

Bundestag beschließt Freistellungsmöglichkeit ehemaliger Bahnbetriebsflächen

Bundestag und Bundesrat haben einen von den Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) in geänderter Fassung beschlossen. Der Gesetzentwurf sieht vor, § 23 AEG so zu ändern, dass Bahnflächen auch ohne das derzeit notwendige „überragende öffentliche Interesse“ freigestellt werden können – vorausgesetzt, ein Verkehrsbedürfnis besteht nicht mehr und ein langfristiger Nutzungsbedarf ist nicht absehbar. Kommunen erhalten damit unter bestimmten Voraussetzungen wieder die Möglichkeit, wichtige Entwicklungsprojekte auf ehemaligen Bahnflächen durchzuführen und die dafür notwendigen Flächen beim Eisenbahnbundesamt entwidmen zu lassen.

Der Bundestag hat am 26.06.2025 einen von den Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) in geänderter Fassung beschlossen. Der Bundesrat hat diesem am 11.07.2025 zugestimmt. Die Regelungen zur Freistellung von Grundstücken von Bahnbetriebszwecken in § 23 AEG werden damit geändert und Kommunen erhalten unter bestimmten Voraussetzungen wieder die Möglichkeit, wichtige Entwicklungsprojekte auf ehemaligen Bahnflächen durchzuführen. Vorausgegangen war scharfe Kritik der Städte und Gemeinden an einer 2023 geschaffenen Regelung, die jegliche Entwidmungen nicht mehr benötigter und oftmals bereits neu beplanter Bahngrundstücke verhindert hatte.

Hintergrund und Problemlage

Mit der Ende 2023 in Kraft getretenen Neufassung des § 23 AEG wurde die Entwidmung von Bahnflächen erheblich erschwert: Seither ist eine Freistellung nur noch möglich, wenn das Interesse an der anderweitigen Nutzung das „überragende öffentliche Interesse“ am Bahnbetrieb überwiegt. In der Praxis führt dies dazu, dass selbst bei fehlendem Verkehrsbedarf die Bahnbetriebswidmung bestehen bleibt. Für Städte und Gemeinden bedeutet dies einen massiven Planungsstau: Wichtige Projekte – insbesondere im Wohnungsbau oder der Zentrenentwicklung – können in vielen Kommunen aktuell nicht realisiert werden, weil Flächen blockiert sind. Die Gesetzesänderung zielte ursprünglich auf eine bessere Sicherung von Eisenbahnflächen, hat jedoch die kommunale Entwicklung vielerorts behindert.

Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD

Die Koalitionsfraktionen schlugen in einem neu eingereichten Antrag im Bundestag vor, den § 23 AEG so zu ändern, dass Bahnflächen auch ohne das bisher notwendige „überragende öffentliche Interesse“ freigestellt werden können – vorausgesetzt, es besteht kein Verkehrsbedarf mehr und ein langfristiger Bahnbetrieb ist nicht absehbar ([BT-Drs. 21/326](#)). Mit dieser Neuregelung sollen unter anderem Wohnungsbauprojekte wieder ermöglicht werden, die aktuell an der restriktiven Gesetzesauslegung scheitern. Gleichzeitig bliebe der Schutz von Bahnflächen bei möglicher Reaktivierung bestehen. Hierzu ist ein neuer Absatz 2a vorgesehen, wonach keine Freistellung erfolgen darf, wenn dies die „Möglichkeit einer Wiederinbetriebnahme gefährden würde“. Für Anträge, die vor dem 29.12.2023 gestellt wurden, ist eine

Übergangsregelung vorgesehen, die sich nach der Gesetzeslage vor dieser damaligen Änderung orientiert.

Bundestag beschließt Gesetzentwurf

Im Bundestag am 26.06.2025 wurden der Gesetzentwurf ([BT-Drs. 21/326](#)) sowie die entsprechenden Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses ([BT-Drs. 21/642](#)) angenommen.

Die Koalitionsfraktionen verweisen darauf, dass die Regelungen 2023 dahingehend geändert wurden, dass eine Entwidmung von Bahngrundstücken, also eine Nutzung zu anderen Zwecken als dem Bahnbetrieb, nur noch dann möglich ist, „wenn das vom Antragsteller geltend gemachte Interesse an der Freistellung das überragende öffentliche Interesse am Bahnbetriebszweck in der Abwägung überwiegt“. Dies hatte bundesweit zahlreiche Projekte in den Kommunen zum Erliegen gebracht. Der Entscheidung im Bundestag vorausgegangen war auch eine erneute Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände zu dem aktuellen Gesetzentwurf, der durch Änderungen im Verkehrsausschuss nochmals angepasst wurde.

Bundesrat beschließt Zustimmung

Am 11.07.2025 hat auch der Bundesrat einer Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) zugestimmt ([BR-Drs. 289/25](#)). Somit kann die „reparierte“ Regelung zur Freistellung von Grundstücken vom Bahnbetriebszweck in § 23 des AEG in Kürze verkündet und wirksam werden.

Der Bundesrat hat ergänzend zu dem Gesetzentwurf noch eine EntschlieÙung gefasst, wonach er die Bundesregierung bittet klarzustellen, dass mit der im Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages neu gewählten Formulierung in § 23 Absatz 2 Satz 1 AEG keine inhaltliche Änderung gegenüber dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD beabsichtigt ist, soweit die Regelungen die Möglichkeit zur Freistellung von Eisenbahnarealen betreffen, für die durch Neubau oder Änderung von Eisenbahninfrastruktur Ersatz geschaffen wird. Hintergrund war die im Bundestag zuletzt noch angepasste Formulierung der Bedingung, wonach eine Wiederinbetriebnahme einer Strecke nicht verhindert werden darf.

Die Änderungen treten anschließend nach der Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt in Kraft.

Wegfall des überragenden öffentlichen Interesses

Geändert werden nach dem Beschluss sowohl § 23 Abs. 1 AEG als auch § 23 Abs. 2 AEG insofern, dass das 2023 eingeführte überragende öffentliche Interesse für Bahnbetriebsflächen in bestimmten Fällen nicht gilt.

§ 23 AEG (neu) lautet schließlich:

„(1) Der Bahnbetriebszweck eines Grundstücks, das Betriebsanlage einer Eisenbahn ist oder auf dem sich eine Betriebsanlage einer Eisenbahn befindet, liegt im überragenden öffentlichen Interesse, soweit das Grundstück der Wiederinbetriebnahme, Aufrechterhaltung oder Weiterentwicklung der Eisenbahninfrastruktur dienen kann. Satz 1 gilt auch für Grundstücke, auf denen sich keine Betriebsanlagen mehr befinden.“

(2) Ein überragendes öffentliches Interesse im Sinne des Absatzes 1 liegt nicht vor, wenn
1. kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht oder für die Eisenbahninfrastruktur ein Ersatz geschaffen worden ist, und
2. langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist und
3. die Wiederinbetriebnahme einer Strecke nicht verhindert wird.
In diesem Fall stellt die Planfeststellungsbehörde für das Grundstück auf Antrag die Freistellung von den Bahnbetriebszwecken fest. (...)“

Übergangsregelung für Altfälle wird geschaffen

Geändert wird zudem § 38 AEG insofern, dass vor Dezember 2023 beantragte Freistellungsverfahren noch nach der Rechtslage vor dem Beschluss der AEG-Änderung des Jahres 2023 durchgeführt werden. Damals galt kein überragendes Interesse für Bahnbetriebszwecke. Die Änderung in § 38 AEG (neu) ist wie folgt formuliert:

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

Bewertung

Nach mehreren Anläufen und unterbrochen von der Neuwahl des Bundestags konnte nun eine Fehleinschätzung aus der vergangenen Legislaturperiode zumindest in wesentlichen Teilen repariert werden. Die Kommunalen Spitzenverbände hatten mehrfach Stellung genommen und eine zeitnahe Änderung des AEG angemahnt. Zwischenzeitlich hatte auch die Landeshauptstadt Stuttgart eine Verfassungsbeschwerde eingelegt, da die damalige abrupte Gesetzesänderung u. a. einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit bedeute.

Der jetzt angenommene Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen streicht nun richtigerweise das „überragende öffentlichen Interesse“ aus § 23 Abs. 2 AEG. Klar ist, perspektivische Bahnnutzungen verhindern auch künftig die Möglichkeit der Entwidmung. Dies haben die Kommunen nicht in Frage gestellt. Auch die erfolgte Änderung in § 23 Abs. 1 AEG unterstützt nun Freistellungsanliegen von Kommunen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt bzw. nicht erfüllt sind. Noch wünschenswerter wäre eine vollständige Rückkehr zur alten Regelung und Streichung des „überragenden öffentlichen Interesses“ bei Bahnbetriebszwecken gewesen.

Unglücklich aus kommunaler Sicht ist die nun vorgesehene abschließende Auflistung der gemeinsam zu erfüllenden Kriterien in § 23 Abs. 2 AEG, damit ein überragendes öffentliches Interesse nicht vorliegt. Eine darüber hinausgehende Abwägung für Einzelfälle wird damit verhindert.

Der im Gesetzentwurf vorgesehene Umgang mit Altfällen im Sinne der Regelung vor der Gesetzesänderung 2023 ist zu begrüßen, auch wenn sich die Kommunalen Spitzenverbände auf ein Abstellen auf das Kaufdatum der entsprechenden Grundstücke anstelle auf das Datum der damaligen Gesetzesänderung ausgesprochen hatten. Viele Entwicklungsprozesse inklusive kostenintensiver Planungen und Grundstückskäufe haben schließlich schon weit vor der Antragstellung begonnen.

Aus kommunaler Sicht ist insgesamt entscheidend, dass wieder Planbarkeit und Rechtssicherheit geschaffen wird, damit wichtige städtische und gemeindliche Entwicklungsprojekte wieder auf-genommen werden können. Auch die gefundene Lösung muss sich nun in der Praxis beweisen. Der einfachere Weg wäre jedoch eine Rückkehr zur Altregelung gewesen, zumal diese bereits durch die Praxis des Eisenbahnbundesamtes und gerichtliche Entscheidungen für die kommunale Praxis vorhersehbarer war als die Neuregelungen.

Weitere Informationen:

Der Gesetzentwurf und weitere Drucksachen sind auf der Webseite des Deutschen Bundestag unter www.bundestag.de abrufbar.

Die abschließende Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände vom 16.06.2025 ist unter

www.kommunales-sachsen-anhalt.de
(SGSA Mitgliederservice/Mitglieder-Informationen/Stellungnahmen)

zum E-Mail-Rundschreiben vom 14.07.2025 einsehbar.

(Quelle: DStGB-Aktuell 2625-07)

gr-dr