strecken reaktiviert werden. Maßstab für die Verwaltungsentscheidung ist die faktische Möglichkeit der Wiederinbetriebnahme der Strecke. Konkreter Anhaltspunkte für eine bevorstehende Wiederinbetriebnahme, d. h. Reaktivierung, z. B. einer Verankerung in regionalen Mobilitätskonzepten oder Raum- und Flächennutzungsplänen, bedarf es dafür nicht. Hingegen ist die Möglichkeit einer Wiederinbetriebnahme dann nicht gegeben, wenn hierfür Enteignungen in größerem Umfang erfolgen müssten.

Ausreichend für die Möglichkeit einer Wiederinbetriebnahme einer Strecke ist die potentielle Möglichkeit eines Nutzungsbedarfs des in Frage stehenden Grundstücks im Rahmen einer künftigen Reaktivierung einer Bahnstrecke. Ausreichend ist auch die Möglichkeit der Reaktivierung einer Teilstrecke. Dabei ist insbesondere der Anschluss an noch betriebene Strecken und somit die Vermeidung von isolierten Teilstrecken ohne Anbindung an andere Netze ein Kriterium für eine mögliche Reaktivierung. Hingegen ist Möglichkeit der Wiederinbetriebnahme einer Strecke dann ausgeschlossen, wenn erhebliche Teile einer Strecke bereits in der Vergangenheit freigestellt und in der Folge in erheblichem Umfang bebaut wurden, da insbesondere die bereits umgesetzte kommunale Stadtplanung zu respektieren ist. Von einer erheblichen Bebauung ist insbesondere dann auszugehen, wenn davon mindestens 5 Prozent der Strecke betroffen sind. Eine fundierte Prüfung auf eine planerisch machbare Reaktivierung, etwa entsprechend einer Machbarkeitsstudie hat seitens der Behörde nicht zu erfolgen, ausreichend ist vielmehr eine überschlagsartige Prüfung der potenziellen Realisierbarkeit. Im Hinblick auf die Zielsetzung von Satz 1 kann eine Freistellung von Grundstücken bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 2 erfolgen, wenn die Kapazität der ehemaligen Bahnstrecke aufgrund einer Umgestaltung der Eisenbahninfrastruktur tatsächlich nicht entfällt, sondern anderweitig hergestellt wird, z. B. durch eine Verlegung eines Bahnhofs einschließlich seiner Anbindung an das Streckennetz durch neue Streckenabschnitte. Denn in diesen Fällen ist mit der Wiederherstellung der bisherigen Strecke nicht zu rechnen.

Zu Nummer 2

Zu Absatz 13

Die Schaffung einer Übergangsregelung für die Umsetzung der mit dem „Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes“ (BT-Drs. 20/8922) beschlossenen Änderung des § 23 AEG ist notwendig, da Freistellungen von Grundstücken von ihrem Eisenbahnbetriebszweck, mit dem Ziel, diese Flächen einer anderen Nutzung z. B. für Stadtplanungsprojekte, unter anderem des Wohnungsbaus zuzuführen, in der Regel über eine lange Zeit planerisch und wirtschaftlich vorbereitet werden. Grundstücke wurden i. d. R. bereits an Kommunen bzw. private Investoren veräußert, mit der Perspektive, die

Flächen für einen eisenbahnbetriebsfreien Nutzungszweck weiter zu entwickeln. Mit der Übergangsregelung wird sichergestellt, dass Freistellungsverfahren, die bereits vor Inkrafttreten der Änderung in § 23 AEG beantragt wurden, nach der zum Zeitpunkt der Antragstellung geltenden Rechtslage fortgeführt werden können

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten der gesetzlichen Änderung. Es erfolgt am Tag nach der Verkündung des Gesetzes. Das unverzügliche Inkrafttreten der Regelung erscheint angesichts der bereits seit Ende 2023 bestehenden Blockade zahlreicher Freistellungsvorhaben, darunter insbesondere solche der Stadtentwicklung, die in Erwartung einer Freistellung geplant worden waren, geboten.

