



Diplomarbeit

Umnutzung stillgelegter Bahnflächen

Johannes Bernhardt

Technische Universität Berlin
Institut für Stadt- und Regionalplanung

DSSW-Materialien

Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft
im Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau
und Raumordnung e. V.

Umnutzung stillgelegter Bahnflächen



Diplomarbeit

**an der Technischen Universität Berlin
Institut für Stadt- und Regionalplanung**

vorgelegt von: Johannes Bernhardt
Matr. Nr. 15 37 54

eingereicht bei: Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt
betreut durch: Dipl.-Ing. Christian Diller

Berlin, im Mai 1999

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
1.1	Problemaufriß	3
1.1.1	Bedeutung der Bahnbrachen für die Stadtentwicklung	3
1.1.2	Besonderheiten im Planungsablauf	5
1.1.3	Interessenkonflikte innerhalb der Institutionen	5
1.2	Ziel der Arbeit, Leitfragen	7
2.	Die Bahn als Grundstückseigentümer	9
2.1	Gründe für das Brachfallen von Bahnflächen	9
2.2	Organisationsstruktur der Bahn nach der Bahnreform vom 1.1.1994	13
2.2.1	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DB AG)	15
2.2.2	Bundeseisenbahnvermögen (BEV)	16
2.2.3	Eisenbahn-Bundesamt (EBA)	16
2.2.4	Die Deutsche Bahn Immobiliengesellschaft (DBImm) als Liegenschaftsmanager der DB AG	17
2.3	Der Flächenbestand der Bahn	18
2.3.1	Aufteilung der Flächen im Zuge der Bahnreform	19
2.3.2	Umfang an disponiblen Flächen	22
2.3.3	Unterteilung der Flächen nach betrieblicher Nutzung	23
3.	Untersuchung von Beispielflächen	32
4.	Spezifische Probleme beim Recycling disponibler Bahnflächen	34
4.1	Planungsrechtliche Behandlung von Bahnflächen	34
4.1.1	Zulässigkeit von Vorhaben	34
4.1.2	Bebauungspläne auf planfestgestelltem Bahngelände	38
4.1.3	Umgang mit bahnfremden Zwischennutzungen	40
4.2	Mobilisierung von Bahnbrachen für eine Neunutzung	42
4.2.1	Entwidmung und Entbehrlichkeit	44
4.2.2	Städtebauliche Verträge	49
4.2.3	Besonderes Städtebaurecht	54
4.3	Wertermittlung für Bahnflächen	61
4.3.1	Verfahrenswahl	62
4.3.2	Bahninterne Buchwerte für Liegenschaften	64
4.4	Altlastensanierung	66
4.5	Denkmalschutz	68
4.6	Kommunikationskonflikte zwischen Bahn und Kommunen	70
4.6.1	Fehlende Planungskonzepte	71
4.6.2	Unterschiedliche Geschäftspolitik der Bahn und der Städte	72
4.7	Fazit	76
5.	Handlungsempfehlungen	77
5.1	Planungskultur	77
5.2	Gemeinden	81
5.3	Bahn	86
5.4	Bund / Länder	88

6.	Zusammenfassung und Ausblick	91
	Anhang	94
	Literaturverzeichnis	94
	Ausgewählte Interviews	98
	Abbildungsverzeichnis	100
	Tabellenverzeichnis	100
	Abkürzungen	101

1. Einleitung

1.1 Problemaufriß

1.1.1 Bedeutung der Bahnbrachen für die Stadtentwicklung

Das Flächenrecycling und die Innenentwicklung der Städte stellen wichtige Handlungsfelder zur Erfüllung der Grundsätze dar, die im nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung niedergelegt sind.¹ Ziel einer nachhaltigen Bodenpolitik ist die „deutliche Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke“.² Der sparsame Umgang mit Grund und Boden ist auch gesetzlich in § 1a des Baugesetzbuchs (BauGB) fixiert. Das Brachflächenrecycling insgesamt nimmt damit in der Stadtentwicklungspolitik der Gemeinden eine immer wichtigere Rolle ein. Die Gemeinden werden durch diese Vorgaben praktisch zur Wiedernutzbarmachung der brachliegenden Flächen innerhalb ihres Stadtgebiets aufgefordert.

Die Bahn ist einer der größten Eigentümer innerstädtischer Liegenschaften. Große Teile dieser Flächen sind durch die Veränderung der Bahntechnik und der betrieblichen Abläufe sowie durch Wandel der verkehrswirtschaftlichen Rahmenbedingungen von der Bahn aufgegeben worden. Sie liegen zum Teil seit Jahrzehnten un- bzw. untergenutzt inmitten der Städte und wirken sich hemmend auf die Stadtentwicklung aus. Seit der Bahnreform von 1994 bemüht sich die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DB AG) verstärkt um eine wirtschaftlichere Ausnutzung ihrer Liegenschaften. Dazu zählt auch die Veräußerung entbehrlicher Grundstücke. „Dieses Potential nimmt für zukünftige Stadtentwicklungen geradezu revolutionäre Dimensionen an,“ schätzt von Gerkan die Bedeutung dieser durch die neue Geschäftspolitik freigesetzten Flächen ein.³ Krautzberger beziffert dieses Potential an frei werdenden Bahnflächen in städtischer Lage mit bundesweit 8000 ha.⁴

In den Hochglanzbroschüren und Präsentationen der „neuen“ Bahn werden unter dem Schlagwort „Bahnhöfe 21“ immer wieder die Vorzeigeobjekte in den Metropolen Stuttgart, München und Frankfurt vorgestellt.⁵ Hier sollen durch die Umwandlung von Kopf- zu Durchgangsbahnhöfen und den Abbau von Betriebsanlagen im Gleisvorfeld der Stationen bzw. durch die Verlegung der Gleise in Tunnellage Flächen freigesetzt werden, deren Verkauf zur Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen beitragen soll. Auch in der Fachpresse und anderen Medien werden hauptsächlich diese Projekte sowie die z.T. spektakulären Um- und Neubaumaßnahmen an den großen Bahnhofsgebäuden⁶ behandelt, wenn es um die neue Verbindung von Bahn und Stadtentwicklung geht.

¹ BMBau (Hrsg.): Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung, Bonn 1996, S. 1-18

² BfLR (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung, Bonn 1996, S. 4

³ von Gerkan, Meinhard: Renaissance der Bahnhöfe als Nukleus des Städtebaus, in: Renaissance der Bahnhöfe, Ausstellungskatalog, Berlin 1997, S. 21

⁴ zit. in: Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH (FIRU) Kaiserslautern: Konversion - Stadtplanung auf Militärflächen, Bonn 1997, S. 225

⁵ so z.B. in: Renaissance der Bahnhöfe, Ausstellungskatalog, a.a.O., S.156- 177

⁶ z.B. Hauptbahnhof Leipzig, UFO-Bahnhof Dortmund, Lehrter Zentralbahnhof Berlin

Bahnbrachen sind für die Stadtentwicklung aus mehreren Gründen von besonderer Bedeutung. In vielen Städten stellen Bahnbrachen die letzten großen, zusammenhängenden Flächenreserven dar, die für die Innenentwicklung noch verfügbar sind. Oft liegen diese Flächen an gut erschlossenen Punkten inmitten dichtbesiedelter Stadträume.⁷ Durch ihre Vornutzung verfügen sie häufig selbst über einen ÖPNV-Anschluß als Nahverkehrs- oder S-Bahnhof. Dies ist zumeist durch die Ausrichtung der Stadtentwicklung an der Eisenbahninfrastruktur im letzten Jahrhundert begründet. Aus diesem Zusammenhang ist aber auch häufig eine Barrierewirkung zu erklären, die Bahnbrachen auf die sie umgebenden Stadtgebiete ausüben. Durch die Wiedernutzbarmachung für bahnfremde Zwecke bietet sich die Chance, jahrzehntelang voneinander getrennte Stadtgebiete enger miteinander zu verknüpfen und z.T. eine neue Anordnung der stadträumlichen Strukturen herzustellen.⁸ Desweiteren bergen alte Bahnanlagen oft beachtliche ökologische Potentiale, sowohl durch die Ruderalvegetation, die sich hier entwickelt hat, als auch durch die Bedeutung, die sie als Kaltluftschneise für das Stadtklima haben. Die verbliebenen Betriebsgebäude sind vielfach von denkmalpflegerischer Bedeutung und können als städtebauliche Merkzeichen in die neue Bebauung integriert werden.

Möglicherweise wird das Potential der Bahnbrachen jedoch zu einseitig als große Chance für die Innenentwicklung der Städte gesehen. Gerade in Gegenden mit geringer Entwicklungsdynamik können Brachflächen auch ein beträchtliches Problem darstellen. Vor allem in Ostdeutschland sind innerhalb sehr kurzer Zeit im Rahmen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anpassungsprozesses nach der Vereinigung Flächen in erheblichem Umfang freigesetzt worden, die nunmehr auf weitgehend gesättigte Bodenmärkte treffen.⁹ Nicht alle Bahnbrachen befinden sich in der Nachbarschaft großer Personenbahnhöfe, die mitsamt ihrem Umfeld eine umfassende Aufwertung erhalten. Auch viele Rangierbahnhöfe, Ausbesserungswerke und sonstige Betriebsanlagen „an der Strecke“ sind in der Vergangenheit geschlossen worden und stehen jetzt zur Disposition. Für sie werden nicht die gleichen Konzepte angewendet werden können wie für die Brachflächen in „1a-Lage“, die im Umfeld von großen Personenbahnhöfen in den Metropolen der strukturstarken Regionen liegen.

Diese Arbeit wird sich vorrangig mit der städtebaulichen Umnutzung dieser großflächigen Betriebsanlagen befassen. Sie stellen bei weitem den größten Anteil der Bahnbrachen. Während die Aufwertung und Veränderung der Personenbahnhöfe bereits häufig Gegenstand wissenschaftlicher und journalistischer Veröffentlichungen war und auch die Organisation des Streckennetzes und die Fahrplangestaltung für nicht wenige Menschen eine besondere Faszination ausübt, bleiben die reinen Güter- und Betriebsflächen der Bahn und deren Entwicklung für die Mehrzahl der Menschen zweitrangig. Auch in der Fachliteratur ist das Thema „Bahnflächenkonversion“ in der Vergangenheit nur durch wenige Veröffentlichungen umfänglich behandelt worden.¹⁰

⁷ Vgl. AS&P: Bahnflächen und Stadtentwicklung, Berlin 1996 S. 7

⁸ solche Auswirkungen können z.B. von der Umnutzung der Areale in Braunschweig und Leipzig (Bayrischer Bahnhof), erwartet werden, siehe Kapitel 4.3

⁹ DSSW (Hrsg.): Strategien zur Entwicklung von Brachflächen, Bonn 1998, S.1

¹⁰ An erster Stelle sind hier die Veröffentlichungen vom BM Bau: Möglichkeiten zur Wiedernutzung aufgegebener Bundesbahnflächen, Bonn 1991 und von AS&P: Bahnflächen und Stadtentwicklung, a.a.O. zu nennen

1.1.2 Besonderheiten im Planungsablauf

Der große Unterschied, den Bahnbrachen im Vergleich zu anderen innerstädtischen Brachen aufweisen, liegt in ihrer planungsrechtlichen Stellung. Betriebsanlagen der Eisenbahn unterliegen nach § 18 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) der Planfeststellung. Im Geltungsbereich der Planfeststellung sind nur solche baulichen Anlagen zulässig, die den Inhalten des Plans nicht widersprechen. Nach § 38 BauGB finden hier die in den §§ 29-37 BauGB festgelegten Regelungen zur Zulässigkeit von Vorhaben keine Anwendung.

Bevor eine Bahnbrache zu anderen Zwecken umgenutzt werden kann, muß sie aus der Planfeststellung entlassen werden. Dies geschieht aufgrund eines Entwidmungsverfahrens, das in der Regel nur vom Eigentümer der Fläche beantragt werden kann. Erst nach der Entlassung aus der Planfeststellung geht die Planungshoheit über die Fläche vom Eisenbahn-Bundesamt (EBA) auf die Gemeinde über. Damit hat die Bahn als Eigentümer der Fläche die Möglichkeit, die Freigabe der Brachen für die planerische Festlegung neuer Nutzungsmöglichkeiten durch ein Unterlassen bzw. Verzögern des Entwidmungsantrags zu verhindern. Aus dieser Möglichkeit erwächst ihr eine im Vergleich zu anderen Grundeigentümern stärkere Stellung gegenüber der örtlichen Planungsbehörde.

Aus dieser Problematik der fehlenden planerischen Zugriffsmöglichkeit auf die Flächen erwächst eine Vielzahl von Besonderheiten, die beim Umgang mit Bahnbrachen beachtet werden müssen. Vor allem über die Mobilisierung des Bodens und die Ermittlung des Verkehrswerts bestehen zwischen der DB AG und den Gemeinden häufig Meinungsverschiedenheiten. Eine eindeutige und unstreitige Handhabung der Rechtslage ist nicht immer möglich. Sie wird von Bahn und Gemeinden z. T. unterschiedlich interpretiert. Dadurch entstehen Unsicherheiten bezüglich der Durchführbarkeit und der Dauer eines Planungsprozesses, der die städtebauliche Umnutzung von Bahnbrachen zum Ziel hat.

1.1.3 Interessenkonflikte innerhalb der Institutionen

Eine erste Schwierigkeit ergibt sich bereits im Vorfeld der Umnutzung eines Bahngeländes. Die betroffenen Akteure, also Bahn und Gemeinde, haben jeweils mehrere, sich zum Teil widersprechende Ansprüche an das Bahngelände. So sind die Städte an einer starken Präsenz des Verkehrsmittels Bahn vor Ort interessiert. Vielerorts bemüht man sich um eine bessere Integration des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in das kommunale und regionale Verkehrsnetz. In verschiedenen Orten werden die Verkehrsträger von ÖPNV und SPNV stärker miteinander verknüpft, beispielsweise durch gemeinsame Umsteigeknoten oder durch die Einrichtung regionaler Straßenbahnen, die im Stadtgebiet auf Straßenbahngleisen durch die Stadt geführt werden und das Umland über Nebenstrecken der Bahn erschließen. Die Anbindung der Stadt an das ICE-Netz wird als wichtiger Standortfaktor gesehen. Auch die Aufwertung der Bahnhöfe und ihrer Umfelder sind für die Städte von großer Bedeutung. Schließlich wird von den Gemeinden der Erhalt des Güterbahnbetriebs auch in der Fläche gefordert. Die Städte leiden schließlich in besonderem Maße unter der derzeitigen Ausrichtung der Verkehrssysteme auf den motorisierten Individualverkehr (MIV), die zu einer immer höheren Belastung der innerstädtischen Straßen und besonders der Ausfallstraßen ins Umland führt.

All diese Absichten der Gemeinden stehen einer Stilllegung bzw. Umnutzung von Bahnflächen für andere Zwecke entgegen. Andererseits ist die Gemeinde aber an einer geordneten städtebaulichen Entwicklung der innerstädtischen Flächen interessiert. Aufgrund der zentralen Lage vieler Bahnflächen ergeben sich auch Potentiale zur Ansiedlung höherwertiger Nutzungen, wenn sie offensichtlich nicht mehr für den Betrieb des umweltfreundlichen Verkehrsmittels Bahn verwendet werden. Deshalb muß den Städten daran gelegen sein, diese Flächen zu sichern, um sie unter Ausübung ihrer Planungshoheit einer geordneten städtebaulichen Neuordnung nach ihren Vorstellungen zuzuführen.

Auch auf Seiten der Bahn besteht ein interner Interessenkonflikt. Auf der einen Seite ist die Bahn aufgrund ihres Unternehmensziels („Mehr Verkehr auf die Schiene“) an einer Nutzung ihrer Flächen für die Aufgaben des Schienenverkehrs interessiert. Eine besondere Rolle spielt hier der zeitliche Faktor. Aufgrund der Unsicherheit über die weitere Entwicklung der Verkehrssysteme ist auch für die Bahn nicht immer eindeutig auszusagen, ob derzeit nicht oder nur zum Teil genutzte Liegenschaften nicht eventuell zu einem späteren Zeitpunkt wieder für den Bahnbetrieb bedeutsam werden könnten. Auch sie muß also ein Interesse an der Sicherung dieser Flächen für die weitere Entwicklung des Verkehrsmittels Eisenbahn haben. Ist eine Fläche erst zu anderen Zwecken umgenutzt worden, ist ihre Verwendbarkeit für einen später wieder aufzunehmenden Bahnbetrieb nicht mehr oder nur unter einem immensen Aufwand möglich. Dabei kann bereits die Umnutzung einer geringen Teilfläche, die aber an einer strategisch wichtigen Stelle der Gesamtfläche liegt, die weitere Verwendbarkeit für den Bahnbetrieb enorm behindern. Die Entscheidung der Bahn, eine Fläche bzw. Strecke stillzulegen, hat also mehr oder weniger unumkehrbare Konsequenzen, die die zögerliche Haltung der Bahn, wenn es darum geht, seit Jahren nicht mehr genutzte Flächen endlich zu entwidmen und damit für die städtebauliche Neuplanung freizugeben, sicherlich zu einem großen Teil rechtfertigen.¹¹

Auf der anderen Seite betätigt sich die Bahn aber auch selbst als Projektentwickler und Flächenverwerter. Hatte sie bereits in der Vergangenheit einen nicht unerheblichen Teil ihrer momentan nicht benötigten Flächen an Drittnutzer verpachtet, so nahm die Aktivität der Bahn auf dem Feld der Flächenverwertung noch einmal deutlich zu, seit sie zu einer privatwirtschaftlich geführten Aktiengesellschaft wurde. Die Einnahmen aus der Immobilienverwertung machen einen beachtlichen Anteil in der Unternehmensbilanz der DB AG aus. So erwirtschaftete die DB AG 1998 ein Betriebsergebnis in Höhe von 334 Millionen DM, das nur als Gesamtgröße für alle Erträge im Nah-, Fern- und Güterverkehr sowie im Immobilienbereich ausgewiesen wird. Der Immobiliensektor hat dabei mit den Erträgen aus Vermietung und Verpachtung sowie aus dem Verkauf von Grundstücken allein ca. 800 Millionen DM eingenommen.¹² Damit steht fest, daß die Verwertung der Grundstücke einen entscheidenden Beitrag zur positiven Bilanzgestaltung der DB AG beiträgt. Die zögerliche Haltung der Bahn bei der Entwidmung ihrer Flächen kann also nicht allein aus der umsichtigen Sicherung der Flächen für ferne Zukunftsaufgaben im Bahnbetrieb erklärt werden. Es muß vermutet werden, daß die Bahn ihre disponiblen Flächen in einigen Fällen auch deshalb zurückhält, um eine für sie lukrativere Planung durchzusetzen.

¹¹ siehe dazu weiter unten Kapitel 2.3

¹² Vor allem mit Immobilien verdient die Bahn ihr Geld, in: Der Tagesspiegel vom 13.3.1999

1.2 Ziel der Arbeit, Leitfragen

In dieser Arbeit soll der Blick auf die Bahnbrachen gelenkt werden, die sich nicht in der unmittelbaren Nachbarschaft von großen Personenbahnhöfen befinden und gemeinsam mit einer Renovierung dieser Stationen aufgewertet werden sollen. Es ist anzunehmen, daß die überwiegende Mehrzahl der Bahnbrachen eher in diese Kategorie der stillgelegten Betriebsanlagen, die abseits der zentralen Zugangspunkte zum Bahnnetz liegen, einzuordnen ist. Vermutlich lassen sich fast in jeder Stadt disponible Bahnflächen finden, die einer neuen Nutzung zugeführt werden könnten.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist zunächst, einen Überblick über das Flächenpotential der DB AG sowie über die Strukturen, die im Hinblick auf das Liegenschaftsmanagement der Bahn relevant sind, zu gewinnen. Daraufhin ist zu ermitteln, welche Potentiale diese Bahnbrachen im Hinblick auf eine städtebauliche Umnutzung aufweisen und welche Umsetzungschancen einer Revitalisierung solcher Flächen gegeben werden können. Schließlich sollen Empfehlungen formuliert werden, die einen erfolgreichen Umnutzungsprozeß begünstigen. Für diese Ziele werden folgende Leitfragen zugrunde gelegt:

- Welche Gründe führten zum Brachfallen der Bahnflächen und wie groß ist das Ausmaß dieses Flächenpotentials ?
- Welche städtebaulichen und stadtentwicklungsplanerischen Merkmale und Potentiale lassen sich für Bahnbrachen feststellen ? Sind die stadträumlichen Voraussetzungen von Bahnbrachen tatsächlich so günstig?
- Wie hoch ist der Aufwand, um Bahnbrachen für eine städtebauliche Wiedernutzung verfügbar zu machen? Welche Restriktionen und Potentiale ergeben sich aus dem derzeitigen Zustand der Flächen für eine Wiedernutzung?
- Gibt es verallgemeinerbare Eigenschaften, die sich für Bahnbrachen regelmäßig feststellen lassen?
- Wie wirken sich die besonderen rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, die für Bahnbrachen gelten, auf den Verfahrensablauf bei einer Umnutzung aus?
- Welche Strategien lassen sich in verschiedenen Städten bei der Revitalisierung von Bahnbrachen ausmachen?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst ein Überblick über die Struktur der Bahn nach der Bahnreform und ihre Bedeutung als größter privater Grundbesitzer Deutschlands gegeben (Kapitel 2).

Im nächsten Schritt werden 12 Beispielflächen aus sechs verschiedenen Städten hinsichtlich der stadträumlichen Ausgangsbedingungen und der Ausgangsbedingungen auf der Fläche untersucht. Anhand dieser Merkmale werden Aussagen zur weiteren Verwendbarkeit der Flächen und die Erfolgsaussichten einer Umnutzung getroffen (Kapitel 3). Die Darstellung der einzelnen Flächen erfolgt in der Langfassung der Diplomarbeit und unterbleibt hier aus Platzgründen.

In einem weiteren Schritt werden die rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, die häufig die Umnutzung von Bahnflächen besonders erschweren, dargestellt und diskutiert. Dies geschieht zum einen durch die Auswertung von Fachliteratur und zum anderen aufgrund der Informationen und Einschätzungen, die in Gesprächen von Fachleuten der kommunalen Verwaltungen und der DB AG mitgeteilt wurden (Kapitel 4).

Schließlich werden Handlungsempfehlungen formuliert, die aufgrund der gesammelten Informationen und Beispiele als geeignet erscheinen, die Bedingungen für eine erfolgreiche Umnutzung der Bahnflächen zu verbessern (Kapitel 5). Eine Zusammenfassung schließt die Arbeit ab (Kapitel 6).

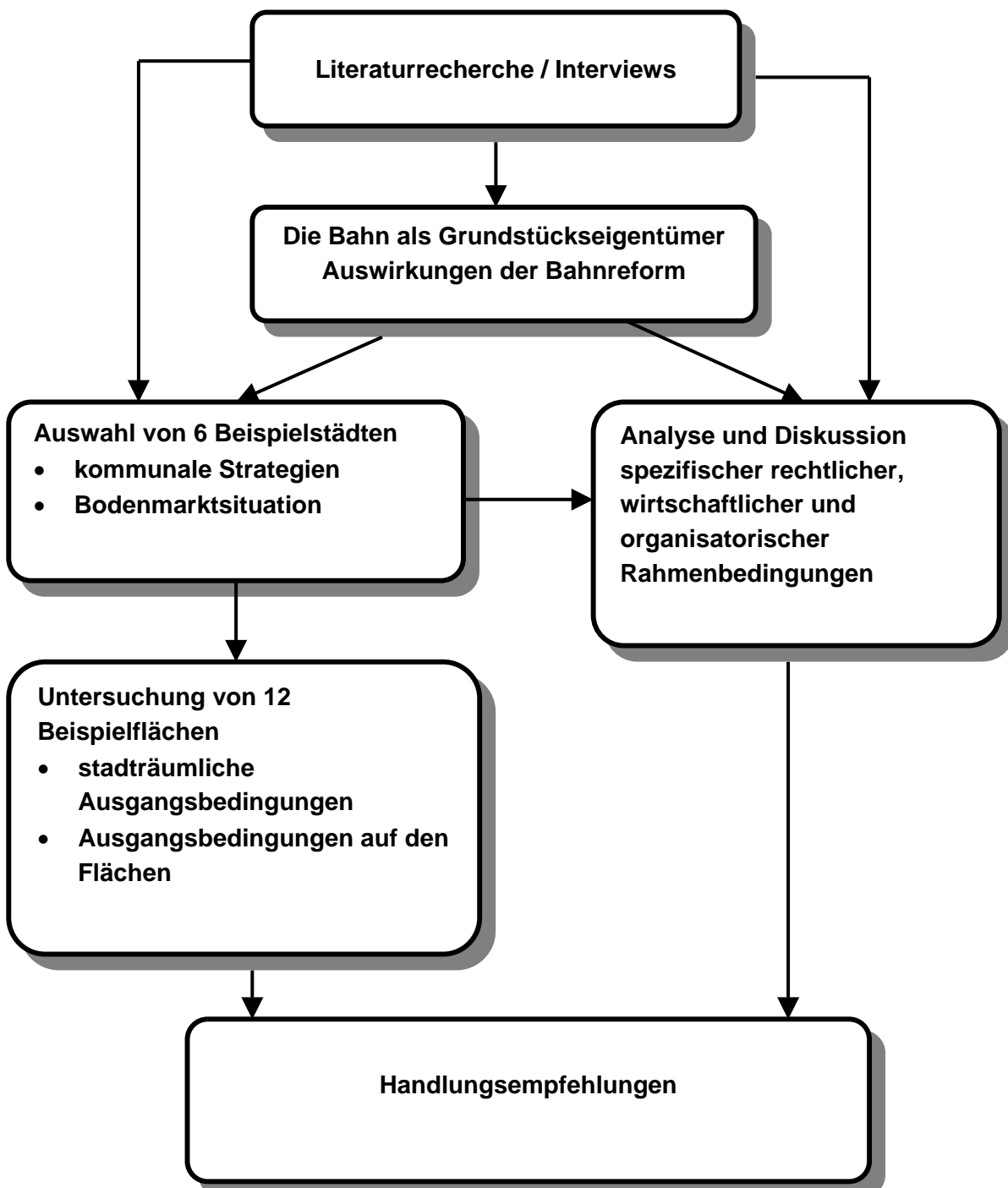


Abb. 1: Aufbau der Arbeit, eigene Darstellung

2. Die Bahn als Grundstückseigentümer

Die DB AG ist nur bedingt mit „normalen“ Grundstückseigentümern vergleichbar. Als ehemaliges Sondervermögen des Staates ist der Umstrukturierungsprozeß noch nicht abgeschlossen. Die DB AG befindet sich noch immer zu 100 % in Besitz des Staates. Das eigentliche Unternehmensziel ist, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen und dabei „wettbewerbsfähig“ zu sein.¹³ Die Behandlung der disponiblen Flächen und ihre Vermarktung für andere städtebauliche Zwecke ist dabei also eher ein Nebenprodukt der eigentlichen Aufgabe. Mit der Tätigkeit auf dem Immobiliensektor betritt die Bahn mehr oder weniger Neuland, wenngleich auch die Vorgängerunternehmen der DB AG in einem weitaus geringeren Ausmaß und unter anderen Maßgaben in der Vergangenheit damit befaßt waren.

Im folgenden werden zunächst die Gründe für das Brachfallen von Bahnflächen und die Veränderung des Stellenwerts der Bahn für die räumliche Planung beschrieben. Darauf wird die institutionelle Organisation der Bahn nach der Bahnreform dargestellt, wobei auch auf die Auswirkungen eingegangen wird, die die Neustrukturierung der Bahn für die Stadtentwicklung hat. In einem dritten Schritt wird der Flächenbestand der Bahn näher analysiert. Dabei werden die Flächen hinsichtlich ihrer bahnbetrieblichen Vornutzung unterteilt.

2.1 Gründe für das Brachfallen von Bahnflächen

Während der industriellen Revolution spielte die Eisenbahn eine entscheidende Rolle bei der Vernetzung der Städte untereinander. Durch den Bau der Eisenbahn entstanden auch neue Industrie- und Siedlungsschwerpunkte. Boelcke beurteilt die Rolle wie folgt: „Wenn man von den ortsgebundenen Grundstoffindustrien absieht, waren es bei näherer Betrachtung die Eisenbahnen, die im 19. Jahrhundert die Plätze markierten, wo die Industrialisierung einsetzte, sich rentabel entfaltete und dadurch die Fundamente der industriellen Verstädterung gelegt werden konnten.“¹⁴

Allerdings stellte die Bahn bereits zu diesem Zeitpunkt auch ein Hindernis für die Stadtentwicklung dar, da sie tangential an den mittelalterlichen Städten vorbeigeführt wurde und sie später in ihrem Wachstum durch die dadurch entstandene Barrierewirkung behinderte.¹⁵ Häufig wurden schon wenige Jahre später neue und größere Bahnhofsanlagen erforderlich, um den gestiegenen Verkehr zu bewältigen und neue Verbindungen zu ermöglichen. In einer weiteren Ausbaustufe wurden die Trassen unter teilweise hohem Aufwand so umgebaut, daß sie niveaueverschieden durch die um sie herumgewachsenen Städte geführt wurden.¹⁶ In den meisten Fällen liefen die verschiedenen Strecken an Hauptbahnhöfen zusammen, die aus der Zusammenlegung mehrerer Bahnhöfe entstanden waren. Die älteren Bahnhöfe der ersten Generation, die nicht zu Hauptbahnhöfen wurden,

¹³ DB AG (Hrsg.): Die Bahnreform, Frankfurt/Main 1998, S. 17 ff.

¹⁴ Boelcke, Willi A.: Städtewachstum und Eisenbahnentwicklung in deutschen Bundesstaaten, in: Matzerath, Horst (Hrsg.), Stadt und Verkehr im Industriezeitalter, Köln 1996, S. 27

¹⁵ Vgl. Krabbe, Wolfgang R.: Frühindustrielle „Altlasten“ in der Blütezeit der Urbanisierung, in: Matzerath, Horst (Hrsg.), a.a.O., S. 109 f.

¹⁶ Krabbe, Wolfgang R.: a.a.O., S. 113 ff.

verloren darauf an Bedeutung. Sie wurden danach oftmals nur noch als Güter- oder Verschiebebahnhöfe weiter verwendet, gehören aber heute häufig zu den Bahnflächen, die bereits stillgelegt sind oder noch aufgegeben werden sollen.¹⁷

Zwischen den neuen Hauptbahnhöfen und den alten Stadtkernen entstanden in vielen Städten neue Stadtviertel mit wichtigen Einrichtungen des Dienstleistungssektors wie der Post, Banken und Geschäfte. Hinter den Bahnhöfen und entlang der Betriebsflächen entwickelten sich einfachere Wohngebiete. Entlang der Bahnstrecken entstanden Industriestandorte. Von ihnen zweigten etliche Industriebahngleise und Schienenanschlüsse der Firmen ab. Gemeinsam mit den Güter- und Betriebsbahnhöfen nahm das Bahngelände häufig große Teile des Stadtgebiets ein.¹⁸ Die Eisenbahn beeinflusste also auch die räumliche Entwicklung innerhalb der einzelnen Städte ganz entscheidend.

Die Bahn wurde auch als Transportmittel für das Militär immer bedeutender. Nach der Verstaatlichung der ursprünglich privaten Bahngesellschaften wurden Kasernen bewußt in der Nähe von Güterbahnhöfen plaziert, um das Militär im Fall der Mobilmachung schnell an seinen Einsatzort bringen zu können.¹⁹ Während des zweiten Weltkriegs waren Bahnanlagen bevorzugtes Ziel von Bombenangriffen.²⁰ Die Zerstörungen sind z. T. noch heute sichtbar. In Berlin fielen nach dem Krieg etliche Bahnanlagen infolge der Teilung der Stadt brach, da sie durch den Mauerbau unvermittelt in eine „Sackgassen-Lage“ geraten waren, oder weil sie durch den Bedeutungsverlust Berlins im Eisenbahnnetz überflüssig geworden waren.

Nach dem zweiten Weltkrieg verlor die Bahn ihren Status als wichtigstes Verkehrsmittel an das Auto. 1950 betrug der Anteil des Schienenverkehrs an den gefahrenen Personenkilometern noch 38 % des Gesamtverkehrsaufkommens. Anfang der neunziger Jahre war dieser Anteil auf 6 % zurückgegangen. Auch der Anteil des Güterbahnverkehrs am gesamten Güterverkehrsaufkommen ging von 44 % 1960 auf 22 % im Jahr 1992 zurück.²¹ Trotz dieses relativen Rückgangs konnte die Deutsche Bundesbahn (DB) allerdings ihre Verkehrsleistungen gegenüber 1960 geringfügig erhöhen.²² Somit sind die Gründe für die umfangreiche Stilllegung nicht rentierlicher Nebenstrecken und vieler Betriebs- und Wartungsanlagen auch in der Veränderung der Betriebsabläufe und der Weiterentwicklung der Technologie zu suchen.

Neben dem Auto macht auch das Flugzeug der Bahn Konkurrenz. In den letzten Jahrzehnten erhielten große Flughäfen einen immer höheren Stellenwert bei der Beurteilung der Position von Städten und Regionen im internationalen Kontext. Die Bedeutung eines leistungsfähigen Flughafens für eine Region kann z.B. an den politischen Bemühungen im Vorfeld der Verlagerung des Münchener Flughafens und den aktuellen Planungen zum Ausbau Berlin-Schönefelds abgelesen werden.

¹⁷ so z.B. die in dieser Arbeit behandelten Gelände des Elbebahnhofs in Magdeburg, des Leipziger Bahnhofs in Dresden und des Bayrischen Bahnhofs in Leipzig, siehe Kapitel 4.3.2 bzw. 4.3.4

¹⁸ Matzerath, Horst: Stadt und Verkehr im Industriezeitalter, Köln 1996, S. XI

¹⁹ Vgl. Jäger, Helmut: Verkehr und Stadtentwicklung in der Neuzeit, in: Matzerath, Horst (Hrsg.), a.a.O., S. 5 f.

²⁰ von Gerkan, Meinhard: Renaissance der Bahnhöfe als Nukleus des Städtebaus, a.a.O., S. 37

²¹ Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: Die deutschen Eisenbahnen vor einem Neubeginn, Frankfurt/Main 1993, S. 5

²² ebd.

Die Bahn versucht seit einigen Jahren, durch den Neubau von Hochgeschwindigkeitsstrecken und die Optimierung des Betriebsablaufs durch die Entwicklung neuer Zugtypen und die Umgehung von Kopfbahnhöfen auch dem Flugverkehr auf der Mitteldistanz Konkurrenz zu machen. In diesem Zusammenhang werden die Betriebsanlagen für Wartung und Instandhaltung dieser Hochgeschwindigkeits-Personenzüge auf die Endpunkte der Linien sowie regionale Zentren konzentriert. An den anderen Bahnhöfen „auf der Strecke“ werden diese Einrichtungen dadurch vielfach überflüssig²³.

Mit Inkrafttreten der Bahnreform am 1.1.1994 ist aus der Staatsbehörde Deutsche Bundesbahn / Deutsche Reichsbahn eine Aktiengesellschaft, die Deutsche Bahn AG (DB AG) geworden. Der Druck auf die Bahn, ein mindestens ausgeglichenes Unternehmensergebnis zu erwirtschaften, ist seitdem enorm gestiegen. Die Privatisierung hat zu einem deutlich veränderten Verhalten der Bahn im Umgang mit ihrem Eigentum geführt. Auf vielen Unternehmenssektoren hat sich die Politik der Bahn seitdem entscheidend geändert. So wurde seitdem nicht nur verstärkt in das Schienennetz und den Fahrzeugbestand investiert. Auch die Bahnhofsgebäude und ihr Umfeld wurden und werden vielerorts renoviert und in ihrem Erscheinungsbild aufgewertet. Gleichzeitig wurden aber in großem Umfang Arbeitsplätze abgebaut. Die Zahl der bei der Bahn Beschäftigten sank von 331.100 im Jahr 1994 auf 252.900 im Jahr 1998.²⁴ Schließlich intensiviert die DB AG auch ihre Bemühungen, wirtschaftlicher mit ihrem Eigentum umzugehen. Das hat zur Folge, daß weitere Strecken, auf denen nicht mehr genügend Passagiere befördert werden, stillgelegt werden. In der Zeit von September 1997 bis Dezember 1998 waren dies beispielsweise 87 Streckenabschnitte mit einer Gesamtlänge von rund 1031 km. Der Geschäftsbereich Netz der DB AG lobt sogar Anerkennungsprämien für Mitarbeiter aus, die entbehrliche Gleisanlagen und Weichen an die Leitung melden.²⁵ Auch im Güterverkehr läßt sich eine Konzentration auf lukrative Hauptstrecken ausmachen.²⁶ Durch diesen „Rückzug aus der Fläche“ fallen weitere Betriebsanlagen den Rationalisierungsbestrebungen und den veränderten Betriebsabläufen zum Opfer.²⁷ Es wurden massive Schließungen von Güterverkehrsstellen (GVSt) vorgenommen. 1995 bestanden noch 3.664 GVSt. Der Schließung von 746 GVSt standen dabei nur 40 Neueröffnungen gegenüber.²⁸ Unterhielt die Bundesbahn 1987 noch 269 Knotenpunkt- und 29 Rangierbahnhöfe, so sind heute nur noch 90 Knotenpunkt- und 14 Rangierbahnhöfe inklusive der ehemaligen Reichsbahnanlagen in Betrieb.²⁹

All diese Entwicklungen lassen nicht vermuten, daß die Bahn in der näheren Zukunft beabsichtigt, alte Flächen für die Bahnnutzung zu revitalisieren. Es ist vielmehr anzunehmen, daß die Bahn durch den Rückzug von nicht benötigten Flächen und deren Verwertung nach

²³ Lepper, Martin: Vision Zukunft: Projekt Bahn 21, in: Deine Bahn, 3, 1996.

²⁴ Vgl. Berliner Zeitung, 4.3.1999

²⁵ GB Netz zahlt Rückbauprämie, in: Bahn-Report, Nr. 1, 1999, S. 13

²⁶ Vgl. Monheim, Heiner: Die Bahn - Stütze einer ökologischen Verkehrsentwicklung, in: Renaissance der Bahnhöfe, a.a.O., S. 294 ff.

²⁷ siehe dazu ausführlich Kapitel 2.3.3

²⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Winfried Wolf u.a., in: Verkehrsnachrichten, Heft 1, 1999, S.10 ff.

²⁹ Telefonische Auskunft der AG Fahrweg vom 12.2.1999

dem Prinzip des größtmöglichen Profits zur Verbesserung ihres Betriebsergebnisses beitragen will.

2.2 Organisationsstruktur der Bahn nach der Bahnreform vom 1.1.1994

Im Jahr 1990 war die langanhaltende wirtschaftliche Talfahrt der Bahn auf einem Tiefpunkt angelangt. Eine Kombination nachteiliger Umstände hatte zu einer dramatischen Situation für die behördlich strukturierte Bahn geführt. Es bestand ein großer Nachholbedarf an Investitionen in die Infrastruktur. Während zwischen 1960 und 1992 450 Milliarden DM in den Ausbau des Fernstraßennetzes flossen, wurden nur 56 Milliarden DM für den Ausbau der Schienenwege bereitgestellt. Das Beamtenrecht verursachte Restriktionen auf dem Personalsektor, die für die privaten Wettbewerber vor allem auf dem Güterverkehrssektor nicht bestanden. Über Jahrzehnte hatte die Bahn nicht mehr wirtschaftlich gearbeitet. Seit 1990 wurde zudem die westdeutsche Bundesbahn mit der ostdeutschen Reichsbahn zusammengeführt, deren Betriebsanlagen und Fahrzeuge zum großen Teil in einem noch schlechteren Zustand waren als die der DB.³⁰

In den alten Bundesländern hatte es über die Jahre immer wieder Reformbestrebungen gegeben, die die Verbesserung der Bedingungen der DB zum Ziel hatten. Verschiedene Gesetzesinitiativen und Rationalisierungspläne, Gutachten und Investitionsprogramme wurden auf den Weg gebracht, ohne daß sie die oben beschriebenen Mißstände beseitigen konnten.³¹ Insgesamt hat es zwischen 1949 und 1990 16 Initiativen zur Reform der Bundesbahn gegeben, die jedoch im Ergebnis ihr Ziel nicht erreichten.³²

Die nunmehr 17. Initiative wurde maßgeblich von der Zielsetzung der Europäischen Union (EU) beeinflusst, die die Unabhängigkeit der europäischen Bahnunternehmen von staatlichen Einflüssen, die finanzielle Gesundung der Unternehmen, die Trennung der Eisenbahninfrastruktur vom Transportbereich sowie die Öffnung der Schienennetze für Dritte vorgab. Der erste Vorstandsvorsitzende der DB AG, Heinz Dürr, nannte die Bahnreform ein „Jahrhundertwerk“ und „eine der einschneidendsten Reformen in Deutschland überhaupt“.³³

Zusätzlich zu den durch die EU vorgegebenen Zielen beinhaltete die Bahnreform als weitere für Deutschland spezifische Schwerpunkte die Zusammenführung der Deutschen Bundesbahn (DB) und der Deutschen Reichsbahn (DR) sowie die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) zum 1.1.1996.

In einem ersten Schritt wurden am 1.1.1994 die DB und die DR sowie das Eigentum der Verwaltungsstelle für das ehemalige Reichsbahnvermögen (VdeR) in Berlin (West) im Bundeseisenbahnvermögen (BEV) fusioniert. Gleich darauf wurde aus diesem BEV die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DB AG) ausgegründet.

³⁰ DB AG (Hrsg.): Die Bahnreform, a.a.O., S. 3

³¹ eine ausführliche Schilderung aller Bestrebungen zur Verbesserung der DB zwischen 1951 und 1990 findet sich bei Dernbach, Lothar: Bahnreform '94 setzt Schlußstrich unter Staatsbahn-Ära, in: DB AG (Hrsg.): Die Bahnreform, a.a.O., S. 116 ff.

³² DB AG (Hrsg.): Die Bahnreform, a.a.O., S. 5

³³ Dürr, Heinz: Chancen einer privatwirtschaftlich organisierten Bahn, in: DB AG (Hrsg.): Die Bahnreform, a.a.O., S. 18

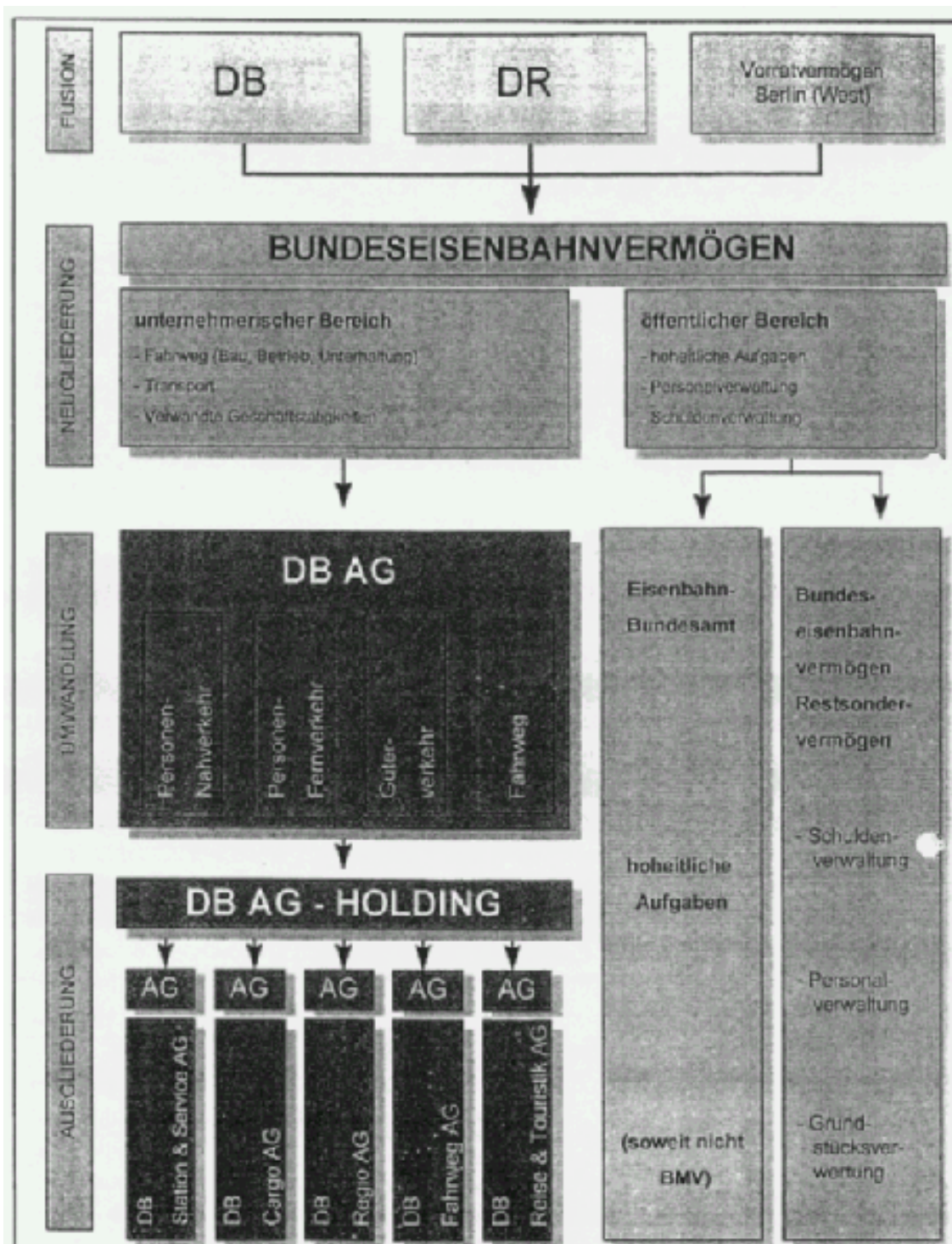


Abb. 2: Neustrukturierung der Bahn nach der Bahnreform, Quelle: Rippel, a.a.O.

Das BEV bekam als Sondervermögen des Bundes die Verwaltung der Altschulden der Bahn in Höhe von ca. 70 Milliarden DM, die Dienstaufsicht über alle bei der DB AG beschäftigten Beamten sowie die Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften und Immobilien, die nicht betriebsnotwendig sind, übertragen.

Als dritte Institution entstand das Eisenbahnbundesamt (EBA), das als nachgeordnete Behörde des Bundesverkehrsministeriums hoheitliche Aufgaben, wie z. B. die Planfeststellung für Schienenwege, wahrnimmt.

Um die Bahnreform zu ermöglichen, war ein umfangreiches Paket von Gesetzesänderungen nötig.³⁴ So mußten die Artikel 87e, 106a und 143a des Grundgesetzes geändert bzw. ergänzt werden. Zusätzlich wurde das Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG) verabschiedet. Es enthält als Artikelgesetz

- das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen (Artikel 1)
- das Gesetz über die Gründung einer Deutschen Bahn Aktiengesellschaft (Artikel 2)
- das Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (Artikel 3)
- das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Artikel 4)
- die Neufassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG, Artikel 5)
- sowie weitere 130 Änderungen und Ergänzungen anderer bestehender Gesetze und Verordnungen

2.2.1 Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DB AG)

Die DB AG ist nach § 2 und § 3 AEG ein öffentliches Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Zugleich ist sie ein privatwirtschaftlicher Konzern. Zum einen stellt die DB AG also in öffentlichem Auftrag Eisenbahninfrastruktur zur Verfügung. Zum anderen verfolgt sie privatwirtschaftlich das Unternehmensziel des Verkaufs von Schienenverkehrsdienstleistungen. Die DB AG erhält vom Staat keine direkten Subventionen mehr, wohl aber zweckgebundene Zuschüsse. Ihre Einnahmen erzielt sie vorrangig aus dem Verkauf von Verkehrsdienstleistungen und der Bereitstellung des Fahrwegs für andere Eisenbahnunternehmen, aber auch aus der Vermietung und Verpachtung von Ladenflächen in den Bahnhöfen sowie dem Verkauf von Flächen, die sie nicht mehr benötigt. Dazu kommen Zuschüsse und Darlehen für den Ausbau des Fahrwegs, für die Beseitigung ökologischer Altlasten auf dem Gebiet der ehemaligen DDR sowie für Personalmehrkosten, die aus dem Beamtenrecht entstehen.³⁵

Die DB AG ist in Geschäftsbereiche untergliedert. Direkt nach der Bahnreform existierten noch 9 Geschäftsbereiche (GB), aus denen in der Folgezeit durch Umstrukturierungen und Zusammenführungen die vier Geschäftsbereiche Personennahverkehr, Personenfernverkehr, Güterverkehr und Fahrweg entstanden. Mit der zweiten, internen Bahnreform am 1.1.1999 wurden daraus fünf Aktiengesellschaften, die unter dem Dach der DB AG-Holding bestehen. Dabei kam es neben den bisherigen vier GB, deren Nachfolger DB Regio AG, DB Reise & Touristik AG, DB Cargo AG und DB Fahrweg AG heißen, zur Gründung einer neuen AG „Station und Service“, die für die Personenbahnhöfe zuständig ist. Es ist beabsichtigt, mittelfristig das Aktienkapital für Außenstehende zu öffnen. Genauere

³⁴ vgl. hierzu Jobst, Dionys: Die Erstellung der Gesetzentwürfe zur Bahnreform und das Gesetzgebungsverfahren, in: DB AG (Hrsg.): Die Bahnreform, a.a.O., S. 28-39

³⁵ vgl. AS&P: Bahnflächen und Stadtentwicklung, a.a.O., S. 76

Details sind noch nicht festgelegt. Allerdings ist schon jetzt gesetzlich verankert, daß der Bund die Mehrheit der Anteile an der Fahrweg AG behalten muß.³⁶

2.2.2 Bundeseisenbahnvermögen (BEV)

Das BEV bleibt nach der Ausgliederung der DB AG als Privatunternehmen als Sondervermögen des Bundes mit drei Hauptaufgabenfeldern bestehen:

- Die bei den ehemaligen Staatsbahnen beschäftigten Beamten, die jetzt weiter für die DB AG arbeiten, werden offiziell durch das BEV beaufsichtigt. Da die DB AG als Privatunternehmen keine Beamten beschäftigen kann, hat das BEV die Dienstaufsicht über sie. Es ist auch für die Altersbezüge der aus dem Dienst ausgeschiedenen Beamten zuständig.
- Weiterhin verwaltet das BEV sämtliche Altschulden der ehemaligen Staatsbahnen. Sie belaufen sich auf ca. 70 Mrd. DM. Die DB AG konnte damit schuldenfrei als privatwirtschaftliches Unternehmen starten.
- Der dritte Schwerpunkt umfaßt die Verwaltung und Verwertung der zum Zeitpunkt der ersten Bahnreform nicht betriebsnotwendigen Liegenschaften der ehemaligen Staatsbahnen. Der Flächenbestand des BEV wird auf ca. 17.000 ha geschätzt, deren Verwertung einen Erlös erbringen soll, mit dem die Altschulden der ehemaligen Staatsbahnen abgebaut werden können.³⁷

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen sieht vor, daß das BEV zum 1.1.2004 aufgelöst werden kann, da die jetzigen Aufgaben dann abgearbeitet sein werden bzw. durch Folgestrukturen übernommen werden können. Parallelen zur Konzeption der Treuhand-Anstalt werden hier auffällig. Durch den Auftrag, die Liegenschaften bis zu einem gesetzten Termin möglichst gewinnbringend zu veräußern, ist das BEV ein wichtiger Akteur auf dem Feld der Stadtentwicklung.

2.2.3 Eisenbahn-Bundesamt (EBA)

Die dritte Institution, die aus der Neugliederung der Eisenbahn hervorgegangen ist, ist das Eisenbahn-Bundesamt.³⁸ Es nimmt als eine dem Bundesverkehrsministerium nachgeordnete Bundesbehörde die hoheitliche Aufsichts- und Genehmigungsfunktion für die Eisenbahnen des Bundes wahr. Die wichtigsten Funktionen des EBA umfassen:

- Planfeststellung und Plangenehmigung
- Genehmigungen für den Betrieb von Eisenbahninfrastruktur und für das Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen
- Stilllegung / Entwidmung von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen
- technische Aufsicht und Bauaufsicht über Fahrweg, Betrieb, Fahrzeuge und Werke
- Finanzaufsicht über Investitionen in den Fahrweg

³⁶ DB AG (Hrsg.), Die Bahnreform, a.a.O., S. 22

³⁷ Scholz, Carola: Verwirrspiel um Bahn-Immobilien, in: AKP, Nr.2, 1998, S. 40

³⁸ siehe hierzu: Eisenbahn-Bundesamt (Hrsg.): Das Eisenbahn-Bundesamt stellt sich vor, Bonn 1995

Die Zentrale des EBA ist in Bonn. Ferner existieren derzeit 15 Niederlassungen in Deutschland. Im Zusammenhang mit der Umnutzung von Bahnbrachen ist das EBA vor allem als Träger der Planungshoheit über die planfestgestellten Eisenbahnanlagen und damit Zuständiger für die Entwidmung nicht mehr betriebsnotwendiger Flächen von Bedeutung.

2.2.4 Die Deutsche Bahn Immobiliengesellschaft (DBImm) als Liegenschaftsmanager der DB AG

Nach der Bahnreform wurden die Liegenschaften der Bahn zunächst durch den Zentralbereich Immobilien verwaltet. Zum 1.1.1996 wurde als Tochtergesellschaft der DB AG die Deutsche Bahn Immobiliengesellschaft mbH (DBImm) gegründet. Der Zentralbereich Immobilien wurde sukzessive in die Struktur der neuen DBImm überführt.³⁹ Die DBImm verfügt über ca. 1600 Mitarbeiter, von denen etwa die Hälfte noch verbeamtet sind und von DB und DR übernommen wurden. Mit der Gründung der DBImm wurden zunächst hauptsächlich Immobilienkaufleute und Juristen eingestellt. In letzter Zeit kommen vermehrt Planer und Architekten hinzu.⁴⁰

Die Zentrale der DBImm hat ihren Sitz in Frankfurt/Main. Neben der Steuerung der Niederlassungen sowie übergeordneter Aktivitäten befinden sich hier auch die „Center of Competence“ für Projektentwicklung, Facility Management, Verkauf, Recht und Marketing.⁴¹ Daneben verfügt die DBImm über 39 Niederlassungen in Deutschland. Diese fungieren als erste Ansprechstationen für Gemeinden, Planer und Investoren. Einige Niederlassungen in den größeren Städten verfügen über eigene Projektentwicklungsabteilungen.⁴² Größere Projekte in anderen Regionen werden entweder von der Zentrale oder von den Niederlassungen mit Projektentwicklungsabteilungen mitbetreut. Für besondere Projekte, wie z.B. „Stuttgart 21“, existieren eigene Projektgruppen. Der Stellenwert der Projektentwicklung durch die DBImm ist in letzter Zeit gestiegen, da es immer seltener möglich ist, eine Fläche „wie sie steht und liegt“ zu verkaufen.⁴³ Die Arbeit der Projektentwicklungsabteilungen unterscheidet sich nicht wesentlich von anderen privaten Developern. Kernpunkte sind die Erstellung einer städtebaulichen Planung, die Schaffung von Baurecht sowie die Baureifmachung des Geländes.

Weitere Abteilungen in den Niederlassungen befassen sich mit dem Flächenmanagement sowie dem Verkauf bzw. der Vermietung der Flächen. Das Flächenmanagement umfaßt die Erfassung und Sicherung des Flächenbedarfs der Bahngesellschaften sowie die Standortsynchrisation innerhalb des Konzerns. Die Vermietung und Verpachtung nicht genutzter Flächen hat bei der Bahn Tradition. 1996 stand der Bahn-Konzern in ca. 40 000 Miet- und Pachtverträgen sowie weiteren Nutzungsvereinbarungen (z.B. Kreuzungsverträge)

³⁹ vgl. AS&P: Bahnflächen und Stadtentwicklung, a.a.O., S. 83

⁴⁰ nach Aussage von Vertretern der DBImm-Niederlassung Berlin

⁴¹ Rippel, Hans-Martin: Kooperationsverfahren zwischen der Deutschen Bahn Immobiliengesellschaft mbH und den Städten und Gemeinden bei der Umnutzung von Bahnflächen, Materialien zum Vortrag im 383. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin am 3. November 1998, S. 3

⁴² Diese Niederlassungen befinden sich in Berlin, Dresden, Düsseldorf, Erfurt, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Mainz, München, Schwerin und Stuttgart

⁴³ Gespräch mit Herrn Neumann, DBImm-Niederlassung Hamburg am 1.12.1998

mit Dritten. Die DBImm überprüft all diese Vertragsverhältnisse auf ihre wirtschaftliche Optimierbarkeit.⁴⁴

Als Tochterunternehmen der DB AG ist die DBImm nicht Eigentümer der Flächen, sondern über Geschäftsbesorgungsverträge und entsprechende Vollmachten mit den o.g. Aufgaben betraut. Nach der Aufteilung der Bahnflächen im Rahmen der zweiten Bahnreform fungiert die DBImm weiter als zentraler Ansprechpartner für alle Flächen der DB AG, da für Außenstehende schwer erkennbar ist, in wessen Eigentum sich welche Flächen genau befinden. Ausnahmen sind hier allerdings die Bahnhöfe sowie das System der Schienenwege.⁴⁵

Bei der Durchführung von bahninternen Entbehrlichkeitsprüfungen für Flächen, die zur Disposition stehen, ist die DBImm intern federführend zuständig.⁴⁶ Die Stellungnahmen der beteiligten Unternehmensbereiche werden bei den „Beauftragten für die Flächenfreistellung“ gebündelt.⁴⁷ Schließlich fungiert die DBImm auch als „Clearing-Stelle“, die die Bahn bei allen Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in Bauleitplanverfahren vertritt.⁴⁸

Die DBImm ist also damit beauftragt, alle Interessen der verschiedenen DB AG-Unternehmen bezüglich der Liegenschaften zu koordinieren und einheitlich nach außen zu vertreten. Damit hat die Bahn auf den häufig gemachten Vorwurf reagiert, es sei für Außenstehende schwer, einen zuständigen Ansprechpartner zu finden, der eindeutige Aussagen zu den Absichten der DB AG bezüglich einer bestimmten Fläche treffen kann. Allerdings verwundert die Einschränkung, daß die DBImm nicht für die Bahnhöfe und Schienenwege zuständig ist, zumal diese beiden Flächenkategorien bestimmt einen großen Teil des gesamten Flächenbesitzes ausmachen. Es ist deshalb zu befürchten, daß die Zuständigkeit bei der Bahn in vielen Fällen weiterhin für Außenstehende unklar sein wird.

2.3 Der Flächenbestand der Bahn

Eine Schätzung gibt den Grundbesitz von DB AG und BEV zum Zeitpunkt der Bahnreform 1994 mit 140.000 bis 150.000 ha auf ca. 250.000 Grundstücken an.⁴⁹ Damit ist die Bahn der größte Immobilieneigner Deutschlands. Es ist jedoch schwierig, einen genaueren Überblick über den Flächenbestand der Deutschen Bahn AG zu erhalten. In der Vergangenheit waren die gesamten Liegenschaften der Bahn nur unzureichend erfaßt. Eine bahninterne Schätzung aus dem Jahr 1986 vermutete, daß von damals 103.000 ha Gesamtfläche ca. 89.000 ha (das entspricht 86 %) der Kategorie „Bahn“ zugeordnet werden können und damit auf den Fahrweg und zweckgebundene Betriebsgrundstücke entfallen. Weitere 12.000 ha wurden nach dieser Schätzung für Eisenbahnerwohnungen, Lagerplätze und anderes

⁴⁴ Deutsche Bahn Immobilien Gesellschaft mbH: Ein kleiner Führer durch die Welt der DBImm, Frankfurt o.J., S. 11

⁴⁵ ebd.

⁴⁶ zur Entbehrlichkeitsprüfung siehe weiter unten Kapitel 4.1

⁴⁷ Gespräch mit Herrn Gieseler, DBImm-Niederlassung Berlin am 3.12.1998

⁴⁸ Gespräch mit Herrn Maass, DBImm-Niederlassung Berlin am 8.12.1998

⁴⁹ Scholz, Carola: Die Bahn und die Stadt, in: AKP, Nr. 2, 1998, S. 39

vorgehalten. Ca. 3.000 ha waren zu dieser Zeit frei verfügbar⁵⁰. Diese Art der Grundstückserfassung, die sich an der Nutzungsartensystematik der amtlichen Flächenstatistik orientierte, war sicher nicht ausreichend, um eine Aufteilung auf die Nachfolgeinstitutionen im Rahmen der Bahnreform vornehmen zu können. Es lagen zu dieser Zeit keine genaueren Zahlen hinsichtlich der tatsächlichen bzw. näher definierten Nutzungen der Flächen vor. Insbesondere der Anteil an disponiblen Flächen wurde von Experten als zu gering bemessen angesehen.⁵¹ Für die Bestände der Deutschen Reichsbahn muß eine ähnlich undeutliche Ausgangssituation angenommen werden, zumal hier die förmliche Planfeststellung als Unterscheidungskriterium für die Betriebsnotwendigkeit nicht herangezogen werden konnte.

2.3.1 Aufteilung der Flächen im Zuge der Bahnreform

Ein zentraler Punkt bei der Bahnreform 1994 war die Aufteilung der Liegenschaften auf die DB AG bzw. das BEV. Maßgebliches Kriterium war hierbei die „Betriebsnotwendigkeit“ der Flächen. Für eine Vielzahl von Flächen war die Zuteilung nach diesem Kriterium unproblematisch. Die täglich befahrenen Trassen und Bahnhöfe waren selbstverständlich betriebsnotwendig, Eisenbahnerwohnungen oder Sport- und Kleingartenanlagen waren dagegen nicht für den Bahnbetrieb erforderlich. Allerdings kam es für eine nicht unerhebliche Anzahl von Liegenschaften zu Streitigkeiten. Jahrzehntlang nicht mehr genutzte Bahnflächen, auf denen zum Teil sogar schon die Schienen demontiert waren, waren noch immer offiziell planfestgestellte Bahnflächen. Alte Lagerhallen und Werkstätten, die schon seit längerem an Drittnutzer verpachtet waren, wurden von der DB AG mit dem Hinweis auf eine bevorstehende Umstrukturierung als zukünftig betriebsnotwendig bezeichnet. Die einzelnen Flurstücke, auf denen sich Bahnanlagen befinden, sind zum Teil sehr groß, so daß sich auf ihnen sowohl betriebsnotwendige als auch nicht betriebsnotwendige Anlagen befinden können. Ein weiteres Problem lag in der Tatsache, daß durch die Wiedervereinigung, aber auch durch die Bahnreform selbst, viele Bahnanlagen neu strukturiert wurden. Besonders in Berlin bestand für viele seit langem stillgelegte Bahnanlagen Unklarheit darüber, ob sie zu einem späteren Zeitpunkt wieder eine Rolle für den Bahnbetrieb spielen könnten.

Da also eine eindeutige und abschließende Zuordnung aller Flächen zu DB AG bzw. BEV zum Zeitpunkt der Bahnreform nicht möglich war, wurde folgende vorläufige Lösung gefunden:⁵²

- Geschätzte 130.000 ha als betriebsnotwendig definierte Flächen gingen in den Besitz der DB AG über.
- Die verbliebenen ca. 17.000 ha wurden zunächst dem BEV zugeschlagen. Allerdings hat die DB AG vorläufig für Flächen, deren Betriebsnotwendigkeit strittig war, weiter die Verfügungsgewalt.
- Für ein Paket von ca. 4.000 entbehrlichen Liegenschaften wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen DB AG, BEV und den Bundesministerien für Finanzen und Verkehr getroffen. Diese Liegenschaften, von deren Verkauf man in einem Zeitraum

⁵⁰ BM Bau, a.a.O., S. K II

⁵¹ ebd.

von 15 Jahren Erlöse von 13,4 Milliarden DM erwartet, sollen für den Haushalt des BEV verwertet werden. Mit der Verwertung der Flächen ist die von der DB AG gegründete Eisenbahn Immobilien Management GmbH (EIM) befaßt.

⁵² vgl. Scholz, Carola: Verwirrspiel um Bahn-Immobilien, a.a.O., S. 40

Das Ergebnis dieses „großen Flächenpokers“⁵³ zeigt, daß das ursprüngliche Ziel, alle nicht betriebsnotwendigen Flächen zum Zweck der Altschuldentilgung beim BEV zu belassen, nicht erreicht werden konnte. Es ist nicht von der Hand zu weisen und aus Sicht der DB AG verständlich, daß sie bei der Bahnreform möglichst viele der Flächen als bahnnotwendig bezeichnet hat, obwohl nicht wenige dieser gerade noch bahnnotwendig gewesenen Flächen kurz darauf durch die DB AG selbst veräußert wurden. Zu diesen Flächen zählen beispielsweise auch die Liegenschaften, die nun im Rahmen des Projekts „Stuttgart 21“ verwertet werden, aber auch viele der in dieser Arbeit vorgestellten Beispielflächen.

Mit der zweiten Stufe der Bahnreform werden 1999 die Liegenschaften auf die ehemaligen Geschäftsbereiche, die nun zu Aktiengesellschaften geworden sind, aufgeteilt. So erhalten die AGs Fahrweg und Station & Service volles juristisches Eigentum für ihre Immobilien. Die anderen Flächen verbleiben offiziell im Eigentum der DB AG-Holding. Die AGs Reise und Touristik, Regio und Cargo erhalten für die ihnen zugeordneten Immobilien langfristige Nutzungsverträge. Zu diesem Zweck mußte zuvor ein Flächenkataster aufgestellt werden, das die Flächen nach ihren verschiedenen betrieblichen Nutzungen unterscheidet, damit sie den entsprechenden AGs zugeteilt werden konnten. Außerdem war der Wert der Flächen, die die DB AG bei der „ersten Bahnreform“ bekommen hatte, zunächst mit einem pauschalen Garantiebtrag von 5 Mrd. DM in die Eröffnungsbilanz eingestellt worden, der durch einen exakteren Wert ersetzt werden sollte, sobald alle Liegenschaften mit Buchwerten versehen worden waren.⁵⁴

Dieses sogenannte „EBAL“-Projekt (Erhebung und bilanzielle Bewertung aller Liegenschaften der DB AG) wurde 1997 abgeschlossen. Im Rahmen des EBAL-Projekts wurden die einzelnen Flächen nach handelsrechtlichen Vorschriften bewertet.⁵⁵ Die neu ermittelten Buchwerte aller Flächen ergeben in der Addition einen Betrag, der deutlich über diesen bisher angesetzten Garantiebtrag hinausgeht.⁵⁶ Außerdem wurde eine genauere Kategorisierung der Nutzungen vorgenommen, die eine Aufteilung der Flächen auf die verschiedenen Nachfolge-AGs der Bahn ermöglicht.

Die DBImm sieht sich leider nicht in der Lage, nähere Informationen über dieses für die räumliche Planung sehr wichtige Projekt zur Verfügung zu stellen. Sie beruft sich dabei auf ihr Betriebsgeheimnis. Es war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, Zahlen über den aktuellen Flächenbestand der DB AG, die Aufteilung der Flächen auf die neuen AGs sowie die jeweiligen Anteile der einzelnen Nutzungen an der Gesamtfläche zu erhalten.

⁵³ ebd.

⁵⁴ DB AG (Hrsg.): Geschäftsbericht 1997, Berlin Frankfurt, S. 74

⁵⁵ Zu den Besonderheiten bei der Wertermittlung für Bahnflächen siehe Kapitel 5.3

⁵⁶ Gespräch mit Herrn Neumann, DBImm-Niederlassung Hamburg am 1.12.1998. Zur Problematik der Wertermittlung der Bahnflächen vgl. Kapitel 4.3

2.3.2 Umfang an disponiblen Flächen

Eine Angabe über den tatsächlichen Umfang an disponiblen Flächen kann von der Bahn nicht gemacht werden. Diese könnte aber ohnehin nur unter großen Vorbehalten erfolgen. Die tatsächliche Disponibilität einer Fläche hängt oftmals von perspektivischen Entscheidungen der Bahn sowie anderen Rahmenbedingungen ab. Eine Reihe von verkehrspolitischen Fragestellungen tritt in diesem Zusammenhang auf: Will man sich in Zukunft auf wenige hochqualifizierte Dienstleistungen beschränken? Soll das Verkehrsangebot auch für die dünner besiedelten Gebiete aufrecht erhalten werden? Wie wird sich der schienengebundene Güterverkehr entwickeln? In welche Geschäftszweige soll schwerpunktmäßig investiert werden? Viele dieser Fragen können derzeit nicht beantwortet werden bzw. lassen sich generell nicht abschließend klären. Außerdem sind viele Flächen derzeit zwar noch genutzt, jedoch in einer geringen Intensität. Eine Zusammenfassung verschiedener bahnbetrieblicher Abläufe auf einer Fläche würde sicherlich zur Entbehrlichkeit einiger Anlagen führen. Jedoch ist eine solche Verlagerung von Teilbetrieben oft mit einem erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand verbunden.⁵⁷

Es kann also nicht mit einer Zahl gesagt werden, wieviel Hektar Bahnfläche „übrig“ sind. Allerdings können die Flächen, die im Zuge der ersten Bahnreform dem Bundeseisenbahnvermögen zugeschlagen wurden, als bahnbetrieblich disponibel angesehen werden. Schließlich wurden sie dem BEV mit der Maßgabe übertragen, daß sie innerhalb von 10 Jahren zur Deckung der Altschulden von DB und DR veräußert werden sollen.⁵⁸ Einschränkend ist allerdings dazu zu sagen, daß es sich hierbei nicht ausschließlich um Brachflächen handelt. In einer Vielzahl der Fälle befinden sich auf den Liegenschaften des BEV Eisenbahnerwohnungen, Sozialeinrichtungen (z.B. Sportplätze) sowie andere nicht bahnbetriebsnotwendige Nutzungen. Außerdem ist auch hier die endgültige Zuordnung vieler Flächen zum BEV noch strittig.

Obwohl also eine umfassende Flächenbilanz aller Bahnflächen mittlerweile vorliegt, ist sie für die Allgemeinheit nicht zugänglich. Angesichts der Tatsache, daß die Bahn einen der größten Flächeneigentümer in Deutschland darstellt und es sich zudem immer noch um ein Unternehmen handelt, das sich in staatlichem Eigentum befindet, ist dieser Zustand zu bedauern. Einschätzungen der in den Beispielstädten befragten Fachleute, die sich mit der Umnutzung von Bahnflächen befassen, zeigen jedoch, daß es sich bundesweit um mehrere tausend Hektar Fläche handeln muß, die für eine Umnutzung in Frage kommen können. Krautberger beziffert das Potential an frei werdenden Bahnflächen in städtischer Lage mit bundesweit 8.000 ha.⁵⁹ In Berlin betrug 1994 der gesamte Grundbesitz der Bahn 3.280 ha. Das ist in etwa die Größe des Stadtbezirks Steglitz. Das Büro Albert Speer & Partner (AS&P) geht in einer Schätzung für Berlin davon aus, daß ca. 30 % der gesamten Berliner Bahnflächen (also rund 1.000 ha) kurz- und mittelfristig disponibel sind.⁶⁰ Diese Zahl ist im Vergleich zu den anderen untersuchten Städten sehr hoch. In diesen liegt der Anteil

⁵⁷ Vgl. hierzu z.B. das Umnutzungsprojekt Berlin-Grunewald, Kapitel 4.3.5

⁵⁸ Scholz, Carola: Die Bahn und die Stadt, a.a.O., S. 39

⁵⁹ zit. in: Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH (FIRU) Kaiserslautern: Konversion - Stadtplanung auf Militärflächen, Bonn 1997, S. 225

⁶⁰ AS&P: a.a.O., S. 9

disponibler Bahnflächen zwischen 100 und 200 ha. Allein in den im Rahmen dieser Arbeit untersuchten sechs Beispielstädten kann somit für insgesamt ca. 1.600 ha Bahnflächen mit deren Freiwerden gerechnet werden.⁶¹

2.3.3 Unterteilung der Flächen nach betrieblicher Nutzung

Es erscheint sinnvoll, die Bahnbrachen nach ihren bisherigen Funktionen innerhalb des Bahnbetriebs zu unterscheiden. Es kann davon ausgegangen werden, daß Flächen, die jeweils gleichen bzw. ähnlichen bahnbetrieblichen Abläufen dienen, ähnliche Eigenschaften haben und daß die planerische Behandlung dieser Flächen vergleichbare Probleme aufwirft. Die Liegenschaften der Bahn lassen sich in vier Hauptgruppen unterteilen, die sich nach ihrer Bedeutung für die Stadtentwicklung voneinander unterscheiden.

- Flächenhafte Betriebsanlagen (Güter-, Rangierbahnhöfe, Ausbesserungswerke u.ä.)
- Personenbahnhöfe
- Gleistrassen
- andere, nicht betriebsnotwendige Flächen (Wohngebäude, Kleingärten, Sportplätze, Verwaltungsgebäude u.ä.)

Im folgenden werden diese vier Kategorien hinsichtlich ihrer Relevanz für die Stadtentwicklung beschrieben. Dabei wird der Schwerpunkt auf die flächenhaften Betriebsanlagen gelegt, weil diese den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit darstellen. Gleichwohl ist auch der Umgang mit den anderen Liegenschaftstypen der Bahn für die Stadtplanung aus verschiedenen Gründen von Bedeutung.

Flächenhafte Betriebsanlagen

Diese Kategorie beinhaltet sicherlich die größten Potentiale an entbehrlichen Flächen. In den letzten Jahrzehnten erwuchs dem Gütertransport mit der Bahn durch den Ausbau des Straßennetzes eine immer größere Konkurrenz. Wurden 1960 noch 44 % des gesamten Güterverkehrs per Bahn abgewickelt, so waren es 1992 nur noch 22 %.⁶² In die Infrastruktur der Güterbahn wurde in der Vergangenheit nur wenig investiert, weswegen der überwiegende Anteil der technischen Anlagen veraltet ist. Auch die Betriebsabläufe wurden zunächst nur unzureichend rationalisiert, so daß der Transport von Gütern auf der Schiene in weiten Teilen nicht konkurrenzfähig mit der Straße war. Veränderte Produktions- und Lagerungsmethoden (Just-in-time) sowie die Veränderung der Art der zu transportierenden Güter (weg von Massengütern, hin zu Stückgütern) hatten zur Folge, daß der Transport per LKW in vielen Fällen schneller und flexibler abgewickelt werden kann als mit der Bahn.⁶³ Zuletzt hat sogar die Post sich größtenteils vom Transport ihrer Sendungen mit der Bahn verabschiedet und vielfach neue Frachtzentren an den Stadträndern eingerichtet, die sich in

⁶¹ Diese Schätzung erfolgt aufgrund von Angaben der befragten Experten sowie von überschlägigen Berechnungen. Sie muß daher als sehr unsicher bezeichnet werden.

⁶² Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: a.a.O., S. 5

⁶³ Vgl. Aberle, Gerd: Zukunftsperspektiven der Deutschen Bundesbahn, Heidelberg 1988, S. 31 ff.

günstiger Lage zur Autobahn befinden und einen umfassenden Transport per LKW ermöglichen.⁶⁴

⁶⁴ so z.B. in Braunschweig: Große Teile des Postamts am Hauptbahnhof wurden in ein neues Frachtpostzentrum in der Nähe der Stadtautobahn verlagert.

Abgesehen von diesem Rückgang der Gesamtmenge der zu transportierenden Güter setzen sich mittlerweile auch bei der Bahn neue technische und organisatorische Transportkonzepte durch, die einen geringeren Aufwand an Personal und Fläche erfordern. Die neuen Betriebsabläufe machen sich besonders bei den Rangierbahnhöfen bemerkbar. Seit 1975 verfolgte die Bundesbahn das „Knotenpunktsystem“.⁶⁵ Durch Konzentration der Rangiertätigkeit auf wenige zentrale, gut ausgebaute Rangierbahnhöfe werden etliche ältere Anlagen überflüssig. Dabei ist zu unterscheiden zwischen „Knotenpunktbahnhöfen“, auf denen die Ladungen verschiedener „Satelliten“⁶⁶ regional zusammengestellt werden. Mehrere Knotenpunktbahnhöfe sind wiederum einem verbleibenden „Rangierbahnhof“ mit überörtlicher Funktion zugeordnet, auf dem die Züge für den Fernverkehr zusammengestellt werden. Die ehemaligen Rangierbahnhöfe, die zu Knotenpunktbahnhöfen herabgestuft wurden, verloren dabei einen Teil der Rangiertätigkeit, technische Infrastruktur und Personal, während die Satellitenbahnhöfe meist unbesetzt sind. Vielfach wurden dadurch mehr oder weniger große Flächenanteile obsolet. Eine bahnbetriebliche Nachnutzung konnte nur auf wenigen Flächen realisiert werden.

Die Zahl der Knotenpunktbahnhöfe ist für das Gebiet der Deutschen Bundesbahn von 598 Anlagen im Jahr 1975 auf 269 im Jahr 1987 zurückgegangen. Die Zahl der Rangierbahnhöfe mit überörtlicher Bedeutung nahm im selben Zeitraum von 135 auf 29 ab.⁶⁷ Seitdem hat sich die Zahl der benötigten Anlagen noch einmal deutlich verringert. Heute werden von der DB AG nur noch 90 Knotenpunktbahnhöfe sowie 14 Rangierbahnhöfe mit überörtlicher Funktion betrieben.⁶⁸ Dieser neuerliche Rückgang ist umso gravierender, wenn man in Betracht zieht, daß die zu bedienende Fläche durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten in der Zwischenzeit um ein Drittel angewachsen ist.

Durch die Herabstufung von ehemaligen Rangier- zu Knotenpunktbahnhöfen bzw. Satelliten ergibt sich regelmäßig auf Güterbahnhofsanlagen das Bild, daß sie zwar noch genutzt werden, in ihrer Dimensionierung jedoch deutlich über den für den Betrieb benötigten Flächenbedarf hinaus gehen. Ein verbleibender Restbetrieb macht aber die Umnutzung der frei gewordenen Fläche komplizierter, da z.B. die Immissionen, die vom Rangierbetrieb ausgehen, bestimmte Nachbarnutzungen von vornherein ausschließen. Bei einem auf dem Gelände verbleibenden Restbetrieb kommt wohl regelmäßig nur eine gewerblich-industrielle Neunutzung der überschüssigen Flächen in Frage. Derzeit sind auf vielen Güterbahnhöfen bereits „wilde Gewerbegebiete“ vorhanden, die dadurch entstanden sind, daß die Bahn in der Vergangenheit nicht mehr benötigte Flächen auf ihrem Gelände an Gewerbetreibende verpachtete. Diese Praxis, die die Planungshoheit der Gemeinden mißachtete, wird von Netzel als „kalte Umnutzung“ bezeichnet.⁶⁹

⁶⁵ Vgl. Schönfeld, Hans: Die Bahnhöfe der DB für den Güterverkehr, in: DB Nr. 9, 1982, S. 665 ff.

⁶⁶ gelegentlich werden diese Anlagen auch als „Tarifpunkte“ bezeichnet

⁶⁷ zur Entwicklung des Flächenbedarfs für den Güterverkehr bis zum Jahr 1985 vgl. BM Bau (Hrsg.): a.a.O., S. 12 ff.

⁶⁸ Telefonische Auskunft der AG Fahrweg vom 12.2.1999

⁶⁹ Netzel, Ulf-Roman: Kommunales Planen und Handeln bei Flächen und Anlagen der Deutschen Bundesbahn, Dortmund 1993, S. 32

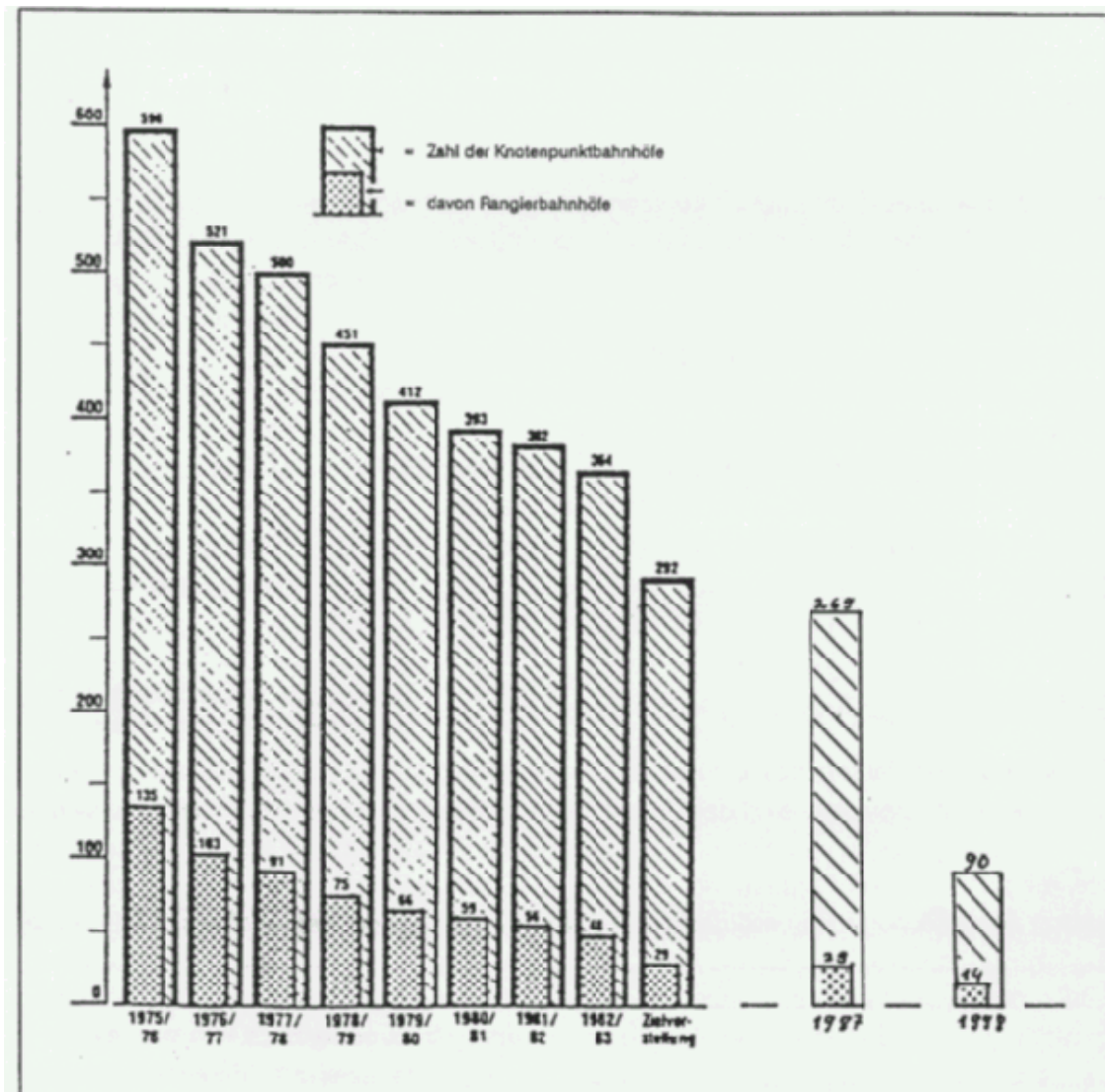


Abb. 3: Rückgang der Knotenpunkt- und Rangierbahnhöfe, Quelle: BMBau, a.a.O., S. 16

Die Anlagen der Güterbahn liegen normalerweise nicht außerhalb der Stadt, sondern wurden im Zuge des Streckenausbaus der Bahn zu einer Zeit eingerichtet, in der die Städte noch im Wachsen begriffen waren. Damit bedeutet ihr Freiwerden auch mit einem Schlag die Verfügbarkeit über mehrere Hektar freier Fläche in bebautem städtischen Zusammenhang, wenngleich die Struktur der Umgebung dieser Bahnanlagen häufig unter deren bahnbetrieblicher Nutzung litt. Im Umgang mit den obsoleten Güterverkehrsflächen der Bahn ergeben sich für die Stadtentwicklung damit große Probleme, aber auch große Chancen. Aufgrund der z.T. beträchtlichen Ausmaße dieser Brachen ist anzunehmen, daß eine städtebauliche Neuordnung mit einem nicht geringen Aufwand und über einen längeren Zeitraum hinweg erforderlich ist.

Für Ausbesserungswerke und sonstige Betriebsanlagen wie Abstellbahnhöfe, Lokschuppen u.ä. gelten ähnliche Bedingungen wie für die Anlagen der Güterbahn: Sie befinden sich ebenso normalerweise nicht an den „ersten Adressen“ der Bahn, den Hauptpersonnenbahnhöfen, sondern häufig in nicht unbedingt hochwertigen Innenstadtrandlagen. Die Anlagen können eine beträchtliche Flächenausdehnung haben.

Üblicherweise beinhalten sie Werkstattgebäude oder ähnliche Hallen. Aufgrund der Vornutzung muß häufig von einer Kontamination mit Altlasten ausgegangen werden.

Betriebs- und Ausbesserungswerke wurden bereits in der Vergangenheit (70er und 80er Jahre) in vielen Orten stillgelegt. Durch den Wechsel der Antriebsart (Diesel- und Elektroloks statt Dampflokomotiven) hat es im Bereich der Wartung und Instandhaltung der Züge in den letzten Jahrzehnten massive Veränderungen gegeben, die in großem Ausmaß dazu führten, daß Anlagen, die früher für den Bahnbetrieb notwendig waren, überflüssig wurden. Gerade die Eisenbahnausbesserungswerke waren große, personalintensive Betriebe, die mit großen Fabriken vergleichbar sind. Die Stilllegungen der Ausbesserungswerke hatten nicht nur einen Verlust von Arbeitsplätzen, sondern auch das Brachfallen großer innerstädtischer Flächen zur Folge. Die zurückbleibenden Hallen sind häufig denkmalwürdig.⁷⁰ Die Grundstücke der Werke sind oft bereits entwidmet, so daß im Prinzip ein „normales“ Bauleitplanverfahren durchgeführt werden kann. In anderen Fällen unterliegen sie noch der Planfeststellung.

Personenbahnhöfe

Die Aufwertung von Personenbahnhöfen und ihrem Umfeld in den großen Städten ist in aller Munde.⁷¹ Bekannte Beispiele sind der Umbau des Leipziger Hauptbahnhofs sowie die Verlagerung des Stuttgarter Hauptbahnhofes unter die Erde. Im zweiten Fall werden dadurch die Gleise, die zum früheren Kopfbahnhof führen, frei. Durch die Umnutzung und Vermarktung dieser frei werdenden Flächen soll das Tunnelbauprojekt finanziert werden.

Die Bahn hat darüber hinaus in vielen anderen Städten mit mehr oder weniger umfangreichen Maßnahmen zur Aufwertung der Personenbahnhöfe begonnen. Zum einen werden dabei die Gebäude selbst renoviert sowie die Bahnhofshallen mit z.T. neuen Nutzungen (Einzelhandel) versehen. Zum anderen wird aber auch in diesem Zusammenhang das direkte Umfeld des Bahnhofs (Bahnhofsvorplatz, angrenzende Bahnanlagen) neu organisiert.

Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) nach der Bahnreform bewirkte einen „Durchbruch“ bei der Verbesserung des Angebots im Schienenpersonennahverkehr. Damit verbunden ist ein zunehmendes Interesse kleinerer Gemeinden für ihre Bahnhöfe und deren Umfeld.⁷² Kleinere Bahnhöfe (z.B. in Vororten) können durch eine Verbesserung des Serviceangebots und des Umfeldes ihre Funktion als Subzentrum festigen. Da sich die Stadtentwicklungspläne oft bei der Anlage der Siedlungsstruktur am bestehenden SPNV-Netz orientieren, ist eine Festigung der Funktion solcher Bahnhöfe auch städtebaulich zu unterstützen. Die Stärkung der zentralörtlichen Funktion eines kleinen Bahnhofs und die Attraktivierung seines städtebaulichen Umfeldes können häufig das durch die Verbesserung des Verkehrsangebots erreichte höhere

⁷⁰ BMBau (Hrsg.): a.a.O., S. 170 f.

⁷¹ einen Einstieg in die Thematik der Neu- und Umbauprojekte von Personenbahnhöfen liefert: Renaissance der Bahnhöfe, Die Stadt im 21. Jahrhundert, Ausstellungskatalog, Berlin 1997

⁷² Vgl. dazu und zur Situation kleinerer und mittlerer Bahnhöfe insgesamt Schulz, Jochen: Die Renaissance der Bahnhöfe - Welche Bahnhöfe braucht ein modernes Regionalverkehrssystem?, unveröffentlichte Diplomarbeit, Berlin 1998.

Fahrgastaufkommen im SPNV unterstützen. In mehreren Bundesländern laufen derzeit Programme zur Verbesserung der Situation an kleinen und mittleren Bahnhöfen, so z. B. in Brandenburg und Rheinland Pfalz.⁷³

In Einzelfällen werden auch heute noch einige kleinere Bahnhofsgebäude an Nebenstrecken geschlossen, z.B. im Zusammenhang mit der Stilllegung einer Trasse. Für die Gebäude kommen verschiedene Nachnutzungen in Betracht. Der Prozeß der Bahnhofsstilllegung besteht schon seit Jahrzehnten, und es gibt gerade im ländlichen Raum eine Reihe von Beispielen für Nachnutzungen, z.B. als Gaststätte, Schule, Wohnhaus, Jugendzentrum. Bei dieser Fragestellung geht es hauptsächlich um die Umnutzung der Gebäude und weniger um das Flächenrecycling.⁷⁴

Im eigentlichen Sinne werden also die Bahnhöfe nur selten aufgegeben, sondern ihre Funktion wird im Gegenteil gestärkt. Im Zusammenhang mit diesen Neuordnungen werden aber sicherlich auch einzelne, zuvor durch den Bahnbetrieb genutzte Flächen entbehrlich und einer neuen Nutzung zugeführt. Insbesondere die „Bahnhofsrückseiten“ erhalten oft neue Funktionen und werden als Zugangsseiten für den Personenverkehr neu erschlossen.⁷⁵

Gleisanlagen

Die Stilllegung von Gleistrassen hat oftmals bedeutende Auswirkungen für die Ortsentwicklung, insbesondere im ländlichen Raum. Wird eine Bahnnebenstrecke mangels Kundschaft stillgelegt, bedeutet das nicht selten die komplette Abkoppelung mehrerer Gemeinden vom Streckennetz der Bahn. Vielfach trifft eine solche Streckenstilllegung auf heftige Reaktionen der betroffenen Bevölkerung. In diesem Zusammenhang wird auch die Faszination deutlich, die vom „Mythos Eisenbahn“ noch immer ausgeht.

Für die bauliche Nachnutzung bieten die durch die Streckenstilllegung freiwerdenden Flächen wenig Möglichkeiten. Durch die geringe Breite des Grundstücks lassen sich in der Regel keine Gebäude errichten. Allerdings üben Gleistrassen häufig eine starke Trennwirkung auf die benachbarten Stadträume aus, die mit der Stilllegung und einer Umnutzung entfallen kann. Überdies bieten aufgegebene Gleistrassen Möglichkeiten zur Einrichtung neuer innerstädtischer Verbindungen. Denkbar sind auf solchen Flächen Radwanderwege, Grünzüge, aber auch Strecken des ÖPNV. Im Umkreis größerer Städte werden stillgelegte Eisenbahntrassen in Überlegungen zur Erweiterung des Straßenbahnnetzes in die Region einbezogen.⁷⁶

⁷³ Vgl. MSWV des Landes Brandenburg (Hrsg.): Entwicklung von Bahnhofsumfeldern – Investieren in die Zu(g)kunft, Schriftenreihe Heft 16, Potsdam 1995 sowie Boczek, Barbara; Christ, Wolfgang; Loose, Willi; Lückig, Gero: Umweltbahnhof Rheinland-Pfalz, Planungshandbuch, Freiburg 1997

⁷⁴ Vgl. AS&P: Bahnflächen und Stadtentwicklung, a.a.O., S. 15 f.

⁷⁵ z.B. die Hauptbahnhöfe in Göttingen und Regensburg. Einen guten Überblick über den Umbau der Bahnhofsgebäude liefert die Ausstellung „Bahnhöfe der Zukunft“ der Deutschen Bahn AG

⁷⁶ so z.B. in Karlsruhe, Kassel und Heidelberg/Mannheim. Die Stadt Braunschweig beabsichtigt, ein stillgelegtes Industriegleis der Bahn in einen Radweg umzuwandeln

Andere nicht betriebsnotwendige Flächen der Bahn:

Die sonstigen Flächen in Besitz der Bahn unterscheiden sich zwar nicht unbedingt von anderen städtischen Flächen, werden aber aufgrund der Neuorganisation der Bahn durch DBImm und EIM verstärkt auf den Markt gebracht. Auch sie sind von Relevanz für die Stadtentwicklung, da die Bahn nicht selten eine höhere wirtschaftliche Ausnutzung dieser Areale beabsichtigt. Unter diese Kategorie fallen sämtliche sonstigen Flächen, die sich zwar in Bahnbesitz befinden, jedoch mit dem eigentlichen Bahnbetrieb nichts zu tun haben, wie Kleingartenanlagen, Eisenbahnerwohnungen, Sportanlagen u.ä. Es kann sich bei diesen Flächen auch um reine Brachen handeln, die ursprünglich in den Besitz der Bahn gelangt waren, um sie für den Bahnbetrieb zu nutzen. Aus verschiedenen Gründen kam es dann aber nicht mehr zu diesen Vorhaben, so z.B. in Berlin auf Flächen, die nach der Teilung der Stadt nicht mehr für ursprünglich angestrebte Bahnprojekte erforderlich waren.⁷⁷

Obwohl diese Flächen nicht von vornherein „mit bloßem Auge“ als Bahnflächen zu erkennen sind, kann es durchaus sein, daß sie planfestgestellt sind. In der Mehrzahl der Fälle ist das aber nicht zu vermuten. Aufgrund der vom Bahnbetrieb schon weit entfernten derzeitigen Nutzung ist regelmäßig davon auszugehen, daß sie bei der ersten Bahnreform 1994 dem Besitz des BEV zugeschlagen worden sind. Gleiches gilt für die Mehrzahl der Verwaltungsgebäude, die bei der Bahnreform als „nicht betriebsnotwendig“ eingestuft wurden. Nutzt die DB AG diese Gebäude weiterhin, muß sie dem BEV Miete zahlen.⁷⁸

Zusammenfassung

Durch die Einteilung der Bahnflächen in verschiedene Kategorien wird deutlich, daß es eine Vielzahl von Typen bei der Betrachtung von Bahnbrachen gibt. Für die Stadtentwicklung sind alle Kategorien aus verschiedenen Gründen von Bedeutung:

⁷⁷ Das Gelände der sog. „Geisterstadt“ in Lichterfelde, das zuletzt vom amerikanischen Militär genutzt wurde, befand sich im Besitz der Bahn, die es vor dem Krieg erworben hatte, um darauf ein Ausbesserungswerk zu errichten. Im Zuge der Bahnreform ging es in den Besitz des BEV über und wird nun durch die Eisenbahn-Immobilien-gesellschaft (EIM) städtebaulich entwickelt und vermarktet.

⁷⁸ Vgl. AS&P: Bahnflächen und Stadtentwicklung, a.a.O., S. 18

flächenhafte Betriebsanlagen	Personenbahnhöfe	Gleistrassen	sonstige, nicht betriebsnotwendige Flächen
Durch ihr Brachfallen werden enorme Flächen, die häufig innerhalb der Städte liegen, neu nutzbar. Bei der Wiedernutzbarmachung dieser Flächen muß mit ähnlichen Problemen gerechnet werden, die bereits durch das Flächenrecycling von Industrie- und Militärbrachen bekannt sind.	Durch ihre Aufwertung wird auch das städtische Umfeld einer neuen Lagegunst zugeführt. Häufig werden die Personenbahnhöfe im Paket mit der städtischen Umgebung aufgewertet. Sie sind eigentlich nicht als Bahnbrachen zu bezeichnen. Kleinere, stillgelegte Personenbahnhöfe können durch verschiedene Nutzungen neu belegt werden.	Durch ihre Stilllegung wird die Barrierewirkung, die von einem Bahngleis ausgeht, aufgehoben und die Möglichkeit zur Neuanlage einer innerstädtischen Verkehrsverbindung (Radweg, Fußweg, Straßenbahn) oder eines Grünzugs gegeben.	Sie unterscheiden sich zwar nicht unbedingt von anderen städtischen Brachen, werden aber aufgrund der Neuorganisation der Bahn durch DBImm und EIM verstärkt auf den Markt gebracht.

Tabelle 1: Typisierung der Bahnflächen nach ihrer Nutzung

Die einzelnen Flächen sind innerhalb ihrer Kategorien miteinander relativ gut vergleichbar. Die Personenbahnhöfe der Städte entstanden überwiegend zur gleichen Zeit und liegen innerhalb des Stadtgebietes oft an der Grenze der alten Stadt, die dann um den Personenbahnhof herum weiter wuchs. Eisenbahntrassen unterscheiden sich höchstens durch die Anzahl der nebeneinander liegenden Gleise und die Lage auf einem Bahndamm, in einer Senke oder auf dem Höhengniveau der Umgebung. Auch die Rangierbahnhöfe ähneln einander in Funktion, Form und Fläche.

Flächen verschiedener Kategorien lassen sich dagegen miteinander nur schwer vergleichen. Außer der Gemeinsamkeit, daß sie sich alle im Eigentum der DB AG des BEV befinden und (meistens) einmal bahnbetrieblich genutzt wurden, weisen sie eine Reihe von Unterschieden auf, die einen Vergleich untereinander nicht sinnvoll erscheinen lassen. Für ein neu zu ordnendes Umfeld eines städtischen Hauptbahnhofs gelten andere Kriterien bezüglich Lage, Vermarktbarkeit und stadtentwicklungsplanerischer Relevanz als für das ausgedehnte Gleisfeld eines Rangierbahnhofs am Innenstadtrand. Im Folgenden werden ausschließlich Liegenschaften der Kategorie „flächenhafte Betriebsanlagen“ untersucht.

3. Untersuchung von Beispielflächen

Im Rahmen der Diplomarbeit wurden Bahnflächen in verschiedenen Städten auf ihre Eignung für eine städtebauliche Umnutzung untersucht. Zu diesem Zweck wurden die Verwaltungen verschiedener Städte vom Verfasser gebeten Beispielflächen zu benennen. Für sie mußte ein gewisser „Anfangsverdacht“ für eine Auswahl zur Bearbeitung in dieser Arbeit bestehen:

- Es muß sich um eine flächenhafte Betriebsanlage handeln, die eine städtebauliche Neuordnung erforderlich bzw. möglich macht (keine einzelne Gleistrasse oder Baulücke).
- Die Fläche muß demnächst entbehrlich werden. „Demnächst“ heißt hierbei nicht unbedingt, daß die Bahn bereits einen Entwidmungstermin in Aussicht gestellt hat, sondern eher, daß aufgrund von Äußerungen der DB AG, des eingestellten Betriebs oder einer Vermietung der Fläche an Dritte vermutet werden kann, daß sie in der näheren Zukunft nicht mehr betriebsnotwendig sein wird.
- Die Fläche muß sich - im weiteren Sinne - im bebauten städtischen Zusammenhang befinden. Eine isolierte Lage im Außenbereich würde wiederum die Vergleichbarkeit beeinträchtigen. Außerdem soll ja die Einbeziehung der frei werdenden Flächen in die städtische Umgebung untersucht werden.

Es wurden folgende 12 Flächen in 6 Städten ausgewählt.

Leipzig:	Bayrischer Bahnhof Güterbahnhof Plagwitz
Dresden:	Kohlebahnhof Neustädter Bahnhof
Magdeburg:	Elbebahnhof Rangierbahnhof Fermersleben
Braunschweig:	Rangierbahnhof
Berlin:	Nordbahnhof Güterbahnhof Grunewald
Hamburg:	Güterbahnhof Barmbek Rothenborgsort Hafen-City

Sie umfassen eine Gesamtfläche von 246 ha. Die Größe der einzelnen Flächen liegt zwischen 8 ha (Güterbahnhof Hamburg-Barmbek) und 60 ha (Rangierbahnhof Braunschweig). Es wurden Gesprächstermine mit den Akteuren (Stadtverwaltung, DBImm) vereinbart und eine Begehung der Gelände vorgenommen.

Die einzelnen Beispielflächen wurden jeweils hinsichtlich folgender Fragestellungen untersucht:

1. Stadträumliche Ausgangsbedingungen: Hier wird die *Lage der Fläche* im gesamtstädtischen Zusammenhang betrachtet. Unterschieden wird hier zwischen Innenstadt (Stadtkern und innerstädtische Wohngebiete), Innenstadtrand (Peripherie der gründerzeitlichen Stadt) und Stadtrand (Standorte, die sich an der Peripherie der heutigen Stadt befinden). Um zu überprüfen, ob die Bahnbrachen an gut erschlossenen Orten in der Stadt liegen, wird die *Verkehrsanbindung der Fläche* untersucht. Anhand der *Umgebungsnutzung* kann ersehen werden, welche Nachnutzung für die Fläche in Frage kommen könnte. Schließlich wird die *Bedeutung der Fläche für die Stadtentwicklungsplanung* anhand von Aussagen der befragten Experten sowie von Inhalten des Flächennutzungsplans eingeschätzt.

2. Ausgangsbedingungen auf dem Gelände: In diesem zweiten Block wird die derzeitige Beschaffenheit und Nutzung der Fläche beschrieben. Es wird der bauliche und sonstige *Bestand* sowie dessen *Denkmalwürdigkeit* untersucht. In einer vorsichtigen und aufgrund lückenhafter Angaben groben Schätzung soll der *Herrichtungsaufwand*, der erforderlich für eine Baureifmachung des Geländes ist, beurteilt werden. Dazu zählt auch die Beseitigung eventuell vorhandener *Altlasten*. Die Umnutzung kann auch durch die fehlende *Verfügbarkeit* aufgrund von auf der Fläche verbliebenen bahnbetrieblichen Restnutzungen oder von langfristigen Pachtverträgen eingeschränkt werden, die die Bahn mit bahnfremden Zwischennutzern abgeschlossen hat. Schließlich werden besondere *Binnenpotentiale und -restriktionen*, die sich z.B. aufgrund verbleibender Restnutzungen für eine Umnutzung ergeben, dargestellt.

3. Eignung der Fläche für eine Umnutzung: Abschließend sollen hier die Möglichkeiten eingeschätzt werden, die für die städtebauliche Umnutzung der Fläche bestehen. Dabei spielen auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der örtliche Bodenmarkt, die eingangs für die jeweiligen Städte beschrieben wurden, eine wichtige Rolle.

Die Darstellung der einzelnen Flächen erfolgt in der Langfassung der Diplomarbeit und unterbleibt hier aus Platzgründen.

Im Ergebnis läßt sich feststellen, daß die Mehrzahl der untersuchten Flächen gute Lagekriterien aufweist. Wiederholt konnte festgestellt werden, daß die Flächen inmitten bebauter und erschlossener Stadtgebiete liegen und eine stärkere Integration in das städtische Gefüge aus stadtentwicklungsplanerischen Gründen sinnvoll erscheint. Häufig ist jedoch eine Umnutzung von Bahnbrachen mit einem umfangreichen finanziellen und organisatorischen Aufwand zur Baureifmachung verbunden. Die Bedingungen auf den Flächen machen in der Regel hohe Investitionen erforderlich, bevor das Gelände für eine Neubebauung zur Verfügung steht. In Städten mit einem schwachen Bodenmarkt kann dieser Aufwand i.d.R. nur über ein starkes finanzielles und planerisches Engagement der öffentlichen Hand bewältigt werden.

4. Spezifische Probleme beim Recycling disponibler Bahnflächen

Neben den bisher untersuchten planerischen Kriterien spielen bei der Beurteilung der Eignung von Bahnflächen für eine Umnutzung weitere Umstände von übergeordneter Relevanz eine Rolle. Es bestehen eine Reihe von Unklarheiten und Hemmnissen, welche den Planungsprozeß wesentlich erschweren können. Die besondere rechtliche, wirtschaftliche und organisatorische Situation wird immer wieder von den Beteiligten als extrem behindernd bemängelt. Neben der komplizierten planungsrechtlichen Behandlung von Bahnbrachen entstehen weitere Hemmnisse durch die unsichere Einordnung dieser Flächen in die Systematik der Wertermittlungsverordnung (WertV). Weitere Restriktionen können durch die Belastung des Bodens und denkmalrechtliche Bindungen entstehen. Oftmals werden auch „atmosphärische“ Konflikte zwischen den beteiligten Institutionen als Hemmnis bei der Umnutzung genannt. In nicht wenigen Fällen verhindern diese ungünstigen Rahmenbedingungen das Recycling einer aus Sicht der Stadtplanung gut für eine Umnutzung geeigneten Bahnbrache. In diesem Kapitel werden diese Rahmenbedingungen näher analysiert. Die Aussagen der Gesprächspartner aus den Beispielstädten und von der DBImm finden hierbei Berücksichtigung.

4.1 Planungsrechtliche Behandlung von Bahnflächen

4.1.1 Zulässigkeit von Vorhaben

Grundsätzlich unterliegen Bahnanlagen dem Eisenbahnrecht. Die Planfeststellung einer Eisenbahnanlage wird durch das Eisenbahnbundesamt (EBA) ausgesprochen, das die Planungshoheit über diese Flächen hat. Auf planfestgestelltem Bahngelände sind Anlagen zulässig, die für den Bahnbetrieb notwendig sind. Für die Genehmigung dieser Anlagen gilt das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG). Die Zulässigkeit der Bahnanlagen wird aufgrund von § 38 BauGB nicht nach den §§ 29-37 BauGB geregelt. Sie unterliegen der privilegierten Fachplanung.⁷⁹

Die Gemeinde ist zwar durch den Fachplanungsvorbehalt in § 38 BauGB daran gehindert, unter Ausübung ihrer Planungshoheit substanzielle planerische Aussagen für die Nachnutzung von Bahngelände zu treffen, die der fachplanerischen Bestimmung als Bahnanlage zuwiderlaufen. Die örtliche Baugenehmigungsbehörde kann jedoch durchaus im Rahmen ihrer Bauaufsicht zuständig für die Beurteilung der Zulässigkeit bestimmter Nutzungen sein⁸⁰. Hierbei muß zwischen bahnotwendigen (oder auch bahnkonformen) und bahnfremden Anlagen unterschieden werden.

⁷⁹ Vgl. Ernst, Zinkhahn, Bielenberg: Kommentar zum Baugesetzbuch, 57. Lfg., München 1997, § 38, Rn. 2 ff.

⁸⁰ BverwG: Beschluß vom 27.4.1998 - 4 B 33.98 - n.v.

Bahnnotwendige Anlagen

Die bahnnotwendigen Betriebsanlagen, die Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens sind, werden mittlerweile weitgehend einheitlich wie folgt umschrieben:

„Bahnanlagen sind alle Grundstücke, Bauwerke und sonstigen Einrichtungen einer Eisenbahn, die unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zur Abwicklung oder Sicherung des Reise- oder Güterverkehrs auf der Schiene erforderlich sind. Dazu gehören auch Nebenbetriebseinrichtungen sowie sonstige Anlagen einer Eisenbahn, die das Be- und Entladen sowie Zu- und Abgang ermöglichen oder fördern. Gemeinsames Kriterium für die objektive Zugehörigkeit zu einer Bahnanlage ist unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse die sogenannte Eisenbahnbetriebsbezogenheit, d.h. die Verkehrsfunktion und der räumliche Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb“.⁸¹

Diese Bahnanlagen werden in den Planfeststellungsrichtlinien der DB/DR aufgelistet:⁸²

„Bundesbahnanlagen sind insbesondere:

- Gleisanlagen, einschließlich des Verkehrsraumes der Bahn
- Erdbauwerke (z.B. Dämme und Einschnitte)
- Kunstbauten (z.B. Brücken und Tunnel)
- Stellwerks-, Blockstellen- und Schrankenpostengebäude
- Anlagen zur Bahnübergangssicherung
- Signal- und Fernmeldeanlagen
- Bahnhofshallen, Empfangsgebäude, Güterabfertigungen (...)
- Anlagen der Servicebetriebe (Nebenbetriebe gem. § 41 BbG), soweit sie in unmittelbarem Zusammenhang mit anderen Bahnanlagen stehen
- für den öffentlichen Eisenbahnzweck bestimmte Bahnhofsvorplätze, Zufuhrwege und Ladestraßen, ggf. auch P+R-Anlagen
- Lagerplätze, Lagerräume und Einrichtungen auf diesen Flächen (...)
- Anlagen für den elektrischen Zugbetrieb“

Die Zulässigkeit der bahnnotwendigen Anlagen richtet sich allein nach den Planfeststellungsunterlagen. Die kommunale Bauaufsichtsbehörde hat dabei keine Mitwirkungsmöglichkeit. Für die Planfeststellung von Bahnanlagen nach § 18 AEG ist nach § 3 Abs. 2 EisenbahnverkehrsverwaltungsG das EBA zuständig.⁸³

⁸¹ BVerwG: U.v. 27.11.1996 - 11 A 2/96 - UPR 1997, S. 150, i.V. mit § 4 Abs. 1 Eisenbahn- Bau- und Betriebsordnung (EBO)

⁸² Planfeststellungsrichtlinien der DB/DR, zit. in: Netzel, Ulf-Roman: a.a.O., S. 18

⁸³ Freise, Rainer: Taschenbuch der Eisenbahngesetze, 10. Aufl., Darmstadt 1994

Bahnfremde Anlagen

Bahnfremde Anlagen sind alle anderen Anlagen auf Bahngelände, die nicht unmittelbar zur Abwicklung bzw. Sicherung des Bahnbetriebs notwendig sind. Zwei Haupttypen lassen sich bei den bahnfremden Anlagen feststellen:

- Nutzungen innerhalb einer bahnnotwendigen Anlage, die nicht unmittelbar dem Bahnbetrieb dienen. In der Regel sind dies Einzelhandelsbetriebe, die innerhalb des Bahnhofsgebäudes zugelassen werden sollen, deren Warenangebot jedoch über die Deckung des Reisebedarfs hinausgeht. Im Einzelfall ist z.B. zu entscheiden, ob eine Buchhandlung oder ein Lebensmittelladen in einem Bahnhofsgebäude so groß dimensioniert ist, daß das Warenangebot auch Kunden anzieht, die gar nicht mit der Bahn verreisen, sondern den Bahnhof lediglich zum Einkaufen aufsuchen.
- Nutzungen, die auf brachliegendem Bahngelände zugelassen werden sollen. Zum Beispiel kann das eine Tankstelle am Rande eines Güterbahnhofsgebäudes betreffen oder einen Schrottplatz, auch wenn im Mietvertrag festgelegt ist, daß dessen Warenverkehr zum Teil mit der Bahn abgewickelt werden muß.⁸⁴

Die erste Fallgruppe ist für die Thematik dieser Arbeit nicht besonders bedeutsam. Deshalb soll hier nicht näher auf sie eingegangen werden, wengleich die „Zweckentfremdung“ von Bahnhofsgebäuden oder Teilen von Bahnhofsgebäuden in der Planungspraxis eine große Rolle spielt.⁸⁵ Dagegen sind die Fälle der zweiten Gruppe regelmäßig auf aufgegebenen bzw. aufzugebenden Bahnflächen anzutreffen.

Für die Genehmigung bahnfremder Vorhaben ist, trotz ihrer Lage auf einem planfestgestellten Gelände, die örtliche Baugenehmigungsbehörde zuständig. Der Fachplanungsvorbehalt aus § 38 BauGB bezieht sich nur auf Anlagen, die aufgrund ihrer Notwendigkeit für den Bahnbetrieb der Planfeststellung unterliegen. Die Fachplanung ist nämlich deshalb privilegiert, weil sie die Durchsetzung des Bahnbetriebs und damit überörtliche Belange beinhaltet. Folglich besteht die Privilegierung nicht für Vorhaben, die diesem überörtlichen Belang nicht nachkommen, auch wenn sie sich innerhalb der Grenzen eines planfestgestellten Gebiets befinden. Das BVerwG hat dazu entschieden:

„Vorhaben im Sinne von § 29 BauGB, die nicht unter den Planfeststellungsvorbehalt des § 36 BBahnG fallen, aber auf Bahngelände verwirklicht werden sollen, unterliegen grundsätzlich in formeller und materieller Hinsicht dem allgemeinen Baurecht. Über ihre Zulässigkeit entscheidet die zuständige Baugenehmigungsbehörde, ggf. im Einvernehmen mit der Gemeinde nach Maßgabe der Landesbauordnung.“⁸⁶

Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit ist zu prüfen, ob das Vorhaben der Fachplanung entgegensteht oder ob es mit ihr vereinbar ist. Sind bahnfremde Vorhaben mit der

⁸⁴ vgl. OVG NW: U. v. 27.4.1998 – 7 A 3818/96 - zit. in Steinfurt, Frank: Umnutzung von Bahnliegenschaften und Bahnhöfen, Materialien zum Vortrag im 383. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin am 3. November 1998, S. 6

⁸⁵ So z.B. im Zusammenhang mit dem Umbau vieler Bahnhofsgebäude zu multifunktionalen Gebäuden, bei denen ein Großteil ihrer Flächen Einzelhandelsnutzungen zugeführt wird, vgl. Kap.2

⁸⁶ BverwG: U. v. 16.12.1988 – 4 C 48.86 - BVerwGE 81,111

Zweckbestimmung des Geländes als Bahnanlage vereinbar, ergeben sich aus § 38 BauGB keine Einschränkungen. Die Zulässigkeit richtet sich in bodenrechtlicher Hinsicht nach den §§ 30 ff BauGB.⁸⁷ Bahnfremde Vorhaben sind prinzipiell nicht genehmigungsfähig, wenn sie mit der fachplanerischen Zweckbestimmung des Geländes als Bahnanlage nicht zu vereinbaren sind. In diesem Fall bezeichnet man sie als „bahnwidrige Anlagen“. Sie scheitern dann bereits an § 38 BauGB, der der Fachplanung den Vorrang einräumt. „Der besondere Rechtscharakter einer Fläche als Bahnanlage ist ein der Baugenehmigung entgegenstehendes Hindernis“.⁸⁸

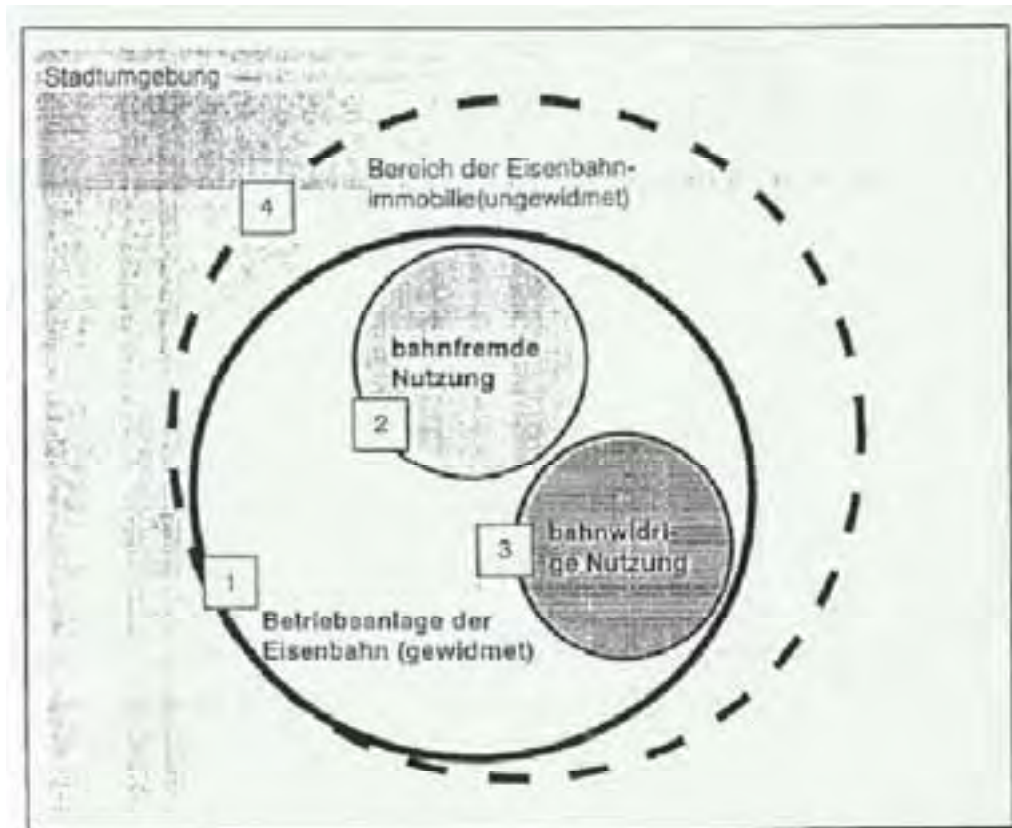


Abb. 28: Bahnkonforme, bahnfremde und bahnwidrige Nutzungen, Quelle: Kuchler, Ferdinand, a.a.O.

Die Frage, ob ein bahnfremdes Vorhaben bahnwidrig ist, wird vom EBA im Rahmen einer sogenannten Unwesentlichkeitsbescheinigung geprüft. Dabei spielt das Eisenbahnbaurecht eine untergeordnete Rolle. Es geht vielmehr darum, ob die angestrebte Nutzung mit der fachplanerischen Zweckbindung der Betriebsanlage der Eisenbahn vereinbar ist oder nicht. Großflächige Einzelhandelsbetriebe werden dabei von Kuchler als Beispiel für bahnwidrige Nutzungen angeführt.⁸⁹ Eine weitergehende Beispielsammlung existiert allerdings nicht.

Im Regelfall muß die Baugenehmigungsbehörde Bauanträge (bzw. Bauvoranfragen) für bahnfremde Nutzungen auf Bahngelände nach den §§ 34 oder 35 BauGB bescheiden. Die

⁸⁷ ebd.

⁸⁸ ebd.

⁸⁹ Kuchler, Ferdinand: Vortragsunterlagen für das Seminar des Deutschen Volksheimstättenwerks e.V.: Bahnhof- und Bahnhofsumfeldentwicklung in kleinen und mittleren Städten am 18.3.1998, Berlin

gemeindliche Planungsbefugnis ist auf diesen planfestgestellten Flächen eingeschränkt. Es ist allerdings ein Fehler, planfestgestelltes Bahngelände als für die Gemeinde „exterritoriales Gebiet“ anzusehen. Vielmehr dürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts planerische Aussagen der Gemeinde der besonderen Zweckbestimmung der Fläche als Bahnanlage nur nicht widersprechen.⁹⁰ Festsetzungen aus ergänzenden Bebauungsplänen auf Bahngelände müssen somit nach § 30 Abs. 3 BauGB ebenfalls bei der Beurteilung der Zulässigkeit bahnfremder Vorhaben berücksichtigt werden.⁹¹

4.1.2 Bebauungspläne auf planfestgestelltem Bahngelände

Grundsätzlich können auf planfestgestelltem Gelände keine Bebauungspläne festgesetzt werden, deren Inhalte mit der Planfeststellung nicht zu vereinbaren sind. Steinfort nennt hierfür allerdings zwei mögliche Ausnahmen:⁹²

- Änderungen im Flächennutzungsplan (FNP) können bereits vor der Entwidmung der Fläche vorgenommen werden, wenn dies im Einvernehmen mit dem betroffenen Planungsträger geschieht. Sie können dann durchaus der noch bestehenden bahnrechtlichen Zweckbestimmung entgegenstehen. Die Bahn darf einer solchen FNP-Änderung nach § 7 BauGB nur dann widersprechen, wenn ihre Belange die sich aus der Änderung ergebenden städtebaulichen Belange „nicht nur unwesentlich“ überwiegen. Aus einem so geänderten FNP entwickelte Bebauungspläne sind rechtlich nicht gefährdet, wenn für sie eine Genehmigung eingeholt wurde.
- In einem Bebauungsplan können ergänzende Festsetzungen getroffen werden, die auch auf das Bahngelände wirken. Bedingung ist immer, daß die Bahnanlage auch weiterhin dem Bahnbetrieb uneingeschränkt zur Verfügung steht. Das BVerwG hat bei seinem Urteil vom 16.12.1988 hierbei z.B. an den Ausschluß von Spielhallen in einem Bahnhofsgebäude gedacht. In diesem Fall bleibt die Funktionsfähigkeit der Bahnanlage durch den Ausschluß von Spielhallen in der Tat voll erhalten. Ein solcher „ergänzender Bebauungsplan“ wirkt auf das Bahngelände und muß bei der Genehmigung von Vorhaben beachtet werden.

Erfahrungen aus den Beispielstädten zeigen, daß die Bahn ihr Einvernehmen für die veränderte Darstellung von Bahnflächen im FNP verweigert, solange keine Klarheit über deren genaue Nachnutzung besteht. So mußte der Entwurf zum Dresdener FNP, der mehrere vermeintliche Bahnbrachen als Baugebiete bzw. Grünflächen darstellte, erneut überarbeitet werden, nachdem die Bahn Einwände gegen diese Darstellungen erhoben hatte. Der Magdeburger FNP-Entwurf stellt Bahnbrachen z.T. nicht mehr als Bahnflächen dar, darunter das Gebiet des Elbebahnhofs. Dieser Darstellung wurde von Seiten der Bahn bisher nicht widersprochen. Gleiches gilt für die Darstellung des Nordbahnhofgeländes in Berlin. Gerichtsurteile, die einen Widerspruch der Bahn gegen eine bahnfremde Darstellung zurückweisen, liegen bisher noch nicht vor.

⁹⁰ BVerwG: Urteil vom 16.12.1988, a.a.O.

⁹¹ siehe Kapitel 4.1.2

⁹² vgl. Steinfort: Frank: Umnutzung von Bahnliegenschaften und Bahnhöfen, a.a.O., S. 4

Bebauungspläne können für planfestgestelltes Gelände nur sehr beschränkt positive Aussagen treffen, da keine planerischen Festsetzungen getroffen werden dürfen, die mit der Planfeststellung inhaltlich nicht vereinbar sind.⁹³ Bebauungspläne, die eine bahnwidrige Nachnutzung der Fläche vorsehen, können allerdings schon aufgestellt werden, wenn die betreffende Fläche noch als Bahnfläche gewidmet ist. Dazu muß die Entlassung der Fläche aus der Planungshoheit des EBA allerdings bevorstehen. Erst nach der Entwidmung darf der Satzungsbeschuß für einen solchen Bebauungsplan erfolgen. Eine Veränderungssperre kann jedoch bereits mit dem Aufstellungsbeschuß in Kraft treten.⁹⁴

Liegt eine planfestgestellte Fläche innerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans, muß sie in diesen nachrichtlich übernommen werden. Ergänzende Festsetzungen des B-Plans, die der bahnbetrieblichen Nutzung nicht entgegenstehen, müssen allerdings zur Beurteilung der Zulässigkeit bahnfremder Nutzungen herangezogen werden. Dadurch erhält dieser ergänzende B-Plan eine nicht unwichtige Funktion bei der Sicherung von Bahnbrachen für eine spätere Umnutzung. Bestimmte Nutzungen, die nach § 34 BauGB genehmigt werden müßten, da sie auch mit dem Bahnbetrieb vereinbar sind, können im ergänzenden B-Plan ausgeschlossen werden.

Für das Gelände des Braunschweiger Hauptgüterbahnhofs wählte die Stadt im Einvernehmen mit der Bahn ein solches Verfahren.⁹⁵ Das Gelände des Güterbahnhofs ist zum Teil durch typische Anlagen der Güterbahn, durch bahnaffines Güterverkehrsgewerbe, aber auch durch bahnwidrige Einzelhandelsnutzungen geprägt. In den letzten Jahren gab es vermehrt Ansiedlungswünsche durch weitere Gewerbebetriebe. Das Problem bestand darin, daß die Bahn das Gelände des Güterbahnhofs nicht entwidmen will, da es ja weiter als Güterbahnhof genutzt werden soll. Die Stadt ist ihrerseits an der Ansiedlung bestimmter Gewerbetypen in der Nachbarschaft des Güterbahnhofs interessiert, um dessen Stellenwert dadurch zu erhöhen, jedoch nicht an der Ausweitung der Einzelhandelsnutzungen, da diese dem städtischen Zentrenkonzept Einzelhandel zuwiderlaufen. So ist vor wenigen Jahren eine Halle auf dem Gelände des Güterbahnhofs, die zuvor als Tennishalle genutzt wurde, zu einem Einzelhandelsbetrieb für Billig-Artikel umgenutzt worden, ohne die bauliche Substanz des Gebäudes wesentlich zu verändern. Würden die Bauanträge nach § 34 BauGB beschieden werden müssen, so befürchtet die Stadt, daß ihr die rechtliche Handhabe zur Versagung der Genehmigung für weitere Einzelhandelsbetriebe fehlt.

Deshalb hat man sich für die Aufstellung eines einfachen Bebauungsplans entschieden, der auf einem städtebaulichen Konzept beruht, an das sich Bahn und Stadt im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags deklaratorisch binden. Der B-Plan übernimmt die Nutzung als Bahnfläche nachrichtlich und sieht zudem ausnahmsweise die Zulässigkeit der Nutzungen vor, die dem städtebaulichen Konzept entsprechen.

⁹³ Steinfort, Frank: a.a.O., S. 3

⁹⁴ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 5.2.1

⁹⁵ Dirks, Georg: Deutsche Bahn und Stadtentwicklung in Braunschweig, Potentiale und Perspektiven für 150 ha Rückzugs- und Entwicklungsflächen, Vortrag auf der 50. Sitzung der Arbeitsgruppe Stadtentwicklung des Niedersächsischen Städtetags am 21.4.1998 in Braunschweig

Ob diese Konstruktion juristisch stichhaltig ist, wird nur vor den Gerichten abschließend geklärt werden können. Interessant ist hier aber, daß diese Vorgehensweise von beiden Beteiligten einvernehmlich getragen wird. Auch wenn auf diese Weise ein praktikabler Konsens für die Behandlung von teils bahnaffin, teils bahnwidrig genutzten Flächen erzielt werden kann, so fällt doch auf, daß diese Lösung nicht unbedingt zur Transparenz von Planung und Zulässigkeiten beiträgt, da hier eisenbahnrechtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit einer Einordnung des jeweiligen Vorhabens nach § 34 BauGB, den Festsetzungen des ergänzenden einfachen Bebauungsplans sowie dem informellen städtebaulichen Konzept zur Beurteilung der Zulässigkeit herangezogen werden müssen.

In den anderen Beispielstädten wurde von der Möglichkeit ergänzender Bebauungspläne bisher kein Gebrauch gemacht. Zur Sicherung der Flächen gegen die Schaffung baulicher Tatsachen, die eine spätere Umnutzung behindern könnten, sollte diese Möglichkeit jedoch besonders dann geprüft werden, wenn, wie im Fall des Braunschweiger Hauptgüterbahnhofs, absehbar ist, daß die Fläche noch länger als Bahnanlage gewidmet bleibt, so daß eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB aufgrund ihrer Befristung nicht zur Verhinderung unerwünschter Nutzungen ausreicht.

4.1.3 Umgang mit bahnfremden Zwischennutzungen

Zwischennutzungen bilden eine Ausnahme von der Regel, daß alle bahnwidrigen Nutzungen wegen § 38 BauGB nicht zulässig sind. Sofern die Zwischennutzung die Situation nicht mehr als geringfügig verschlechtert und sie ihrer Umgebung in einem Mindestmaß angemessen ist, kann sie zulässig sein. Ihre Genehmigung unterliegt der örtlichen Bauaufsicht.

Die Beurteilung, ob das Vorhaben überhaupt eine Zwischennutzung darstellt und inwiefern diese zulässig ist, hängt vom Einzelfall ab. Eine Zwischennutzung kann dann gegeben sein, wenn der Charakter als Zwischennutzung baulich sichtbar zum Ausdruck kommt, wenn die Zwischennutzung oder deren Beseitigung die Substanz der Bahnanlagen nicht erheblich beeinträchtigt und wenn die Baugenehmigung mit einem Widerrufsvorbehalt erteilt wird.⁹⁶ Eine klare juristische Definition für Zwischennutzungen auf Bahngelände existiert allerdings nicht.

Es ist anzunehmen, daß der Umgang mit bestehenden gewerblichen Zwischennutzungen auf Bahnflächen, die umgenutzt werden sollen, problematisch ist. Zwischennutzungen neigen, gerade auf Bahnflächen, dazu, sich zu verfestigen. Die in der Vergangenheit großzügige Ansiedelung von Zwischennutzern auf Flächen, die die Bahn „vorübergehend“ nicht für den Bahnbetrieb benötigte, fällt jetzt vermehrt auf die Bahn zurück, da sie das Gelände zunächst entmieten muß, bevor sie die Fläche umnutzt. Zudem ist nach dem Abzug einer Zwischennutzung, die dort über Jahrzehnte existierte, nicht immer damit zu rechnen, daß das Gelände frei von Altlasten hinterlassen wird. Damit können Zwischennutzungen zu einem späteren Zeitpunkt eine deutliche Behinderung für einen Umnutzungsprozeß

⁹⁶ Steinfurt, Frank: a.a.O., S. 10

darstellen. So ist zum Beispiel über die Jahre auf dem Gelände des Güterbahnhofs Berlin-Moabit ein 22 ha großes „wildes“ Gewerbegebiet mit 96 Betrieben entstanden.⁹⁷

Bei einer Umnutzung des Geländes wird man nur schwer diese über Jahrzehnte gewachsenen kleingewerblichen Strukturen unberücksichtigt lassen können. Sie prägen vermutlich die Eigenart der näheren Umgebung im Sinne von § 34 BauGB, auch wenn ihre Nutzung der Rechtslage nicht entsprach.⁹⁸ Solange nur kurzfristige Pachtverträge abgeschlossen worden sind, stellt die Existenz von Zwischennutzungen für die Umnutzung von Bahnbrachen kein größeres Problem dar. Sind von einer beabsichtigten Umnutzung viele kleingewerbliche Zwischennutzer betroffen, könnte aber ein Konzept zur Umsetzung dieser häufig finanzschwachen Kleinbetriebe an einen anderen geeigneten Standort erforderlich werden, um den Verlust von Arbeitsplätzen und gewerblichen Existenzen zu vermeiden. Die Zulässigkeit von Zwischennutzungen in Gebieten, die langfristig für den Bahnbetrieb genutzt werden sollen, aber auch bahnfremde Nutzungen aufnehmen können (beispielsweise in einzelnen ehemaligen Betriebsgebäuden auf Güterbahnhöfen), sollte über ergänzende Bebauungspläne gesteuert werden.⁹⁹

Das Beispiel Hamburg-Barmbek zeigt, daß die Bahn in der Vergangenheit nicht immer besonders sorgfältig auf die Dauer der Pachtverträge mit bahnfremden Zwischennutzern geachtet hat. Mit einem Kfz-Handelsunternehmen besteht ein Pachtverhältnis mit einer Restlaufzeit von über zehn Jahren. Hier kann wohl nicht mehr von einer „Zwischennutzung“ im engeren Sinne gesprochen werden. Um das Gelände einer Nachnutzung zuzuführen, müßte dieses Pachtverhältnis beendet werden. Aus der langen Restlaufzeit entstehen hohe Schadensersatzansprüche, die im Fall der Vertragsaufhebung fällig würden und damit die Kosten einer Umnutzung in die Höhe treiben. Auf dem Gelände der zukünftigen Hafen-City befinden sich ebenfalls einige Zwischennutzungen mit z.T. längeren Restlaufzeiten.

In den ostdeutschen Beispielstädten sind Zwischennutzungen seltener auf den Bahnflächen vorhanden. Eine kleingewerbliche Struktur hat sich dort nicht über Jahrzehnte herausbilden und verfestigen können. Einzelne Betriebe finden sich jedoch auf dem Gelände des Bayerischen Bahnhofs in Leipzig sowie des Dresdener Kohlebahnhofs. Z.T. stellt auch hier die Dauer der Pachtverhältnisse ein Hindernis für eine zügige Verfügbarmachung des Geländes dar (Bayerischer Bahnhof), das allerdings aufgrund der Größe der verpachteten Flächen nicht das Ausmaß des Barmbeker Falls erreicht.

Zwischennutzungen können aber auch eine sinnvolle Lösung für die Verwendung brachliegender Bahnflächen darstellen, die aus den verschiedensten Gründen für eine sofortige dauerhafte Neunutzung nicht geeignet sind. So muß in einigen Fällen die endgültige Entscheidung über die weitere dauerhafte Verwendung einer Bahnbrache zurückgestellt werden, weil über die gesamtstädtische Organisation der Bahnanlagen noch keine Aussage getroffen werden kann. Ebenso kann die dauerhafte Umnutzung aus wirtschaftlichen oder stadtentwicklungsplanerischen Gründen zum derzeitigen Zeitpunkt zurückgestellt werden, da noch keine ausreichende Nachfrage nach der endgültigen

⁹⁷ Vgl. dazu und über die Bedeutung von Zwischennutzungen für die Stadtplanung allgemein Seidemann, Heidi: Zeitlich begrenzte Nutzungen – Notwendigkeit und Chance, Diplomarbeit, Berlin 1998, S. 75 ff.

⁹⁸ Vgl. OVG NW: Urteil vom 27.4.1998 - 7 A 3814/96, a.a.O.

⁹⁹ Vgl. Kapitel 4.1.2

Nutzung zu erwarten ist, oder weil es im Stadtgebiet andere Flächen gibt, deren Umnutzung vordringlicher erscheint.

So wurde z.B. für einen Teil des Bahngeländes im Umfeld des Bahnhofs Hamburg-Altona zunächst eine zehnjährige Nutzung für kulturelle Zwecke vereinbart, da eine Entscheidung über die vollständige Verlegung des Bahnhofs und das damit verbundene Freiwerden des gesamten Gleisvorfelds mit all seinen Konsequenzen, die mit dem Projekt „Stuttgart 21“ vergleichbar wären, zurückgestellt wurde. Auch in Berlin wurde das disponible Gelände des ehemaligen Anhalter Güterbahnhofs, das auch als „Gleisdreieck“ bekannt ist, zunächst für bauplanerische Zwecke zur Neubebauung des Areals am Potsdamer Platz verwendet. Dabei wurde auch der bestehende Gleisanschluß reaktiviert, wodurch der Transport der Baustoffe wesentlich erleichtert wurde.

Bereits beräumte Bahnbrachen lassen sich provisorisch als Veranstaltungsplätze für Zirkusgastspiele oder Jahrmärkte nutzen. Auch Zwischennutzungen für Freizeitaktivitäten, Kleingewerbe, Lagerung oder provisorisches Wohnen lassen sich auf Bahnflächen etablieren. So z.B. der Flohmarkt auf dem Gelände des Güterbahnhofs Hamburg-Barmbek oder die Verpachtung von Teilen des Geländes des Ausbesserungswerks Braunschweig an den Verein Braunschweiger Verkehrsfreunde, der dort alte Eisenbahnfahrzeuge sammelt und restauriert. Temporäre Wohnformen wie Wagenburgen sind in einigen Fällen ebenso auf Bahnbrachen denkbar.

4.2 Mobilisierung von Bahnbrachen für eine Neunutzung

Die Bahn hat als Eigentümer der Fläche eine deutlich stärkere Stellung gegenüber der Gemeinde als andere Grundbesitzer. Durch den Umstand, daß sie i.d.R. alleine berechtigt ist, ein Entwidmungsverfahren für ihre Fläche zu beantragen, kann sie maßgeblich auf den Zeitpunkt der Bereitstellung der Fläche für den Baulandmarkt Einfluß nehmen. Darüber hinaus kann sie auf die Inhalte der Planung einwirken, indem sie eine Entwidmung nur für den Fall beantragt, daß der in Aufstellung befindliche B-Plan Festsetzungen für das Gelände vorsieht, die eine möglichst hohe Wertsteigerung der Fläche versprechen. Für die Gemeinde bedeutet dies, daß sie in aller Regel darauf angewiesen ist, mit der Bahn auf dem Verhandlungswege einvernehmliche Lösungen zu finden. Die Überplanung einer Bahnbrache als Park z.B. wird häufig daran scheitern, daß die Bahn unter diesen Umständen nicht bereit ist, die Fläche zu entwidmen, da sie für ein als Grünfläche vorgesehenes Gelände keinen hohen Bodenpreis erwarten kann.

Gleichermaßen ist aber auch die Bahn von der Planungshoheit der Gemeinde abhängig, wenn sie den Wert ihrer Brachflächen durch eine Neubebauung steigern will. Die gemeindliche Zuständigkeit für die Beurteilung der Zulässigkeit bahnfremder Nutzungen auch auf planfestgestelltem Gelände ist mittlerweile gerichtlich bestätigt.¹⁰⁰ Wiederholt hat die Bahn bereits versucht, Baugenehmigungen oder Bauvorbescheide nach § 34 BauGB für lukrative Großprojekte wie z.B. Fachmärkte oder Entertainment-Einrichtungen auf ihrem

¹⁰⁰ Vgl. Kapitel 4.1.1

Gelände zu erhalten.¹⁰¹ Die Genehmigungsbehörden haben diese Anträge jedoch mit dem Hinweis auf die fehlende Möglichkeit zur Formulierung eigener städtebaulicher Vorstellungen abgelehnt. Auch diese Haltung ist mittlerweile gerichtlich bestätigt.¹⁰²

¹⁰¹ Dirks, Georg: a.a.O.

¹⁰² BverwG: U. v. 27.4.1998 – 4 B 33.98, n.v.

4.2.1 Entwidmung und Entbehrlichkeit

Soll ein brachliegendes Bahngelände einer städtebaulichen Neuordnung zugeführt werden, so muß es in jedem Fall zunächst aus der Planungshoheit des EBA entlassen werden. Erst wenn das Gelände der gemeindlichen Planungshoheit unterliegt, sind bahnwidrige Nutzungen wieder zulässig. Dabei ist es unerheblich, ob sie nach § 34 BauGB zugelassen werden sollen oder ob zunächst ein Bebauungsplan aufgestellt werden soll, der die entsprechenden Nutzungen festsetzt. Sowohl für die uneingeschränkte Ausübung der kommunalen Planungshoheit als auch für die Zulässigkeit dieser bahnwidrigen Nutzungen muß zunächst das Fachplanungsprivileg von der Fläche genommen werden. Dies geschieht durch die Entwidmung der Fläche.

Die Entwidmung der Bahnfläche, das heißt, ihre Entlassung aus der Planfeststellung, stellt den Zeitpunkt dar, zu dem die Planungshoheit über die Fläche vom EBA auf die Gemeinde übergeht. Die Entwidmungserklärung hat den Charakter einer Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG).¹⁰³ Sie muß eindeutig sein und so bekanntgemacht werden, daß für jedermann klare Verhältnisse geschaffen werden.¹⁰⁴ Es muß dabei deutlich werden, ob und welche Flächen entwidmet werden.¹⁰⁵

Die Entwidmung wird vom EBA ausgesprochen. Antragsberechtigt ist in der Regel nur der Eigentümer der Fläche, also in den meisten Fällen die DB AG. Das bedeutet, daß eine Bahnfläche, obwohl sie offensichtlich seit Jahren oder sogar Jahrzehnten nicht mehr für Bahnzwecke genutzt wird, noch immer als Bahnfläche gewidmet ist und damit der Planungshoheit der Gemeinde entzogen bleibt, wenn vom Eigentümer kein Antrag auf Entwidmung gestellt wurde.

Die Bahn kann die Entwidmung der Fläche nicht offiziell davon abhängig machen, ob eine bestimmte Nutzung nach der erfolgten Entwidmung zulässig wird. Das BVerwG erklärt zu einer solchen Fragestellung in seinem Urteil von 27.4.1998 die Versagung eines Bauvorbescheids für die Errichtung einer Tankstelle auf einem Güterbahnhofsgelände für rechtens, da die Gemeinde durch die noch nicht erfolgte Entwidmung der Fläche an der planerischen Umsetzung ihrer städtebaulichen Vorstellungen gehindert ist.¹⁰⁶ Das Vorhaben ist damit, auch im Hinblick auf eine Entwidmung, die für den Fall eines positiven Bauvorbescheids seitens der Bahn erfolgen würde, nach § 38 BauGB als bahnwidrige Nutzung unzulässig. Da die Entwidmung der Fläche von der Bahn an den positiven Bauvorbescheid gebunden ist und von ihr keine Aussagen hinsichtlich der Entwidmung der umgebenden Flächen gemacht wurden, kann die Gemeinde auch nicht mit der bevorstehenden Aufgabe des Geländes rechnen. Das Urteil des BVerwG sagt weiter aus: „Mit der Planungshoheit der Gemeinde unvereinbar ist (...) jede Lösung, die der Gemeinde nach der fachplanerischen Freigabe rechtlich oder auch nur faktisch eine bauliche Nutzung aufzwingt, die nicht ihren planerischen Vorstellungen entspricht.“¹⁰⁷

¹⁰³ Steinfurt, Frank: a.a.O., S. 16

¹⁰⁴ BVerwG: U. v. 16.12.1988, a.a.O.

¹⁰⁵ BVerwG: U. v. 31.8.1995 -- 7 A 19.94 - NVwZ 1996, 394

¹⁰⁶ BVerwG: U. v. 27.4.1998 - 4 B 33.89, n.v.

¹⁰⁷ ebd.

Die Gemeinde kann nur in bestimmten Ausnahmefällen einen Antrag auf Entwidmung beim EBA stellen, zum Beispiel, wenn eine bedingte Freigabeerklärung vorliegt oder die Fläche durch das Bundeseisenbahnvermögen verwaltet wird.¹⁰⁸ In letzterem Fall kann dies deshalb geschehen, weil nicht betriebsnotwendige Flächen der Bahn bei der 1. Bahnreform in das Bundeseisenbahnvermögen überführt wurden und vom Vorliegen der Voraussetzungen für eine Entwidmung ausgegangen werden kann.

Die genauen Voraussetzungen, unter denen die Gemeinde einen Anspruch auf die Durchführung eines Entwidmungsverfahrens hat, sind jedoch gerichtlich noch nicht eindeutig geklärt.¹⁰⁹ Die Chancen für eine Gemeinde, die Entwidmung einer Fläche gegen den Willen der DB AG durchzusetzen, müssen jedoch als relativ gering bezeichnet werden, da es in einem Gerichtsverfahren schwierig sein wird, der Bahn stichhaltig nachzuweisen, daß sie die Fläche tatsächlich nicht mehr (auch nicht eventuell in der Zukunft) für den Bahnbetrieb benötigt. Aus der Nichtnutzung planfestgestellter Flächen ergibt sich jedenfalls noch nicht automatisch die Entwidmung.¹¹⁰

Die Gemeinde kann allerdings bereits die Aufstellung eines B-Plans auf planfestgestelltem Bahngelände beschließen und die Planung bis zur öffentlichen Auslegung und Trägerbeteiligung vorantreiben, wenn erkennbar ist, daß die Flächen in absehbarer Zukunft entwidmet werden. Der Satzungsbeschluß kann hingegen erst dann erfolgen, wenn das Bahngelände entwidmet und damit in die Planungshoheit der Kommune übergegangen ist.¹¹¹ Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.12.1988 kann die Kommune ein Planungsverfahren in Gang setzen, „wenn mit hinreichender Sicherheit die Aufhebung der besonderen baurechtlichen Zweckbestimmung einer Fläche bevorsteht“. Mit der Einleitung des Bebauungsplanverfahrens kann sie auch von den Instrumenten der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen Gebrauch machen.¹¹² Für das Gelände des Magdeburger Elbebahnhofs wurde 1992 eine Veränderungssperre in Verbindung mit der Aufstellung eines Bebauungsplans beschlossen. Durch die Umstrukturierung der Bahn im Zuge ihrer Privatisierung verzögerten sich jedoch die Planungen, so daß die Veränderungssperre nun ausgelaufen ist.

Problematisch ist, daß die Bahn theoretisch mit der Entwidmung des Geländes so lange warten kann, bis die Veränderungssperre abgelaufen ist, ohne daß die Gemeinde in der Lage wäre, den Planungsprozeß von ihrer Seite zu beschleunigen, da sie den Plan ja nicht vor der Entwidmung der Fläche beschließen kann. Die „hinreichende Sicherheit“ der bevorstehenden Aufhebung der besonderen Zweckbestimmung sollte deshalb durch eine eindeutige Willensäußerung der Bahn, daß ehemalige Bahnanlagen und ggf. welche Teile von ihnen dauerhaft wieder in die Planungshoheit der Gemeinde fallen sollen, erreicht werden. Auf eine solche Willensäußerung der Bahn hat die Gemeinde im Interesse der Wahrung ihrer Planungshoheit Anspruch.¹¹³

¹⁰⁸ Steinfort, Frank: a.a.O., S. 18

¹⁰⁹ ebd.

¹¹⁰ ebd.

¹¹¹ Steinfort, Frank: a.a.O., S. 2

¹¹² BverwG: Urteil vom 16.12.1988, a.a.O.

¹¹³ ebd.

Ist die Bahn zu einer solchen Willensäußerung nicht in der Lage, könnte die bevorstehende Aufgabe der bahnbetrieblichen Zweckbestimmung ersatzweise auch aus bestimmten Aktivitäten der Bahn hergeleitet werden. So z.B. aus Verkaufsverhandlungen mit Investoren oder aus Planungen der Bahn, die bahnwidrige Nutzungen für das Gelände vorsehen. Auch die Beantragung einer Baugenehmigung oder eines Bauvorbescheids für eine bahnwidrige Nutzung durch die Bahn könnte ausreichen, um mit einer bevorstehenden Aufgabe der planfestgestellten Nutzung zu rechnen und ein B-Planverfahren mitsamt Veränderungssperre in Gang zu setzen. Die Klärung dieses Punktes vor den Gerichten ist jedoch noch nicht erfolgt.

Im Normalfall kann die Entwidmung erfolgen, wenn eine Freigabeerklärung seitens der Bahn vorliegt, die aber in einer geeigneten Weise allgemein bekanntgemacht werden muß. Die Bahn führt dafür zuvor eine interne Entbehrlichkeitsprüfung für die Fläche durch, bei der alle betroffenen Geschäftsbereiche der DB AG beteiligt werden. Diese müssen sich dazu äußern, ob sie die Fläche zur Durchführung ihrer Aufgaben benötigen. Außerdem müssen sie die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit der Verlagerung von betriebsnotwendigen Anlagen auf andere Bahnflächen sowie eventuell erforderliche Rückbaumaßnahmen prüfen.¹¹⁴ Eine bahninterne Entbehrlichkeitsprüfung kann je nach Komplexität der zu beurteilenden Anlagen einen langen Zeitraum benötigen.

Die Entbehrlichkeitsprüfung wird federführend durch die DBImm durchgeführt. Bei ihr laufen im Sternverfahren die Stellungnahmen der verschiedenen Bahngeschäftsbereiche zusammen. Da ein solches Prüfverfahren je nach Größe und Komplexität der Fläche sehr zeit- und personalaufwendig sein kann, ist es für die DBImm nicht möglich, Entbehrlichkeitsprüfungen für alle eventuell in Frage kommenden Liegenschaften im Voraus durchzuführen. Die Prüfung erfolgt vielmehr einzelfallbezogen.¹¹⁵

Aus diesem Umstand erklärt sich vielleicht auch, weshalb es bei bestimmten Projekten, die von der Bahn gewünscht sind, möglich war, eine Entwidmung innerhalb von 6 Wochen nach der positiven Zusage der Stadt herbeizuführen. Ein solches Beispiel wurde für das Leipziger Stadtgebiet angeführt.¹¹⁶ In solchen Fällen wurde das Projekt von Seiten der DBImm vorbereitet. Die Entbehrlichkeitsprüfung wurde bereits durchgeführt, bevor die Stadt von der geplanten Umnutzung in Kenntnis gesetzt wurde. Auch in Berlin verliefen bzw. verlaufen die Entbehrlichkeitsprüfungen für die von der Bahn gewünschten Umnutzungsprojekte Nordbahnhof und Grunewald relativ unproblematisch.

Dagegen gibt es verschiedene andere Beispiele für Entbehrlichkeitsprüfungen, die aufgrund städtischer Planungen von der DBImm eingeleitet wurden, und die sich über einen Bearbeitungszeitraum von mehreren Jahren erstrecken. So z.B. in Braunschweig für das Gelände des Rangierbahnhofs. Hier stocken die Rahmenplanungen der Stadt, da die Bahn noch immer nicht in der Lage ist, verbindlich zu erklären, welche Teile des Geländes nicht

¹¹⁴ Rippel, Hans-Martin: Kooperationsverfahren zwischen der Deutschen Bahn Immobilien Gesellschaft mbH und den Städten und Gemeinden bei der Umnutzung von Bahnflächen, Vortrag im 383. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin, 1998, S. 4

¹¹⁵ ebd.

¹¹⁶ Gespräch mit Herrn Kirmeyer, Stadtplanungsamt Leipzig, a.a.O.

mehr für den Bahnbetrieb benötigt werden. Auch der Elbebahnhof in Magdeburg ist noch immer nicht entwidmet.

Dabei soll der DBImm hier nicht unterstellt werden, daß sie mit dem Hinweis auf die noch laufende Entbehrlichkeitsprüfung „auf Zeit spielt“ und damit die städtischen Planungen auf Eis legt. Schließlich ist sie ja bei der Schaffung von Baurecht für ihre Liegenschaften auf die Zusammenarbeit mit den kommunalen Behörden angewiesen. Trotzdem hat sie einen Zeitvorteil, wenn sie mit einem „fertigen“, nach § 34 BauGB zu genehmigenden Vorhaben an die Stadt herantritt, für das auch die Entbehrlichkeitsprüfung abgeschlossen ist, während die Gemeinde wohl oder übel für Planungen, die sie ihrerseits für Bahngelände vorschlägt, den Ausgang einer Entbehrlichkeitsprüfung abwarten muß.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Feststellung, daß die meisten Beispielflächen, die in dieser Arbeit bezüglich einer Umnutzung analysiert wurden, noch planfestgestellt sind, obwohl DBImm und die jeweilige Stadt z.T. bereits Überlegungen zur Nachnutzung anstellen und auch schon in Verhandlungen über das zukünftige Nutzungskonzept und planungsrechtliche Festsetzungen stehen. Möglicherweise wird die Beantragung der Entwidmung der Fläche dabei von der Bahn solange zurückgehalten, bis sie sich sicher sein kann, ihr zusagende planerische Festsetzungen für ihre Liegenschaft zu erhalten, wenn diese nach der Entwidmung wieder unter die kommunale Planungshoheit fällt.

Aus betriebswirtschaftlichen Gründen ist die Zurückhaltung der Entwidmung als Faustpfand durch die Bahn sicher nachvollziehbar. Allerdings ist die Entwidmung nicht nach diesem Kriterium zu beantragen, sondern einzig nach der Tatsache, daß die Fläche nicht mehr für den Bahnbetrieb erforderlich ist. Der Umstand, daß die Gemeinden auf die Herbeiführung der Entlassung einer solchen Fläche aus der Planungshoheit des EBA keinen ausreichenden Einfluß ausüben können und damit der Bahn dieser Mißbrauch des „Entwidmungsprivilegs“ möglich ist, muß aus kommunaler Sicht unbefriedigend sein.

Die Stadt Braunschweig hat allerdings die Entwidmung einer für sie wichtigen ehemaligen Eisenbahntrasse, die das gründerzeitliche Stadtgebiet ringförmig umschließt, erreicht, obwohl die DB AG keinen Antrag auf Entwidmung beim EBA gestellt hatte. Die Stadt will das Trassengelände dazu nutzen, einen kreuzungsfreien Radweg um die Innenstadt anzulegen und befürchtet, daß auf Teilen der Fläche bauliche Tatsachen geschaffen werden könnten, die die durchgehende Verbindung unmöglich machen, wenn der Radweg nicht rechtzeitig durch einen B-Plan gesichert wird. Gegen den Willen der Bahn hat die Stadt die Entwidmung der Strecke beim EBA beantragt und nach mehrmaliger Klageandrohung auch schließlich durchgesetzt.¹¹⁷

Aus diesem Beispiel läßt sich sicherlich nicht ableiten, daß ein Entwidmungsantrag von kommunaler Seite automatisch erfolgreich sein wird. Ein Anspruch der Kommune auf Entwidmung besteht nur im Ausnahmefall.¹¹⁸ Es ist aber zu vermuten, daß die Hartnäckigkeit, mit der die Stadt Braunschweig ihr Ziel verfolgt hat, letztlich die Entwidmung begünstigt hat. Bei umstritteneren und lukrativeren Liegenschaften ist allerdings von einer härteren Haltung seitens der Bahn auszugehen.

¹¹⁷ Gespräch mit Herrn Dirks, Stadtplanungsamt Braunschweig am 9.11.1998

¹¹⁸ Steinfort, Frank: a.a.O., S. 18

4.2.2 Städtebauliche Verträge

Sowohl Bahn als auch Gemeinde verfügen mit der „Entwidmungshoheit“ einerseits und der Planungshoheit für die städtebauliche Nachnutzung andererseits über geeignete Verhinderungsinstrumente, die Alleingänge der anderen Seite ausschließen. Eine Mobilisierung des Bodens kann deshalb in der Regel nur aufgrund eines kooperativen Vorgehens der beiden Akteure erfolgen. Von allen befragten Experten wurde dementsprechend der Abschluß eines städtebaulichen Vertrages, der die Organisation der Neuordnung der jeweiligen Bahnbrache zum Inhalt hat, oder eine vergleichbare einvernehmliche Lösung des Interessenkonflikts als angestrebtes Ziel genannt.

Die Baulandbereitstellung über städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB gewinnt allgemein einen immer höheren Stellenwert.¹¹⁹ Der städtebauliche Vertrag wird als eines der wichtigsten Instrumente im Rahmen des Public Private Partnership (PPP) bezeichnet.¹²⁰ Seit der Einführung des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG) 1993 sind vermehrt städtebauliche Verträge abgeschlossen worden. Die Phase der Begutachtung und Überprüfung der Verträge vor den Gerichten hat allerdings erst seit kurzer Zeit begonnen, so daß sich Vertragsinhalte im Einzelfall noch als rechtswidrig herausstellen können.¹²¹ Durch die Übernahme des städtebaulichen Vertrags in das Dauerrecht des BauGB 1998 (§ 11) wurde der hohen Akzeptanz dieses Instruments durch die Planungspraxis Rechnung getragen. Im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages können verschiedene Aspekte der Baulandentwicklung und -mobilisierung zwischen Gemeinde und privatem Investor geregelt werden. Insbesondere sind für das Flächenrecycling von Brachflächen von Belang¹²²:

- Die Vorbereitung der Planung: Entwicklung von Planungskonzepten für eine städtebauliche Maßnahme durch den Investor. Wichtig ist hier, daß die Abwägung sowie die formellen Verfahrensschritte in der Letztverantwortung der Gemeinde verbleiben und die verfahrensleitenden Beschlüsse durch die Gemeinde erfolgen, da sie allein über die Planungshoheit verfügt.
- Die Baureifmachung des Geländes: die Übernahme von Kosten der Altlastensanierung und der Freilegung der Grundstücke sowie die Erschließungsdurchführung.
- Die Baurealisierung: die Verpflichtung zur Verwirklichung der städtebaulichen Ziele innerhalb festgelegter Zeiträume.
- Die Verpflichtung zur Deckung spezifischer Wohnbedarfe bestimmter Bevölkerungsgruppen (z.B. ortsansässige Bevölkerung).
- Die Übernahme von Folgekosten, die aufgrund der Planung entstehen, z.B. soziale Infrastruktur, Grün- und Freiflächen, Erschließungskosten, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

¹¹⁹ Vgl. zu städtebaulichen Verträgen allgemein: Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Metscher, Walter; Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Städtebauliche Verträge, Berlin 1995

¹²⁰ Kirsch, Daniela: Public Private Partnership, Köln 1997, S. 80 f.

¹²¹ Scharmer, Eckart: Vertragliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben und Kosten bei der Schaffung von Bauland durch private Investoren und Grundstückseigentümer, Materialien zum Vortrag im 383. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin, 1998

¹²² Vgl. Spannowsky, Willi: Städtebauliche Verträge als Instrumente zur Bewältigung komplexer städtebaulicher Entwicklungsaufgaben bei der Wiedernutzung von Brachflächen, in: Umwelt- und Planungsrecht, Nr. 6, 1996, S. 203

Im Zusammenhang mit der Umnutzung von Bahnbrachen kann im Rahmen städtebaulicher Verträge eine Vielzahl der weiter oben beschriebenen Unklarheiten beseitigt werden. Die Bahn als Eigentümer erhält durch den Vertrag weitgehend Planungssicherheit, indem sich die Partner auf die spätere Belegung des Geländes mit Baurechten, die endgültig im Bebauungsplan erfolgt, verständigen.¹²³ Damit kann die Bahn abschätzen, welchen Endwert ihr Gelände in entwickeltem Zustand haben wird. Im Gegenzug ist die Stadt daran interessiert, daß durch die Planung entstehende Folgekosten vom Eigentümer getragen werden. Verpflichtungen der Bahn zur Beseitigung von Altlasten¹²⁴, zur Herrichtung des Geländes, zur Bereitstellung von Land und Mitteln für die Erschließungsanlagen, die Grün- und Freiflächen, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Folgeeinrichtungen der sozialen Infrastruktur entlasten den kommunalen Haushalt und erreichen, daß ein Teil des planungsbedingten Bodenwertzuwachses dem Gemeinwesen zugute kommt.

Um zu einem erfolgreichen Abschluß eines städtebaulichen Vertrags zu gelangen, ist also zunächst eine Einigung der Vertragspartner auf ein Rahmenkonzept erforderlich. Desweiteren muß in dieser Phase Einigung über den entwicklungsunbeeinflussten Wert der Fläche erzielt werden. Mit diesen grundlegenden Überlegungen, die die Planung mit der Umsetzung verknüpfen, sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umnutzung geschaffen. Damit wird der Gefahr vorgebeugt, eine Planung bis zu einem hohen Detaillierungsgrad voranzubringen, ohne auf die wirtschaftliche Umsetzbarkeit dieser Planung zu achten. Es kommt nämlich immer noch vor, daß die Frage der Bodenwertermittlung erst an das Ende eines Planungsprozesses gestellt wird.¹²⁵

Zentraler Punkt bei den Vertragsverhandlungen wird regelmäßig die Frage sein, welche planungsbedingten Folgekosten von der Bahn übernommen werden, um die Kommune von zusätzlichen Belastungen zu befreien. Dies ist von der jeweils zu erwartenden Bodenwertsteigerung, die durch die Planung entsteht, abhängig. Folgende preisliche Faktoren sind demnach für die Bahn bei den Verhandlungen von Bedeutung:

- Der Anfangswert der Fläche, also der Wert, der vor Beginn der planerischen Überlegungen für die Fläche angenommen werden konnte. Die Bahn hat intern ihre Liegenschaften mit bilanziellen Buchwerten versehen, die jedoch nicht immer auf Akzeptanz der Kommune stoßen werden. Eine einvernehmliche Verständigung auf einen Eingangswert ist deshalb unerlässlich.
- Der Endwert, den die Fläche nach der städtebaulichen Umnutzung voraussichtlich haben wird. Er hängt neben der allgemeinen Bodenmarktentwicklung wesentlich von den planerischen Festsetzungen zur Zulässigkeit der Bebauung ab. Deshalb ist es wichtig, daß sich Bahn und Stadt im Grundsatz auf ein bestimmtes städtebauliches Konzept einigen.
- Die Entwicklungs- und Folgekosten, die für die Bahn anfallen, wenn sie die Fläche entwickeln und veräußern will. Diese können unter anderem die Kosten für Planung, Herrichtung, Altlastensanierung, Erschließung, öffentliche Flächen und Ausgleichsmaßnahmen umfassen. Denkmalpflegerische und umweltschützende Auflagen können bei der Kalkulation dieser Kosten eine erhebliche Rolle spielen.

¹²³ den endgültigen Satzungsbeschluß darf der städtebauliche Vertrag allerdings wie gesagt nicht vorwegnehmen
¹²⁴ dazu ist die Bahn zwar i.d.R. als Verursacher ohnehin verpflichtet. Trotzdem ist eine vertragliche Regelung über Art und Umfang der zu beseitigenden Altlasten für die zügige Durchführung der Maßnahme förderlich.

¹²⁵ Vgl. DSSW (Hrsg.): a.a.O., S. 20 f.

Die Entwicklungs- und Folgekosten sollten in der Wirtschaftlichkeitsberechnung des Projekts nicht höher sein als der angenommene Planungsgewinn, der sich nach der Umnutzung und Veräußerung für die Fläche ergibt. Sonst ist die Umnutzung der Brachfläche für die Bahn nicht lohnend.¹²⁶ Daraus folgt, daß Bahnbrachen, die sich in Städten mit einem dynamischen Bodenmarkt befinden, auch mit höheren Kosten wirtschaftlich umgenutzt werden können, da man hier von einem höheren Planungsgewinn ausgehen kann. Städtebauliche Verträge werden somit eher in Städten zur Anwendung kommen, in denen eine stärkere Nachfrage nach Bauland besteht. Diese Kommunen haben hier einen größeren Spielraum bei den Verhandlungen.

Ein Beispiel für die Verhandlungsergebnisse in solchen Hochpreisregionen ist das Münchener Modell zur sozial gerechten Bodennutzung.¹²⁷ Es sieht vor, daß der Investor bis zu 66 % des planungsbedingten Wertzuwachses für Folgekosten aufzuwenden hat. Die Bahn war hier dazu bereit, im Rahmen des großen Umnutzungsprojekts "Hauptbahnhof-Laim-Pasing" einen städtebaulichen Vertrag zu unterzeichnen, in dem sie sich zu folgenden Leistungen verpflichtete:¹²⁸

- Die kostenlose Abtretung der Grün- und Verkehrsflächen sowie der Flächen für Gemeinbedarfseinrichtungen.
- Die Übernahme der Herstellungskosten für Grün- und Verkehrsflächen.
- Die Übernahme der Herstellungskosten der sozialen Infrastruktur nach städtischem Standard oder alternativ ein Infrastrukturkostenbeitrag von 130 Mark pro Quadratmeter Geschoßfläche im Wohnungsbau.
- Die Förderung des Wohnungsbaus durch 30 Prozent sozialen Wohnungsbau (davon zwei Drittel im 1. Förderweg), wobei im 1. Förderweg ein Grundstückswert von 300 Mark pro Quadratmeter Geschoßfläche und bei Eigentumsmaßnahmen ein Grundstückswert von 900 Mark pro Quadratmeter Geschoßfläche sowie jeweils eine Erschließungspauschale von 150 Mark pro Quadratmeter Geschoßfläche anerkannt wird.
- Die Förderung des Gewerbes durch einen einmaligen zweckgebundenen Herstellungszuschuß von 17 Millionen Mark für einen ersten Gewerbehof sowie Kostenfreiheit für das benötigte Grundstück (etwa 10.000 Quadratmeter Grundstücksfläche).
- Den Verkauf einer Fläche von 3 Hektar zum Preis von 400 Mark pro Quadratmeter Grundstücksfläche zur Errichtung eines City-Logistik-Zentrums.
- Beteiligung der Bahn an den Herstellungskosten für die neuen Sportanlagen des ESV München.

Ein vergleichbarer Vertrag wurde zwischen der Stadt Stuttgart und der Bahn hinsichtlich der Entwicklung des ersten Teilgebiets des schon öfter erwähnten Projekts "Stuttgart 21" geschlossen.¹²⁹ Hierin werden u.a. die Übernahme der Erschließungskosten, die Einrichtung einer Kindertagesstätte und die Altlastenbeseitigung durch die Bahn geregelt sowie weitere

¹²⁶ Zusätzlich zu diesen Einnahmen können weitere Faktoren wie Einnahmen aus Vermietung/Verpachtung, Wegfall von Kosten für Wartung und Verwaltung der Fläche eine (allerdings weniger entscheidende) Rolle spielen.

¹²⁷ Landeshauptstadt München: Beschlußvorlage zur sozialgerechten Bodennutzung vom 26.07.1995, n.v.

¹²⁸ Vgl. "Projekt Neusser Straße: Sozial gerechte Bodennutzung hat sich bewährt", in: Haidhauser Nachrichten, 27.11.1997

¹²⁹ Vgl. von Heyl, Arnulf: Umnutzung von Bahnliegenschaften und Bahnhöfen, Praxisbericht Stuttgart 21, Materialien zum Vortrag im 383. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin, 1998

Vereinbarungen bezüglich der städtebaulichen Oberleitung, des Wohnungsgemenges, der Beteiligung der Bahn an den Kosten für Gestaltungswettbewerbe, der Energiekonzeption, des passiven Schallschutzes und der gemeinsamen Kooperation bei der Begrenzung von Rechtsrisiken getroffen.

Auch in Berlin-Grunewald ist die Bahn angesichts der zu erwartenden hohen Bodenwerte für das entwickelte Bauland voraussichtlich dazu bereit, die Planungs- und Erschließungskosten sowie die Einrichtung von Grün- und Spielflächen im Umfang von ca. 6.000 m² zu übernehmen. Aber auch für exponierte Flächen in Städten mit weniger hohem Entwicklungsdruck lassen sich vergleichbare Regelungen erzielen. Bedingung ist immer, daß die Bahn trotz der Übernahme der Folgekosten die Flächen mit Gewinn entwickeln kann. Das Beispiel des Bayrischen Bahnhofs in Leipzig verdeutlicht dies. Auch hier wird ein Vertrag angestrebt, der sich am Münchener Modell orientiert.

Die Abfassung solcher oder vergleichbarer städtebaulicher Verträge wird aber sicherlich nur für solche Bahnbrachen möglich sein, deren Umnutzung zu Bauland gewinnversprechend genug ist, um solche Kosten durch den Bodenwertzuwachs zu tragen. Für die meisten Bahnbrachen, die sich nicht in einer 1a-Lage befinden oder deren Herrichtungskosten so hoch sind, daß sich eine Umnutzung nicht lohnt, wird die Bahn nicht bereit sein, aus freien Stücken solche städtebaulichen Verträge zu unterschreiben. Hier muß nach Wegen gesucht werden, um einen oder mehrere der oben genannten Wertfaktoren zu verändern:

- Der Endwert kann erhöht werden, indem eine Bebauung vorgesehen wird, die eine quantitativ und/oder qualitativ höhere Auslastung der Fläche zuläßt. Allerdings kann dies leicht zu Lasten benachbarter Gebiete oder des gesamten städtischen Gefüges gehen, wie z.B. bei der Zulassung großflächiger Einzelhandelsbetriebe auf einer Bahnbrache. Die Abwägungsgrundsätze müssen in jedem Fall natürlich eingehalten werden. Trotzdem läßt sich in manchen Fällen durch eine nachträgliche Optimierung der Planung ein höherer Bodenwert erzielen. Für Brachen in schlechterer Lage werden sich allerdings auch häufig keine hochwertigen Nutzungen realisieren lassen, da keine Nachfrage nach solchen Nutzungen auf diesen Standorten zu erwarten ist.
- Die Entwicklungs- und Folgekosten können gesenkt werden, indem der städtebauliche Vertrag die Bahn nicht zur Übernahme sämtlicher Folgekosten (z.B. soziale Infrastruktur) verpflichtet. Gleichermaßen kann eine Vielzahl verschiedener Förderprogramme genutzt werden, die zur Unterstützung verschiedener Planungs- und Umsetzungsschritte bei der Brachflächenrevitalisierung aufgelegt wurden.¹³⁰ Schließlich kann auch der Standard der Maßnahmen gesenkt werden (Erschließungs-, Grünanlagen). Da dieser Schritt jedoch auch zu Lasten der Qualität gehen kann, muß er besonders sorgfältig geprüft werden. Eine Absenkung der Standards kann sich letztlich auch negativ auf den Endwert des Baulands niederschlagen.
- Der Eingangswert der Fläche kann im engeren Sinne nicht beeinflußt werden. Allerdings kann durch eine frühzeitige Festlegung des Anfangswerts sichergestellt werden, daß keine spekulativen Einflüsse auf das Grundstück wirken. Eine nicht selten angewandte, wengleich umstrittene Praxis ist die Einleitung von vorbereitenden Untersuchungen für

¹³⁰ eine Übersicht findet sich in DSSW (Hrsg.): Strategien zur Entwicklung von Bahnflächen, a.a.O., Anhang

eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach § 165 Abs. 4 BauGB. Sie bewirkt, daß der Wert der Fläche mit dem Zeitpunkt des Einleitungsbeschlusses "eingefroren" wird.¹³¹

¹³¹ siehe dazu Kapitel 4.2.3

Für die Beispielflächen, über die bereits eine Einigung über die Umnutzung zwischen Bahn und Stadt hergestellt worden ist, sind städtebauliche Verträge entweder bereits abgeschlossen worden (Berlin-Nordbahnhof) oder sie stehen kurz vor dem Abschluß (Berlin-Grunewald, Leipzig-Bayrischer Bahnhof). Auch die Nachnutzung der Beispielflächen, für die aus verschiedenen Gründen noch kein endgültiger Beschluß erfolgt ist, soll perspektivisch über den Abschluß eines städtebaulichen Vertrags gesichert werden (Hamburg-Barmbek, -Hafen-City, -Rothenburgsort, Magdeburg-Elbebahnhof, Dresden-Neustädter Bahnhof). Für die Flächen, deren Umnutzung mittelfristig noch nicht zu erwarten ist (Braunschweig-Rangierbahnhof, Magdeburg-Fermersleben, Dresden-Kohlebahnhof, Leipzig-Plagwitz), können diesbezüglich noch keine Aussagen getroffen werden. Prinzipiell erscheint aber auch hier der Abschluß städtebaulicher Verträge zum gegebenen Zeitpunkt als geeignete Vorgehensweise, wenngleich hier aufgrund des zu erwartenden geringeren Bodenwertzuwachses mit einer geringeren Bereitschaft der Bahn zur Übernahme von Folgekosten ausgegangen werden muß.

4.2.3 Besonderes Städtebaurecht

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die Mobilisierung von Bahnbrachen über die Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Nach Auffassung der DBImm ist von Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts (vor allem Sanierungs- und Entwicklungssatzung) abzusehen, da diese nur anzuwenden sind, wenn keine anderen Möglichkeiten bestehen (z.B. über städtebauliche Verträge), die Fläche als Bauland zu mobilisieren. Dazu sei die Bahn aber "in der Regel bereit".¹³²

Das BauGB führt aus, daß Grundstücke, für die ein in § 38 BauGB genanntes Verfahren eingeleitet oder durchgeführt worden ist (dazu gehören damit auch alle planfestgestellten Bahnflächen), nur mit Zustimmung des Bedarfsträgers in den Entwicklungsbereich einbezogen werden dürfen (§ 165 Abs. 5 BauGB). Der Bedarfsträger soll seine Zustimmung erteilen, wenn auch bei Berücksichtigung seiner Aufgaben ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme besteht. Da letzteres aber eine Soll-Bestimmung ist, dürfte es im Einzelfall der Bahn nur schwer nachzuweisen sein, daß sie einer Freigabe ihrer Flächen für eine Entwicklungsmaßnahme aus anderen Gründen widerspricht.

Den Kommunen geht es aber mit der Einleitung einer Entwicklungsmaßnahme, d.h. mit der Aufnahme vorbereitender Untersuchungen nach § 165 Abs. 4 BauGB für ein Bahngelände, letztlich auch gar nicht um die förmliche Festsetzung eines Entwicklungsgebiets. Mit dem Zeitpunkt des Beginns der vorbereitenden Untersuchungen wird nämlich üblicherweise der entwicklungsunbeeinflusste Anfangswert der Grundstücke "eingefroren". D.h. falls in der Folge eine Entwicklungsmaßnahme festgesetzt wird, können alle planungsbedingten Wertsteigerungen, die von nun an für diese Grundstücke entstehen, von der Kommune als

¹³² Rippel, Hans-Martin: a.a.O., S. 6

Ausgleichsbeträge abgeschöpft bzw. für die Deckung der Entwicklungskosten verwendet werden. Der örtliche Gutachterausschuß muß also mit dem Einleitungsbeschluß der Entwicklungsmaßnahme einen planungsunbeeinflussten Verkehrswert der Flächen ermitteln. Damit hat die Gemeinde ein entscheidendes Hindernis, nämlich die Unsicherheit über den Eingangswert der Flächen, zweifelsfrei beseitigt.¹³³

Das eigentliche Ziel der Gemeinde ist, über das Drohmittel der Entwicklungsmaßnahme die Verhandlungsbereitschaft der Bahn herzustellen bzw. die eigene Verhandlungsposition zu stärken, um schließlich eine gütliche Einigung im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages zu erzielen. Der Schritt der förmlichen Festlegung des Entwicklungsgebiets wird von der Gemeinde also gar nicht unbedingt angestrebt. Es stellt sich damit die Frage, ob die Gemeinde die nach § 165 Abs. 5 BauGB zustimmungspflichtigen Flächen ohne weiteres in den von den vorbereitenden Untersuchungen betroffenen Bereich einbeziehen darf, oder ob dies bereits nach § 165 Abs. 5 BauGB zustimmungspflichtig ist.

Schmidt-Eichstaedt schreibt dazu, daß bei der Beurteilung, ob planfestgestellte Flächen in vorbereitende Untersuchungen einbezogen werden dürfen, entsprechend der Aufstellung von Bebauungsplänen für Bahngelände verfahren werden soll.¹³⁴ Sofern die zukünftige Entlassung der Fläche aus der Planfeststellung abzusehen ist, kann der Gemeinde sogar die Pflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB erwachsen, Bebauungspläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Über die Aufstellung von Bebauungsplänen auf planfestgestelltem Gelände besteht mittlerweile Einigkeit, daß der Aufstellungsbeschluß bereits erfolgen kann, während die Fläche noch planfestgestellt ist. Lediglich der Satzungsbeschluß darf erst nach der Entwidmung der Fläche erfolgen.¹³⁵

Analog sollte auch mit der Einleitung bzw. Festsetzung städtebaulicher Entwicklungsgebiete verfahren werden. Die Einleitung vorbereitender Untersuchungen wäre dann mit dem Aufstellungsbeschluß für einen B-Plan vergleichbar. Sofern die zukünftige Entwidmung der Flächen vorhersehbar ist, wären vorbereitende Untersuchungen auf dem Gelände zulässig. Schließlich dienen ja gerade diese vorbereitenden Untersuchungen dem Zweck zu prüfen, ob eine spätere Einbeziehung der Flächen in das Gebiet einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme möglich ist. Nur wenn mit Sicherheit von vornherein ausgeschlossen werden kann, daß die Anwendung des Instruments "Entwicklungsmaßnahme" für das Gelände in Frage kommen kann, ist die Einleitung vorbereitender Untersuchungen rechtswidrig.¹³⁶

¹³³ zur Verkehrswertermittlung siehe Kapitel 5.3

¹³⁴ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Kurzgutachten zur Zulässigkeit der Anordnung von Voruntersuchungen nach § 165 Abs. 4 Satz 1 BauGB für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen für planfestgestellte, jedoch nicht mehr bahntypisch genutzte Flächen in Leipzig, n.v., 1997, S. 4

¹³⁵ Ausnahme: ergänzende Bebauungspläne, vgl. Kapitel 4.1.2

¹³⁶ Vgl. Schmidt-Eichstaedt: a.a.O., S. 5

Die Bedingungen, die für die Gebiete im Rahmen einer vorbereitenden Untersuchung nach § 165 Abs. 4 BauGB insbesondere zu prüfen sind, werden in § 165 Abs. 3 BauGB beschrieben. Es ist zu untersuchen:

1. Entspricht die Maßnahme den Zielen und Zwecken nach § 165 Abs. 2 BauGB? D.h. handelt es sich um einen Ortsteil oder anderen Teil des Gemeindegebiets, der entsprechend seiner besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde erstmalig oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt wird? Dient die Maßnahme der Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen? Liegt die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse?
2. Erfordert das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen?
3. Ist die zügige Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet?

Wohlgemerkt sind diese Kriterien erst im Rahmen vorbereitender Untersuchungen zu prüfen. Sie müssen nicht bereits zweifelsfrei vorliegen, um die Einleitung solcher Untersuchungen zu rechtfertigen. Vielmehr muß lediglich die Möglichkeit ihres Vorliegens bestehen.

Somit besteht im Sinne von Punkt 1 die Möglichkeit, daß es sich bei größeren Bahnflächen, wie den in dieser Arbeit untersuchten, um Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets handelt, die entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Desweiteren besteht die Möglichkeit, daß die Maßnahme der Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen dient.

Die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der Maßnahme liegen möglicherweise im öffentlichen Interesse. Zwar geht Schmidt-Eichstaedt davon aus, daß eine einheitliche Vorbereitung dadurch gegeben ist, daß das Gelände ohnehin nur einem Eigentümer, nämlich der DB AG, gehört, und deshalb die bodenmobilisierende Funktion der Entwicklungsmaßnahme, die vor allem bei mehreren Eigentümern greift, nicht zum Tragen kommt.¹³⁷ Allerdings kann es auch auf Bahngelände mehrere Eigentümer geben, nämlich die DB AG und das Bundeseisenbahnvermögen sowie in Zukunft die aus der DB AG hervorgegangenen Aktiengesellschaften. Damit kommt zwar noch immer eine überschaubare Gruppe von Eigentümern in Frage, es bestehen jedoch noch häufig erhebliche Unsicherheiten und Streitigkeiten zwischen diesen Nachfolgeorganisationen über die genaue Zuteilung und Abgrenzung der Flächen. Die Grenzen zwischen den Liegenschaften dieser verschiedenen Nachfolgeorganisationen verlaufen nicht selten mitten durch zusammenhängend erscheinende Bahnanlagen.¹³⁸ Auch wenn es nur einen Eigentümer der Fläche gibt, ist das noch kein Ausschlußgrund für eine städtebauliche

¹³⁷ Vgl. Schmidt-Eichstaedt: a.a.O., S. 6

¹³⁸ so verwies z.B. Herr Kirmeyer, Stadtplanungsamt Leipzig darauf, daß das Gelände des Leipziger Freiladebahnhofs Ost zum Teil der DB AG und zum Teil dem BEV gehört. Der Stadt liegt jedoch keine Karte vor, auf der die Grenzziehung eingetragen ist. Auch diese Informationen lassen sich im Rahmen vorbereitender Untersuchungen erheben.

Entwicklungsmaßnahme. Dies gilt vor allem, wenn abzusehen ist, daß die zügige Durchführung auf andere Weise nicht gewährleistet werden kann, da der Erwerb der Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Wert anders nicht möglich ist.

Die nach Punkt 2 zu untersuchende Frage, ob das Wohl der Allgemeinheit möglicherweise die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erforderlich macht, kann für Bahnbrachen i.d.R. schon deshalb positiv beantwortet werden, weil die Wiedernutzung brachliegender Flächen als besonderer Grund für das Vorliegen der Erforderlichkeit im Gesetzestext erwähnt wird.

Nach Punkt 3 besteht die Möglichkeit, daß die zügige Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet werden kann. Dazu ist anzumerken, daß auch die Finanzierbarkeit einer Umnutzung durch die Anwendung des Instrumentariums der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme verbessert werden kann. Durch das frühzeitige Einfrieren des Eingangswerts der Fläche steigt die Möglichkeit, daß ein ausreichend hoher Planungsgewinn erreicht wird, mit dem die Kosten des Projekts finanziert werden können. Dabei sollte in einer ersten pauschalierenden Berechnung eine Grobkalkulation der Kosten und der zu erwartenden Bodenpreiszuwächse erfolgen, um nachzuweisen, daß die Entwicklungsmaßnahme ein geeignetes Finanzierungsinstrument für die städtebauliche Nutzung darstellen könnte.¹³⁹

Vorbereitende Untersuchungen können noch weitere Auswirkungen als lediglich die Bestimmung und Einfrierung des Eingangswerts haben. Häufig ist über die Gegebenheiten auf den Bahnflächen wenig bekannt, da sie in der Vergangenheit nicht unter die Planungshoheit der Gemeinden fielen. Im Rahmen vorbereitender Untersuchungen besteht somit die Möglichkeit, erstmals einen genaueren und zusammenhängenden Überblick über die Bebauungs- und Bodenverhältnisse dieser Flächen zu gewinnen. Auch hinsichtlich der Altlasten werden im Rahmen von vorbereitenden Untersuchungen Aussagen getroffen werden müssen. Für die Durchführung dieser Untersuchungen gelten die Bestimmungen im Sinne der §§ 137-141 BauGB. Danach sollen die Betroffenen (also die Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen Betroffenen) beteiligt werden. Damit kann die Bahn bereits in diesem frühen Stadium ihre Belange in die Untersuchungen einbringen. Gleichzeitig besteht für sie aber auch die Pflicht, Auskünfte über die für die Untersuchungen benötigten Tatsachen zu erteilen, wodurch die Informationsbeschaffung für die Stadt erleichtert wird. § 139 in Verbindung mit § 4 BauGB verpflichtet die Bahn als Träger öffentlicher Belange zur Auskunft über von ihr "beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen oder sonstige Maßnahmen". Das könnte so interpretiert werden, daß die Stadt damit einen Anspruch darauf hat, daß die Bahn im Rahmen einer Entbehrlichkeitsprüfung zu Aussagen über die weitere Notwendigkeit der Fläche für den Bahnbetrieb gelangt und diese der Stadt mitteilt. Zumindest muß die Bahn aber eigene Verwertungsabsichten oder eventuell bestehende eigene Planungen zur Umnutzung des Geländes bekanntgeben.

Nach § 141 Abs. 4 BauGB kann nach dem Beginn der vorbereitenden Untersuchungen auch die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB zum Einsatz gebracht werden. Damit entwickelt der Einleitungsbeschluß auch eine sichernde Wirkung, die der Stadt die

¹³⁹ Schmidt-Eichstaedt, Gerd: a.a.O., S. 7

Möglichkeit einräumt, Nutzungen zumindest befristet zu verhindern, die sonst eventuell nach § 34 BauGB genehmigungsfähig wären. Weiterhin können zur Durchführung der vorbereitenden Untersuchungen sowie der erforderlichen Bauleit- oder Rahmenplanung Städtebaufördermittel eingesetzt werden (§ 164a BauGB). § 164b Abs. 2 BauGB erwähnt ausdrücklich die Wiedernutzung brachliegender Eisenbahnflächen in den Innenstädten als einen Schwerpunkt für den Einsatz solcher Finanzhilfen von Bund und Ländern.

Die eigentliche Besonderheit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, nämlich die erweiterten Möglichkeiten der Stadt zum Erwerb der Grundstücke, notfalls auch durch Enteignung nach § 169 Abs. 3 BauGB, spielt bei der Anwendung auf Bahnflächen eine untergeordnete Rolle. Da die förmliche Festsetzung der Entwicklungsmaßnahme für planfestgestelltes Gelände ohnehin nach § 165 Abs. 5 BauGB nur mit der Zustimmung des Bedarfsträgers (also der Bahn) erfolgen kann, ist die Enteignungsfunktion hier zunächst nicht relevant. Die Äußerungen aus den entsprechenden Stadtverwaltungen lassen erkennen, daß es ihnen auch weniger um die wirkliche Festsetzung des Entwicklungsbereichs als vielmehr um die Einleitung der vorbereitenden Untersuchungen und der damit verbundenen Wirkung der Einfrierung des Bodenwerts geht. Durch diese Maßnahme versprechen sich die Städte eine Stärkung ihrer Position in den Verhandlungen über den Abschluß eines städtebaulichen Vertrags bzw. die Bereitschaft der Bahn zur Aufnahme solcher Verhandlungen. In einer gewissen Weise erhalten die vorbereitenden Untersuchungen, die an und für sich im Zusammenhang mit der späteren Festsetzung eines Entwicklungsgebiets vorgesehen sind, damit die Qualität eines eigenständigen Planungsinstruments, das zur Mobilisierung der Bahnbrachen für eine städtebauliche Nutzung beiträgt.

Die Bahn könnte es letztendlich darauf ankommen lassen, die Untersuchungen durch die Stadt abschließen zu lassen und gelassen auf den Zeitpunkt der Festsetzung des Entwicklungsgebiets zu warten, zu dem sich herausstellen wird, daß das Gelände noch immer planfestgestellt ist und deshalb ohne ihre Zustimmung nicht in den Entwicklungsbereich einbezogen werden kann. Allerdings muß die Bahn in diesem Fall nachweisen, daß die Ziele der angestrebten Entwicklung ihren Aufgaben entgegenstehen. § 165 Abs. 5 BauGB sagt nämlich aus, daß die Bahn als Bedarfsträger ihre Zustimmung zur Einbeziehung ihrer Grundstücke in den Entwicklungsbereich erteilen soll, wenn auch bei Berücksichtigung ihrer Aufgaben ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme besteht. Weiterhin wäre in einem solchen Fall zu prüfen, ob dann nicht ein Anspruch der Gemeinde auf ein Entwidmungsverfahren besteht. Es ist bisher noch nicht zu einer solchen Konstellation gekommen, die im Falle ihres Eintretens höchstwahrscheinlich erst nach einer gerichtlichen Entscheidung geklärt werden kann.

In den Beispielstädten wird mit dem Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auf Bahnflächen unterschiedlich umgegangen. Während in Magdeburg, Braunschweig, Berlin und Dresden von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht wurde, haben Hamburg und Leipzig unterschiedliche Erfahrungen mit der Einleitung von vorbereitenden Untersuchungen gemacht.

Von Seiten der Hamburger Stadtentwicklungsbehörde war beabsichtigt, Untersuchungsgebiete für mehrere Bahnbrachen in Hamburg festzulegen. Darunter waren

auch die in dieser Arbeit vorgestellten Bahnanlagen in Barmbek und Rothenburgsort. Nachdem für das Bahngelände in der Hafen-City bereits vorbereitende Untersuchungen eingeleitet waren, kam es zu Verstimmungen mit der DBImm, die im Vorfeld nicht von dieser Absicht der Stadt unterrichtet worden war. Man war vor allem mit der Einfrierung des Bodenwerts auf dem relativ niedrigen Eingangsniveau nicht einverstanden. Über einen Zeitraum von mehreren Monaten kam es in der Folgezeit zu keinerlei Gesprächen zwischen Bahn und Stadt über die zukünftige Nutzung der Flächen. Es wurde danach von Seiten der Stadt von einer Einleitung weiterer vorbereitender Untersuchungen abgesehen. Mittlerweile gibt es wieder regelmäßige Verhandlungen über die Umnutzung der anderen Flächen, die den Abschluß von städtebaulichen Verträgen zum Ziel haben.

Hier wird deutlich, daß die Einleitung von vorbereitenden Untersuchungen von der Bahn als "unfreundlicher Akt" angesehen werden kann. Während die DBImm den Auftrag hat, die entbehrlichen Flächen möglichst gewinnbringend zu vermarkten und über eine Entwicklung der Flächen deren Wert zu steigern, schließt die Einleitung von vorbereitenden Untersuchungen eine planungsbedingte Wertsteigerung der Fläche aus. Die Stadt hat aber genau daran Interesse. Es wird befürchtet, daß sich der Wert der Flächen durch die Formulierung von Nutzungsvorstellungen durch die DBImm bzw. durch planerische Überlegungen städtischer Dienststellen bereits erhöht haben kann. Der planungsbedingte Mehrwert soll aber zur Finanzierung der Maßnahmen herangezogen werden.¹⁴⁰ Warum es nicht zur Festsetzung weiterer Untersuchungsgebiete gekommen ist, bleibt undeutlich. Möglicherweise wollte man von städtischer Seite der Bahn durch dieses Entgegenkommen Verhandlungsbereitschaft signalisieren.

In Leipzig wurde die Einleitung vorbereitender Untersuchungen für ein Paket aus sechs nicht bahntypisch genutzten Bahnflächen mit einer Gesamtgröße von 144 ha beschlossen. Darunter sind auch die in dieser Arbeit beschriebenen Flächen des Bayrischen Bahnhofs und in Leipzig-Plagwitz. Die vorbereitenden Untersuchungen werden nach und nach für die einzelnen Flächen durchgeführt. Begonnen wurde mit dem Bayrischen Bahnhof, für den ein städtebaulicher Vertrag kurz vor dem Abschluß steht. Nach Auskunft der Stadtverwaltung hat dieses Vorgehen die Atmosphäre zwischen Bahn und Stadt nicht negativ beeinträchtigt. Die vorbereitenden Untersuchungen sollen nicht nur den Bodenpreis einfrieren, sondern auch der geordneten Bestandsaufnahme dieser Bahnflächen dienen.¹⁴¹ Interessant ist, daß im Gegensatz zu Hamburg von Seiten der DBImm keine größeren Einwände gegen die Einleitung der vorbereitenden Untersuchungen bestehen.¹⁴² Man hält es vielmehr wie die Stadt für erforderlich, geordnet Informationen über die umzunutzenden Flächen zu erhalten, damit sie einer städtebaulichen Neuordnung zugeführt werden können. In der preisbindenden Funktion des Einleitungsbeschlusses sieht man kein Problem, da sich die Partner im Rahmen der Verhandlungen über den städtebaulichen Vertrag ohnehin noch auf einen Kaufpreis bzw. Verkehrswert einigen würden.

Die Einleitung vorbereitender Untersuchungen könnte auch für die Mobilisierung weiterer der in dieser Arbeit untersuchten Beispielflächen hilfreich sein. Insbesondere, wenn sich feststellen läßt, daß die Bahn schon seit längerer Zeit nicht zu einer einigermaßen deutlichen

¹⁴⁰ Gespräch mit Herrn Kuhnen, Stadtentwicklungsbehörde Hamburg, a.a.O.

¹⁴¹ Gespräch mit Herrn Kirmeyer, Stadtplanungsamt Leipzig, a.a.O.

¹⁴² Gespräch mit Herrn Bäger, DBImm Niederlassung Leipzig am 12.3.1999

Aussage bezüglich der weiteren Verwendung ihrer Fläche für den Bahnbetrieb in der Lage ist (Braunschweig-Rangierbahnhof), könnte ihr durch einen Einleitungsbeschuß der Stadt deutlich gemacht werden, daß man von kommunaler Seite an der Findung einer Konzeption zur Nachnutzung interessiert ist. Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang die sichernden Auswirkungen eines solchen Einleitungsbeschlusses (Einfrierung des Bodenpreises, Möglichkeit der Zurückstellung von Baugesuchen).

Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Das besondere Städtebaurecht sieht neben der Entwicklungsmaßnahme auch die städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach den §§ 136 ff. BauGB vor. Die rechtlichen Instrumente ähneln dabei denen der Entwicklungsmaßnahme mit der Ausnahme, daß die erleichterte Enteignungsmöglichkeit hier nicht vorgesehen ist. Allerdings gelten die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften nach den §§ 152-156 BauGB nur für den Fall, daß nicht das vereinfachte Verfahren nach § 142 Abs. 4 BauGB gewählt wurde.

Im Prinzip kommt auch die Einbeziehung von Bahnflächen in eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme bzw. in dafür stattfindende vorbereitende Untersuchungen nach § 141 BauGB in Betracht. Von einer solchen Einbeziehung ergeben sich ähnliche Auswirkungen wie bei der Einleitung einer Entwicklungsmaßnahme. Ein Unterschied besteht allerdings darin, daß die Stadt bei der Anwendung des Entwicklungsrechts die Grundstücke zum Anfangswert erwerben und nach der Entwicklung zum höheren Endwert wieder veräußern soll, um aus der Wertsteigerung die Kosten für die Entwicklung zu finanzieren. Dagegen sollen die Grundstücke bei der Anwendung des Sanierungsrechts beim Eigentümer verbleiben, der einen der sanierungsbedingten Wertsteigerung der Grundstücke entsprechenden Ausgleichsbetrag an die Stadt zahlen muß.¹⁴³

Bei der Frage, ob ein Bahngelände in ein Entwicklungsgebiet oder in ein Sanierungsgebiet einbezogen wird, soll danach entschieden werden, ob die durch das Entwicklungsrecht ermöglichte erleichterte Enteignungsmöglichkeit bei der Neuordnung des Gebiets eine Rolle spielen könnte oder ob dieses Mobilisierungsinstrument für die Durchsetzung der Ziele nicht erforderlich erscheint.¹⁴⁴ Dabei ist für diese Entscheidung davon auszugehen, daß das Bahngelände dann nicht mehr planfestgestellt sein wird, um die städtebauliche Neuordnung überhaupt zu ermöglichen. Damit erscheint eine Einbeziehung von kleineren Bahnflächen, beispielsweise im Umfeld eines Bahnhofs, in einen Sanierungsbereich für ausreichend. Dies gilt vor allem, wenn keine größeren Neuordnungs- und Erschließungsmaßnahmen erforderlich sind. Für größere zusammenhängende Bahnflächen wie die in dieser Arbeit vorgestellten entsteht jedoch regelmäßig ein umfassender Neuordnungs- und Erschließungsbedarf. Aus diesem Grund ist das Entwicklungsrecht hier eher in Betracht zu ziehen. Die untersuchten Beispiele zeigen, daß der Einsatz des Sanierungsrechts auf größeren Bahnflächen in den Beispielstädten in der Praxis keine Rolle spielt.

¹⁴³ Vgl. Netzel, Ulf-Roman: a.a.O., S. 71

¹⁴⁴ Vgl. MSWV Brandenburg (Hrsg.): Flächenmanagement in Brandenburg, Potsdam 1994, S. 73

Städtebauliche Gebote

Die Einsatzmöglichkeit städtebaulicher Gebote nach den §§ 176-179 BauGB wird für Bahnflächen durch § 175 Abs. 4 BauGB i.V. mit § 26 Abs. 3 BauGB beschränkt. Die Bahn ist nur dann zur Durchführung entsprechender Maßnahmen verpflichtet, wenn die Erfüllung ihrer Aufgaben dadurch nicht beeinträchtigt wird. Damit ist die Bahn aber zumindest zu einer Abwägung ihrer eigenen und der durch den Erlaß entsprechender Gebote geäußerten städtischen Interessen verpflichtet.¹⁴⁵

Von Interesse ist hierbei das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), da zur Durchsetzung dieses Gebots ein bestehender Bebauungsplan nicht unbedingt Voraussetzung ist. Eine umfassende Mobilisierung bzw. städtebauliche Neuordnung größerer Brachflächen läßt sich über diese Gebote freilich nicht erreichen. Sie können aber eine gewisse Bedeutung beim Umgang mit auf planfestgestelltem Bahngelände durch gewerbliche oder andere Pächter genutzten Gebäuden erlangen. Nicht selten fällt bei solchen Nutzungen der ausgesprochen schlechte Zustand der baulichen Substanz ins Auge. Im Zusammenhang mit den in dieser Arbeit vorgestellten Beispielflächen wurden noch keine Erfahrungen mit dem Einsatz städtebaulicher Gebote gesammelt.

4.3 Wertermittlung für Bahnflächen

Für die Wertermittlung der disponiblen Liegenschaften der Bahn ergeben sich besondere systematische Schwierigkeiten. Der nach § 4 der Wertermittlungsverordnung (WertV) zu berücksichtigende Entwicklungszustand der Fläche kann für Bahnflächen schwer bestimmt werden. Der Entwicklungszustand einer Fläche ist weitgehend abhängig vom Stand der Bauleitplanung.¹⁴⁶ Die WertV unterscheidet nach:

- **Agrarland:** Flächen, von denen anzunehmen ist, daß sie in absehbarer Zeit nur land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken dienen werden (§ 4 Abs. 1 WertV).
- **Bauerwartungsland:** Flächen, die eine bauliche Nutzung in absehbarer Zeit erwarten lassen. Insbesondere kann sich diese Erwartung auf eine entsprechende Darstellung als Baugebiet im FNP, auf ein entsprechendes Verhalten der Gemeinde oder auf die allgemeine städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets gründen (§ 4 Abs. 2 WertV).
- **Rohbauland:** Flächen, die nach den §§ 30, 33 und 34 BauGB für eine bauliche Nutzung bestimmt sind, die aber noch nicht ausreichend erschlossen sind oder nach Lage, Form oder Größe noch nicht für eine Bebauung geeignet sind (§ 4 Abs. 3 WertV). Üblicherweise sind dies Flächen, für die ein B-Plan existiert, aber noch kein Umlegungsverfahren durchgeführt worden ist.
- **Baureifes Land:** Flächen, die nach den öffentlich-rechtlichen Vorschriften baulich nutzbar sind (§ 4 Abs. 4 WertV).

¹⁴⁵ Vgl. Netzel, Ulf-Roman: a.a.O., S. 66

¹⁴⁶ Dieterich, Hartmut; Kleiber, Wolfgang: Die Ermittlung von Grundstückswerten, Bonn, 1991, S. 18

Für Bahnflächen fällt eine Einordnung in diese Kategorien schwer, da sie, solange sie planfestgestellt sind, nicht einmal im FNP als Baugebiet dargestellt sind, sondern als Bahnflächen.¹⁴⁷ Die Entwidmung der Bahnfläche und ihre Veräußerung bzw. damit verbundene Entwicklungsabsichten lassen allerdings erwarten, daß ein entsprechendes Verhalten der Gemeinde oder die allgemeine städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets die Einstufung als Bauerwartungsland rechtfertigen. Eine wichtige Frage ist, ob die Bahnfläche nach ihrer Entwidmung und ihrer Entlassung aus der Planfeststellung als im Zusammenhang bebauter Ortsteile liegend (§ 34 BauGB) oder als Außenbereich im Innenbereich (§ 35 BauGB) einzustufen ist. In ersterem Fall stellt die Fläche eher Rohbauland oder (bei kleineren Flächen) baureifes Land dar, in letzterem Fall handelt es sich i.d.R. um Bauerwartungsland.

Neben dem planungsrechtlichen Entwicklungszustand der Fläche sind die in § 5 WertV genannten „Weiteren Zustandsmerkmale“ einer Fläche ausschlaggebend. Für Brachflächen besonders bedeutsam ist dabei Absatz 5: „Die Beschaffenheit und die tatsächlichen Eigenschaften des Grundstücks werden insbesondere durch die Grundstücksgröße und Grundstücksgestalt, die Bodenbeschaffenheit (z.B. Bodengüte, Eignung als Baugrund, Belastung mit Ablagerungen), die Umwelteinflüsse, die tatsächliche Nutzung und Nutzbarkeit bestimmt. Bei bebauten Grundstücken wird die Beschaffenheit vor allem auch durch den Zustand der baulichen Anlagen hinsichtlich der Gebäudeart, des Baujahrs, der Bauweise und Baugestaltung, der Größe und Ausstattung, des baulichen Zustands und der Erträge bestimmt.“

Auf Bahnbrachen wird besonders zu untersuchen sein, wie der Boden beschaffen ist. Das heißt, das Vorhandensein von zu beseitigenden Bauteilen über und unter der Erde sowie von Altlasten kann den Bodenwert entscheidend mindern. Im Extremfall kann also der Grundstückswert bei Brachflächen aufgrund der hohen Aufbereitungskosten negativ sein.¹⁴⁸

4.3.1 Verfahrenswahl

Unklarheiten bestehen auch hinsichtlich der Wahl des geeigneten Wertermittlungsverfahrens. Die WertV sieht hier drei verschiedene Verfahren zur Auswahl vor¹⁴⁹:

- Das Vergleichswertverfahren, das überwiegend zur Wertermittlung unbebauter Grundstücke sowie zur Ermittlung des Bodenwerts bebauter Grundstücke herangezogen wird.
- Das Ertragswertverfahren, das besonders für die Preisbemessung nach der Ertragsfähigkeit des Grundstücks herangezogen wird (z.B. bei mit Miethäusern bebauten oder gewerblich-industriell genutzten Grundstücken).
- Das Sachwertverfahren, das vor allem bei der Preisbemessung nach verkörpertem Sachwerten Verwendung findet (insbesondere bei Eigennutzung von Ein- und Zweifamilienhäusern oder auch bei öffentlichen Gebäuden).

¹⁴⁷ Ausnahme: der FNP wurde bereits im Einvernehmen mit der Bahn geändert

¹⁴⁸ vgl. Dieterich, Hartmut u.a.: Umwidmung brachliegender Gewerbe- und Verkehrsflächen, Ergebnisbericht, Dortmund 1985, S. 171.

¹⁴⁹ vgl. Dieterich, Hartmut; Kleiber, Wolfgang: Die Ermittlung von Grundstückswerten, a.a.O., S. 61 ff.

Es können auch mehrere Verfahren miteinander kombiniert werden, wenn dies zur Preisbildung sinnvoll ist.

In der Vergangenheit war es üblich, daß die Bundesbahn das Sachwertverfahren für ihre Grundstücke und vor allem auch für die sich darauf befindenden Gebäude anwendete und damit häufig zu überhöhten Wertvorstellungen gelangte, die auf dem Markt nicht zu erzielen waren.¹⁵⁰ Während die Bahn den Wert des Gebäudebestandes auf den Flächen aus dem Herstellungswert unter Berücksichtigung der Wertminderung durch Altersschäden errechnete, veranschlagten die Gemeinden für die meisten Gebäude deren Abbruchkosten negativ, so daß am Ende die ermittelten Werte deutlich auseinander lagen.¹⁵¹

Die Bahn bewertet ihre Liegenschaften heute nach dem Vergleichswertverfahren. Allerdings wird auch der Ertragswert der potentiellen Nachnutzung herangezogen.¹⁵² Bei der Ermittlung des Vergleichswerts von Liegenschaften werden üblicherweise Verkaufspreise für ähnliche Grundstücke zur Beurteilung herangezogen, die in der Kaufpreissammlung des Gutachterausschusses erfaßt werden.¹⁵³ Problematisch ist dabei für Bahnflächen, daß es in aller Regel keine vergleichbaren Grundstücksgeschäfte gegeben haben wird. Gerade größere Bahnbrachen werden erst seit kurzer Zeit vermehrt unter dem Aspekt der Verwertung als Bauland betrachtet.

Bezüglich der potentiellen Nachnutzung bestehen ebenfalls häufig Unsicherheiten. Solange die Fläche noch planfestgestellt ist, ist eine bauliche Nutzung, die nicht mit dem Bahnbetrieb vereinbar ist, aufgrund von § 38 BauGB ausgeschlossen. Eine Verkehrswertbestimmung ist demnach nicht möglich. Allenfalls ist ein geringer Anerkennungsbeitrag in Ansatz zu bringen.¹⁵⁴ Eine potentielle Nachnutzung kann zu diesem Zeitpunkt nur sehr eingeschränkt vorausgesagt werden. Zumindest ein hinreichend konkreter städtebaulicher Rahmenplan sollte vorhanden sein, um zu einer Wertermittlung zu gelangen.¹⁵⁵

Auch heute kommt es aufgrund dieser Unsicherheiten noch immer zu unterschiedlichen Auffassungen bei Bahn und Stadt bezüglich des Verkehrswerts einer Bahnfläche. Beide Verhandlungspartner lassen verschiedene Wertgutachten für die Flächen erstellen, die sich in ihrem Ergebnis deutlich voneinander unterscheiden.¹⁵⁶ Die unterschiedlichen Ansichten über den Wert der Fläche sind nach Auffassung der Gesprächspartner aus den Gemeinden häufig ein ausschlaggebender Faktor für das Scheitern oder die Verzögerung der Verhandlungen über die Umnutzung von Bahnbrachen.

4.3.2 Bahninterne Buchwerte für Liegenschaften

Da die Bahnflächen in der Regel in der Vergangenheit nicht am Bodenmarkt teilgenommen hatten, betrat man mit der Freigabe solcher Flächen für den Markt Neuland. Auch für die Bahn selbst (bzw. für das BEV) war die Bewertung ihrer Liegenschaften ungewohnt. In der Vergangenheit wurden die Liegenschaften von DB und DR nicht bilanzbuchhalterisch

¹⁵⁰ BMBau (Hrsg.): Möglichkeiten zur Wiedernutzung aufgegebenener Bundesbahnflächen, a.a.O., S. 168

¹⁵¹ Netzel, Ulf-Roman: a.a.O., S. 29

¹⁵² Gespräch mit Herrn Neumann, DBImm Niederlassung Hamburg am 1.12.1998

¹⁵³ vgl. Dieterich, Hartmut; Kleiber, Wolfgang: Die Ermittlung von Grundstückswerten, a.a.O., S. 66

¹⁵⁴ WertR, Punkt 6.3.3.1

¹⁵⁵ Diese Auffassung vertreten jedenfalls Bartz, G.; Thielges, R.: Verkehrswertermittlung ehemaliger Eisenbahnflächen, in: Nachrichtenblatt der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz, Nr.2, 1990, S. 90 ff.

¹⁵⁶ so zum Beispiel in Braunschweig im Zusammenhang mit der Entwidmung des Ringgleises um die Stadt

bewertet. Mit der Bahnreform und der Aufteilung der Flächen auf BEV und DB AG mußten jedoch sämtliche Flächen bewertet werden, um das Betriebsvermögen für die Eröffnungsbilanz zu ermitteln. Während der Vorbereitungen zur Bahnreform wurde deutlich, daß der zeitliche Aufwand, den eine Erhebung und bilanzielle Bewertung aller Liegenschaften der Bahn erfordert, nicht bis zum Stichtag 1.1.1994 zu leisten war. Deswegen wurden die Liegenschaften der DB AG in die Eröffnungsbilanz zunächst mit einem Garantiebtrag von 5 Mrd. DM eingestellt.¹⁵⁷ Mit dem EBAL-Projekt wurden nunmehr alle Liegenschaften einzeln bewertet.¹⁵⁸

Die Buchwerte wurden dabei von einem externen Dienstleistungsunternehmen grundstücksbezogen zugeordnet und sind in einer zentralen Datei gesammelt. Nach Auskunft der DBImm wurde das Vergleichswertverfahren in Verbindung mit dem Ertragswertverfahren zur Ermittlung des Bodenwerts herangezogen. Dabei habe man die Grundstückswerte „im allgemeinen moderat“ angesetzt.¹⁵⁹

Nichtsdestotrotz kommt es vor, daß Buchwerte für einzelne Flächen deutlich überhöht erscheinen und realistisch nicht am Markt zu erzielen sind. Diese Einschätzung wurde von Vertretern verschiedener Kommunen geäußert¹⁶⁰ und wird auch auf Seiten der DBImm bestätigt.¹⁶¹ Angesichts der oben geschilderten Unsicherheiten bezüglich des Wertes planfestgestellter Flächen und dem Umfang an zu bewertenden Flächen in ganz Deutschland ist diese Feststellung nicht weiter verwunderlich. Es ist nicht anzunehmen, daß zum Zeitpunkt der Wertermittlung absehbar war, welche Bahnflächen in welcher Weise umgenutzt werden und ob sie überhaupt disponibel sind. Schließlich werden ja laut Auskunft der Bahn Entbehrlichkeitsprüfungen nur einzelfallbezogen und mit großem Aufwand durchgeführt.¹⁶² Nach dieser Logik dürfte es der Bahn nicht möglich sein, ihre planfestgestellten Liegenschaften flächendeckend mit Bodenwerten zu belegen, die wesentlich über den Wert von Verkehrsflächen hinausgehen.

Auch wenn die Buchwerte, die die Bahn für ihre Liegenschaften ermittelt hat, keinen verbindlichen Charakter für die „offizielle“ Wertermittlung durch Gutachterausschüsse haben, sind sie für die weitere Verwendung der Flächen von größter Bedeutung. Die DBImm behandelt ihre Flächen mit dem Ziel der Wertsteigerung, da sie dem Konzernziel der Bilanzverbesserung verpflichtet ist. Auf den Einzelfall bezogen bedeutet dies, daß sie abschätzen muß, ob die jeweilige Fläche durch eine Projektentwicklung an Wert gewinnt. Sie kann dabei also nicht von einem Flächenwert Null ausgehen, sondern muß den bestehenden Buchwert an den Beginn ihrer Kosten-Nutzen-Rechnung stellen.

Neben dem Buchwert spielt die Abschätzung der Kosten für den Rückbau der Anlagen sowie die Entmietung der Fläche von Zwischennutzern die Hauptrolle bei der wirtschaftlichen

¹⁵⁷ vgl. DB AG (Hrsg.): Geschäftsbericht 1997, a.a.O., S. 74

¹⁵⁸ vgl. Kapitel 2.3.1

¹⁵⁹ Gespräch mit Herrn Neumann, DBImm Niederlassung Hamburg vom 1.12.1998

¹⁶⁰ Gespräche mit Herrn Olbricht, Stadtplanungsamt Magdeburg am 10.11.1998, Herrn Dirks, Stadtplanungsamt Braunschweig am 9.11.1998

¹⁶¹ Gespräch mit Herrn Maass, DBImm Niederlassung Berlin am 8.12.1998, Herr Rippel auf der Tagung des Instituts für Städtebau Berlin am 3.11.1998, Herr Lippert, DBImm-Niederlassung Dresden am 9.4.1999

¹⁶² vgl. Kapitel 4.2.1

Bewertung einer Projektentwicklung.¹⁶³ Ist der Buchwert bei der Bewertung im Rahmen des EBAL-Projekts so hoch ausgefallen, daß er durch einen Verkauf der Fläche am Markt nicht erzielt werden kann und daß eine Entwicklung des Geländes durch die DBImm nicht wirtschaftlich möglich ist, bleibt der Bahn im allgemeinen nur noch die Möglichkeit, die Fläche in ihrem Besitz zu belassen und sie unter dem existierenden Buchwert in der Bilanz weiterzuführen. Zusätzliche Einnahmen können dann noch über Vermietungen oder Verpachtungen erzielt werden. Die Bahn wird jedoch letztlich die „Blockadewirkung“, die von diesen zu hoch angesetzten Werten für eine städtebauliche Entwicklung der Flächen entstanden ist, nur durch eine Buchwertberichtigung für die überbewerteten Flächen aufheben können.

Für die Beispielflächen waren in Bezug auf Wertermittlungsverfahren, Buchwerte oder den Verlauf von Kaufpreisverhandlungen wenig konkrete Informationen zu erhalten. Im Zusammenhang mit der Einleitung vorbereitender Untersuchungen in Leipzig wurde verwaltungsintern eine erste, unverbindliche Einschätzung der Einleitungspreise der Bahnflächen erstellt. Dabei wurden die Gleisfelder als „Brachflächen“ (vermutlich gleichbedeutend mit Bauerwartungsland) eingestuft, während Randbereiche, die mit Betriebsgebäuden bebaut waren, als gewerblich genutzte Flächen eingestuft wurden. Für das brachliegende Gelände am Neustädter Bahnhof in Dresden wurden bei der Bewertung im Rahmen des EBAL-Projekts so hohe Buchwerte angesetzt, daß ein Verkauf zu diesem Wert unmöglich erscheint. Es wird überlegt, ob das Gelände nach der Entwicklung im Eigentum der DB AG verbleibt und von den Nutzern gemietet wird, um so eine Umnutzung zu ermöglichen.¹⁶⁴

In mehreren Gesprächen wurde die Einschätzung gegeben, „man werde sich schon in den Verhandlungen über den Kauf bzw. über den Abschluß städtebaulicher Verträge auf einen Preis einigen“. Es kann aber durchaus möglich sein, daß durch eine Vertagung des Austauschs der Preisvorstellungen auf einen relativ späten Zeitpunkt auch die Realisierung des gesamten Projekts gefährdet werden kann, wenn sich erst dann herausstellt, daß die Beteiligten sehr unterschiedliche Erwartungen an den Erlös der Fläche haben. Diese Einschätzung wurde ebenfalls geäußert.

4.4 Altlastensanierung

Für die Beseitigung von Altlasten auf Bahngelände sieht der Etat der DB AG Rückstellungen in Milliardenhöhe vor. Nach Informationen der DBImm stellt die Beseitigung von Bodenverunreinigungen daher ein lösbares Problem dar.¹⁶⁵ Allerdings bedeutet dies nicht für Projekte, die ein verhältnismäßig kleines Finanzvolumen umfassen, aber eine umfangreiche Altlastensanierung erforderlich machen, daß diese automatisch durchgeführt werden kann. Eine gewisse Verhältnismäßigkeit der Aufwendungen zur Altlastensanierung zu den

¹⁶³ Gespräch mit Herrn Neumann, DBImm Niederlassung Hamburg, 1.12.1998

¹⁶⁴ Gespräch mit Herrn Lippert, DBImm-Niederlassung Dresden am 9.4.1999

¹⁶⁵ Gespräch mit Herrn Neumann, a.a.O.

sonstigen Kosten und Erlösen, die durch die Entwicklung der Fläche entstehen, sollte gegeben sein.¹⁶⁶

¹⁶⁶ ebd.

Problematisch ist allerdings, daß für die meisten Brachflächen nur unzureichende Informationen über das Ausmaß der Bodenbelastung bekannt sind. Systematische Erkundungen werden auf den Bahnflächen im Voraus nicht unternommen. Im Zusammenhang mit der Umnutzung einer Fläche wird eine Altlastenerkundung allerdings erforderlich, um die Kosten der Entwicklung abschätzen zu können. Der Zustand des Bodens kann auch für die Ermittlung des Verkehrswerts der Fläche von Bedeutung sein.

Verdachtsmomente ergeben sich für eine Vielzahl von ehemals bahnbetrieblich genutzten Flächen, vor allem aber für die Güter- und Rangierbahnhöfe sowie die Bahnbetriebswerke und Betriebsstofflagerplätze. Oft blicken diese Anlagen auf eine lange bahnbetriebliche Nutzung zurück. So wurden Bahnanlagen im Krieg wegen ihrer strategischen Bedeutung besonders häufig angegriffen. Viele umweltschädliche Stoffe wie Erdöl, Teer und Benzin wurden dabei freigesetzt. Auch der Betrieb von Dampf- und Diesellokomotiven sowie die Fahrzeugreinigung geschahen nicht schon immer nach den hohen heutigen Umweltstandards.¹⁶⁷ Schließlich lassen die gewerblichen Strukturen der z.T. über einen langen Zeitraum auf Bahngelände ansässigen Drittnutzungen erhebliche Verdachtsmomente für Bodenverunreinigungen aufkommen. Häufig wurden hier Lagerplätze, Schrotthandel, Kfz-Werkstätten oder ähnliches betrieben. Dabei läßt eine Inaugenscheinnahme dieser „wilden“ Gewerbegebiete vermuten, daß diese Betriebe in der Vergangenheit nicht unter Beachtung besonders hoher Umweltstandards geführt wurden. Dies liegt sicher auch daran, daß sie i.d.R. trotz der teilweise langen Verweildauer stets als Provisorien galten, deren Pachtverträge jeweils kurzfristig verlängert wurden. Somit lohnten sich für die Pächter Investitionen in eine bessere Ausstattung selten.

Für die Beispielflächen sind in den meisten Fällen keine genaueren Angaben über das Ausmaß der Bodenbelastung zu erhalten gewesen. Entweder wurde noch keine Altlastenerkundung durchgeführt oder es wurde lediglich der Hinweis gegeben, die Altlasten würden von der Bahn vor der Veräußerung der Fläche beseitigt. Für das Gelände des Bayrischen Bahnhofs wurde aber bereits eine Untersuchung durchgeführt, bei der auf vier Altlastenverdachtsflächen Bodenverunreinigungen durch Mineralöle festgestellt wurden, die bei entsprechender Bodenbehandlung jedoch keine Einschränkung für eine Bebauung darstellen. Alle Altlastenverdachtsflächen befinden sich im Umfeld von Lagerplätzen, Schuppen und Werkstätten.¹⁶⁸ Für andere Flächen (Dresden-Neustädter Bahnhof, Leipzig-Plagwitz, Berlin-Nordbahnhof) wird nach ersten Erkundungen eine vergleichsweise geringe Belastung erwartet. Nach Einschätzung der DBImm ist das Altlastenproblem für die meisten Flächen aber kleiner, als man erwarten könnte.

4.5 Denkmalschutz

Auf Bahngelände befinden sich nicht selten Gebäude, die unter Denkmalschutz stehen. Sie entstanden z.T. in einem Stil, der von der Nüchternheit heutiger technischer Anlagen abweicht. Verkehrsgebäude und -anlagen der Bahn erfüllten häufig auch repräsentative

¹⁶⁷ eine ausführlichere Betrachtung der verschiedenen Schadstoffquellen findet sich in BMBau (Hrsg.): Möglichkeiten zur Wiedernutzung aufgegebener Bundesbahnflächen, a.a.O., S.78 ff.

¹⁶⁸ AS&P: Städtebauliches Strukturkonzept Bayrischer Bahnhof Leipzig, Frankfurt 1998, S. 10

Zwecke. Aus denkmalpflegerischer Sicht ist die Erhaltung charakteristischer Einrichtungen, „denen im Rahmen der Technikgeschichte bleibende Bedeutung zugemessen werden muß“, erstrebenswert.¹⁶⁹

Der Verfahrensstand der denkmalpflegerischen Begutachtung der Bauten ist unterschiedlich weit fortgeschritten. Für die Berliner Bahnanlagen existiert bereits eine Liste aller denkmalgeschützten Gebäude. In anderen Städten wurden dagegen nur einzelne, besonders offensichtlich schützenswerte Bahngebäude, wie z.B. das Kopfgebäude des Bayrischen Bahnhofs in Leipzig, unter Schutz gestellt. Auch die Gebäude des ehemaligen Leipziger Bahnhofs in Dresden (Teilfläche A des Beispiels Neustädter Bahnhof) stehen unter Schutz.

Über die Schutzwürdigkeit der prachtvollen Empfangsgebäude der großen Personenbahnhöfe in den Städten besteht heutzutage weitgehend Konsens. Hinsichtlich der Unterschutzstellung betrieblicher Nebengebäude bestehen jedoch Meinungsverschiedenheiten, sofern der Erhalt der Gebäude die wirtschaftliche Verwertbarkeit des Geländes stark beeinträchtigt.¹⁷⁰ Auch kleinere, charakteristische Betriebsgebäude, wie z. B. Lokschuppen, Verwaltungs-, Stellwerks- und Werkstattgebäude, die unter Denkmalschutz stehen, finden sich auf Betriebsanlagen der Bahn. Nach Auffassung des Berliner Landesdenkmalamts muß die „einmalige Bedeutung dieser technischen Baudenkmale“ der Nachwelt überliefert werden. Allerdings ist davon auszugehen, daß das Landesdenkmalamt seine Vorgaben auf die „konservatorisch wesentlichen Teile“ beschränken wird.¹⁷¹ Oft ist der Erhalt bzw. die Restaurierung der in Mitleidenschaft gezogenen Gebäude teuer und eine wirtschaftlich tragbare Nachnutzung schwer zu finden.

Ein besonderes Problem ergibt sich im Zusammenhang mit der Nachnutzung großer denkmalgeschützter Hallenbauten, die regelmäßig in den ehemaligen Ausbesserungswerken anzutreffen sind.¹⁷² Aufgrund ihrer Ausmaße stellt die denkmalgerechte Umnutzung dieser Gebäude eine besondere Herausforderung dar. Zwar hat es beispielsweise für die Nachnutzung des Ausbesserungswerks in Braunschweig verschiedene Überlegungen gegeben. Sie kamen jedoch nicht zur Realisierung. Entweder waren die Restaurierungskosten zu hoch, um das Projekt wirtschaftlich tragbar zu gestalten, oder die Umnutzung hätte Umbaumaßnahmen an den Gebäuden erforderlich gemacht, die nicht mit der denkmalpflegerischen Unterschutzstellung vereinbar gewesen wären. Schließlich befinden sich die Hallen in diesem Fall in der Nähe eines Wohngebietes und wären straßenseitig nur unzureichend erschlossen, falls sie einer publikumsintensiven Neunutzung (z.B. als Veranstaltungshalle) zugeführt würden.

Kleinere technische Gebäude können aufgrund ihrer am Betriebsablauf der Bahn orientierten Ausrichtung Probleme bei der Neuordnung des Geländes verursachen, da sie sich eventuell

¹⁶⁹ Vgl. dazu Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz: Arbeitsgruppe Bahnflächen - erster Bericht, Berlin 1995, n.v., S. 1-5

¹⁷⁰ Vgl. BMBau (Hrsg.): Möglichkeiten zur Wiedernutzung aufgegebener Bundesbahnflächen, a.a.O., S. 170 f.

¹⁷¹ Vgl. dazu Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Arbeitsgruppe Bahnflächen - erster Bericht, a.a.O., S. 1-5

¹⁷² BMBau (Hrsg.): Möglichkeiten zur Wiedernutzung aufgegebener Bundesbahnflächen, a.a.O., S. 170 f.

nur ungünstig in ein neues Grundstückssystem bzw. eine neue städtebauliche Struktur einordnen lassen. Auf der anderen Seite bergen die in hohem Maße charakteristischen Bauten auch Potentiale für die Nachnutzung. So können beispielsweise Lokschuppen durch ihre halbrunde Form besonders auffällige Merkmale auf einer umgenutzten Bahnfläche darstellen, die an die bahnbetriebliche Vergangenheit des Geländes erinnern. Die Einbindung denkmalgeschützter Betriebsgebäude in das Neunutzungskonzept stellt somit eine besondere Herausforderung an Architekten und Städtebauer dar.

Die erhaltenswerten Gebäude auf den Beispielflächen befinden sich überwiegend am Rand der Flächen, während der größte Bereich von den ausgedehnten Gleisanlagen eingenommen wird. Damit dürften sich keine größeren Behinderungen für die Neuordnung der Flächen ergeben. Allenfalls können sich Probleme für die Führung von Erschließungsstraßen ergeben. Von keinem der Gesprächspartner wurde allerdings ein größeres Problem bei der Integration der Gebäude gesehen.

Beispiele für eine gelungene Einbindung denkmalgeschützten Bestands in das städtebauliche Rahmenkonzept finden sich für das Gelände des Berliner Nordbahnhofs mit der Umnutzung des Empfangsgebäudes des ehemaligen Stettiner Vorortbahnhofs als Gaststätte mit Außenrestauration, für das Gelände am Neustädter Bahnhof in Dresden mit der beabsichtigten Ansiedlung des Verkehrsmuseums auf dem historischen Bahnhof sowie in Leipzig mit der Verbindung des Portikusgebäudes des Bayrischen Bahnhofs mit dem Eingang des neuen S-Bahnhofs. Für den Großteil der untersuchten Flächen existieren allerdings noch keine konkreten städtebaulichen Planungen, die ein Urteil über die Einbindung des denkmalgeschützten bzw. -würdigen Bestands erlauben.

4.6 Kommunikationskonflikte zwischen Bahn und Kommunen

Nach Einschätzung der Studie von AS&P handelt es sich bei der Entwicklung disponibler Bahnflächen "vor allem um ein Kommunikationsproblem zwischen und innerhalb der beteiligten Institutionen und Interessengruppen, mehr noch als bei den meisten sonstigen Aufgabenfeldern der Stadtentwicklung".¹⁷³ Im Zusammenhang mit der Umnutzung von Bahnbrachen bestehen besondere Umstände, die sich zum großen Teil aus der aus kommunaler Sicht unüblichen Verteilung von Zuständigkeiten hinsichtlich der Planungshoheit ergeben. Die Interessen des Grundbesitzers Bahn erhalten durch ihr „Entwidmungsmonopol“ eine größere Durchsetzungskraft als die anderer Grundbesitzer.

Auch wenn zu erwarten ist, daß die Stadt ihre Planungshoheit für eine entbehrliche Fläche langfristig vor den Gerichten durchsetzen kann, bedeutet diese zeitliche Verzögerung und rechtliche Unsicherheit einen wesentlichen Nachteil für Bahnbrachen im Vergleich zu konkurrierenden Flächen, die ebenfalls für eine Umnutzung in Frage kommen oder die auf der "grünen Wiese" neu erschlossen werden. Diese Verzögerungen können die Entscheidung von Investoren zu Lasten einer Bahnbrache beeinflussen, auch wenn diese von ihren sonstigen Standorteigenschaften für eine Umnutzung sogar besser geeignet wäre.

¹⁷³ AS&P: Bahnflächen und Stadtentwicklung, a.a.O., S. 51

Für mehrere der Beispielflächen kann vermutet werden, daß sie auch aufgrund des Entwidmungsvorbehalts der Bahn noch nicht umgenutzt wurden bzw., daß andere Planungen verfolgt werden, als wenn die Planungshoheit über sie bereits uneingeschränkt bei der Gemeinde läge. Nutzungen, die keine hohen Erlöse für die Fläche erwarten lassen, (z.B. Parks) würden vermutlich häufiger auf den Flächen vorgesehen werden. Auffällig ist, daß auf den Bahnflächen, auf denen größere Grünflächen entstehen sollen, auch lukrative Misch- und Kerngebietsnutzungen geplant sind (Bayrischer Bahnhof, Nordbahnhof).

Im Folgenden sollen institutionelle und organisatorische Konflikte, die u.a. aus der besonderen organisatorischen Konstellation resultieren, dargestellt werden. Die Ausführungen beruhen auf Auskünften und Einschätzungen der befragten Vertreter der Städte und der Bahn.

4.6.1 Fehlende Planungskonzepte

Die Bahn versucht vielfach, Baugenehmigungen nach § 34 BauGB für die von ihr beabsichtigten Projekte zu erhalten. Diese Projekte waren in der Vergangenheit vielfach nicht mit der Kommune abgestimmt und entsprachen nicht deren planerischen Vorstellungen für das Gelände.¹⁷⁴ Häufig versucht die Bahn, lukrative Einzelprojekte wie Fachmärkte oder andere Großprojekte nach § 34 BauGB durchzusetzen. Mehrere Gesprächspartner in den Stadtverwaltungen bestätigten, daß auf Seiten der Bahn selten ein umfassendes planerisches Konzept für das gesamte Gelände vorliegt, sondern projektbezogen "mit dem Teilstück angefangen wird, das an der Hauptstraße liegt".¹⁷⁵

Häufig sehen sich aber auch die Städte mit dem Problem konfrontiert, keine planerischen Aussagen zur Umnutzung von Bahnbrachen machen zu können. Dies erklärt sich aus der jahrzehntelangen Entziehung der Bahnflächen aus der kommunalen Planungshoheit. Erst mit dem Aufkommen vermehrter Stilllegungs- und Verwertungsabsichten seitens der Bahn wurde das Problem in der letzten Zeit erkannt.

Auch auf der Ebene der Stadtentwicklung können nur selten Aussagen zur Bedeutung der Bahnbrachen getroffen werden. In den meisten Flächennutzungsplänen werden Bahnbrachen als nachrichtlich übernommen dargestellt. Die Stadtplanung erfolgte in der Vergangenheit eher um die Bahnanlagen herum, was sich vielerorts auch am Umfeld von Bahnanlagen ablesen läßt. Die Bewältigung der planerischen Integration von demnächst entbehrlichen Bahnanlagen, deren Fläche im Einzelfall über 100 Hektar betragen kann, stellt die Planungsabteilungen gerade kleinerer Städte vor enorme Probleme.¹⁷⁶

Die Städte Hamburg und Leipzig haben vorbereitende Untersuchungen für einige Bahnbrachen eingeleitet. In Dresden wird derzeit ein Kataster aller innerstädtische Brachflächen angelegt, in dessen Rahmen auch Informationen über die Bahnbrachen eingeholt werden. Außerdem sollten im Entwurf zum neuen FNP die Brachflächen der Bahn nicht mehr als Bahnflächen, sondern als Bau- bzw. Grünflächen dargestellt werden, was

¹⁷⁴ Dirks, Georg: a.a.O.

¹⁷⁵ Gespräche mit Herrn Dirks und Herrn Olbricht, a.a.O.

¹⁷⁶ Der gesamte Umfang der vor der Neuordnung stehenden Bahnanlagen in Braunschweig beträgt ca. 150 ha

allerdings auf Verlangen der Bahn wieder rückgängig gemacht werden mußte. In Braunschweig wird eine informelle Rahmenplanung für die Bahnflächen erstellt, in der auch Aussagen über die Lage im Stadtgebiet getroffen werden. Eine endgültige Entwicklungsrichtung, ein städtebauliches Leitbild, ist aber auch hier zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht gefunden worden. In Magdeburg spielt dagegen die Behandlung der Bahnflächen auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung noch keine Rolle. Für das Gelände des Elbebahnhofs hat dagegen schon ein städtebaulicher Ideenwettbewerb stattgefunden. Im Entwurf zum FNP wird dieses Gebiet zum Teil als gemischte Baufläche, zum Teil als Grünfläche dargestellt. In Berlin wurde der Versuch unternommen, im Rahmen einer „AG Bahnflächen“ zusammenhängend planerische Lösungen für die brachfallenden Flächen unter Beteiligung der Vertreter der verschiedenen Bahn- und Verwaltungsabteilungen zu entwickeln. Allerdings ist man mittlerweile vom ursprünglichen Vorhaben, eine Paketlösung zu entwickeln, zur Einzelfallbehandlung übergegangen.

Das Fehlen umfassender planerischer Konzepte wird vor allem von kommunaler Seite als Nachteil angesehen. Allerdings ist auch bei der Bahn festzustellen, daß man durch allzu voreilige Entscheidungen aus der Vergangenheit finanzielle Nachteile erlitten hat. Insbesondere eine sorgfältige und umfassende Bestandsaufnahme, bei der der Zustand des Bodens eine herausgehobene Rolle spielt, soll in Zukunft einer Planung vorangehen. Weiterhin sollen die Vorgaben für städtebauliche Wettbewerbe so ausgestaltet werden, daß sich eine für die Bahn wirtschaftliche Neuplanung ergibt.¹⁷⁷

4.6.2 Unterschiedliche Geschäftspolitik der Bahn und der Städte

Von verschiedener Seite wurde in den Interviews vermutet, daß viele der Probleme, die im Zusammenhang mit der Umnutzung brachliegender Bahnflächen bestehen, auch auf die Geschäftspolitik der DBImm zurückgeführt werden können. So wird die z.T. nicht angemessene Qualifikation der Mitarbeiter der DBImm als ein Grund für das schwerfällige Voranbringen eines Planungsprozesses für Bahnbrachen angeführt.

Vertreter mehrerer Gemeinden bemerkten, daß bei den Verhandlungen z.T. der Eindruck entsteht, die Vertreter der Bahn wären nicht in der Lage, größere Areale als komplexe Planungsaufgaben wahrzunehmen. Es werde auf die vorgelegten städtischen Rahmenplanungen nicht adäquat eingegangen. Die Bahn verfolge vielmehr die Entwicklung einzelner Projekte, die weder die Gesamtfläche im Zusammenhang noch die Einordnung in das städtische Gefüge berücksichtigen. Überlegungen zu im Zusammenhang mit einer Brachflächenumnutzung unabdingbare Aussagen über Erschließung, Ausgleichsmaßnahmen, Gemeinbedarfseinrichtungen, Denkmalpflege, Natur- und Immissionsschutz sowie Auswirkungen der Projekte auf die Verkehrsbelastung der Umgebung würden bei Vorhaben der Bahn nicht ausreichend angestellt werden. Im Vordergrund stünden die Wirtschaftlichkeit des Projekts sowie beim Verbleib von bahnbetrieblichen Restnutzungen Maßnahmen zu deren Sicherung.

¹⁷⁷ Gespräch mit Herrn Maass, a.a.O.

Gerade in den DBImm-Niederlassungen, die nicht über eigene Projektentwicklungsabteilungen verfügen, fällt die Verständigung zwischen kommunalen Planern und Mitarbeitern der DBImm besonders schwer. Zu erklären ist dies teilweise mit der Personalstruktur bei der DBImm: Etwa die Hälfte der 1.600 Mitarbeiter ist verbeamtet und wurde von der ehemaligen Immobilienverwaltung der Bundes- bzw. Reichsbahn übernommen. Deren Aufgabenschwerpunkt lag aber zu dieser Zeit nicht in der immobilienwirtschaftlichen Verwertung der Liegenschaften, sondern eher in der Pflege und Verwaltung des Immobilienbestandes sowie der Vermietung und Verpachtung von Restflächen an überwiegend kleingewerbliche Betriebe. Kenntnisse über planungsrechtliche Verfahren und die Bewältigung größerer städtebaulicher Umnutzungsprojekte waren für das Tagesgeschäft selten erforderlich.

Die nach der Gründung der DBImm neu eingestellten Mitarbeiter wurden vorrangig in der Zentrale und den größeren Niederlassungen beschäftigt. Hier überwiegen Immobilienkaufleute und Juristen. Mittlerweile werden jedoch dort auch vermehrt Planer und Architekten beschäftigt, offensichtlich, um den oben beschriebenen Defiziten bei der planerischen und gesamtkonzeptionellen Beurteilung größerer Projekte zu begegnen.

Fallen größere Umnutzungsprojekte in den Zuständigkeitsbereich kleinerer DBImm-Niederlassungen, die über keine eigene Abteilung für Projektentwicklung verfügen, so sollen sie von den größeren Niederlassungen oder der Zentrale mitbetreut werden. Dies führt jedoch in Einzelfällen dazu, daß die betroffene Gemeinde zunächst die zuständige Niederlassung ausfindig machen muß. Außerdem besteht die Gefahr, daß solche Projekte, die abseits der Metropolen liegen, auch aufgrund der räumlichen Distanz zwischen den Zuständigen langsamer vorangetrieben werden. So steht zu befürchten, daß auch durch mangelnde Ortskenntnis falsche Einschätzungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit oder der örtlichen Gegebenheiten zu für die Stadt nicht akzeptierbaren Verhandlungspositionen führen können.

Auch aus den Reihen der DBImm wurde eine z.T. nicht angemessene Qualifizierung des Personals bemängelt. Weiterhin seien die Niederlassungen durch eine zu dünne Personalausstattung mit der Bewältigung der Vielzahl an Aufgaben sehr stark beansprucht. So verfügt die Abteilung Projektentwicklung der Berliner Niederlassung über vier Mitarbeiter, die derzeit mit der Entwicklung und Vermarktung von 15 Projekten befaßt sind. Ähnlich stark sind die Mitarbeiter belastet, die die Entbehrlichkeitsprüfungen für Bahnflächen steuern. Dieser Personalengpaß ist vermutlich einer der Gründe für die lange Bearbeitungsdauer dieser Verfahren.

Sowohl Gemeinden als auch Bahn werfen sich gegenseitig vor, daß nicht immer für das Gesamtprojekt verantwortliche Ansprechpartner benannt werden, die über die erforderlichen Kompetenzen verfügen. Für die Städte ist dabei problematisch, daß die DBImm nicht für sämtliche Bahnflächen zuständig ist, sondern daß je nach Zugehörigkeit der Fläche auch DB Fahrweg AG, DB Cargo AG oder die AG Station & Service zuständig sein können. Mit der Gründung der DBImm hat die Bahn allerdings den Versuch unternommen, eine zentrale Anlaufstelle zu schaffen. In der Praxis wird dieser Konzeption aber nicht immer gefolgt, so z.B. bei den oben erwähnten Zuständigkeiten für Projekte, die nicht in den Metropolregionen

liegen. Die Zersplitterung der Zuständigkeit auf mehrere verschiedene Stellen der Bahn kann anhand des nachfolgenden fiktiven Beispiels eindrucksvoll dargestellt werden:

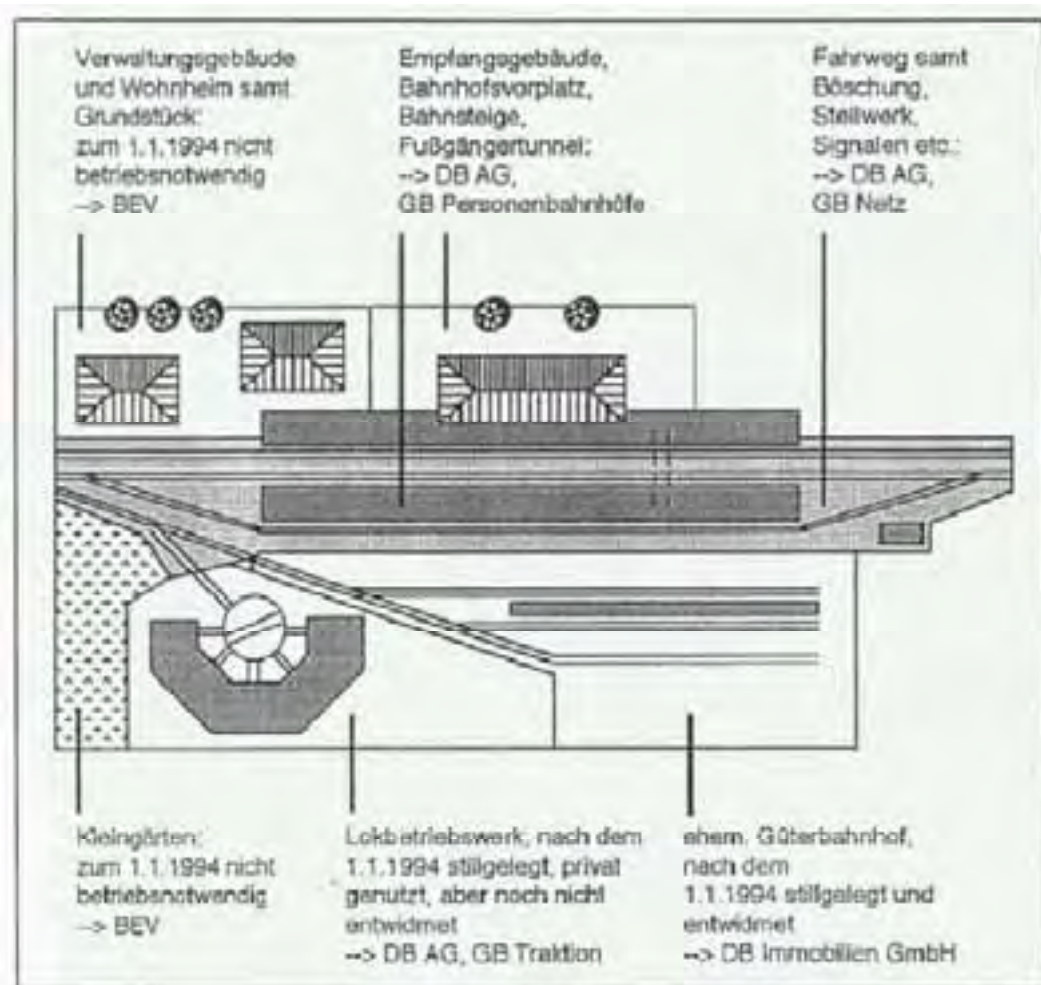


Abb. 29: Zuständigkeiten für Bahnflächen, fiktives Beispiel. Quelle: AS&P, Bahnflächen und Stadtentwicklung

Die Bahn bemängelt andererseits gerade bei größeren Städten mit mehreren Verwaltungsebenen das Fehlen eines mit ausreichenden Kompetenzen ausgestatteten Ansprechpartners. Es käme vor, daß von den verschiedenen Verwaltungseinheiten z.T. widersprüchliche Aussagen und Forderungen geäußert würden, die eine verlässliche Verhandlungsbasis erschweren.

Bewährt hat sich in diesem Zusammenhang in der Vergangenheit die Beauftragung von unabhängigen Planungsbüros oder Entwicklungsgesellschaften, die eine kontinuierliche Fortführung der Planungsarbeiten gewährleisten können. Hinzu kommt, daß unter diesen Dienstleistern bereits einige auf die Umnutzung von Bahnbrachen spezialisiert sind, die eventuell aufgrund ihrer Erfahrung zur Vermeidung von Planungs- und Umsetzungsfehlern beitragen können.

4.7 Fazit

Die in diesem Kapitel beschriebenen spezifischen Probleme, die im Zusammenhang mit der Umnutzung von Bahnbrachen auftreten, werden von den befragten Experten und in der Fachliteratur als große Hemmnisse für die Wiedernutzbarmachung angesehen. Vor allem die planungsrechtliche Sonderbehandlung in Verbindung mit den Unsicherheiten über die Verkehrswertermittlung und den z.T. zu hohen Buchwerten führt zu einer komplizierten Situation, in der die Bahn aufgrund ihres Entwidmungsvorbehalts eine im Vergleich mit anderen Grundeigentümern stärkere Position gegenüber der Gemeinde einnimmt. Deren planerische Einwirkungsmöglichkeiten sind im Vorfeld der Entwidmung begrenzt. Die vorgestellten Instrumente des besonderen Städtebaurechts bieten jedoch Möglichkeiten, die Position der Gemeinde zu stärken. Dies ist vor allem dann von Bedeutung, wenn erkennbar wird, daß die Bahn die Entwidmung ihrer stillgelegten Flächen hinauszögert, um eine Planung zu bewirken, die ihren Verwertungsabsichten entspricht. Die Restriktionen, die sich durch das Vorhandensein von Altlasten oder durch denkmalschutzrechtliche Bindungen ergeben können, werden dagegen von den befragten Experten als eher gering eingestuft. Die organisatorischen Konflikte und Kommunikationsdefizite zwischen Bahn und Gemeinden resultieren z.T. aus den unterschiedlichen Interessen dieser Akteure. Allerdings werden auch Defizite bei der Qualifikation der Mitarbeiter benannt.

Entgegen der ursprünglichen Absicht war es nicht möglich, alle Beispielflächen auf die in diesem Kapitel beschriebenen spezifischen Probleme zu untersuchen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen gelten für alle Bahnflächen gleichermaßen. Über andere Hemmnisse konnten oft deshalb noch keine Aussagen gemacht werden, da der Planungsprozeß noch nicht so weit fortgeschritten ist, daß bereits entsprechende Probleme aufgetreten sind (z.B. Altlasten). Über die Buchwerte der Flächen waren dagegen keine Angaben verfügbar, da sie unter das Betriebsgeheimnis der DB AG fallen. Nichtsdestotrotz gilt die in diesem Kapitel beschriebene Problematik mehr oder weniger für alle Bahnbrachen.

5. Handlungsempfehlungen

In den vorangegangenen Kapiteln wurden brachliegende Bahnflächen auf ihre Eignung für eine städtebauliche Umnutzung untersucht sowie die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen analysiert, die für die Umnutzung stillgelegter Bahnflächen gelten. Aus den Erkenntnissen und Einschätzungen, die dabei gesammelt wurden, sollen hier Empfehlungen zum Umgang mit Bahnbrachen gegeben werden. Dabei erscheint es ratsam, die Handlungsempfehlungen nach „Adressaten“ zu ordnen.

Die Handlungsempfehlungen beziehen sich vorrangig auf Bahnbrachen, die mit den in dieser Arbeit vorgestellten Flächen vergleichbar sind, also stillgelegten flächenhaften Betriebseinrichtungen der Bahn, die sich im städtischen Zusammenhang befinden und die nicht in direkter Nähe zu einem großen Personenbahnhof liegen.

5.1 Planungskultur

Bevor Empfehlungen an einzelne Akteure gegeben werden, ist es erforderlich, prinzipielle Anforderungen an die Gestaltung der Planungsprozesse im Zusammenhang mit der Umnutzung von Bahnbrachen zu formulieren, die unter den Titel „Planungskultur“ subsumiert werden können. Die Erfahrungen und Einschätzungen aus den befragten Institutionen sowie der Fachliteratur führen zur Formulierung von Rahmenprinzipien, die bei der Organisation und der Durchführung der Brachflächenumnutzung auf Flächen der Bahn beachtet werden sollten.

Arbeitsgruppe Bahnflächen

In Städten mit mehreren Bahnbrachen, aber auch auf regionaler Ebene, ist die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern aller beteiligter Institutionen zusammensetzt, ratsam. Dabei muß das Ziel der Arbeitsgruppe nicht unbedingt die Erarbeitung eines Paketkonzepts für alle eventuell brachfallenden Bahnflächen sein. Das Beispiel der „AG Bahnflächen“ in Berlin hat gezeigt, daß eine solche Paketlösung für alle Flächen von zu vielen Faktoren abhängt, die eine Konzeptfindung letztlich sogar in die Länge ziehen können, da der Entwicklungs- und Entscheidungsstand für die einzelnen Flächen unterschiedlich weit gediehen sein kann.

Vielmehr dient eine „AG Bahnflächen“ in erster Linie dem Informationsaustausch zwischen Bahn und Stadt. Es wird nicht in allen Fällen eine eindeutig abgrenzbare Menge umzunutzender Flächen existieren. Deswegen sollten im Rahmen der Arbeitsgruppe alle für eine Stilllegung eventuell in Frage kommenden Flächen erfaßt werden und in einer ersten groben Übersicht die Planungsabsichten von Bahn und Stadt gegenübergestellt werden. Eine Übersicht über alle Bahnbrachen im Stadtgebiet eröffnet der Stadt die Möglichkeit, sie in ihr stadtentwicklungspolitisches Konzept einzubinden. Daraufhin besteht die Möglichkeit, Dissense über die Nutzungsabsichten festzustellen und zu verhandeln. Gegebenenfalls kann ein Interessenausgleich über Konzepte für mehrere Flächen hergestellt werden. Zwar sieht das Baurecht eine Verknüpfung der Planungsentscheidungen für voneinander unabhängige

Flächen nicht vor. In der Praxis ist ein solches Verfahren aber durchaus üblich und wird im wesentlichen von allen Beteiligten auch akzeptiert. So ist zum Beispiel vorstellbar, daß die Bahn eine Brachfläche entwidmet, für die die Stadt eine Nachnutzung als Park anstrebt, da im dicht besiedelten Wohnumfeld ein hohes Grünflächendefizit herrscht. Damit kann die Bahn keinen hohen Erlös aus der Veräußerung erwarten. Im Gegenzug wird für eine zweite Bahnfläche eine hochwertige Nutzung zugelassen, die die Wertverluste, die der Bahn aus der Freigabe der ersten Fläche entstehen, ausgleicht. Seine Grenzen sollte ein solcher „Handel mit Planungsrecht“ allerdings in der Vereinbarkeit mit den stadtentwicklungsplanerischen Zielsetzungen der Gemeinde finden.

Initialkonsens

Durch die besonderen Bedingungen und Schwierigkeiten, die sich für die Umnutzung von Bahnbrachen ergeben, ist die frühzeitige Herstellung eines Initialkonsenses zwischen den beiden hauptbeteiligten Akteuren, Bahn und Stadt, wichtigste Voraussetzung für die Vermeidung von zeitlichen Verzögerungen oder des Scheiterns des Planungsprozesses zu einem späten Zeitpunkt.

Unabhängig davon, ob die Initiative zur Umnutzung einer Bahnbrache von der Bahn oder von der Stadt ausgeht, sollte schon frühzeitig eine Abstimmung zwischen den beiden Akteuren hinsichtlich der zukünftigen Nutzung erfolgen. Erst nachdem sich beide Partner auf die grundsätzliche Bereitschaft zur Umnutzung der Fläche verständigt haben und sich per Vertrag deklaratorisch zur Verfolgung eines groben Nutzungskonzepts verpflichtet haben, sollte die eigentliche Planung vorangetrieben werden. In der Vergangenheit wurde von beiden Seiten eher der umgekehrte Weg verfolgt, bei dem der jeweils andere mit relativ weit fortgeschrittenen Planungen bzw. Projekten konfrontiert wurde.

Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt sollten sich Bahn und Stadt nicht nur auf ein Rahmenkonzept verständigen, sondern auch auf eine einheitliche Verkehrswertermittlung der Flächen durch einen unabhängigen, gemeinsam beauftragten Gutachter. Prinzipiell bieten sich hierfür die örtlichen Gutachterausschüsse an, die unabhängig von den Strukturen der Verwaltung agieren. Auch wenn die Bahn das Gelände erst in fertig entwickeltem Zustand veräußern will, erscheint eine Einigung auf einen Eingangswert sinnvoll, da dieser als Grundlage für die Ermittlung des planungsbedingten Wertzuwachses dient. Aus den Gesprächen mit den Experten wird ersichtlich, daß gerade die Wertermittlung bzw. Kaufpreisfindung für die Bahnflächen häufig erst zu einem relativ späten Zeitpunkt des Planungsprozesses eine Rolle spielte und es deshalb im Extremfall zu einer Gefährdung des gesamten Projekts kam.

Städtebauliche Verträge

Für die Durchführung der Umnutzungsmaßnahme bietet sich der Abschluß von städtebaulichen Verträgen an. Für die Mehrzahl der untersuchten Flächen ist der Abschluß vertraglicher Regelungen beabsichtigt. Dieses - relativ neue - Mobilisierungsinstrument kam in den ersten Jahren nach seiner Einführung vielfach in der Praxis zum Einsatz und wird von den befragten Akteuren bei Bahn und Städten gleichermaßen als geeignetes Instrument für die Regelung der Umnutzung von Bahnbrachen angesehen. Nicht zuletzt durch die

ausgesprochen unübersichtliche Rechtslage und die Unsicherheiten bezüglich des Verkehrswerts von Bahnbrachen wird eine beiderseitige vertragliche Einigung erforderlich. „Alleingänge“ von Bahn oder Stadt dürften bei der gegebenen Rechtsunsicherheit sehr leicht langwierige Gerichtsverfahren nach sich ziehen.

Die städtebaulichen Verträge sollten in zwei Stufen abgeschlossen werden. In der ersten Stufe beinhaltet der Vertrag die deklaratorische Bindung beider Seiten an ein planerisches Grundkonzept für die Gesamtfläche, das den Charakter eines Rahmenplans haben sollte. Daneben sollten beide Seiten einen groben Zeitplan für die Realisierung der einzelnen Planungsabschnitte fixieren. Aussagen über die Übernahme der Kosten für Planung, Herrichtung, Erschließung, Kosten für Ausgleichsmaßnahmen sowie Gemeinbedarfs- und Folgekosten werden detailliert in einer zweiten Stufe getroffen, die sich auf das Gebiet eines zeitnah festzusetzenden Bebauungsplans bezieht. Außerdem sollten hier Regelungen über ein Schiedsgericht für Streitfälle sowie Nachbesserungen für den Fall, daß der Bebauungsplan nicht wie erwartet festgesetzt wird, getroffen werden. Alternativ kann die Regelung der Ausgleichsmaßnahmen auch für das gesamte Rahmenplangebiet getroffen werden, da das BauGB die räumliche und zeitliche Entkoppelung des Ausgleichs vom städtebaulichen Eingriff mittlerweile nach § 1a Abs. 3 BauGB ermöglicht. Ein solches Vorgehen erscheint besonders sinnvoll, wenn auf einem Teil der Fläche ein größerer Park eingerichtet werden soll.

Entkoppelung, Beauftragung von Dritten

Nachdem der Initialkonsens hergestellt worden ist, sollte der Planungsprozeß zügig durchgeführt werden. Deswegen empfiehlt sich, nachdem die Entscheidung zur Entwicklung der Fläche gefallen ist, eine weitgehende Entkoppelung des konkreten Vorhabens von den organisatorischen Strukturen der Akteure. Besonders in kleineren Städten sollte überlegt werden, die Planung von einem externen Dritten durchführen zu lassen. Je nach Umfang des Projektes kann die weitere Planung durch ein beauftragtes Büro oder durch eine Entwicklungsgesellschaft übernommen werden. Die Beauftragung eines Dritten mit der Durchführung der Planung gewährleistet, daß durch diesen eine Moderatorfunktion übernommen wird, die für die weitere Abstimmung erforderlich ist. Innerhalb der Verwaltungsstrukturen sollten durch die Benennung von Ansprechpartnern klare Zuständigkeiten geschaffen werden.

Umfassende Bestandsaufnahme

Die Notwendigkeit einer ausführlichen Bestandsaufnahme, die an und für sich für jedes Planungsvorhaben besteht, gilt in besonderer Weise für Bahnbrachen. Dadurch, daß diese Gelände jahrzehntelang für die räumliche Planung „terra incognita“ waren, besteht hier ein besonders starkes Defizit an Informationen über bisherige Nutzungen, naturräumliche Gegebenheiten, denkmalwürdige Gebäude, Bodenbeschaffenheit und Altlasten. Auch für den Bahnbetrieb benötigte Anlagen und im Untergrund befindliche Leitungen auf dem Gelände sind teilweise nicht ausreichend erfaßt.

Die entsprechenden Erhebungen und Erkundungen sollten frühzeitig in einem groben Check durchgeführt werden, da die Ergebnisse die weiteren Planungen wesentlich beeinflussen

können. Besonders Informationen über Bodenverunreinigungen und Altbestände der Bahn sollten möglichst früh verfügbar sein, um über den Wert des Bodens sowie zu erwartende Kosten für die Herrichtung Aussagen zu treffen. Aber auch Aussagen zur Berücksichtigung denkmal- und umweltrechtlicher Maßgaben sollten rechtzeitig vorliegen, um sie in die Planung zu integrieren.

Die erste grobe Bestandsaufnahme sollte einheitlich für das gesamte Gelände durchgeführt werden, auch wenn zunächst nur ein Teilgebiet umgenutzt werden soll. Für die Einbindung eines vorgezogenen Einzelprojekts in eine Gesamtprojektion sind Kenntnisse über das gesamte Gelände erforderlich.

Orientierung am marktbedingt Machbaren, frühzeitige Kostenrechnung

Bei den Verhandlungen, die im Vorfeld zu einer Umnutzungsvereinbarung stattfinden, sollten sich beide Beteiligte an der wirtschaftlichen Machbarkeit des Projektes orientieren. Dies gilt sowohl für die Festlegung der Nutzungen als auch für die Übertragung von Entwicklungs- und Folgekosten auf die Bahn. Gleichermaßen muß aber auch die Bahn die Fläche in ihrem städtischen Zusammenhang betrachten und stadtentwicklungspolitische Konzepte der Stadt berücksichtigen. Eine allein auf Profitmaximierung ausgerichtete Planung wird in den seltensten Fällen zur Verträglichkeit des Projekts mit seiner Umgebung führen und sich letztlich negativ auf dessen Erfolg auswirken.

Die örtliche Marktsituation sollte auch bei der Abfassung der städtebaulichen Verträge berücksichtigt werden. Das Münchener Modell zur sozial gerechten Bodennutzung, nach dem große Teile des planungsbedingten Wertzuwachses vom Investor zur Finanzierung von sozialen Folgekosten abgeführt werden müssen, wird wahrscheinlich nicht für alle Regionen in Frage kommen können. In strukturschwächeren Regionen, die über eine weniger starke Bodenmarktdynamik verfügen, wird der planungsbedingte Wertzuwachs zum größten Teil bereits durch die Kosten zur Baureifmachung kompensiert. Auf vielen Flächen wird auch der Einsatz von Fördermitteln nötig sein, um die Fläche überhaupt entwickeln zu können.

In diesem Sinne ist es auch erforderlich, eine frühzeitige Kostenübersicht zu erstellen. Diese soll, entsprechend dem jeweiligen Stand der Planung, zunächst nur eine überschlägige Ermittlung der Kosten und Erträge beinhalten und mit dem Fortgang der Planungen überarbeitet und konkretisiert werden. Die transparente gemeinsame Kosten- und Finanzierungsrechnung wird planerische Entscheidungen in der Folge erleichtern sowie bei der Beantragung von Fördermitteln hilfreich sein.

Abschnittsweise Entwicklung

Sofern es sich bei der umzunutzenden Bahnbrache um eine größere Fläche handelt, sollte bei der Projektierung auf eine abschnittsweise Entwickelbarkeit besonderer Wert gelegt werden. Diese Feststellung gilt letztlich für alle größeren Flächen. Für Bahnflächen hat sie deshalb eine besondere Bedeutung, da oft noch bahnbetriebliche Restnutzungen auf den Flächen verbleiben, die erst nach einiger Zeit aufgegeben bzw. verlagert werden können. Der Umnutzungsprozeß einer mehrere Hektar großen Fläche kann bis zu ihrem Abschluß leicht einen Zeitraum von 10 und mehr Jahren beanspruchen. In dieser Zeit können sich

viele Rahmenbedingungen wie z.B. die Marktlage, politische Mehrheiten oder die Firmenpolitik der Bahn verändern. Durch den Einbau von planerischen „Sollbruchstellen“, d. h. Entwicklungsabschnitten, die auch in sich tragfähig sind, kann solchen Unwägbarkeiten Rechnung getragen werden. Der Rahmenplan bleibt flexibel und kann späteren veränderten Bedarfen angepaßt werden. Denkbar ist z.B. im Zusammenhang mit Bahnflächen, daß der Güterbahnverkehr in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen könnte. Bei der Planung von Gewerbegebieten auf ehemaligen Bahnanlagen sollte deshalb möglichst lange die Option offengehalten werden, das Gelände auch über die Schiene zu erschließen, falls dies nicht ohnehin schon vorgesehen ist. Es könnte bei Bedarf eine Ladestelle oder ein kleines Terminal für den kombinierten Ladungsverkehr (KLV) eingeplant werden, was dann eine tatsächliche und erwünschte „Revitalisierung“ der Bahnanlage bedeuten würde.

Städtebauliches und gestalterisches Leitbild

Die Durchsetzung eines städtebaulichen Leitbilds liegt vorrangig in der Planungshoheit der Gemeinde. Aber auch die Bahn als Eigentümer und Entwickler von Flächen sollte an der Verwirklichung eines hohen gestalterischen Niveaus interessiert sein. Natürlich hängt die Formulierung eines städtebaulichen und gestalterischen Leitbildes von den Eigenheiten der jeweiligen Fläche ab. Die allen hier behandelten Flächen gemeinsame Vornutzung als Bahnanlage sollte aber auch nach der städtebaulichen Neuordnung noch erkennbar sein, da diese Besonderheit einen identitätsbildenden Effekt haben kann. So sollten denkmalgeschützte Gebäude in das städtebauliche Konzept integriert und mit besonderen Nutzungen versehen werden. Ein gutes Beispiel stellt die beabsichtigte Umnutzung des ehemaligen Stettiner Vorortbahnhofs auf dem Gelände des Berliner Nordbahnhofs als Gaststätte dar. Auch das Portalgebäude des Bayrischen Bahnhofs kann als Auftakt des umgenutzten Bahngeländes eine herausragende Bedeutung erhalten.

Andere kleine Betriebsgebäude auf ehemaligen Bahnflächen können z.B. durch ihre Integration in eine Parkanlage eine spezielle Funktion erhalten. Durch die besondere Form z.B. eines Lokschuppens, eines Stellwerks oder eines Wasserturms lassen sich Sondernutzungen durch kulturelle oder gastronomische Einrichtungen attraktiv realisieren. Auch das bandartige Muster der nebeneinanderliegenden Gleise auf einem ehemaligen Rangierbahnhof kann bei der Ausrichtung des Erschließungssystems zitiert werden. Schließlich soll darauf geachtet werden, die bestehenden natürlichen Gegebenheiten in die Neugestaltung zu integrieren.

5.2 Gemeinden

Stadtentwicklungsplanerische Einordnung

Bevor die Gemeinde Aussagen über die Umnutzung einer speziellen Brachfläche trifft, sollte sie unbedingt einen Überblick über sämtliche im Stadtgebiet brachliegende Flächen haben. Dieser kann durch die Aufstellung eines Brachflächenkatasters hergestellt werden. Damit kann die Gemeinde dem Dilemma begegnen, auf Investoreninteressen reagieren zu müssen, die im Normalfall für einzelne von diesen bevorzugte Flächen formuliert werden. Mit der Erfassung aller Brachen und einer perspektivischen Zuordnung von

Folgenutzungsmöglichkeiten, die sich an einem stadtentwicklungsplanerischen Gesamtkonzept orientieren, gewinnt die Gemeinde eine aktive und aktivierende Position, die bei der stadtverträglichen Steuerung von Neuansiedlungen im Idealfall unterstützend auf Investorenentscheidungen wirken. Hat sich die Gemeinde beispielsweise zur Ausweisung eines Einzelhandelsschwerpunktes mit entsprechenden begleitenden Maßnahmen (Erschließung, ÖPNV, Wohngebiete) auf einer bestimmten größeren Brache entschieden, kann dies die Entscheidungen von Investoren zugunsten einer Ansiedlung auf dieser Brache und zu Lasten einer Bevorzugung der „grünen Wiese“ begünstigen, da sie mit der politischen und planerischen Unterstützung der kommunalen Gremien für ihr Vorhaben sowie der Ansiedlung weiterer Investoren rechnen können.

Bei der Aufstellung des Brachflächenkatasters sollte die Stadt darauf achten, wenige wichtige Informationen zu den Flächen übersichtlich zu erfassen, um eine laufende Fortschreibung des Katasters ohne größeren Verwaltungsaufwand zu ermöglichen. Die in Kapitel 3 beschriebenen Kriterien können als Beispiel für Art und Umfang der zu ermittelnden Standortkriterien herangezogen werden. Erfasst werden sollten nicht nur bereits brachliegende Flächen, sondern auch solche, für die mittelfristig mit einer Nutzungsaufgabe gerechnet werden muß. Auf der Basis dieser Übersicht kann die Stadt dann erste perspektivische Nutzungsmöglichkeiten formulieren, die aber auch Spielraum für eine Anpassung an spätere Investorenwünsche lassen sollten.

Anhand des Brachflächenkatasters kann die Gemeinde Prioritäten bei der Weiterbehandlung der Brachen setzen. Gerade in den ostdeutschen Städten läßt sich ein hoher Bestand an Industrie-/Militär- und Verkehrsbrachen ausmachen. Hier wird eine Bündelung der Anstrengungen auf einige geeignete Flächen nötig sein, um ein Überangebot an revitalisierten Brachen, dem aufgrund der Bevölkerungsabnahme kein entsprechender Bedarf gegenübersteht, zu vermeiden. Eine Wiedernutzbarmachung von Brachflächen sollte nicht ohne eine entsprechende Bedarfsanalyse erfolgen. Bevor zusätzliche Büros oder Wohnungen errichtet werden, obwohl kein Bedarf besteht, ist es ratsamer, die Mittel auf die Pflege und Verbesserung des Bestands zu konzentrieren und die Brachflächen zunächst liegen zu lassen bzw. zwischenzunutzen. Dabei ist zu bedenken, daß stillgelegte Bahnanlagen eventuell in der Zukunft auch wieder für den Bahnbetrieb reaktiviert werden könnten. Die Lage am Schienennetz ist trotz der Stilllegung immer ein Potential.

Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung festlegen

Innerhalb der Stadtverwaltung sollte es eine eindeutig zuständige Stelle geben, die der Bahn als Ansprechpartner genannt werden kann. Die Bahn hat in der Vergangenheit auf die Kritik von kommunaler Seite, bei ihr herrsche ein Kompetenzwirrwarr, mit dem Hinweis reagiert, auch auf kommunaler Seite bestünden unterschiedliche Vorstellungen über die Flächenentwicklung.¹⁷⁸ Eine einzelfallbezogene Behandlung von Bahnbrachen auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung birgt die Gefahr, daß durch unterschiedliche Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung ein uneinheitliches Meinungsbild über die städtischen Planungsabsichten entsteht.

¹⁷⁸ Rippel, Hans-Martin: a.a.O., S. 5

An der Umnutzung stillgelegter Bahnflächen werden meistens mehrere Ressorts innerhalb der Stadtverwaltung arbeiten. Zuständigkeiten können sich für Stadtplanung, Verkehrsplanung, Stadtentwicklung, Umweltamt, Wirtschaftsförderung, Liegenschaftsamt und weitere Stellen ergeben. Somit erscheint es ratsam, daß die Planungsaussagen an einer Stelle innerhalb der Stadtverwaltung gebündelt und abgestimmt werden. Je nach Umfang der Bahnflächen kann dies durch einen einzelnen Sachbearbeiter (etwa aus der Abteilung für vorbereitende Bauleitplanung bzw. Stadtentwicklung) oder durch eine „task force“ (Arbeitsgruppe), die sich aus mehreren Ämtern zusammensetzt, geleistet werden. Die Steuerung des Umgangs mit den über das gesamte Stadtgebiet verteilten Bahnbrachen wird in Leipzig beispielsweise durch den beim Stadtplanungsamt angesiedelten „Sachbereich Sonderplanung“ gewährleistet.

Wie in dieser Arbeit dargestellt, bestehen im Zusammenhang mit der Umnutzung von Bahnbrachen besonders komplexe und komplizierte planungsrechtliche und andere Bedingungen, die ein gewisses „Spezialistentum“ erforderlich machen. Dieses kann im Rahmen einer Sonderzuständigkeit leichter entwickelt werden, als durch mehrere Sachbearbeiter, die sich neben ihren anderen Aufgaben „en passant“ in die komplizierte Materie einarbeiten müßten.

Es sollte weiterhin frühzeitig entschieden werden, ob die Bahnflächen isoliert von anderen innerstädtischen Brachen behandelt werden sollen. Dies sollte nur bei besonders großen, zusammenhängenden Bahnflächen, die einer spezifischen planerischen Behandlung bedürfen, in Erwägung gezogen werden, da sonst „konkurrierende“ Brachen mißachtet werden könnten. Das Braunschweiger Beispiel zeigt dagegen, daß in extremen Fällen, in denen wie hier 150 ha Bahnflächen mit unterschiedlichen Funktionen zur Disposition stehen und auf denen eine Vielzahl von bahnbetrieblichen Restnutzungen bestehen, eine gesonderte Behandlung dieses Areals erforderlich werden kann. Hier geht es nicht nur um das Brachfallen der Flächen, sondern auch schon im Vorfeld um eine Bewahrung und Neuordnung der bahnbetrieblichen Nutzungen.

Frühzeitig Planungsüberlegungen anstellen

Wird die baldige Stilllegung einer Bahnanlage wahrscheinlich, sollte die Stadt bereits mit ersten internen Planungsüberlegungen beginnen. Diese können in dieser Phase noch einen recht niedrigen Detaillierungsgrad haben. Es geht hier eher darum, sich für eine überraschende Entwidmung der Fläche durch die Bahn zu „wappnen“. Dazu gehört auch eine erste Einschätzung, ob ein Bahngelände nach seiner Entwidmung eher als Außenbereich (nach § 35 BauGB) oder als Innenbereich (nach § 34 BauGB) eingestuft werden kann. Kann die Stadt dann bereits erste Planungsüberlegungen präsentieren, wird es ihr leichter fallen, die Initiative im weiteren Verlauf der Verhandlungen mit der Bahn zu gewinnen. Das Braunschweiger Beispiel zeigt, daß die Stadt durch die Prüfung verschiedener Entwicklungsszenarien und die Formulierung erster rahmenplanerischer Überlegungen für das Gelände des Güter- und Rangierbahnhofs eine starke Position bei den Verhandlungen einnehmen und letztlich erste Teilerfolge (Bebauungsplan für den Hauptgüterbahnhof, Entwidmung des Ringgleises) erzielen konnte. Darüber hinaus verfügt die Stadt mit den rahmenplanerischen Überlegungen auch intern über einen Leitfaden für die weiteren Entscheidungen.

Zu beachten ist allerdings, daß allein durch die Formulierung planerischer Vorstellungen durch die Stadt der Wert des Geländes steigen kann. Es sollte deshalb darauf geachtet werden, daß die Planungen einen informellen Charakter behalten und zunächst intern vorangetrieben werden.

Vorbereitende Untersuchungen nach § 165 Abs. 4 BauGB als kommunales Druckmittel

Die Einleitung vorbereitender Untersuchungen für brachliegende Bahnflächen kann die Verhandlungsposition der Stadt stärken.¹⁷⁹ Die Städte sollten einen solchen Schritt sorgfältig prüfen und vor allem dann in Erwägung ziehen, wenn sich eine Hinhaltenaktik der Bahn bei der Entwidmung ihrer offensichtlich nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigten Flächen abzeichnet. Mit der Einfrierung des Bodenwerts, die mit der Einleitung solcher Untersuchungen verbunden ist, erhält die Stadt ein Druckmittel, mit dem sie der abwartenden Haltung der Bahn begegnen kann. Die Beispiele aus Hamburg und Leipzig zeigen, daß durch eine solche Einleitung (nach anfänglichen Schwierigkeiten im Hamburger Fall) vertragliche Regelungen gefunden werden können, die einen großen Teil des planungsbedingten Wertzuwachses für die Entwicklung des Gebietes und die Finanzierung der Folgemaßnahmen sichern.

Außerdem entsteht durch solche Untersuchungen die Möglichkeit, geordnete und vollständige Planungsgrundlagen zu ermitteln, die gerade für Bahnflächen nur selten bereits vorliegen. Es ist weiterhin denkbar, daß durch die Einleitung vorbereitender Untersuchungen für eine planfestgestellte Bahnfläche, die offensichtlich nicht mehr genutzt wird, ein Anspruch auf die Durchführung einer Entbehrlichkeitsprüfung durch die Bahn entsteht. Im Rahmen der Auskunftspflicht nach den §§ 137-139 BauGB hat sie nämlich Aufschluß über von ihr beabsichtigte Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben (§ 139 Abs. 2 i.V. mit § 4 Abs. 1 BauGB).

Die Einleitung vorbereitender Untersuchungen sollte immer dann in Erwägung gezogen werden, wenn abzusehen ist, daß die Bahn die entsprechende Fläche nur dann entwidmen will, wenn sie von der Stadt ein lukratives Planungsrecht „garantiert“ bekommt. Die Planfeststellung der Flächen dient aber nicht diesem Zweck, sondern deren Sicherung für den Bahnbetrieb. Die Gemeinden sollten deshalb resolut vorgehen, um die Planungshoheit über die zweckfremd bzw. gar nicht genutzten Bahnflächen zurückzugewinnen. Andererseits sollte sie der Bahn auch die Möglichkeit zugestehen, Entscheidungen über die weitere Betriebsnotwendigkeit dieser Flächen sorgfältig vorzubereiten und zu treffen. Dies kann allerdings genauso im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen erfolgen, da in dem Fall der weiteren Verwendung der Fläche für den Bahnbetrieb die (zwischenzeitliche) Einfrierung des Bodenwerts keine Konsequenzen nach sich zieht.

In Städten mit einer hohen Bodenmarktdynamik bewirkt eine frühzeitige Einleitung vorbereitender Untersuchungen einen höheren Bodenwertzuwachs, da der Eingangswert bei einer frühzeitigen Ermittlung noch deutlich unter dem Preis für fertiges Bauland liegen dürfte. Damit wird der Abschluß eines städtebaulichen Vertrages begünstigt, in dem sich die Bahn zur Übernahme der Folgekosten wie Erschließung, Ausgleichsmaßnahmen, Grünflächen u. ä. bereit erklärt. Allerdings ist darauf zu achten, daß durch die Entwicklung der Fläche auch noch ein ausreichend großer Gewinn für die Bahn verbleibt, da sie sonst an einer Entwicklung der Fläche nicht interessiert wäre.

¹⁷⁹ Vgl. Kapitel 4.2.3

In Städten mit einem eher schwachen Bodenmarkt kann die Einleitung vorbereitender Untersuchungen dazu führen, daß Überlegungen und Verhandlungen zu einer Umnutzung überhaupt erst angestellt werden. Die Bahn ist hier möglicherweise gar nicht an einer Entwicklung der Fläche interessiert, da sie davon keine Profite erwarten kann. Hier kann die städtische Initiative dazu führen, daß die Fläche im Zusammenhang mit der Umgebung aufgewertet wird. In der Folge erscheint auch eine förmliche Festsetzung des Gebiets als städtebaulicher Entwicklungsbereich sinnvoll, wobei eine solche Maßnahme aber höchstwahrscheinlich auf die Bereitstellung von Fördermitteln angewiesen sein wird.¹⁸⁰

5.3 Bahn

Mit der systematischen Erfassung ihrer Liegenschaften durch das EBAL-Projekt¹⁸¹ und der Konzentration des Liegenschaftsmanagements in der DBImm hat die Bahn bereits auf zwei wesentliche Probleme der Vergangenheit reagiert und bessere Voraussetzungen für die Umnutzung ihrer entbehrlichen Flächen und die Kommunikation mit den kommunalen Verwaltungen geschaffen. Nichtsdestotrotz bestehen weiterhin Defizite bei planerischen Umgang mit den Brachflächen und bei der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Die folgenden Handlungsempfehlungen beziehen sich auf diese Problemfelder.

Verantwortungsvolle Liegenschaftspolitik

Bei der Entwidmung von Bahnflächen sollte die Bahn nicht vorrangig nach immobilienökonomischen Gesichtspunkten vorgehen. Das eigentliche Geschäftsziel der DB AG ist, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen. Die augenblickliche Geschäftspolitik, die die umfangreiche Veräußerung von Liegenschaften vorsieht und Prämien für Mitarbeiter auslobt, die entbehrliche Gleise an die Leitung melden, läßt befürchten, daß sich die Bahn aus der „Fläche“ zurückziehen will und ihr Geschäft auf wenige lukrative Hauptstrecken konzentriert. Besonders der dramatische Rückgang der Güterverkehrsstellen läßt vermuten, daß das dezentrale Versorgungssystem in den Städten und in den ländlichen Räumen zugunsten großer zentraler Güterverkehrsknoten aufgegeben werden soll. Gerade in größeren Städten sollten Verwertungsentscheidungen nicht allein aufgrund des hohen Erlöses getroffen werden, den man sich von der Veräußerung einer Fläche verspricht.

Partnerschaftlicher Umgang mit den Gemeinden

Ist die Entscheidung zur Aufgabe einer Fläche jedoch gefallen, sollte die Bahn unverzüglich mit der betroffenen Gemeinde in Kontakt treten, um eine Nachnutzung herzustellen. Die bisherige Hinhaltenaktik, bei der zunächst „im Verborgenen“ Projekte verfolgt wurden, die der Stadt dann zu einem relativ späten Zeitpunkt präsentiert wurden, führt zu berechtigtem Unmut bei den Gemeinden, die sich ihrer Planungshoheit für die städtebauliche Ordnung auf ihrem Gemeindegebiet beraubt sehen müssen. Nach der Klärung der bauaufsichtlichen Zuständigkeit der Stadt für bahnfremde Nutzungen auf planfestgestelltem Gelände und des

¹⁸⁰ In Halle wird z.B. ein ehemaliger Güterbahnhof im Rahmen eines durch das URBAN-Programm der EU geförderten Projekts zu einem Stadtteilpark umgestaltet.

¹⁸¹ Vgl. Kapitel 2.3.1

Anspruchs der Gemeinde auf die Durchführung eines Entwidmungsverfahrens für offensichtlich ungenutzte Bahnflächen ist die Bahn ohnehin auf die Kooperation mit der Gemeinde angewiesen. Ein Zurückhalten der Fläche schadet letztlich der Bahn mehr, da die Gemeinde gerade in strukturschwächeren Regionen Planungsentscheidungen auf konkurrierende Brachflächen verlagern könnte, die schneller mobilisierbar sind.

Eine vertragliche Regelung zur Verwendung der planungsbedingten Bodenwertzuwächse wird einfacher gefunden werden können, wenn die Bahn ihre Informationspolitik ändert und bei der Bereitstellung von Planungsunterlagen eine kooperativere Haltung einnimmt. Informationen über die Gewinnerwartung, die anfallenden Kosten bei der Herrichtung des Geländes sowie betriebsinterne Abläufe und Verfahrensweisen können den kommunalen Planern Aufschluß über die besonderen Bedingungen bei der Umplanung ehemaliger Bahnflächen geben.

In diesem Zusammenhang sei nochmals auf die Möglichkeit der Beauftragung von Dritten mit der Durchführung der Umnutzungsplanung durch die DBImm gemeinsam mit der Stadt hingewiesen. Es besteht dabei die Möglichkeit, daß sich mit der Zeit spezialisierte Agenturen herausbilden, die im Umgang mit den komplexen Anforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Umnutzung einer Bahnbrache ergeben, geübt sind und die in der Lage sind, ein Flächenkonzept zu entwickeln, das sowohl den betrieblichen und wirtschaftlichen Anforderungen der Bahn als auch hohen städtebaulichen Standards nachkommt.

Professionalisierung der Flächenentwicklung

Im Zusammenhang mit der häufiger von kommunaler Seite aber auch aus den Reihen der Bahn geäußerten Einschätzung, daß nicht alle Mitarbeiter der DBImm ausreichend für eine immobilienökonomische und vor allem stadtplanerische Herangehensweise an die Umnutzung einer größeren Fläche qualifiziert sind, wird hier vorgeschlagen, durch Schulungen und andere Qualifikationsmaßnahmen für eine Behebung dieses Mißstands zu sorgen. Vor allem der planerische Blick für die Gesamtfläche und ihre Einordnung in den städtischen Zusammenhang sollte dabei gestärkt werden, um in Verhandlungen auf Planungskonzepte angemessen reagieren zu können. Gerade die Beschränkung auf einzelne Projekte auf größeren Flächen (wie z.B. eine Tankstelle am Rand eines großen, brachliegenden Güterbahnhofs), ohne diese in eine Gesamtkonzeption einzubinden, führt dazu, daß auf kommunaler Seite der Eindruck entsteht, die DBImm beschäftige sich gar nicht mit einer zusammenhängende Konzeption zur Umnutzung der Fläche, sondern sei lediglich an kurzfristigem Profit interessiert.

Planungen am örtlichen Markt orientieren

Der eingeschlagene Weg, Projektentwicklungsabteilungen in einigen DBImm-Niederlassungen zu etablieren, sollte beibehalten werden. Durch eine Betreuung von Umnutzungsprojekten durch Mitarbeiter der örtlichen Niederlassung oder aus der näheren Umgebung wird die Gefahr verringert, daß ein Konzept aus der Zentrale vorgegeben wird, das am örtlichen Bedarf vorbeizieht und die gegebenen Bodenmarktverhältnisse nicht angemessen berücksichtigt. Für die Umnutzung von Bahnbrachen in strukturschwachen

Regionen gelten andere Bedingungen als in den Metropolen. Je stärker auf die örtlichen Besonderheiten eingegangen wird, desto höher sind die Chancen auf den Erfolg des Projekts. Dabei ist zu beachten, daß Kerngebiete und Einkaufszentren nicht überall Sinn machen und auch weniger hochwertige Nutzungen durchaus rentabel sein können, wenn für sie Fördermittel mobilisiert werden können.

Wertberichtigung

Auch von Seiten der DBImm wurde die Zuweisung von z.T. überhöhten Buchwerten für einige Brachflächen als ernsthaftes Problem für deren wirtschaftliche Entwicklung zu Bauland bezeichnet. Abgesehen davon, daß die Bahn aufgrund des Vorsichtsprinzips zur Wertberichtigung verpflichtet ist, sollte dieses Problem nicht dadurch umgangen werden, daß diese Flächen einfach „liegengelassen“ werden. Für besonders stark betroffene Flächen sollte umgehend eine Wertberichtigung vorgenommen werden. Diese kann langfristig auch zu höheren Erlösen führen, wenn nach dieser Berichtigung die Fläche entwickelt werden kann und sich danach ein höherer Bodenwert ergibt.

5.4 Bund / Länder

Die derzeitigen planungsrechtlichen Bestimmungen zum Umgang mit Bahnbrachen sind alles andere als transparent. In dieser Arbeit wurden Beispiele vorgestellt, in denen der Fortgang des Umnutzungsprozesses nicht zuletzt aufgrund der relativ hohen Rechtsunsicherheiten stockt. Es ist weiterhin zu vermuten, daß bereits im Vorfeld einer Ansiedlung Investitionsentscheidungen durch die eingeschränkte Planungssicherheit und andere unbekannte Faktoren häufig zu Lasten einer Bahnbrache getroffen werden. Durch den vielfach ungeklärten Zeitpunkt des Wechsels der Planungshoheit auf die Gemeinde und die Verfügbarkeit des Baulands wird eine Investitionsentscheidung wesentlich erschwert. Der durch die Gesetze und Gerichtsurteile vorgegebene rechtliche Rahmen trägt zu einer ausgesprochen intransparenten Situation bei, die dazu führt, daß Akteure, die sich mit der Umnutzung brachliegender Bahnflächen befassen, ein gewisses Spezialistentum entwickeln müssen, um nicht viel Zeit und Geld zu verlieren. Gerade für Investoren bedeutet dies, daß sie sich lieber auf andere Standorte konzentrieren, für die eine weitaus höhere Planungssicherheit besteht. Diese Standorte werden vermutlich häufig auch auf der „grünen Wiese“ liegen. Durch die Kompliziertheit der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umnutzung von Bahnflächen werden damit auch die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die auf den sparsamen Umgang mit Boden setzt, konterkariert. Dem Gesetzgeber sollte deshalb daran gelegen sein, klarere Rahmenbedingungen für die Wiedernutzbarmachung von Brachflächen allgemein und Bahnbrachen im Besonderen zu schaffen.

Übergang der Planungshoheit besser regeln

Ein Großteil der rechtlichen Unsicherheiten hängt mit dem Übergang der Planungshoheit auf die kommunale Verwaltung und dem Zeitpunkt dieses Übergangs zusammen. Es ist daher zu prüfen, ob das derzeit bestehende faktische „Monopol“ der Bahn bei der Antragstellung

auf Entwidmung eingeschränkt werden kann. Das Ziel muß dabei sein, daß die Bahn zwar die Möglichkeit behalten muß, ihre Flächen für den Bahnbetrieb zu sichern, sie jedoch die Möglichkeit verliert, aus spekulativen Gründen planfestgestellte Brachflächen zurückzuhalten, um damit „Zugeständnisse“ der Gemeinde bei der Festsetzung von zulässigen Nutzungen im Falle der Entwidmung zu bewirken. Dies darf nämlich nicht der Effekt eines Planfeststellungsvorbehalts sein.

Netzel schlägt dazu vor, eine Regelung zur Entlassung einer Fläche aus der Bahnaufsicht (und damit aus der Planfeststellung) in das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) aufzunehmen, die analog zum Bundesberggesetz (BBergG) nach Ablauf einer Frist von 3 Jahren der Nichtnutzung gemäß Planfeststellungsbeschluß automatisch erfolgt.¹⁸² Eine solche Regelung erscheint zwar denkbar. Sie würde allerdings extreme Auswirkungen auf die jetzige Flächenpolitik der Bahn haben und könnte gerade zu Beginn zu unbeabsichtigten Flächenfreisetzungen führen, da angenommen werden muß, daß die entsprechenden Dienststellen mit der Bearbeitung hoffnungslos überlastet wären. Weiterhin wäre in jedem Einzelfall der Nachweis zu führen, daß die Bahn tatsächlich die betreffende Fläche seit drei Jahren nicht mehr gemäß der Planfeststellung nutzt, was vermutlich zu einer Flut von Gerichtsprozessen führen würde.

Alternativ bzw. zusätzlich sollte die Möglichkeit geprüft werden, einfache Bebauungspläne auf planfestgestelltem Gelände, das offensichtlich nicht mehr entsprechend genutzt wird, grundsätzlich zuzulassen. In einem solchen Fall könnten in einem Bebauungsplan Festsetzungen getroffen werden, die nach § 38 BauGB nur dann zur Geltung kommen, wenn sie der Planfeststellung der Fläche nicht widersprechen. Der B-Plan liegt also gewissermaßen „unter“ der Planfeststellung. Wird die Planfeststellung zu einem späteren Zeitpunkt aufgehoben, wird der Bebauungsplan uneingeschränkt wirksam.¹⁸³ Damit würden Unsicherheiten, die mit der Wertermittlung für planfestgestellte Bahnflächen einhergehen, beseitigt. Diese würde sich an den Festsetzungen des B-Plans unter Berücksichtigung eines Abschlags für die derzeit eingeschränkte Nutzbarkeit orientieren. Die Bahn könnte die Entwidmung ihrer Fläche nicht aus spekulativen Gründen hinauszögern, da durch den Bebauungsplan der Stadt bereits Tatsachen geschaffen worden sind, die bei der Entwidmung zum Tragen kommen. Ein Planerfordernis nach § 1 Abs. 3 BauGB könnte sich demnach bereits dadurch ergeben, daß durch die Aufstellung genau diese spekulationsbedingten Begleiterscheinungen vermieden werden und deshalb die städtebauliche Entwicklung und Ordnung begünstigt werden.

Programm zur Wiedernutzung von Brachen aufstellen

Der gesteigerten Bedeutung des Brachflächenrecyclings steht ein Defizit an Programmen zur Aufwertung von Gebieten, die besonders von der Brachflächenproblematik betroffen sind, gegenüber. Zwar existiert eine Vielzahl verschiedener Förderprogramme, die Teilaspekte des Brachflächenrecyclings abdecken.¹⁸⁴ Umfassende Initiativen, die die Aufwertung größerer Brachflächen zum Thema haben, existieren bundesweit jedoch nicht in

¹⁸² Netzel, Ulf-Roman: a.a.O., S. 38

¹⁸³ Vgl. dazu Brohm, Winfried: Subsidiäre Bauplanung? in: NVwZ, Nr. 1/1985, S. 1-8

¹⁸⁴ Eine übersichtliche Auflistung aller Förderprogramme für die neuen Länder findet sich in DSSW (Hrsg.): a.a.O., Anhang

ausreichendem Maße. Die Städtebaufördermittel, die für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen bereitgestellt werden, reichen bei weitem nicht aus, um die städtischen Gebiete, die vom Brachfallen großer Flächen betroffen sind, aufzuwerten. Der Großteil der Fördermittel wird zur Ansiedlung von Betrieben und der Verbesserung der Infrastruktur von Gewerbegebieten eingesetzt. Eine Gesundung benachteiligter innerstädtischer Gebiete und die damit verbundenen positiven Effekte auf die Attraktivität der Innenstädte ist aber gerade in Ostdeutschland dringend erforderlich, will man die Abwanderung der Bevölkerung und auch großer Teile des Dienstleistungsgewerbes ins Umland und nach Westdeutschland wirksam verhindern.

Die Revitalisierung von Bahnbrachen bietet aufgrund ihrer Lage im städtischen Zusammenhang eine hervorragende Gelegenheit, das städtische Gefüge nachhaltig zu stärken und die umliegenden Gebiete aufzuwerten. Je mehr Fördermittel bereitgestellt werden, desto unabhängiger kann die Neunutzung von wirtschaftlichen Verwertungsabsichten konzipiert werden. In vielen strukturschwachen Gebieten erscheint die Ansiedlung von Büro- und Kerngebieten auf Bahnbrachen ohnehin illusorisch. Durch wohnumfeldverbessernde Maßnahmen, beispielsweise der Anlegung von Grünflächen und Freizeiteinrichtungen, können diese Gebiete jedoch in ihrer Attraktivität gesteigert werden, was langfristig auch zur Stärkung ihrer Struktur führt.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Das Ziel dieser Arbeit war, die Möglichkeiten und Bedingungen für eine Umnutzung stillgelegter Bahnflächen zu untersuchen. Es zeigt sich, daß der Umfang an nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigten Liegenschaften beachtlich ist. Vor allem die flächenhaften Betriebsanlagen, die in der Vergangenheit zumeist für den Güterbahnverkehr genutzt wurden, werden in großem Umfang stillgelegt. Aufgrund ihrer Größe von bis zu 60 ha stellen sie ein bedeutendes Potential für eine Innenentwicklung der Städte dar. In den untersuchten Städten wird jeweils mit mindestens 100 ha Bahnflächen, die in Zukunft brachfallen könnten, gerechnet.

Die Untersuchung von 12 Beispielflächen aus sechs Städten hinsichtlich ihrer Eignung für eine städtebauliche Umnutzung ergab, daß für die Mehrzahl der Flächen gute bis sehr gute stadträumliche Ausgangsbedingungen bestehen. Sowohl die Lage im Stadtgebiet als auch die Anbindung der Flächen an das Verkehrsnetz ist in den meisten Fällen gut. Dies wird damit begründet, daß sich die Flächen inmitten des bebauten städtischen Zusammenhanges befinden. Durch ihre Nutzbarmachung für bahnfremde Zwecke kann das bestehende Infrastrukturnetz besser ausgelastet werden. Ein Flächenverbrauch auf der grünen Wiese wird vermieden. Andererseits sind jedoch die Ausgangsbedingungen, die aus den Gegebenheiten auf den Flächen resultieren, in den meisten Fällen als mittel bis schlecht zu bewerten. Der Aufwand, der benötigt wird, um eine Bahnbrache für eine städtebauliche Umnutzung vorzubereiten, ist aufgrund der bestehenden Anlagen und Leitungen beachtlich. Eine innere Erschließung fehlt auf den meisten Flächen völlig. Daneben ist das Gelände in einigen Fällen auch deshalb nicht verfügbar, weil die Bahn Teile langfristig an Drittnutzer verpachtet hat. Die Belastung des Bodens wurde dagegen in den meisten Fällen als „nicht so hoch wie befürchtet“ beschrieben. Allerdings steht für die Mehrzahl der Flächen eine genauere Bodenanalyse noch aus.

Ein entscheidender Faktor bei der Beurteilung der Erfolgsaussichten für die Umnutzung einer Bahnfläche ist die Situation auf dem örtlichen Bodenmarkt. Es zeigt sich, daß Bahnbrachen, deren Umnutzung nicht unbedingt von vorrangiger Bedeutung für die Stadtentwicklung ist, und deren Herrichtung hohe Kosten erfordert, trotzdem durch die DBImm städtebaulich entwickelt werden, da ihre Verwertung eine hohe Rendite erwarten läßt. Gleichermäßen verzögert sich die Umnutzung anderer Brachflächen, deren städtebauliche Entwicklung aus kommunaler Sicht wünschenswert ist, weil die Nachfrage nach hochwertigen Immobilien, die die Bahn auf ihren Flächen errichten will, nicht vorhanden ist. In den strukturschwächeren Regionen wird eine Umnutzung von Bahnbrachen durch diesen Umstand beeinträchtigt. Vor allem für die ostdeutschen Beispielstädte kommt erschwerend hinzu, daß die Bahnbrachen sich in einer Konkurrenz zu weiteren großen innerstädtischen Brachen, die durch die Stilllegung großer Industriebetriebe oder den Abzug des Militärs entstanden sind, befinden. Außerdem ist die Bevölkerungszahl der ostdeutschen Beispielstädte in den letzten Jahren gesunken, so daß vor einer kostspieligen Revitalisierung der Brachen zunächst eine sorgfältige Bedarfsanalyse durchgeführt werden sollte.

In einigen Fällen resultiert der stockende Planungsprozeß jedoch auch aus den ungewöhnlich komplizierten planungsrechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen

Rahmenbedingungen, die für die Bahnflächen gelten. So genießt die Bahn durch das Entwidmungsprivileg, das ihr aus der Tatsache erwächst, daß i.d.R. nur der Eigentümer einer Fläche ihre Entlassung aus der Planfeststellung beantragen kann, einen vergleichsweise starken Einfluß auf die Schaffung von Baurecht durch die Gemeinde. Ein weiteres starkes Hemmnis entsteht durch die den Flächen im Rahmen des EBAL-Projektes zugewiesenen Buchwerte. Diese sind in einigen Fällen überhöht ausgefallen, so daß es der Bahn nicht möglich ist, nach der Entwicklung einer solchen Liegenschaft einen Erlös am Markt zu erzielen, der eine Steigerung der Bilanz bewirkt. Das heißt im Extremfall, daß die Umnutzung einer Fläche, für die ansonsten günstige Ausgangsbedingungen bestehen, deswegen verhindert wird, weil ihre Entwicklung in der bahninternen Kalkulation aufgrund des hohen Buchwerts nicht rentabel dargestellt werden kann.

Weitere Behinderungen entstehen aufgrund von Kommunikationsdefiziten, die in einigen Fällen zwischen den Vertretern der Bahn und der Stadtverwaltung auszumachen sind. Zum einen ergeben sie sich aus den unterschiedlichen Interessen der Akteure, zum anderen aus der unterschiedlichen beruflichen Qualifikation. Mitarbeiter der DBImm verfügen nach der Auffassung einiger Gesprächspartner aus den Stadtverwaltungen nicht immer über einen ausreichenden planerischen Sachverstand, während den Stadtverwaltungen von Seiten der DBImm vorgeworfen wird, die finanziellen Auswirkungen der Planungen nicht angemessen zu berücksichtigen. Hinzu kommt, daß sich Entbehrlichkeitsverfahren und Verwertungsentscheidungen durch die Zersplitterung der Zuständigkeiten und die Vielzahl der zu berücksichtigenden Faktoren bei der Bahn zeitlich verzögern.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Bahnbrachen in vielen Fällen tatsächlich ein bedeutendes Potential für die Innenentwicklung der Städte darstellen. Es ist jedoch ein Fehler anzunehmen, diese Areale wären aufgrund ihrer Lage im Stadtgebiet per se für eine Bebauung prädestiniert. Die entbehrlichen Flächen der Bahn sind - genauso wie andere Brachflächen - nicht als „Selbstläufer“ anzusehen, die von der DBImm einfach in ihrem jetzigen Zustand auf dem Bodenmarkt angeboten werden können. Der Herrichtungsaufwand ist z.T. beachtlich. Eine Umnutzung sollte in jedem Fall durch eine sorgfältige städtebauliche Planung vorbereitet werden. Der einfache Weg, über die Genehmigung von Einzelprojekten nach § 34 BauGB an das „schnelle Geld“ zu kommen, wird mittelfristig zu einer ungeordneten städtebaulichen Situation auf den ehemaligen Bahnflächen führen.

Überdies ist es ein Fehler zu glauben, bei den Bahnflächen handelt es sich um die „letzten großen Flächen, die für die städtebauliche Entwicklung noch zur Verfügung stehen.“¹⁸⁵ Eine solche Aussage läßt sich höchstens ansatzweise für die westdeutschen Ballungsräume (wie z.B. Hamburg) treffen. Vielerorts ist jedoch zur Zeit eine Freisetzung innerstädtischer Flächen zu beobachten, die zuvor durch die verschiedensten, häufig öffentlichen, Eigentümer (neben der Bahn sind dies auch Post und Telekom) extensiv genutzt wurden. Sogar die Stadtverwaltungen stellen „Liegenschaftsfonds“ auf (z.B. in Berlin), die durch eine Veräußerung kommunaler Flächen zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte beitragen sollen. Auch die großen Betriebe unternehmen in letzter Zeit verstärkt Anstrengungen, eine rentablere Ausnutzung des Wirtschaftsfaktors Boden herbeizuführen.

¹⁸⁵ Vgl. AS&P: Bahnflächen und Stadtentwicklung, a.a.O., S. 7

Auf der Nachfrageseite ist dagegen zur Zeit eher ein Trend zur „Stadtflucht“ auszumachen, der sich durch die Abwanderung von Teilen der Bevölkerung in die Einfamilienhausgebiete der sogenannten „Speckgürtel“ im Umland der Städte, aber auch die Errichtung großer Einkaufszentren an den Autobahnen abzeichnet. Diese Entwicklungen lassen vermuten, daß die Verwertungsabsichten der Anbieter innerstädtischer Flächen zunehmend ins Leere gehen werden. Politik und Planung müssen auf diesen neuen Trend mit langfristigen Programmen und stadtentwicklungsplanerischen Konzeptionen reagieren, die eine allmähliche Reintegration brachgefallener Areale in den Stadtraum fördern. Dazu gehört auch, wie sich an der Problematik der Bahnbrachenumnutzung eindrucksvoll darstellen läßt, eine Vereinfachung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie eine klarere Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen.

Anhang

Literaturverzeichnis

Aberle, Gerd: Zukunftsperspektiven der Deutschen Bundesbahn, Heidelberg 1988

Aengevelt-Research: City Report Region Berlin-Potsdam Nr. VIII, Berlin 1998

Architekturbüro Grub + Partner: Strukturkonzept Leipzig-Plagwitz, München Leipzig 1993

AS&P (Albert Speer und Partner): Bahnflächen und Stadtentwicklung, Berlin 1996

AS&P: Städtebauliches Strukturkonzept Bayrischer Bahnhof Leipzig, Frankfurt 1998

Bahn-Report, Nr. 1, 1999: GB Netz zahlt Rückbauprämie

Bartz, G.; Thielges, R.: Verkehrswertermittlung ehemaliger Eisenbahnflächen, in: Nachrichtenblatt der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz, Nr.2, 1990, S. 86

Boczek, Barbara; Christ, Wolfgang; Loose, Willi; Lückig, Gero: Umweltbahnhof Rheinland-Pfalz, Planungshandbuch, Freiburg 1997

Boelcke, Willi A.: Städtewachstum und Eisenbahnentwicklung in deutschen Bundesstaaten, in: Matzerath, Horst (Hrsg.): Stadt und Verkehr im Industriezeitalter, Köln 1996, S. 23-39

Brohm, Winfried: Subsidiäre Bauplanung? in: NVwZ, Nr. 1/1985, S. 777

Bund Deutscher Architekten, Deutsche Bahn AG, Förderverein Deutsches Architektur Zentrum (Hrsg.): Renaissance der Bahnhöfe, Die Stadt im 21. Jahrhundert, Ausstellungskatalog, Berlin 1997

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung, Bonn 1996

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (Hrsg.): Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung, Bonn 1996

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (Hrsg.): Möglichkeiten zur Wiedernutzung aufgegebenener Bundesbahnflächen, Bonn 1991

Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Metscher, Walter; Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Städtebauliche Verträge, Berlin 1995

BverwG: Beschluß vom 27.4.1998 - 4 B 33.98 - n.v.

BverwG: U. v. 16.12.1988 – 4 C 48.86 - BVerwGE 81,111

BverwG: U. v. 31.8.1995 -- 7 A 19.94 - NVwZ 1996, 394

BverwG: U.v. 27.11.1996 - 11 A 2/96 - UPR 1997, S. 150

BverwG: U. v. 27.4.1998 – 4 B 33.98, n.v.

Der Tagesspiegel: Vor allem mit Immobilien verdient die Bahn ihr Geld, 13.3.1999

Dernbach, Lothar: Bahnreform '94 setzt Schlußstrich unter Staatsbahn-Ära, in: Die Bahnreform, Jahrbuch des Eisenbahnwesens Nr. 45, 1994/95, S. 116-154

Deutsche Bahn AG (Hrsg.): Die Bahnreform, Jahrbuch des Eisenbahnwesens Nr. 45, 1994/95, Frankfurt/Main 1998

Deutsche Bahn AG (Hrsg.): Geschäftsbericht 1997, Berlin, Frankfurt 1998

Deutsche Bahn Immobilien Gesellschaft mbH (DBImm): Ein kleiner Führer durch die Welt der DBImm, Frankfurt/Main o.J.

Deutsche Bahn Immobilien Gesellschaft mbH: Neues Quartier für Dienstleistungen, Erholung und Wohnen am Nordbahnhof in Berlin-Mitte, Verkaufsexposé, Berlin 1998

Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) (Hrsg.): Strategien zur Entwicklung von Brachflächen, Bonn 1998

Dieterich, Hartmut u.a.: Umwidmung brachliegender Gewerbe- und Verkehrsflächen, Ergebnisbericht, Dortmund 1985

Dieterich, Hartmut; Kleiber, Wolfgang: Die Ermittlung von Grundstückswerten, Bonn 1991

Dirks, Georg: Deutsche Bahn und Stadtentwicklung in Braunschweig, Potentiale und Perspektiven für 150 ha Rückzugs- und Entwicklungsflächen, Vortrag, Braunschweig 21.4.1998

Dürr, Heinz: Chancen einer privatwirtschaftlich organisierten Bahn, in: Die Bahnreform, Jahrbuch des Eisenbahnwesens Nr. 45, 1994/95, S. 18-26

Eisenbahn-Bundesamt (Hrsg.): Das Eisenbahn-Bundesamt stellt sich vor, Bonn 1995

Ernst, Zinkhahn, Bielenberg: Kommentar zum Baugesetzbuch, 57.Lfg., München 1997

Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH (FIRU): Konversion - Stadtplanung auf Militärfächen, Bonn 1997

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: Die deutschen Eisenbahnen vor einem Neubeginn, Frankfurt/Main 1993

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Nach dem Erfolg von Leipzig stehen die Einzelhändler Schlange, 8.12.1997

Freise, Rainer: Taschenbuch der Eisenbahngesetze, 10. Aufl., Darmstadt 1994

Haidhauser Nachrichten: Projekt Neusser Straße: Sozial gerechte Bodennutzung hat sich bewährt, 27.11.1997

Hamburger Abendblatt: Hafen-City - eine Idee nimmt Formen an, 18.12.1998

Hamburger Abendblatt: Lethargie der Ausgegrenzten brechen, 20.11.1997

Hamburger Morgenpost: Hafen-City: Ein Blick in die Zukunft, 18.12.1998

Jäger, Helmut: Verkehr und Stadtentwicklung in der Neuzeit, in: Matzerath, Horst (Hrsg.): Stadt und Verkehr im Industriezeitalter, Köln 1996, S. 1-22

Jobst, Dionys: Die Erstellung der Gesetzentwürfe zur Bahnreform und das Gesetzgebungsverfahren, in: Die Bahnreform, Jahrbuch des Eisenbahnwesens, Nr. 45, 1994/95, S. 28-39

Kirsch, Daniela: Public Private Partnership, Köln 1997

Krabbe, Wolfgang R.: Frühindustrielle „Altlasten“ in der Blütezeit der Urbanisierung, in: Matzerath, Horst (Hrsg.): Stadt und Verkehr im Industriezeitalter, Köln 1996, S. 109-129

Kuchler, Ferdinand: Vortragsunterlagen für das Seminar des Deutschen Volksheimstättenwerks e.V.: Bahnhofs- und Bahnhofsumfeldentwicklung in kleinen und mittleren Städten am 18.3.1998 in Berlin

Landeshauptstadt Dresden: Flächennutzungsplan, Entwurf, März 1997

Landeshauptstadt Magdeburg: Erläuterung zum FNP-Entwurf, Magdeburg 1998

Landeshauptstadt Magdeburg: Gutachterverfahren Elbebahnhof, Magdeburg 1995

Landeshauptstadt Magdeburg: Planen, Bauen, Sanieren, Magdeburg 1997

Landeshauptstadt München: Beschlußvorlage zur sozialgerechten Bodennutzung vom 26.07.1995, n.v.

Lepper, Martin: Vision Zukunft: Projekt Bahn 21, in: Deine Bahn, Nr.3, 1996, S.26-27

Matzerath, Horst: Stadt und Verkehr im Industriezeitalter, Köln 1996

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV) des Landes Brandenburg (Hrsg.): Entwicklung von Bahnhofsumfeldern – Investieren in die Zu(g)kunft, Schriftenreihe Heft 16, Potsdam 1995

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV) des Landes Brandenburg (Hrsg.): Flächenmanagement in Brandenburg, Potsdam 1994

Monheim, Heiner: Die Bahn - Stütze einer ökologischen Verkehrsentwicklung, in: Renaissance der Bahnhöfe, Ausstellungskatalog, Berlin 1997, S. 292-301

Netzel, Ulf-Roman: Kommunales Planen und Handeln bei Flächen und Anlagen der Deutschen Bundesbahn, Dortmund 1993

OVG NW: Urteil vom 27.4.1998 - 7 A 3814/96, n.v.

Pro Leipzig e.V.: Plagwitz - eine historische und städtebauliche Standortuntersuchung, Leipzig 1995

Rippel, Hans-Martin: Kooperationsverfahren zwischen der Deutschen Bahn Immobiliengesellschaft mbH und den Städten und Gemeinden bei der Umnutzung von Bahnflächen, Vortrag im 383. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin am 3. November 1998

Scharmer, Eckart: Vertragliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben und Kosten bei der Schaffung von Bauland durch private Investoren und Grundstückseigentümer, Vortrag im 383. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin am 3. November 1998

Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Kurzgutachten zur Zulässigkeit der Anordnung von Voruntersuchungen nach § 165 Abs. 4 Satz 1 BauGB für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen für planfestgestellte, jedoch nicht mehr bahntypisch genutzte Flächen in Leipzig, n.v., 1997

Schneider, Tim; Stahl, Volker: Keine Kohle - wie weiter ? Kurzfassung zum Diplom, Bauhaus-Universität Weimar 1997, n.v.

Scholz, Carola: Die Bahn und die Stadt, in: AKP Nr. 2, 1998, S. 39-43

Scholz, Carola: Verwirrspiel um Bahn-Immobilien, in: AKP Nr.2, 1998, S. 40

Schönfeld, Hans: Die Bahnhöfe der DB für den Güterverkehr, in: DB Nr. 9, 1982, S. 665

Schubert, Dirk: Hafen-City Hamburg, in: Raumplanung 83, 1998, S. 211-222

Schulz, Jochen: Die Renaissance der Bahnhöfe - Welche Bahnhöfe braucht ein modernes Regionalverkehrssystem ? Diplomarbeit, TU Berlin 1998, n.v.

Seidemann, Heidi: Zeitlich begrenzte Nutzungen – Notwendigkeit und Chance, Diplomarbeit, TU Berlin 1998, n.v.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz: Arbeitsgruppe Bahnflächen - erster Bericht, Berlin 1995

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz: Flächennutzungsplan Berlin, 1994

Spannowsky, Willi: Städtebauliche Verträge als Instrumente zur Bewältigung komplexer städtebaulicher Entwicklungsaufgaben bei der Wiedernutzung von Brachflächen, in: UPR, Nr. 6, 1996, S. 201-212

Stadt Braunschweig: Flächennutzungsplan, 2. Auflage, Braunschweig 1986

Stadt Braunschweig: Rahmenplanung DB-Flächen, n.v.

Stadt Leipzig (Hrsg.): Plagwitz auf dem Weg ins 21. Jahrhundert - Ein Beispiel für nachhaltigen Stadtumbau, Leipzig 1999

Stadt Leipzig: FNP Erläuterungsbericht, Leipzig 1994

Stadt Leipzig,: Beschlüßvorlage Nr. 705/96 vom 11.12.1996, n.v.

Steinfort, Frank: Umnutzung von Bahnliegenschaften und Bahnhöfen, Vortrag im 383. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin am 3. November 1998

Strauß, Karin: Gewerbeflächensituation in der Metropolregion Hamburg in: Stadtdialog, Nr. 8, 1998, S.24-25

taz hamburg: Knödler, Gernot: Computeranimierte Hafenwelt, 18.12.1998

Tiedemann, Edna; Schröder, Marc: Bahn brechend, Diplomarbeit, TU Hamburg 1996, n.v.

Verkehrsnachrichten, Heft 1, 1999: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Winfried Wolf u.a., in:

von Gerkan, Meinhard: Renaissance der Bahnhöfe als Nukleus des Städtebaus, in: Renaissance der Bahnhöfe, Ausstellungskatalog, Berlin 1997, S. 16-63

von Heyl, Arnulf: Umnutzung von Bahnliegenschaften und Bahnhöfen, Praxisbericht Stuttgart 21, Vortrag im 383. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin am 3. November 1998

Ausgewählte Interviews

Frau Lütgert, Stadtplanungsamt Halle,
Interview am 8.4.1999

Herr Bäger, DBImm Niederlassung Leipzig,
Interview am 12.3.1999

Herr Dirks, Stadtplanungsamt Braunschweig,
Interview am 9.11.1998

Herr Dr. Emmrich, Stadtplanungsamt Dresden,
Interview am 9.4.1999

Herr Dr. Kunze, Planungsbüro EBF, Dresden,
Interview am 23.11.1998

Herr Drewitz, Stadtplanungsamt Leipzig,
Interview am 7.4.1999

Herr Gieseler, DBImm Niederlassung Berlin,
Interview am 3.12.1998

Herr Kadereit, Büro Albert Speer und Partner, Frankfurt/Main,
Interview am 3.11.1998

Herr Kirmeyer, Stadtplanungsamt Leipzig,
Interview am 24.11.1998

Herr Kuhne, Stadtentwicklungsbehörde Hamburg,
Interview am 1.12.1998

Herr Lembcke, Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft, Berlin,
Interview am 26.2.1999

Herr Lippert, DBImm Niederlassung Dresden,
Interview am 9.4.1999

Herr Maass, DBImm Niederlassung Berlin,
Interview am 8.12.1998,

Herr Neumann, DBImm-Niederlassung Hamburg,
Interview am 1.12.1998

Herr Olbricht, Stadtplanungsamt Magdeburg,
Interview am 10.11.1998

Herr Redeker, Stadtplanungsamt Magdeburg,
Interview am 10.11.1998

Herr Reitzig, TU Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung
Interview am 18.1.1999

Herr Rippel, DBImm Zentrale,
Interview am 3.11.1998

Herr Stange, Stadtentwicklungsbehörde Hamburg,
Interview am 29.10.1998

Herr Stein, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz von Berlin,
Interview am 22.2.1999

Herr Steinfort, Deutscher Städtetag, Köln,
Interview am 3.11.1998

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Aufbau der Arbeit, eigene Darstellung.....	8
Abb. 2: Neustrukturierung der Bahn nach der Bahnreform.....	14
Abb. 3: Rückgang der Knotenpunkt- und Rangierbahnhöfe	26
Abb. 28: Bahnkonforme, bahnfremde und bahnwidrige Nutzungen	37
Abb. 29: Zuständigkeiten für Bahnflächen, fiktives Beispiel.	75

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Typisierung der Bahnflächen nach ihrer Nutzung	30
---	----

Abkürzungen

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
AKP	Alternative Kommunalpolitik
AS&P	Albert Speer und Partner
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-MaßnG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BEV	Bundeseisenbahnvermögen
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BGF	Bruttogeschoßfläche
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
B-Plan	Bebauungsplan
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
DB	Deutsche Bundesbahn
DBImm	Deutsche Bahn Immobiliengesellschaft
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DR	Deutsche Reichsbahn
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EBAL	Erhebung und bilanzielle Bewertung aller Liegenschaften
EBO	Eisenbahn Bau- und Betriebsordnung
EIM	Eisenbahn Immobilien Management GmbH
ENeuOG	Eisenbahnneuordnungsgesetz
EU	Europäische Union
FNP	Flächennutzungsplan
GB	Geschäftsbereich
GVSt	Güterverkehrsstellen
GVZ	Güterverkehrszentrum
ICE	Intercity Express
Kfz	Kraftfahrzeug
KLV	kombinierter Ladungsverkehr
LKW	Lastkraftwagen
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MIV	motorisierter Individualverkehr
n.v.	nicht veröffentlicht
NILEG	Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PPP	Public Private Partnership
Rbf	Rangierbahnhof
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VdeR	Verwaltungsstelle für das ehemalige Reichsbahnvermögen
VU	Vorbereitende Untersuchung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WertV	Wertermittlungsverordnung