

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

Bahnflächen für verkehrliche Nutzungen sichern und freigestellte Bahnflächen für eine soziale und ökologische Stadtentwicklung nutzen

Drucksachen 18/0465 und 18/0781

Der Senat von Berlin
StadtWohn I B Jur
Tel.: 9025 (925) 1139

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

-zur Kenntnisnahme -

über

Bahnflächen für verkehrliche Nutzungen sichern und freigestellte Bahnflächen für eine soziale und ökologische Stadtentwicklung nutzen

- Drucksachen Nr. 18/0465 und 18/0781 -

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 25.01.2018 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, derzeit ungenutzte Bahnflächen in seine strategische Stadtentwicklungsplanung einzubeziehen.

- Alle in Berlin befindlichen Bahnflächen sollen in einem öffentlich zugänglichen Kataster erfasst, kartiert und veröffentlicht werden; ggf. wird aus rechtlichen Gründen auf die Angaben zum Eigentümer verzichtet.
- Mit dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und der Deutschen Bahn AG ist eine Vereinbarung zum Umgang mit Plänen zur Stilllegung, zur Entwidmung und zum Verkauf von Bahnflächen abzuschließen.
- Bei der angezeigten Absicht zur Entwidmung von Bahnflächen soll über die Frage, ob Eisenbahnflächen nicht mehr zum Zwecke des Bahnbetriebes benötigt werden, Einvernehmen zwischen EBA und Land Berlin hergestellt werden. Die Bezirke sind frühzeitig über geplante Entwidmungen zu informieren und um Stellungnahme zu bitten.
- Der Senat wird aufgefordert, im Rahmen einer vorausschauenden Liegenschaftspolitik stets den Ankauf entwidmeter Bahnflächen – auch aus strategischen Gründen der Bevorratung zur Erfüllung der Aufgaben Berlins in absehbarer Zeit (insbesondere der sozialen Wohnraumversorgung, der Errichtung sozialer Infrastruktur, des Abbaus von Defiziten in der Grün- und Freiflächenversorgung) – zu prüfen. Bei positivem Ergebnis soll das Land Berlin vom gezielten Ankauf oder von seinem Vorkaufsrecht Gebrauch machen. Die Bezirke sind in die Nutzungsprüfung einzubeziehen und für den Fall, dass bezirkliche Nutzungen realisiert werden sollen, beim Ankauf der Flächen finanziell zu unterstützen.

- Mit der Entwidmung von Bahnflächen sollen das Land Berlin und die Bezirke ihre Planungshoheit dahingehend nutzen,
 - die betreffenden Flächen auf ihre Nutzung für verkehrliche Zwecke hin zu überprüfen und gegebenenfalls planerisch zu sichern;
 - einen Beitrag insbesondere zur Beseitigung von Defiziten in der grünen und sozialen Infrastruktur sowie zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit Problemen in der Wohnraumversorgung zu leisten;
 - die Stadtöffentlichkeit frühzeitig und umfassend über die gesetzlichen Pflichten hinaus zu informieren und zu beteiligen, etwa in Ideenwerkstätten, Planungsbeiräten und Zwischennutzungsprojekten etc.;
 - in städtebaulichen Verträgen die Umsetzung des Modells der kooperativen Baulandentwicklung durch verbindliche Auflagen zur sozialen und ökologischen Stadtentwicklung standortangemessen sicherzustellen.

Dem Abgeordnetenhaus ist erstmalig bis zum 15.04.2018 und künftig jährlich zu berichten.“

Hierzu wird berichtet:

Rechtsnachfolgerin des Vermögens der ehem. Deutschen Bundesbahn und der ehem. Deutschen Reichsbahn ist das Bundeseisenbahnvermögen (BEV). Aufgabe des BEV ist die Verwaltung und Verwertung nicht bahnnotwendiger Liegenschaften.

Mit der Gründung der Deutschen Bahn AG durch das Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz (BEZNG) in den 1990er Jahren wurden die damals für den Bahnbetrieb als notwendig erachteten Flächen in die Aktiengesellschaft DB AG eingebracht. Zudem wurden zahlreiche nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigte Flächen privatisiert und in Gesellschaften wie Vivico, Aurelis, CA Immo eingebracht.

Die DB AG ist als Aktiengesellschaft wirtschaftlich selbständig. Die nach der Umstrukturierung und Erneuerung der Bahnanlagen in den letzten Jahren nicht mehr benötigten Flächen kann die DB AG entsprechend ihres Geschäftsauftrags wirtschaftlich verwerten. In den letzten Jahren sind deshalb zahlreiche Grundstücksflächen am Immobilienmarkt veräußert worden, vielfach mit bestehender eisenbahnrechtlicher „Widmung“, deren Aufhebung durch Freistellung von Bahnbetriebszwecken gemäß § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes dann vom Erwerber noch zu beantragen ist. § 38 Baugesetzbuch (BauGB) schränkt die Anwendung des Baugesetzbuches auf planfestgestellten Flächen ein.

Erst nach der Freistellung von Bahnbetriebszwecken kann umfassend verbindliches Bauplanungsrecht entstehen. Informelle städtebauliche Planungsüberlegungen sind ebenso wie die vorbereitende Bauleitplanung auch vor der Freistellung schon möglich, können jedoch nicht zur Verbindlichkeit gebracht werden. Von der noch bestehenden bzw. bisherigen Bahnnutzung abweichende Darstellungen im Flächennutzungsplan sind zulässig und werden z.B. gerade in einem FNP-Änderungsverfahren für den Bereich Westkreuz praktiziert, in diesem Falle zugunsten einer besseren Freiraumvernetzung.

In der Regel liegt für freigestellte Bahnflächen ein Planungserfordernis zur Aufstellung eines Bebauungsplans vor. Die frühzeitige Einleitung von Bebauungsplanverfahren kann ungerechtfertigte Bodenwertsteigerungen vermeiden. Die Beseitigung von Defiziten bei der grünen und sozialen Infrastruktur wird je nach dem Schwerpunkt der planerischen Zielsetzung grundsätzlich ebenso angestrebt wie die Schaffung neuen Wohnraums und zusätzlicher Arbeitsplätze. Nicht mehr benötigte Flächen der Bahn können im Wege der

Umnutzung oftmals eine Chance für gewerbliche Nutzungen auf Grund gegebener Immissionen aus der unmittelbaren Nähe zu Bahnbetriebsanlagen bieten, die weiterhin genutzt werden.

Diese Zwecke prägen zusammen mit den in der Öffentlichkeitsbeteiligung ermittelten Ideen interessierter Bürgerinnen und Bürger sowie weiterer Akteure des zivilgesellschaftlichen Lebens die Zielfindung und Abwägung im Rahmen des Planverfahrens. Über die gesetzlich vorgesehene Beteiligung der Stadtöffentlichkeit hinaus kann in Einzelfällen bereits vor Beginn eines förmlichen Verfahrens ein Austausch erfolgen. Soweit absehbar ist, dass die Bahnnutzung aufgegeben wird, erfolgt eine Erarbeitung von stadtplanerischen und verkehrlichen Konzepten bereits vor der Entlassung aus dem Regime des § 38 BauGB (Vorrang der Planfeststellung).

Im Einzelnen:

1. zu „Kataster“

Alle im Land Berlin befindlichen Grundstücke werden mit ihrer tatsächlichen Nutzung sowie der Angabe der Eigentümerdaten flurstücksscharf im Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) abgebildet und geführt. Somit sind alle in Berlin befindlichen Bahnflächen in einem amtlichen Verzeichnis (Liegenschaftskataster) erfasst und unter Beachtung datenschutzrechtlicher Belange der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich. Über das Geoportal Berlin besteht für jedermann die Möglichkeit mit Hilfe des angebotenen WFS (Web Feature Service) -Dienstes aus dem ALKIS-Datenbestand einen Vektordatensatz mit der tatsächlichen Nutzung (inkl. Bahnflächen) herunterzuladen. Mit der entsprechenden Verarbeitungssoftware kann aus dem Vektordatensatz eine kartografische Übersicht über alle Bahnflächen im Land Berlin erstellt werden. Eine öffentliche Zugänglichkeit von Eigentümerdaten ist jedoch aus datenschutzrechtlichen Gründen unzulässig (vgl. auch § 200 Abs. 3 BauGB).

2. zu „Vereinbarung“

Mit der Deutschen Bahn AG ist grundsätzlich der Abschluss einer Vereinbarung möglich. Sie ist als juristische Person des Privatrechts vollumfänglich rechtsfähig. Ihr sind in erster Linie die für den Bahnbetrieb notwendigen Flächen zugeordnet. Sie hat darüber alle Eigentümerrechte und nutzt sie im Sinne ihres Geschäftsauftrages.

Noch bestehende Planfeststellungen oder eisenbahnrechtliche „Widmungen“ sind insoweit rechtlich unerheblich. Eine Informations- oder Berichtspflicht über Grundstücksgeschäfte gegenüber dem Land Berlin besteht nicht.

Anlässlich des Abgeordnetenhaus-Antrags (AH-Drs.. 18/0465) war die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen an den Vorstand der DB AG herangetreten. Ein erstes Treffen zu den Inhalten des Antrags fand auf der Arbeitsebene Mitte März 2018 statt.

Als weiterer Akteur kommt neben der DB AG das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) in Betracht. Alle nicht bahnotwendigen Liegenschaften, die laut Grundbuch im Eigentum der Reichsbahn, dem Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ der Bundesrepublik Deutschland oder einem Vorgänger dieser Eisenbahnen stehen, sind dem BEV zur Verwaltung, Abwicklung oder Verwertung übertragen worden.

Anders als die privatrechtlich organisierte DB AG ist das BEV ein Sondervermögen des Bundes. Gemäß § 1 Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz (BEZNG) ist es dem Bundes-

ministerium für Verkehr zugeordnet. Wegen seiner Zuständigkeit für nicht bahnbetriebsnotwendige Flächen, insbesondere auch solche des Vorratsvermögens der ehemaligen Deutschen Reichsbahn in Berlin (West) und Flächen der Eisenbahn-Landwirtschaft, ist es ein bedeutender Flächenakteur in Berlin. Auch mit dem BEV wird der Senat das Gespräch zu den Inhalten des Abgeordnetenhaus-Beschlusses suchen.

Mit dem Eisenbahnbundesamt (EBA) kann keine Vereinbarung getroffen werden. Das EBA ist eine eigenständige Bundesoberbehörde und untersteht weisungsgebunden dem Bundesverkehrsministerium. Es ist gemäß § 2 Abs. 1 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz (BEVVG) für die Eisenbahnaufsicht zuständig.

Ihm obliegen weiterhin rechtsförmliche Akte nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), u. a. die Planfeststellung und die Aufhebung eisenbahnrechtlicher „Widmungen“ durch Freistellung. Es hat keinen Zugriff auf Grundstücke und keine Mitwirkungsbefugnis bei Grundstücksgeschäften. Es ist dem EBA verwehrt, als selbständig handelnder Vertragspartner eine Vereinbarung mit der Berliner Verwaltung oder der privatrechtlich organisierten DB AG zu treffen.

3. zu „Einvernehmen erzielen“

Das Eisenbahnbundesamt (EBA) wird auf Antrag tätig und trifft förmliche, rechtsmittelfähige Entscheidungen nach Gesetz. Bei diesen Entscheidungen werden neben dem Grundstückseigentümer sowohl die Gemeinde als auch möglicherweise betroffene Verkehrsträger beteiligt. Allen steht nach der Entscheidung der Rechtsweg offen.

Die Gemeinden, in Berlin also die Senats- und Bezirksverwaltungen, sind gemäß § 23 AEG antragsbefugt. Auf diesem Weg kann die uneingeschränkte gemeindliche Planungshoheit zurückgewonnen werden, da die Deutsche Bahn und nachfolgende Eigentümer oft auch viele Jahre nach Aufgabe des Bahnbetriebs keine Freistellungsanträge stellen. Eine Antragstellung ist jedoch kostenpflichtig und scheitert häufig an der fehlenden Kenntnis über ggf. verbleibende Betriebsanlagen innerhalb nicht mehr benötigter Flächen.

Um eine Freistellung abzuwenden, bedarf es einer aktuellen, in absehbarer Zeit umsetzbaren Verkehrsplanung, die ein Verkehrsbedürfnis im Sinne des § 23 Abs. 1 AEG nachweist.

Um letztlich zu einvernehmlichen Entscheidungen zu kommen, muss das EBA in die Lage versetzt werden, Verwaltungsakte im Sinne der Ziele Berlins zu erlassen. Dazu ist eine frühzeitige stadtplanerische „Bearbeitung“ der bereits nicht mehr für Betriebszwecke genutzten Flächen erforderlich. Soweit die personellen Kapazitäten es zulassen, fand und findet dies statt. Beispiele für erfolgreich durchgeführte und aktuelle Planungsverfahren werden nachfolgend unter 5. aufgeführt.

4. zu „Flächenankauf“

Für Ankäufe gelten grundsätzlich die gesetzlichen Regelungen, insbesondere die LHO. Der Ankauf entwidmeter Bahnflächen kann auf der Grundlage von § 63 Landeshaushaltsordnung zur „Erfüllung von Aufgaben Berlins in absehbarer Zeit“ erfolgen.

Bislang wurden nicht mehr betriebsnotwendige Flächen meist ohne vorherige eisenbahnrechtliche Freistellung (früher Entwidmung) an private Erwerber/Eigentümer verkauft.

Ein kommunales „Erstzugriffsrecht“ besteht bei Verkäufen der Deutschen Bahn AG nicht. Ein Vorkaufsrecht kann nur zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung i.S. des

§ 1 Abs. 3 BauGB im Einzelfall gerechtfertigt sein, wenn es zur Sicherung der Planungsabsichten objektiv geeignet ist.

Im Rahmen unterschiedlichster Planungsverfahren ist die DB AG bereits Partner der Verwaltung und es bestehen vielfältige Arbeitsbeziehungen zu unterschiedlichen Berliner Verwaltungsdienststellen wie der Verkehrsverwaltung, der Stadtentwicklung, der Wohnungsbauleitstelle oder zu den Berliner Bezirken. Die DB AG ist zugleich auch Träger öffentlicher Belange bei förmlichen Bauplanungsverfahren.

Anlässlich des ersten Gesprächs über den Abgeordnetenhausantrag hat die Deutsche Bahn AG ihre Offenheit für die Information über perspektivisch nicht mehr betriebsnotwendige Flächen mit Veräußerungsperspektive betont. Das Gespräch soll auf dieser Grundlage fortgesetzt werden und es besteht hinsichtlich dieser Flächen auch großes Interesse an Planungsprozessen wie den Stadtentwicklungsplänen oder konkreten Planungsverfahren wie zum neuen Stadtquartier am Bahnhof Köpenick. Es wurde aber auch deutlich, dass die DB AG nach den Erneuerungsmaßnahmen bei Bahnbetriebsanlagen und den Verkäufen der letzten Jahre keine mit den Größenordnungen bereits realisierter Projekte vergleichbare Flächen mehr zur Veräußerung vorsieht und künftige Verkäufe auch nur eine geringe Anzahl von Fällen betreffen werden.

5. zu „Einsatz von Planungsinstrumenten“

Wie mit AH-Drs. 18/0046 vom 01.12.2016 dargelegt, findet eine Einbeziehung von ungenutzten Bahnflächen in die informelle strategische Stadtentwicklungsplanung kontinuierlich statt. Gemäß § 38 BauGB sind die Flächen planfestgestellter Anlagen der (verbindlichen) Planungshoheit der Gemeinde nur eingeschränkt zugänglich.

Im Rahmen der Verfahren zur Freistellung werden regelmäßig die betreffenden Flächen durch die Fachverwaltung auf ihre Nutzbarkeit für verkehrliche Zwecke hin geprüft. Eine Vorhaltung für Bahnbetriebszwecke setzt allerdings eine entsprechend fundierte Fachplanung voraus.

Sobald eine dauerhafte Einstellung des Bahnbetriebs erkennbar ist und kein weiterer Bahnbetriebsbedarf besteht, kann die gemeindliche Planung zum Zuge kommen. Mit den Instrumenten des Baugesetzbuches kann der Klärungsprozess für die neue Nutzung begonnen werden. Die Klärung von Nutzungseignungen kann über informelle und formelle Planungsverfahren erfolgen, wie Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans, Prüfungen im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung, die Durchführung von Werkstattverfahren oder die Anwendung des besonderen Städtebaurechts (vorbereitende Untersuchung, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme). Sobald eine Freistellung durch Bescheid des EBA erfolgt, ist der Weg frei für die Schaffung verbindlichen Bauplanungsrechts. In der Regel ist für aufgegebenen Bahnflächen ein Bebauungsplan erforderlich. Bei der Ausweisung von Wohnbaufläche sollen die Inhalte des Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung angewendet werden. In Planungsverfahren erfolgt regelmäßig und frühzeitig eine Beteiligung der Öffentlichkeit.

Von den baurechtlichen Instrumenten wurde in der Vergangenheit und wird auch zukünftig im Rahmen der personellen Kapazitäten Gebrauch gemacht. Dies belegen Beispiele für Nachnutzungen von bedeutenden ehemaligen Bahnflächen innerhalb der letzten Jahre:

Planung abgeschlossen, zum Teil noch in der Umsetzung:

- Hamburger und Lehrter Güterbahnhof (Umfeld Hauptbahnhof und EuropaCity)
- Ostgüterbahnhof (Anschütz-Areal / Mercedes-Benz-Arena)
- Wriezener Bahnhof (gewerbliche Nutzungen im Bereich ehem. Ostgüterbahnhof)
- Postbahnhof am Ostbahnhof
- Anhalter und Potsdamer Güterbahnhof (Park am Gleisdreieck und Bebauung der Baufelder an Flottwellstraße u. a.)
- Postbahnhof am Gleisdreieck (Station Berlin)
- Güterbahnhof Wilmersdorf (Wohnungsbauprojekt „Friedenauer Höhe“)
- ehem. Reichsbahn-Ausbesserungswerk Revaler Straße („RAW-Gelände“)
- Güterbahnhof Hermsdorf (Wohnungsbau)
- Güterbahnhof Moabit (gewerbliche Entwicklung)

Planung aktuell begonnen, bereits seit mehreren Jahren in Privatbesitz, jetzt vom EBA freigestellt:

- Güterbahnhof Zehlendorf (gemischte Nutzung)
- Güterbahnhof Köpenick (eines der neuen Stadtquartiere; hier wird eine vorbereitende Untersuchung nach § 165 BauGB durchgeführt)

Bereits seit mehreren Jahren in Privatbesitz, Planung noch im Verfahren:

- Ehem. Rangierbahnhof Pankow (Wohnungsbau, Kerngebiet, Einzelhandel)
- Eisenbahnflächen am U-Bhf Gleisdreieck (Kerngebiet; Urbane Mitte)

Ehem. Bahnflächen, die bereits seit mehreren Jahren in Privatbesitz sind und die jetzt vom EBA freigestellt wurden:

- Güterbahnhof Grunewald (zukünftige Nutzung noch offen)

Die Bezirke waren und sind bei diesen Planungen kontinuierlich eingebunden, sofern sie nicht ohnehin selbst die Planung betreiben.

Auch im Rahmen der gesamtstädtischen Freiraumplanung und insbesondere zur gesamtstädtischen Ausgleichskonzeption (GAK) findet eine Zusammenarbeit mit der DB AG statt, da die Bahn in den letzten Jahren selbst für viele eigene Projekte aus Gründen der naturschutzrechtlichen Kompensation Ausgleich und Ersatz nachweisen musste. Zudem ist die Bahn ein relevanter Akteur bei der Entwicklung eines Berliner Ökokontos.

Das in der Begründung des Abgeordnetenhausantrags (AH-Drs. 18/0465) genannte „Kooperationsmodell Thüringen“ ist für die Berliner Situation nicht unmittelbar übertragbar. Es basierte auf dem Ansatz, dass die Bahn in einem Flächenland umfangreiche schwer zu vermarktende Flächen mit Hilfe des Landes und der Kommunen einer neuen Nutzung zuführen wollte. Die DB AG hatte jeweils potentielle Flächen ausgewählt und die Informationen darüber einem paritätisch besetzten Lenkungskreis zur Verfügung gestellt. Erst dann erfolgte die kooperative Entwicklung der neuen Nutzung. Der Modellversuch ist zwischenzeitlich ausgelaufen und wurde nicht verlängert.

Die DB AG hat angesichts des Abgeordnetenhausbeschlusses ihre Kooperationsbereitschaft bekräftigt und der fachliche Austausch wird fortgesetzt. Über den weiteren Fortgang wird berichtet.

Wir bitten, den Beschluss 17/3154 hiermit als erledigt zu betrachten.

Berlin, den 17. Apr. 2018

Der Senat von Berlin

Müller

.....

Regierender Bürgermeister

Lompscher

.....

Senatorin für
Stadtentwicklung und Wohnen