

Außenbereich Bahnwärterhaus BayVGH Urteil vom 20.12.2000 2 B 99.2118, EzD 3.2 Nr. 27

Privilegierung eines denkmalgeschützten Bahnwärterhäuschens im Außenbereich
Verfassungsrechtliche Pflicht einer Gemeinde zur Gewährung eines Kanalanschlusses für ein Baudenkmal

Zum Sachverhalt

Mit Kaufvertrag vom 26.1.1995 erwarb der Kläger vom Bundeseisenbahnvermögen das Grundstück Fl. Nr. x der Gemarkung G. (G–Straße). Auf diesem Grundstück befindet sich ein um 1870 errichtetes ehem. Bahnwärterhaus (Bahnbetriebsanlage), das seit Ende 1994 unbewohnt und am 20.11.1995 vom Eisenbahn–Bundesamt entwidmet wurde. Das Grundstück ist derzeit nur von der G–Straße über die Trambahnwendeschleife und eine parallel zur G–Straße verlaufende Zufahrtsstraße zu erreichen. Die nicht öffentlich gewidmete Wendeschleife steht im Eigentum der Landeshauptstadt München - Stadtwerke; die Zufahrtsstraße steht im Eigentum des Freistaats Bayern. Laut Benutzungsvertrag vom 18. Juli 1995 gestatten die Stadtwerke München dem Kläger die Inanspruchnahme einer Teilfläche der Wendeschleife auf einer Länge von ca. 70 m als Zufahrt zu dem Gebäude G–Straße. Bezüglich der Zufahrtsstraße wurde am 8.6.1999 ein Geh– und Fahrrecht für den jeweiligen Eigentümer des Grundstücks Fl. Nr. x ins Grundbuch eingetragen. Im Flächennutzungsplan ist das Grundstück als Forstfläche dargestellt. Am 23.2.1996 beantragte der Kläger die Erteilung eines Vorbescheides der Landeshauptstadt - Lokalbaukommission - zu den Fragen, ob ein zweigeschossiger Anbau an das vorhandene Gebäude zulässig sei und ob die Nutzung des seit 1955 zu Wohnzwecken genutzten Gebäudes auch nach der Entwidmung durch das Eisenbahnbundesamt zu Wohnzwecken zulässig sei.

Mit Vorbescheid vom 23.5.1996 verneinte die Beklagte die Zulässigkeit der Nutzung des vorhandenen Gebäudes zu Wohnzwecken und des geplanten Anbaus. Das Grundstück liege im Außenbereich und sei daher planungsrechtlich nach § 35 BauGB zu beurteilen. Es sei an drei Seiten von einem Landschaftsschutzgebiet umgeben, eine wegemäßige Erschließung sei nicht möglich, die abwassermäßige Erschließung sei nicht gesichert. Wegen der spezifischen Lage des Grundstücks am Stadtrand im Außenbereich inmitten forstwirtschaftlicher Nutzung und ohne jeden städtebaulichen Zusammenhang widerspreche die reine Wohnnutzung sowie jede Erweiterung der baulichen Anlage einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Nach Aufgabe der Schrankenanlage sowie der Entwidmung der Anlage sei die Privilegierung des Gebäudes im Außenbereich entfallen.

Der Kläger erhob Widerspruch und Klage. Zur Begründung macht er u. a. geltend, die wegerechtliche Erschließung sei durch den Benutzungsvertrag mit den Stadtwerken und das dingliche Geh- und Fahrrecht abgesichert. Den Kanalanschluss werde er auf eigene Kosten herstellen. Das Anwesen solle als „ehemaliges Bahnwärterhaus mit Walmdach und Holzverschaltem Obergeschoss, um 1870“ in die Denkmalliste der Beklagten eingetragen werden, woraus sich eine Erhaltungs- und Nutzungspflicht ergebe. Seitens der Unteren Denkmalschutzbehörde wurden gegen den geplanten Anbau und die Wohnnutzung keine Bedenken erhoben. Das Verwaltungsgericht verpflichtete die Beklagte einen positiven Vorbescheid zu erteilen. Soweit der Kläger eine Nutzungsänderung zu Wohnzwecken beantragt habe, gehe dieser Antrag ins Leere, da vorliegend keine Nutzungsänderung inmitten stehe. Das Gebäude sei seit seiner Errichtung als Wohnhaus genutzt worden. Dadurch, dass der Privilegierungsanlass und -zweck später weggefallen sei, werde die Nutzung „Wohnen“ nicht geändert. Die Errichtung des zweigeschossigen Anbaus an den vorhandenen Baubestand sei gemäß § 35 Abs. 4 Nr. 5 BauGB zulässig. Die geplante Erweiterung um ein Badezimmer im Erdgeschoss und einen weiteren Wohnraum im Obergeschoss sei im Verhältnis zum vorhandenen Gebäude und unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse angemessen. Bezüglich der Abwasserbeseitigung bestünden nach der Erklärung des Vertreters der Stadtentwässerung keine Probleme, da der Kanal in der G-Straße liege und ein Anschluss möglich sei. Mit ihrer Berufung trägt die Beklagte vor, bei der geplanten - uneingeschränkten - Wohnnutzung handle es sich sehr wohl um eine Nutzungsänderung. Im Übrigen sei die Herstellung eines Abwasserkanals zwar technisch möglich, sie koste jedoch mindestens 100 000 DM und sei von der Beklagten nicht erzwingbar. Des Weiteren sei die wegemäßige Erschließung nicht gesichert. Nach der Rechtsprechung sei hierfür eine dingliche Sicherung erforderlich, der schuldrechtliche Gestattungsvertrag reiche nicht aus.

Die Beklagte führt aus, das Haus sei seit 1955 zu Wohnzwecken an einen Bediensteten der Deutschen Bundesbahn vermietet gewesen, wobei dieser keinerlei Funktion zur Bedienung der Bahnanlagen gehabt habe. Da die geplante Wohnnutzung durch den Kläger mit dieser jahrzehntelangen Wohnnutzung identisch sei, liege keine Nutzungsänderung vor. Im Übrigen sei eine Nutzungsänderung gemäß § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB zulässig, da es sich bei dem Bahnwärterhaus um ein erhaltenswertes, das Bild der Kulturlandschaft prägendes Gebäude handle. Die Zufahrt über das Grundstück des Freistaats sei dinglich gesichert. Der Benutzungsvertrag mit den Stadtwerken bezüglich der Wendeschleife der Trambahn sei rechtlich ausreichend; im Übrigen seien Verhandlungen bezüglich einer dinglichen Sicherung des Geh- und Fahrrechtes durch die Stadtwerke schriftlich in Aussicht gestellt worden. Es reiche aus, dass eine gesicherte Erschließung spätestens zum Zeitpunkt der Fertigstellung bzw. der Ingebrauchnahme des Vorhabens vorhanden sei.

Aus den Gründen

Die zulässige Berufung bleibt ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Bekl. im Ergebnis zu Recht verpflichtet, dem Kl. einen positiven Vorbescheid zu seinem Vorbescheidsantrag vom 23. Februar 1996 zu erteilen.

1. Mit der Bekl. geht der VGH davon aus, dass der vom Kl. geplante Übergang zu einer uneingeschränkten Wohnnutzung eine Nutzungsänderung darstellt, die - ebenso wie der Anbau - genehmigungspflichtig ist. ... Das streitgegenständliche Gebäude stellte bis zu seiner am 20.11.1995 ausgesprochenen Entwidmung durch das Eisenbahn-Bundesamt eine Betriebsanlage der Eisenbahnen des Bundes dar. Dies galt unabhängig davon, ob das Gebäude bis zuletzt von einem Schrankenwärter bewohnt wurde oder - wie die Klägerseite vorträgt - schon seit 1955 an einen Bahnbediensteten vermietet war, der keinen Schrankendienst verrichtete. Durch die Entwidmung verlor das Gebäude den Rechtscharakter als Betriebsanlage der Eisenbahnen des Bundes. Es wurde aus dem nach § 38 BauGB, Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO vorrangigen Fachplanungsrecht entlassen und unterliegt nunmehr den allgemeinen bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Anforderungen. Eine nach diesen Vorschriften zu beurteilende allgemeine Wohnnutzung folgt einer anderen Zweckbestimmung als die in einer Betriebsanlage der Eisenbahnen eingeräumte betriebsbezogene Möglichkeit der Wohnnutzung für Bahnbedienstete. Die Genehmigungspflicht für die Nutzungsänderung des im Außenbereich gelegenen Gebäudes ergibt sich aus Art. 62, 63 Abs. 4 Nr. 1 BayBO.

2. Die geplante Nutzungsänderung des unstreitig im Außenbereich gelegenen Gebäudes und auch die geplante Ersetzung des erdgeschossigen durch einen zweigeschossigen Anbau scheitern nicht an den Anforderungen des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB. Zwar widerspricht das inmitten forstwirtschaftlicher Nutzung gelegene Vorhaben den Darstellungen des Flächennutzungsplans der Beklagten (forstwirtschaftliche Fläche) und beeinträchtigt die natürliche Eigenart der Landschaft. Diese Belange können dem Vorhaben jedoch nicht entgegengehalten werden, da es nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB begünstigt ist. Nach dieser Vorschrift ist teilprivilegiert die Änderung oder Nutzungsänderung von erhaltenswerten, das Bild der Kulturlandschaft prägenden Gebäuden, wenn das Vorhaben einer zweckmäßigen Verwendung der Gebäude und der Erhaltung des Gestaltwerts dient. Zweck dieser Regelung ist es, dem drohenden Verfall von Baudenkmalern und anderen kulturell bedeutsamen Bauwerken vorzubeugen. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift sind erfüllt.

Nach der Stellungnahme des Vertreters der Unteren Denkmalschutzbehörde handelt es sich bei dem Gebäude um eines der wenigen noch erhaltenen Bahnwärterhäuser aus der spätklassizistischen Zeit. Aus geschichtlichen und städtebaulichen Gründen sei das Anwesen daher inzwischen in die Denkmalschutzliste der Beklagte aufgenommen worden. Nach den vorgelegten und mit den Beteiligten erörterten Fotos hat das ehemalige Bahnwärterhaus mit Walmdach und holzverschaltem Obergeschoss seinen

Charakter unverändert erhalten. Damit ist es als erhaltenswert einzustufen. Das seit über 100 Jahren bestehende Bahnwärterhaus prägt als Teil der hier die Landschaft kennzeichnenden Eisenbahnanlage die umgebende Kulturlandschaft. Seine prägende Wirkung wird besonders hervorgehoben durch seinen singulären Standort und sein dadurch bedingtes Erscheinungsbild. Sie ist auch im Gebäude selbst erkennbar. Die Denkmalqualität unterscheidet das vorliegende Bahnwärterhaus von einem für sich genommen belanglosen ehemaligen Bahnwärterhaus, das nicht dadurch zum nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB begünstigten Vorhaben wird, dass es an einer noch teilweise erhaltenen Eisenbahnanlage liegt (vgl. BVerwG v. 17.1.1991, ZfBR 1991, 131).

Entsprechend dem Zweck der Vorschrift, die die Kulturlandschaft prägenden Gebäude zu erhalten, ist weitere Voraussetzung, dass das Vorhaben einer zweckmäßigen Verwendung des Gebäudes und der Erhaltung seines Gestaltwerts dient. Auch diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt, nachdem der Kläger das Gebäude weiterhin als Wohngebäude nutzen will, der Anbau die Identität des Gebäudes unangetastet lässt und im Vergleich zum früheren Zustand kein wesentlich anderes Erscheinungsbild vermittelt (vgl. BVerwG v. 18.10.1993, DVBl. 1994, 292).

3. Die Erteilung des beantragten Vorbescheids scheitert nicht an der notwendigen Erschließung (§ 35 Abs. 2 BauGB). Die in Aussicht genommene Erschließung entspricht auch den bauordnungsrechtlichen Anforderungen an eine wegemäßige Erschließung (Art. 4 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 BayBO) und an eine einwandfreie Beseitigung des Abwassers (Art. 42 BayBO).

a) Die einwandfreie Beseitigung des Abwassers ist gesichert. ... Es bleibt der Beklagten unbenommen, durch eine entsprechende Nebenbestimmung im Vorbescheid oder in einer nachfolgenden Baugenehmigung den Anschluss sicherzustellen. Der Vortrag der Beklagten, sie könne nicht dazu gezwungen werden, ein im Außenbereich gelegenes Vorhaben an ihre Kanalisation anzuschließen, lässt außer Betracht, dass es vorliegend nicht um die Frage geht, ob die Gemeinde ein Erschließungsangebot für ein im Außenbereich nicht privilegiertes Vorhaben ausschlagen darf (vgl. dazu BVerwGE 74, 19/26 f.). Vielmehr geht es darum, ob die Beklagte den Anschluss an eine bestehende Erschließungsanlage verweigern darf. Auf dieser Ebene ist die Erschließung kein Instrument, das es der Gemeinde ermöglicht, die städtebauliche Entwicklung zu lenken und den Außenbereich vor einem unerwünschten Siedlungsdruck zu bewahren. Im Übrigen kann die Gemeinde zur Annahme eines zumutbaren Erschließungsangebots des Bauherrn für ein im Außenbereich nicht privilegiertes Vorhaben, das keine öffentlichen Belange im Sinn von § 35 Abs. 3 BauGB beeinträchtigt, verpflichtet sein, wenn sonst eine vom Gesetz eingeräumte Rechtsposition vereitelt oder eine vom Gesetz getroffene Wertung außer Acht bleiben würde (vgl. BVerwGE 74, 19/27). Auch wenn diese Rechtsprechung nicht auf die Fallgruppen des § 35 Abs. 4 BauGB anzuwenden ist (vgl. BVerwG v. 13.10.1990, NVwZ 1991, 1076/1078), ist im

vorliegenden Fall wegen der Denkmaleigenschaft des Bahnwärterhauses eine Verpflichtung der Beklagten zu bejahen, den Anschluss an die öffentliche Abwasserbeseitigungsanlage zu gewähren. Nach Art. 4 und 5 BayDSchG ist der Eigentümer eines Baudenkmals verpflichtet, im Rahmen des Zumutbaren das Baudenkmal zu erhalten und eine der ursprünglichen gleiche oder gleichwertige Nutzung anzustreben. Eine Wohnnutzung des ehemaligen Bahnwärterhauses wird diesen Anforderungen gerecht. Nach Art. 141 Abs. 2 BV haben - neben anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts - die Gemeinden die Aufgabe, die Denkmäler zu schützen und zu pflegen. Diesen Verfassungsauftrag hat die Beklagte bei der Frage der Anschlussgewährung zu beachten. Er schließt es aus, dem Kläger den Anschluss an die vor seinem Anwesen vorhandene Abwasserbeseitigungsanlage zu verweigern.

b) Die Erteilung eines positiven Vorbescheides kann auch nicht wegen einer nicht ausreichend gesicherten wegerechtlichen Erschließung abgelehnt werden. ... Der Kläger hat einen Grundbuchauszug vorgelegt, aus dem sich ergibt, dass auf dem Forstgrundstück zu Gunsten des Eigentümers des streitgegenständlichen Grundstücks ein Geh- und Fahrrecht eingetragen ist, das auch zu Gunsten der Beklagten gesichert ist. Für die Benutzung der Straßenbahnwendeschleife hat der Kläger das schriftlich erklärte Einverständnis der Stadtwerke München vorgelegt. ... Bei dieser Sachlage kann die fehlende dingliche Sicherung der Zufahrt auf der Wendeschleife die gänzliche Versagung eines positiven Vorbescheids nicht rechtfertigen. Vielmehr kann diesem Umstand durch eine entsprechende (Neben-)Bestimmung Rechnung getragen werden.

4. Der Kläger hat nach alledem einen Anspruch auf Erteilung eines positiven Vorbescheides in dem beschriebenen Umfang (Art. 72 Abs. 1 Satz 1, Art. 75 BayBO).

Anmerkung Dieter J. Martin

1. In Deutschland dürften noch mehrere tausend denkmalgeschützte Bahnwärterhäuschen und andere Bahngebäude im Außenbereich bestehen, für welche die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs zumindest theoretisch von Bedeutung sein kann. Ähnlich gelagert sind die Fälle von unzähligen land- und forstwirtschaftlichen Gebäuden von der See bis in die Berge.

2. Die untere Denkmalschutzbehörde der Landeshauptstadt München hat sich durch ihr entschiedenes Eintreten für die Belange des Denkmalschutzes bereits oft verdient gemacht; dies beweisen nicht zuletzt einige Entscheidungen, die in diese Sammlung Eingang gefunden haben. Bemerkenswert ist die Qualität ihrer denkmalrechtlichen Entscheidungen, die auf die hervorragende personelle Ausstattung der unteren Denkmalschutzbehörde zurückgeht. Auch im vorliegenden Fall hat sich die untere Denkmalschutzbehörde im innerdienstlichen Beteiligungsverfahren gegenüber der Baugenehmigungsbehörde (Lokalbaukommission) für die Erhaltung des Baudenkmals und seine Nutzung im Sinn des Antragstellers eingesetzt; leider verweigerte die

Baugenehmigungsbehörde trotzdem den positiven Vorbescheid. Die Schwierigkeiten einer komplexen Verwaltungsstruktur zeigen sich auch am weiteren Aspekt der Erschließung, welche die Baugenehmigungsbehörde anders als die zuständigen Fachabteilungen der Stadtverwaltung eingeschätzt haben. Offenkundig geworden sind gewisse Abstimmungsprobleme innerhalb der Verwaltung.

In der Sache wird die Baugenehmigungsbehörde zunächst über die Reichweite der Privilegierung von Denkmälern im Rahmen des § 35 BauGB belehrt. Tatsächlich sind leider viele Behörden nicht mit dem doch sehr weitreichenden Netz bzw. System des Denkmalrechts vertraut. Insbesondere den Planungs- und Straßenbaubehörden fehlt vielfach eine Zusammenschau des Geflechts von Vorschriften, welche sich zugunsten von Denkmälern auswirken können. Gerade diesen „kurzsichtigen“ Behörden schreibt der Verwaltungsgerichtshof ins Stammbuch, dass sogar bei der scheinbar prosaischen Gewährung oder Ablehnung von Kanalanschlüssen für Bahnwärterhäuschen sich die verfassungsrechtliche Norm des Art. 141 Abs. 2 BV unmittelbar zugunsten eines Denkmals auswirken kann. Der Verfassungsauftrag schließt es aus, dem Denkmalgrundstück den Anschluss an die vorhandene Abwasserbeseitigungsanlage zu verweigern.

Hinweis: Zum Denkmal im Außenbereich s. auch BayVGH v. 11.7.1978, EzD 3.2 Nr. 13 und v. 8.3.1982, EzD 2.2.6.4 Nr. 4 mit Anm. Kapteina.