

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 880

Entwidmung und bahnfremde Nutzung von Bahnanlagen

Von

Annemie Schmitz-Valckenberg



Duncker & Humblot · Berlin

ANNEMIE SCHMITZ-VALCKENBERG

Entwidmung und bahnfremde Nutzung
von Bahnanlagen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 880

Entwidmung und bahnfremde Nutzung von Bahnanlagen

Von

Annemie Schmitz-Valckenberg



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schmitz-Valckenberg, Annemie:

Entwicklung und bahnfremde Nutzung von Bahnanlagen / Annemie

Schmitz-Valckenberg. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 880)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 2001

ISBN 3-428-10614-8

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10614-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

*Für Jens
und
meine Eltern*

Vorwort

Die Arbeit lag der juristischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Oktober 2000 als Dissertation vor. Literatur und Rechtsprechung konnten noch bis Mai 2001 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Andreas Voßkuhle für die intensive Betreuung und Förderung meiner Arbeit. Seine Anregungen waren mir stets Aufmunterung und Herausforderung zugleich und haben mich weit über die konkrete Arbeit an der Dissertation hinaus beeindruckt und geprägt.

Prof. Dr. Rainer Wahl danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und für die Förderung, die ich als wissenschaftliche Hilfskraft an seinem Lehrstuhl während meines Studiums erfahren habe.

Das Thema der Arbeit wurde von Dr. Peter Schütz angeregt. Hierfür und für die langjährige Freundschaft, die mich mit ihm und seiner Frau Dr. Birte Keppler verbindet, möchte ich herzlich danken.

Für ideelle und tatkräftige Hilfe haben sich ferner Barbara Schmitz, Adelheid Schmitz-Valckenberg, Marion Emmert, Petra Schiffarth, Juliane Schmidt-Mende, Ulrike Koekert und Barbara Schmitz-Valckenberg meinen aufrichtigen Dank verdient.

Mein Freund Jens Kleinschmidt hat alle Höhen und Tiefen der Arbeit begleitet. Er stand mir in geduldiger Diskussionsbereitschaft stets mit Kritik und Zuspruch zur Seite. Sein Anteil am Gelingen der Arbeit ist groß.

Die Liebe und das Vertrauen meiner Eltern haben mich all die Jahre der Ausbildung getragen und tragen mich noch. Dies hat die Arbeit erst möglich gemacht.

Köln, im August 2001

Annemie Schmitz-Valckenberg

Inhaltsübersicht

Einführung	21
§ 1 Problemstellung: Die Entwidmung – ein Fossil aus den Glanzzeiten des öffentlichen Sachenrechts oder Schlüssel zur Lösung der Konflikte zwischen kommunaler Bauleitplanung und Eisenbahnfachplanung?	21
§ 2 Vorfrage: Rechtsstellung und Organisation der Deutsche Bahn AG und des Eisenbahn-Bundesamtes nach der Bahnstrukturreform	39
§ 3 Beispiele aus der Praxis	42
Teil 1	
Entwicklung eines Systems der Entwidmung von Bahnanlagen	74
<i>Abschnitt A: Die rechtliche Bedeutung der Bahnanlageneigenschaft und die Frage nach dem Begründungsakt</i>	74
§ 4 Zustandsbeschreibung der Lehre vom Recht der öffentlichen Sachen	75
§ 5 Öffentliche Sachherrschaft an Bahnanlagen?	95
§ 6 Der Zusammenhang zwischen öffentlicher Sachherrschaft und der Fachplanungshoheit	122
§ 7 Der Begründungsakt der öffentlichen Sachherrschaft	124
<i>Abschnitt B: Entwicklung einer Antwort auf die Fragen um die Entwidmung von Bahnanlagen anhand der Grundsätze des öffentlichen Sachenrechts</i>	139
§ 8 Vorfrage: Verfügungsbefugnis über die öffentliche Sachherrschaft – Die Frage nach dem öffentlichen Sachherrn	140
§ 9 Rechtsfolgen der Entwidmung	143
§ 10 Rechtsgrundlage der Entwidmungsverfügung	150
§ 11 Das „Wie“ der Entwidmung	155
§ 12 Die materiellen Voraussetzungen der Entwidmung	173
§ 13 Ansprüche und Antragsrechte auf Entwidmung	176
§ 14 Rechtsschutz	194

Teil 2

Die Zulässigkeit bahnfremder Nutzungen von Bahnanlagen und die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinde und Fachplanungsträger		196
<i>Abschnitt A: Das Problem der zulässigen Vorhaben auf Bahngelände</i>		197
§ 15	Unterscheidung zwischen Bahnanlagen und bahnfremden Vorhaben	197
§ 16	Bestimmung des Bahnanlagenbegriffs	199
§ 17	Die Vereinbarkeit bahnfremder Vorhaben mit der Widmung	208
<i>Abschnitt B: Das Verhältnis von Eisenbahnfachplanung und kommunaler Bauleitplanung</i>		229
§ 18	Zusammentreffen von Fachplanung und Bauleitplanung vor der Widmung	229
§ 19	Zusammentreffen von Fachplanung und Bauleitplanung bei bestehender Widmung	233
§ 20	Das Verhältnis von Fachplanung und kommunaler Bauleitplanung nach Entwidmung	246
<i>Abschnitt C: Das Verhältnis bauordnungsrechtlicher und fachplanerischer Zuständigkeiten</i>		249
§ 21	Das Verhältnis bauordnungsrechtlicher und fachplanerischer Zuständigkeiten auf Bahngelände bei bestehender Widmung	249
§ 22	Das Verhältnis bauordnungsrechtlicher und fachplanerischer Zuständigkeiten nach Entwidmung	264
Ergebnis		265
§ 23	Vorschlag einer gesetzlichen Regelung	265
§ 24	Thesen	266
Literaturverzeichnis		271
Sachregister		282

Inhaltsverzeichnis

	Einführung	21
§ 1	Problemstellung: Die Entwidmung – ein Fossil aus den Glanzzeiten des öffentlichen Sachenrechts oder Schlüssel zur Lösung der Konflikte zwischen kommunaler Bauleitplanung und Eisenbahnfachplanung?	21
	A. Verschärfung rechtlicher und praktischer Probleme durch zwei neue Entwicklungen im Umgang mit Bahnanlagen	22
	I. Bahnflächenkonversion: Verwertung brachliegender Bahnareale an der Schnittstelle zwischen Fachplanung und Bauleitplanung	22
	1. Die endgültige Verwertung und das Problem der Entwidmung	23
	2. Zwischennutzungen und das Problem der Zulässigkeit bahnfremder Nutzungen	27
	II. Bahnhofsumbau: Modernisierung bis an die Grenze der Zulässigkeit bahnfremder Nutzungen und zunehmende Verschränkung der Planungsregime	28
	1. Konvergierende Interessen der Bahn und der Gemeinden	28
	2. Rechtsfragen jenseits der Interessenwahrung	31
	B. Zweifel hinsichtlich Existenz und dogmatischer Begründung der Entwidmung von Bahnanlagen	33
	C. „Entwidmung“ als ausdrückliche Verfügung zur Übertragung der Planungshoheit oder Aufhebung einer „öffentlichen Sachherrschaft“?	35
	D. Versuch der Vernetzung isolierter Rechtsfragen durch Untersuchung des dogmatischen Zusammenhangs zwischen öffentlichem Sachenrecht und der Frage der Planungshoheit	37
	E. Gang der Untersuchung	39
§ 2	Vorfrage: Rechtsstellung und Organisation der Deutsche Bahn AG und des Eisenbahn-Bundesamtes nach der Bahnstrukturreform	39
§ 3	Beispiele aus der Praxis	42

A. Konversion von Bahnflächen in Leipzig	43
I. Bayrischer Bahnhof	45
II. Eilenburger Bahnhof	47
III. Die Interessenlage	47
B. Umbau des Leipziger Hauptbahnhofs: „Promenaden“ in Leipzig	49
I. Die Umbaumaßnahmen	49
II. Die Interessenlage	51
III. Das Genehmigungsverfahren	52
C. Umbau des Hauptbahnhofs in Köln: „Colonaden“ für Köln	54
I. Die Umbaumaßnahmen	54
II. Die Interessenlage	58
III. Das Genehmigungsverfahren	60
D. Bahnhofsumbau Freiburg: Verkehrsdrehkreuz und Erlebniszentrum	63
I. Die Umbaumaßnahmen	63
II. Die Interessenlage	66
III. Das Genehmigungsverfahren	67
E. Zusammenfassung der Probleme in der Praxis	70

Teil 1

Entwicklung eines Systems der Entwidmung von Bahnanlagen 74

Abschnitt A

Die rechtliche Bedeutung der Bahnanlageneigenschaft und die Frage nach dem Begründungsakt 74

§ 4 Zustandsbeschreibung der Lehre vom Recht der öffentlichen Sachen	75
A. Gibt es ein Recht der öffentlichen Sachen?	75
I. Die herkömmliche Lehre des Rechts der öffentlichen Sachen	77
1. Der Kreis der öffentlichen Sachen	77

Inhaltsverzeichnis	13
2. Rechtsfolgen der öffentlich-rechtlichen Sachqualität	78
3. Rechtsform der Widmung	79
4. Kategorienbildung aufgrund von Nutzungsregimen – die Hauptkategorien öffentlicher Sachen	80
II. Überprüfung der herkömmlichen Lehre des Rechts der öffentlichen Sachen anhand der einzelnen Kategorien	84
1. Gemeingebrauch	84
2. Sondergebrauch	85
3. Anstalts- oder Verwaltungsgebrauch	86
B. Kritik an den allgemeinen Grundsätzen des öffentlichen Sachenrechts	93
§ 5 Öffentliche Sachherrschaft an Bahnanlagen?	95
A. Indizwirkung des Nutzungsregimes an Bahnanlagen	95
I. Bahnanlagen als Sachen im Anstaltsgebrauch?	95
II. Bahnanlagen als Sachen im Gemeingebrauch?	96
B. Erforderlichkeit des Schutzes durch ein dingliches öffentliches Recht	98
I. Praktische Relevanz des dinglichen Rechts	99
1. Gesetzliche Rechte und Pflichten zum Schutz der Bahnanlage ohne dingliches Recht	99
2. Drohende Beeinträchtigungen der Bahnanlagen ohne dingliches Recht	100
II. Rechtfertigung des Schutzes durch dingliches Recht	103
1. Bedeutung des öffentlichen Zwecks von Bahnanlagen	103
2. Empfindlichkeit dieses Zwecks	104
C. Kein dingliches Recht ohne Rechtsgrundlage	105
I. Gewohnheitsrecht als Rechtsgrundlage?	105
1. Die Existenz einer longa consuetudo	105
2. Bestehen einer opinio iuris	106
a) Anhaltspunkte in der neueren Rechtsprechung für die Existenz eines dinglichen Rechts?	106

b) Die Literaturmeinung zur Existenz eines dinglichen Rechts	109
aa) Existenz eines dinglichen Rechts	109
bb) Inhaltsbestimmung des dinglichen Rechts	112
(1) Ältere Auffassungen	113
(2) Nach herrschender Lehre	115
II. Richterliche Rechtsfortbildung	117
1. Regelungslücke nach dem Plan des Gesetzes	118
2. Vergleichbarkeit der Sachlage	120
§ 6 Der Zusammenhang zwischen öffentlicher Sachherrschaft und der Fachplanungshoheit	122
§ 7 Der Begründungsakt der öffentlichen Sachherrschaft	124
A. Gesetzlich erwähnte Widmungen und Zweckbestimmungen von Eisenbahnen .	125
I. § 1 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse i.V.m. § 39 BBahnG	125
II. § 3 des Gesetzes über Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Betriebs von Bahnunternehmen	126
III. § 3 Abs. 2 GBO	127
IV. Die „Zweckbestimmungen“ i.S.v. § 3 Nr. 1 und 2 AEG	127
V. Die Widmung zur „Bahnanlage“ i.S.v. § 18 AEG	129
B. Das Verhältnis der einzelnen Widmungen zueinander	129
C. Das „Wie“ der Widmung	129
I. Darstellung des Meinungsstandes in Literatur und Rechtsprechung	129
II. Eigene Auffassung: Widmungsfiktion statt diffuser Anknüpfung an den Planfeststellungsbeschuß	132
III. Rechtsstaatliche Anforderungen an eine Widmung durch ausdrückliche Verfügung	135
IV. Indienststellung	136
D. Materielle Voraussetzung der Widmung: Verfügungsbefugnis – nur Rechtmäßigkeits-, nicht Existenzvoraussetzung	138
E. Ergebnis	139

Abschnitt B

**Entwicklung einer Antwort auf die Fragen
um die Entwidmung von Bahnanlagen anhand der Grundsätze
des öffentlichen Sachenrechts**

139

§ 8	Vorfrage: Verfügungsbefugnis über die öffentliche Sachherrschaft – Die Frage nach dem öffentlichen Sachherrn	140
§ 9	Rechtsfolgen der Entwidmung	143
	A. Ende der Eigenschaft als öffentliche Sache	144
	B. Übergang der Planungshoheit	145
	C. Beendigung der Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses?	146
	D. Rückbauverpflichtung aufgrund der Entwidmung?	148
§ 10	Rechtsgrundlage der Entwidmungsverfügung	150
	A. Erforderlichkeit	150
	B. Potentielle Rechtsgrundlagen	153
§ 11	Das „Wie“ der Entwidmung	155
	A. Zuständigkeit für die Entwidmung	155
	B. Rechtsform und Verfahren der Entwidmung	156
	I. Entwidmung durch ausdrückliche Verfügung im Verfahren nach § 2 Abs. 5 und 6 FStrG analog	156
	II. Entwidmung durch Planfeststellungsbeschluß oder Plangenehmigung? ...	158
	1. Stand der Diskussion	158
	2. Eigene Stellungnahme	160
	III. Entwidmung aufgrund dauernder Funktionslosigkeit	162
	C. Bestimmtheit der Entwidmung	163
	I. Bezugsobjekt von Widmung und Entwidmung im Eisenbahnrecht: Anlage oder Grundstück?	164
	II. Auswirkungen auf die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	165
	1. Entwidmung unter einer aufschiebenden Bedingung	165
	2. Zulässigkeit einer Befristung?	167

D. Bekanntgabe und Wirksamwerden	167
I. Bekanntgabe	168
II. Wirksamwerden	169
III. Folgen der mangelnden Bekanntgabe	170
1. Unwirksamkeit der Entwidmung	170
2. Faktische Entwidmung	170
3. Bebauungsplanung ohne Planungshoheit	170
IV. Außerdienststellung als Wirksamkeitserfordernis der Entwidmung	171
§ 12 Die materiellen Voraussetzungen der Entwidmung	173
A. Entbehrlichkeit der Bahnanlage für den Eisenbahnverkehr	173
B. Überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls	175
C. Umfassende Abwägungsentscheidung und Lösung der Altlastenproblematik?	175
§ 13 Ansprüche und Antragsrechte auf Entwidmung	176
A. Rechtscharakter der Entwidmungsentscheidung: Ermessensentscheidung oder gebundene Entscheidung?	177
I. Das actus-contrarius-Argument	177
II. Die verfassungsrechtliche Entscheidung zur Privatisierung der Bahn	177
III. Die Vorschrift des § 2 Abs. 4 FStrG	179
B. Ansprüche auf Entwidmung	181
I. Die Voraussetzungen eines subjektiven öffentlichen Rechts	182
II. Anspruch des Eisenbahninfrastrukturunternehmers	184
III. Anspruch des Grundstückseigentümers	185
IV. Anspruch des Nachbarn	186
V. Anspruch der Gemeinde	186
1. Kein Anspruch im Straßenrecht	186
2. Anspruch als Mittel zur Auflösung gegenseitiger Blockade	187

Inhaltsverzeichnis	17
3. Keine Übertumpelungsgefahr	187
4. Unzulässigkeit fachplanerischer Vorratshaltung	188
5. Anspruch aus der gemeindlichen Planungshoheit?	189
VI. Auskunftsanspruch der Gemeinden	191
C. Antragsberechtigte	192
§ 14 Rechtsschutz	194
A. Gegen die Ablehnung der Entwidmung durch das Eisenbahn-Bundesamt	194
B. Gegen den Erlaß der Entwidmung durch das Eisenbahn-Bundesamt	194

Teil 2

Die Zulässigkeit bahnfremder Nutzungen von Bahnanlagen und die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinde und Fachplanungsträger	196
--	-----

Abschnitt A

Das Problem der zulässigen Vorhaben auf Bahngelände	197
§ 15 Unterscheidung zwischen Bahnanlagen und bahnfremden Vorhaben	197
§ 16 Bestimmung des Bahnanlagenbegriffs	199
A. Das Begriffsverständnis der Bahnanlagen vor der Bahnreform	199
B. Verengung des Bahnanlagenbegriffs durch § 18 AEG n.F.?	201
I. Das Argument der Fortsetzung der Begriffstradition	201
II. Das Gegenargument des geänderten Wortlauts	202
III. Verfassungsrechtliche Kompetenzbegrenzung?	203
IV. Sinn und Zweck der Planfeststellung	204
V. Materielle Aufgabenverteilung zwischen Fachplanung und Bauleitplanung	204
VI. Erforderlichkeit des Schutzes durch die öffentliche Sachherrschaft	206
VII. Ergebnis der Diskussion	208

§ 17 Die Vereinbarkeit bahnfremder Vorhaben mit der Widmung	208
A. Drei Fallgruppen bahnfremder Nutzungen	209
B. Ausgangspunkt aller Konkretisierungsversuche: Das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts	210
C. Verschiedene Konkretisierungsversuche durch Rechtsprechung und Literatur und deren Verdeutlichung anhand von drei Fallgruppen	210
I. Der Ansatz des OVG Lüneburg: Innerer Bezug zum Reiseverkehr und der Umfang der bahnfremden Nutzung	210
II. „Notwendigkeit“ für den Bahnbetrieb	212
III. Dem Bahnbetrieb „dienen“	213
IV. Objektive und subjektive Vereinbarkeit	214
V. Vollständige oder teilweise bahnfremde Nutzung	215
VI. Vereinbarkeit mit dem Planfeststellungsbeschluß	216
VII. Beeinträchtigung des bestehenden Bahnbetriebs	217
VIII. Ergänzende Kriterien: Ausmaß des bahnfremden Vorhabens und innerer Bezug zum Bahnbetrieb	218
IX. Die Widmung als räumliche Konkretisierung des fachplanerischen Zuständigkeitsbereichs	219
D. Zusammenfassende Kritik der Konkretisierungsversuche	220
E. Eigener Ansatz	222
I. Bezugsobjekt der Widmung im Eisenbahnrecht: Anlage oder Grundstück?	222
II. Der Inhalt der Widmung als Maßstab	223

Abschnitt B

Das Verhältnis von Eisenbahnfachplanung und kommunaler Bauleitplanung 229

§ 18 Zusammentreffen von Fachplanung und Bauleitplanung vor der Widmung	229
§ 19 Zusammentreffen von Fachplanung und Bauleitplanung bei bestehender Widmung	233
A. Umfang der gemeindlichen „Restplanungshoheit“	234

I. Keine Ersetzungsbefugnis für Bahnanlagen	236
II. Außerkrafttreten früherer Bauleitpläne	237
III. Planungsrechtliche Beurteilung bahnfremder Vorhaben nach § 34 oder § 35 BauGB?	238
IV. Kooperationsmöglichkeiten und Koordinationszwänge im Zusammenspiel von Bauleitplanung und Fachplanung	241
B. Bauleitplanung im Hinblick auf die bevorstehende Entwidmung	243
I. Zulässigkeit gemeindlicher Vorratsplanung?	244
II. Beteiligung der Verkehrsträger im Planaufstellungsverfahren	245
III. Instrumente des besonderen Städtebaurechts	245
§ 20 Das Verhältnis von Fachplanung und kommunaler Bauleitplanung nach Entwidmung	246
A. Emanzipation der Bauleitplanung von Vorgaben der Fachplanung	246
B. Städteplanerischer Verantwortungszuwachs und Möglichkeiten der Plansicherung	246

Abschnitt C

Das Verhältnis bauordnungsrechtlicher und fachplanerischer Zuständigkeiten 249

§ 21 Das Verhältnis bauordnungsrechtlicher und fachplanerischer Zuständigkeiten auf Bahngelände bei bestehender Widmung	249
A. Beschränkung der Planfeststellungsbefugnis auf Bahnanlagen im engeren Sinne	249
B. Baugenehmigungsvorbehalt für Nichtbahnanlagen	253
C. Koordinationsbedürfnis im Verknüpfungsbereich von Bahnanlagen und bahnfremden Nutzungen	253
D. Das Erfordernis gemeindlichen Einvernehmens	260
E. Eingriffsbefugnisse zum Einschreiten gegen bahnfremde Nutzungen	262
F. Baugenehmigungen unter Vorbehalt der Entwidmung – Anspruch auf Bauvorbescheid?	263
§ 22 Das Verhältnis bauordnungsrechtlicher und fachplanerischer Zuständigkeiten nach Entwidmung	264

	Ergebnis	265
§ 23	Vorschlag einer gesetzlichen Regelung	265
§ 24	Thesen	266
Literaturverzeichnis	271
Sachregister	282

Einführung

§ 1 Problemstellung:

Die Entwidmung – ein Fossil aus den Glanzzeiten des öffentlichen Sachenrechts oder Schlüssel zur Lösung der Konflikte zwischen kommunaler Bauleitplanung und Eisenbahnfachplanung?

Die Privatisierung der alten Behördenbahn Deutsche Bundesbahn im Jahre 1993 und die Umwandlung in eine private Aktiengesellschaft bringt in vielen Bereichen Veränderungen mit sich.¹ Aus „einem der teuersten Kostgänger des Staates“, der schon in den 70er Jahren als „Sprengsatz des Bundeshaushaltes“ bezeichnet wurde, soll wieder ein gewinnbringendes Verkehrsunternehmen werden.² Das ehrgeizige Ziel der Bahnchefs und Verkehrspolitikern ist, das 21. Jahrhundert auch zu einem Jahrhundert der „Renaissance der Bahn“ zu machen.³ Doch bevor die Raupe als Schmetterling erwacht, spinnt sie sich in einen Kokon. Den Kunden erscheint das Unternehmen in dieser Zeit als „eine einzige Baustelle“.⁴ Dies wirkt sich vor allem auf die Bahnanlagen selbst aus:

Zum einen sollen nicht mehr genutzte Bahnareale durch die Konversion von Bahnflächen gewinnbringend verwertet werden, um so wenigstens Teile des verstärkten Investitionsbedarfs des privatisierten Unternehmens zu decken. Zum anderen werden die Bahnhöfe umgebaut und verstärkt mit anderweitigen Nutzungen angereichert, um eine optimale wirtschaftliche Auslastung der Immobilien zu gewährleisten. In planungsrechtlicher Hinsicht werfen diese neuen Entwicklungen der Verwertung und kommerziellen Nutzung von Bahnanlagen Probleme auf. Im Zentrum steht die Vorschrift des § 38 BauGB, derzufolge fachplanerische Ent-

¹ Vgl. RL 91/440/EWG, v. 29. 7. 1991, ABl. Nr. L 237/25, Vorschlag zur Erweiterung ABl.-EG Nr. C 321 v. 1. 12. 1995, S. 10, geändert in ABl.-EG Nr. C 123 v. 21. 4. 1997, S. 25.; umgesetzt in § 14 Abs. 1 AEG, hierzu *Eiermann*, NJW 1998, 1846.

² *Julitz*, Bestandsaufnahme Deutsche Bahn, S. 14. Die Doppelnatur der Eisenbahnen als Verwaltungsbehörde und Verkehrsunternehmen wurde als Ursache für die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit gesehen, *Schmidt-Aßmann/Röhl*, DÖV 1994, 577 f.

³ *Wissmann*, zit. nach *Julitz*, Bestandsaufnahme Deutsche Bahn, S. 27.

⁴ Dies spricht im Jahre 1997 der damalige Bahnvorstandsvorsitzende *Johannes Ludewig* selbst aus und bezeichnet die Bahn als Baustelle sowohl im wörtlichen Sinne, im Hinblick auf die gewaltigen Infrastrukturmaßnahmen, als auch im übertragenen Sinne hinsichtlich des Umbaus und der Neuausrichtung des Konzerns, zit. nach *Julitz*, Bestandsaufnahme Deutsche Bahn, S. 12.

scheidungen nicht an die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften der §§ 29 ff. BauGB gebunden sind. Auch die Festsetzungen der gemeindlichen Bauleitplanung können im Wege der fachplanerischen Entscheidung überwunden werden. Diese Beschneidung der gemeindlichen Bauleitplanung ist dadurch gerechtfertigt, daß die Planung von Bahnanlagen als Verkehrswegen überörtlich und häufig sogar bundeseinheitlich koordiniert werden muß und dadurch die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde übersteigt.⁵ Sollen Bahnanlagen aber für andere Zwecke als die des Bahnbetriebs im engeren Sinne genutzt oder sogar endgültig anderweitig verwertet werden, so muß das Privileg der Fachplanung enden. Der Übergang von der Fachplanungshoheit in die kommunale Bauleitplanung soll nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durch die „Entwidmung“ der Bahnanlage verdeutlicht werden.⁶ Solange die Bahnanlage aber als solche gewidmet ist, dürfen bahnfremde Nutzungen auf ihrem Gebiet nur zugelassen werden, wenn sie mit der Widmung in Einklang stehen.

A. Verschärfung rechtlicher und praktischer Probleme durch zwei neue Entwicklungen im Umgang mit Bahnanlagen

I. Bahnflächenkonversion: Verwertung brachliegender Bahnareale an der Schnittstelle zwischen Fachplanung und Bauleitplanung

Schon seit geraumer Zeit sind große Teile der Bahnflächen für den eigentlichen Bahnbetrieb überflüssig geworden.⁷ Durch die Weiterentwicklung der Bahntechnik hat sich der Flächenbedarf für Weichen und Rangierfelder erheblich verringert.⁸ Die Verlagerung des Güterverkehrs von der Schiene auf die Straße macht große Güterbahnhofsareale für den Bahnbetrieb entbehrlich. Rationalisierungsmaßnahmen führen zur Stilllegung unrentabler Strecken⁹ und lassen ehemalige Gleisfelder

⁵ BVerfGE 56, 298, 314; 76, 107; *Schmaltz*, in: Schröter, BauGB § 38 Rn. 1; *Dürr*, in: Brügelmann, BauGB § 38 Rn. 10; *Roeser*, in: Schlichter/Stich, BauGB § 38 Rn. 8; *Gruber*, BauR 2000, 499, 503 m. w. N.

⁶ BVerwG v. 16. 12. 1988, BVerwGE 81, 111 ff.

⁷ Dazu auch *Brohm*, in FS für Blümel, S. 79, 91.

⁸ *Jullitz*, Bestandsaufnahme Deutsche Bahn, S. 159.

⁹ Dazu auch *Ott*, Mit bunten Netzen aus den roten Zahlen, SZ v. 20. 3. 2000: Der neue Bahnchef Hartmut Mehdorn nimmt den größten Kahlschlag im Netz seit den 70er Jahren in Kauf, in den nächsten Jahren droht bei der Bahn das Ende für mehrere hundert Nebenstrecken mit einer Gesamtlänge von vielen Tausend Kilometern. SZ v. 20. 3. 2000, „Vom Altmarkt-Netz bis zu Zweiseler Spinne“: 262 Eisenbahnstrecken sind in ganz Deutschland von der Ausgliederung oder gar Stilllegung bedroht; weiter *Ott*, Kostenexplosion bei der Bahn, SZ v. 1. 3. 2000, S. 25. Allerdings ist bei diesen Strecken größtenteils lediglich die Ausgliederung aus dem Betrieb der Deutsche Bahn AG geplant. Möglicherweise wird der Betrieb von den Kommunen oder Ländern übernommen. Selbst wenn es zur Stilllegung der Strecken kommt, ist diese noch nicht unbedingt als endgültig anzusehen.

für anderweitige Nutzungen frei werden. Die geplante Verdoppelung der Streckenkapazität soll nicht durch eine Erweiterung der vorhandenen Gleisanlagen geschehen, sondern vor allem durch eine Steigerung der Produktivität und Optimierung des Netzes.¹⁰ Genaue Angaben über die Größe der Flächen können derzeit nicht gemacht werden. In älteren Berichten der Tagespresse ist von frei werdenden Flächen mit einer geschätzten Größe von 600 Fußballfeldern oder 16 Millionen Quadratmetern Grund die Rede und von zu erwartenden Veräußerungserlösen von mindestens 13,4 Milliarden DM für etwa 4.000 bis 5.000 „gut handhabbare Grundstücke“.¹¹ Oft befinden sich die Bahnareale in besten Citylagen. Das privatisierte Unternehmen versucht nun verstärkt, diese brachliegenden Grundstücke einer wirtschaftlichen Verwertung zuzuführen. Die wirtschaftlich interessanteste Möglichkeit der Verwertung ist, die Flächen endgültig von dem Charakter der Bahnanlage zu befreien und einer gänzlich anderen Entwicklung zuzuführen. Der Verkaufserlös aus den hochwertigen Grundstücken soll zur Finanzierung anderweitiger Investitionen beitragen. Weniger lukrativ, aber auch weniger einschneidend, ist die nur vorübergehende Verwertung durch überbrückende Zwischennutzungen. Diese Verwertungsart hat den Vorteil, daß die Flächen zu einem späteren Zeitpunkt wieder für Bahnzwecke in Betrieb genommen werden können.

1. Die endgültige Verwertung und das Problem der Entwidmung

Wenn stillgelegte Bahnanlagen auf Dauer nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigt werden, setzt die Bahn diese Flächen für ganz andere Vorhaben frei.

Die Gemeinden haben grundsätzlich ein Interesse an der Freigabe der Bahnflächen, um diese wieder in ihre Planungshoheit einzugliedern. Ziel ist es, weiteren Flächenverbrauch in den Außenbereichen zu vermeiden und eine geordnete Weiterentwicklung innerhalb der Ortsgrenzen sicherzustellen. Viele Städte und Gemeinden nehmen schon seit längerem Grundstücke der Deutsche Bahn AG ins Visier, denn die frei werdenden Planungsareale könnten helfen, Defizite in der innenstädtischen Entwicklung zu beheben: Durch große Bahnareale und Gleisstränge zerschnittene Stadtteile könnten zusammengefügt werden, es entstünde Raum für fehlende Grünflächen und Erholungsräume, und verkehrspolitische Mankos könnten beseitigt werden. Durch Errichtung von Busbahnhöfen in Bahnhofsnähe würde der öffentliche Personennahverkehr gestärkt, und die Innenstadt könnte von den Blechlawinen des Individualverkehrs entlastet werden. Je nach Größe der Bahnareale werden auch städtebauliche Großprojekte anvisiert. Prestigeprojekte wie Messegelände, Veranstaltungshallen, Sportstadien oder eine Kombination dieser Funktionen in der Neukonzeption ganzer Stadtviertel fungieren als Indikator städ-

¹⁰ Dazu *Julitz*, Bestandsaufnahme Deutsche Bahn, S. 158 ff.

¹¹ *Bartetzko*, Auf dem Weg ins Paradies, FAZ v. 9. 10. 1996, S. 39, unter Berufung auf den damaligen Bahnchef Heinz Dürr.