VG München, Urteil v. 15.05.2025 – M 11 K 22.3999

Titel:

Erfolglose Bauvorbescheidsklage wegen Verlegung einer Eisenbahnbetriebsanlage (Park&Ride-Anlage)

Normenketten:

BayBO Art. 1 Abs. 2 Nr. 1, Art. 68 Abs. 1 S. 1, Art. 71 S. 1, S. 4
AEG § 18 Abs. 1

Leitsätze:

1. Die bayrische Bauordnung findet für Anlagen des öffentlichen Verkehrs d.h. Anlagen, die der Beförderung von Personen oder Gütern zu Lande, zu Wasser oder in der Luft dienen, keine Anwendung. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)
2. Für die objektive Zugehörigkeit einer Bahnanlage zur Eisenbahnbetriebsanlage ist unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse die sogenannte Eisenbahnbetriebsbezogenheit, dh die Verkehrsfunktion und der räumliche Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb maßgeblich. (Rn. 16) (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
3. Soll eine Bike & Ride-Anlage den Fahrgästen der Eisen- bzw. S-Bahn sowie der Allgemeinheit zur Verfügung stehen und steht sie in engem räumlichen und funktionalem (Zu- und Abgang) Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb, ist sie eine Eisenbahnbetriebsanlage und bedarf der Durchführung eines eisenbahnrechtlichen Verfahren nach §§ 18 ff. AEG. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Klage auf Vorbescheid für Verlegung einer Bike &, Ride-Anlage (erfolglos), Anwendbarkeit der Bayerischen, Bauordnung auf Bike &, Ride-Anlage (verneint), Bike &, Ride-Anlage als Betriebsanlage der Eisenbahn, Vorhaben, Eintragung, Widmung, Kostenentscheidung, Aufhebung, Eintragungsbewilligung, Verkehrsanlage, Anlage, Sicherheitsleistung, Klage, Verlegung, Bauvorlagen, Erteilung, Freistellung, Kosten des Verfahrens, D. Bahn, Betriebsanlage einer Eisenbahn, Bauvorhaben, Anwendungsbereich, Verkehrsanlagen, Eisenbahnbetriebsbezogenheit, Fahrradabstellanlage, öffentliche Verkehrsflächen, Genehmigungsverfahren, Baurecht, Vorbescheid, Park&Ride-Anlage, Eisenbahnbetriebsanlage

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Die Klägerin begehrt die Erteilung eines positiven Vorbescheids für die Verlegung einer Fahrradabstellanlage im Bereich der ehemaligen Bahnmeisterei des Bahnhofs …

2
Auf dem im Eigentum der D. B. AG stehenden Grundstück FlNr. …8 sowie auf den im Eigentum der Klägerin stehenden Grundstücken FlNrn. …11 und …46 befindet sich eine Fahrradabstellanlage mit 192 Fahrradabstellplätzen (davon 144 auf den klägerischen Grundstücken), die auf Grundlage bis in die 1970er Jahre zurückreichender vertraglicher Vereinbarung zwischen der D. n Bundesbahn, später der D. n B. AG, der Beklagten bzw. zu Beginn dem Landkreis … als Bike & Ride-Anlage errichtet, geändert und gegenwärtig betrieben wurde bzw. wird.

3
Im Dezember 2018 stellte die Klägerin einen Vorbescheidsantrag mit vier Einzelfragen zur bauplanungs-, straßen- und „erschließungsrechtlichen“ Zulässigkeit der Verlegung der auf ihren Grundstücken befindlichen

Fahrradabstellplätze auf die südöstlich gelegenen Grundstücke FlNrn. …47 und …56. Dort soll die gleiche Zahl an Fahrradabstellplätzen errichtet werden.

4
Die Beklagte beantwortete durch Vorbescheid vom 8. Juni 2022 alle Vorbescheidsfragen negativ oder lehnte eine Beantwortung ab. Die Erschließung des neuen Standorts sei nicht gesichert. In den Bauvorlagen werde der Verlauf des geplanten Rad- und Fußwegs nicht hinreichend konkret dargestellt. Der neue Standort berge potentielle Unfallgefahren. Zudem fehle der Beklagten hinsichtlich der eisenbahnrechtlich gewidmeten Grundstücke FlNr. …11 und …46 die Planungshoheit. Der Vorbescheid wurde dem Geschäftsführer der Klägerin – nach einem erfolglosen Zustellversuch – am 14. Juli 2022 durch einen Behördenbediensteten gegen Empfangsbekenntnis persönlich ausgehändigt.

5
Die Klägerin hat am 12. August 2022 Klage erhoben. Die Erschließung erfolge über den Bahnhofsvorplatz, der eine – jedenfalls tatsächlich – öffentliche Verkehrsfläche darstelle. Die Vorbescheidsfragen könnten aufgrund der Bauvorlagen beantwortet werden. Die als neuer Standort der Fahrradabstellanlage vorgesehenen Grundstücke seien nicht (mehr) eisenbahnrechtlich gewidmet. Die Rechtsgrundlage für die Verneinung der straßenrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens sei unklar, die Sicherheitsbedenken nicht nachvollziehbar.

6
Die Klägerin beantragt,

7
I.Die Beklagte wird verpflichtet, unter Aufhebung des Bescheids vom 08.06.2022 die mit Vorbescheidsantrag vom 05.12.2018 gestellten Fragen positiv zu verbescheiden.

Hilfsweise:

8
II. Die Beklagte wird verpflichtet, unter Aufhebung des Bescheids vom 08.06.2022 über die mit Vorbescheidsantrag vom 05.12.2018 gestellten Fragen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

9
Die Beklagte beantragt

10
Klageabweisung.

11
Sie verteidigt den angefochtenen Bescheid. Die Grundstücke FlNrn. …46 und …11 seien eisenbahnrechtlich gewidmet und unterlägen damit dem Fachplanungsvorbehalt. Es fehle an einer gesicherten Erschließung. Das Einfügen nach dem Maß der baulichen Nutzung könne aufgrund der Bauvorlagen nicht beurteilt werden. Auch der Gesamtverlauf des geplanten Fuß- und Radwegs sei darin nicht dargestellt. Straßenrechtliche Fragen gehörten nicht zum Prüfungsumfang des Vorbescheids. Ungeachtet dessen sei der geplante Standort abgelegen, schlecht einsehbar und berge neue bzw. weitergehende Unfallgefahren. Der Hilfsantrag sei unzulässig, da der Vorbescheid ein gebundener Verwaltungsakt sei.

12
Das Gericht hat Beweis über die tatsächlichen Verhältnisse auf den Baugrundstücken und in der näheren Umgebung durch Einnahme eines Augenscheins erhoben. Hinsichtlich der dabei getroffenen Feststellungen wird auf das Protokoll vom 15. Mai 2025 Bezug genommen. In der mündlichen Verhandlung am selben Tag hat der Vorsitzende darauf hingewiesen, dass Bedenken hinsichtlich der Anwendbarkeit der Bayerischen Bauordnung auf das streitgegenständliche Vorhaben bestehen könnten.

13
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte sowie die vorgelegte Verwaltungsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

14
Die zulässige Klage ist im Hauptantrag unbegründet. Die Klägerin hat schon deshalb keinen Anspruch auf positive Beantwortung der von ihr gestellten Vorbescheidsfragen aus Art. 71 Satz 1 und 4, Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 BayBO, weil das streitgegenständliche Vorhaben gemäß Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO nicht in den Anwendungsbereich der Bayerischen Bauordnung fällt.

15
Nach Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO gilt die Bayerische Bauordnung nicht für Anlagen des öffentlichen Verkehrs sowie ihre Nebenanlagen und Nebenbetriebe, ausgenommen Gebäude an Flugplätzen. Verkehrsanlagen im Sinne des Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO sind Anlagen, die der Beförderung von Personen oder Gütern zu Lande, zu Wasser oder in der Luft dienen (BayVGH, B.v. 27.9.2006 – 1 ZB 06.61 – juris Rn. 20; Spannowsky in BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, 33. Edition, Stand: 1.11.2019, Art. 1 Rn. 28.1; Dirnberger/Lechner in Busse/Kraus, BayBO, 157. EL Januar 2025, Art. 1 Rn. 45 ff.; Molodovsky in Molodovsky/Famers/Waldmann, Bayerische Bauordnung, Stand: April 2025, Art. 1 Rn. 20 ff.; vgl. auch BVerwG, U.v. 19.12.2017 – 7 A 10.17 u.a. – juris Rn. 36 zu § 1 Abs. 2 Nr. 1 HBauO [Hamburg]). Ob es sich bei einer Verkehrsanlage um eine Anlage des öffentlichen oder des privaten Verkehrs handelt, hängt allein davon ab, ob die Anlage entsprechend ihrer Zweckbestimmung oder – soweit eine solche vorgesehen ist – ihrer (auch konkludenten) Widmung von jedermann benutzt werden darf; auf die Eigentums- oder Besitzverhältnisse kommt es ebenso wenig an wie auf die Rechtsform des Trägers (BayVGH, B.v. 27.9.2006 – 1 ZB 06.61 – juris Rn. 20; Molodovsky in Molodovsky/Famers/Waldmann, Bayerische Bauordnung, Stand: April 2025, Art. 1 Rn. 20 ff.; Laser in Schwarzer/König, BayBO, 5. Aufl. 2022, Art. 1 Rn. 9; Dirnberger/Lechner in Busse/Kraus, BayBO, 157. EL Januar 2025, Art. 1 Rn. 45; s.a. HessVGH, B.v. 10.2.2023 – 9 B 247/22.T – juris Rn. 28 zu § 1 HBO [Hessen]).

16
Zu den Anlagen des öffentlichen Verkehrs gehören dabei insbesondere Betriebsanlagen einer Eisenbahn i.S.d § 18 AEG (BayVGH, U.v. 9.12.2010 – 2 B 09.1500 – juris Rn. 20; U.v. 6.3.2009 – 22 A 07.40036 – juris Rn. 23; U.v. 9.7.2004 – 22 A 03.40057 – juris Rn. 17; U.v. 20.10.1998 – 20 A 98.40022 – juris Rn. 13; siehe auch OVG NRW, U.v. 3.7.1997 – 11 A 5021/96 – juris Rn. 30 ff. zu § 1 Abs. 2 Nr. 1 BauO NRW). Der Begriff der Betriebsanlage einer Eisenbahn i.S.v § 18 AEG stimmt dabei mit dem vor Inkrafttreten des AEG zum 1. Januar 1994 verwendeten Begriff der Bahnanlage überein (BVerwG, U.v. 27.11.1996 – 11 A 2.96 – juris Rn. 21). Betriebsanlagen der Eisenbahn sind demnach – in Anlehnung an § 4 Abs. 1 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) – Grundstücke, Bauwerke und sonstige 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 den Zugang und Abgang ermöglichen oder fördern. Gemeinsames Kriterium für die (objektive) Zugehörigkeit zur Bahnanlage ist damit unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse die sogenannte Eisenbahnbetriebsbezogenheit, d.h. die Verkehrsfunktion und der räumliche Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb (BVerwG, U.v. 27.11.1996 – 11 A 2.96 – juris Rn. 21; vgl. allgemeiner zum unmittelbaren Verkehrsbezug BVerwG, U.v. 19.12.2017 – 7 A 10.17 u.a. – juris Rn. 36). Davon erfasst werden insbesondere auch sog. Park & Ride-Anlagen, selbst wenn sie auf privaten Grundstücken liegen (OVG SH, B.v. 28.4.2010 – 1 MR 6/10 – juris Rn. 5; VGH BW, U.v. 24.2.1989 – 5 S 958/88 – NVwZ 1990, 585; Dirnberger/Lechner in Busse/Kraus, BayBO, 157. EL Januar 2025, Art. 1 Rn. 45 ff.; Laser in Schwarzer/König, BayBO, 5. Aufl. 2022, Art. 1 Rn. 9; Schirmer, BayVBl. 1992, 513/514 f.).

17
Nach diesen Maßstäben handelt es sich bei der streitgegenständlichen Fahrradabstellanlage um eine Betriebsanlage einer Eisenbahn i.S.v. § 18 Abs. 1 AEG und damit auch um eine vom Anwendungsbereich der Bayerischen Bauordnung nach Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO ausgenommene Anlage des öffentlichen Verkehrs. Die Klägerin spricht selbst von einer Bike & Ride-Anlage und ordnet diese als Bahnanlage ein (Schriftsatz der Klagepartei vom 6. Mai 2025, Seite 3). Sie befindet sich derzeit größtenteils auf den FlNrn. 946/11 und 944/46. Nach dem eigenen Vortrag der Klägerin sind diese Grundstücke weiterhin eisenbahnrechtlich gewidmet und die D. Bahn wird ihre Freistellung nur bei Verlegung an einen dinglich

gesicherten Ersatzstandort befürworten (vgl. Bl. 7 der Behördenakte – BA). Zudem besteht ausweislich des Grundbuchs von …, Blatt …, Abteilung II, lfd. Nr. 3, zugunsten der DB Station & Service AG an beiden Grundstücken ein „Geh- und Fahrtrecht (Bike & Ride Anlage)“ (siehe Grundbuchauszug, Bl. … BA, sowie Eintragungsbewilligung, Bl. … BA). Ein kleinerer Teil der Anlage liegt auf dem Grundstück FlNr. …8 (Bahnhofsvorplatz). Zwischen den Beteiligten ist umstritten, ob bzw. inwieweit dieses Grundstück weiterhin eisenbahnrechtlich gewidmet ist. Eigene Erkundigungen des Gerichts beim Eisenbahn-Bundesamt brachten insoweit kein Ergebnis (siehe gerichtliches Schreiben vom 16. Mai 2025 an die Beteiligten). Der Widmungsfrage muss hier indes nicht weiter nachgegangen werden. Denn unstreitig ist, dass das Grundstück FlNr. …8 weiterhin im Eigentum der D. n Bahn steht und von einem uneingeschränkten Personenkreis, insbesondere von Fahrgästen der Eisenbahn bzw. der S-Bahn, benutzt werden darf, d.h. für den öffentlichen Verkehr freigegeben ist.

18
Ob die Grundstücke FlNrn. …47 und …56, auf welche die Fahrradabstellanlage verlegt werden soll, noch eisenbahnrechtlich gewidmet sind, ist unklar. Die Klägerin meint, das Grundstück FlNr. …47 sei durch den Entwidmungsbescheid des Eisenbahnbundesamtes vom 31. August 2005, Gz. … … (* … * … **), entwidmet worden. Allerdings werden in Tenorziffer 1 dieses Bescheids (Entwidmung) nur die FlNrn. …4, …TF, …25, …31TF und …2TF, nicht aber die FlNr. …47 aufgeführt. Nach dem als Anlage 2 beigefügten Lageplan vom 25. Juli 2005 im Maßstab 1:1.000 scheint aber eine jedenfalls in etwa dem heutigen Grundstück FlNr. …47 entsprechende Teilfläche vom Entwidmungsumgriff umfasst gewesen zu sein. Das Grundstück FlNr* …56 wird weder im Tenor des Entwidmungsbescheids vom 31. August 2005 noch im Tenor des Freistellungsbescheids des Eisenbahn-Bundesamtes vom 29. August 2014, Az. …, aufgeführt. Es scheint auch nicht vom Freistellungsumgriff gemäß dem dem Freistellungsbescheid als Anlage beigefügten Lageplan vom 16. Mai 2014 im Maßstab 1:1.000 umfasst zu sein, da dieser erst südlich des Grundstücks FlNr. …56 beginnt.

19
Darauf kommt es aber letztlich nicht entscheidend an. Denn auch die geplante Fahrradabstellanlage auf den FlNrn. …47 und …56 stellt eine Anlage des öffentlichen Verkehrs i.S.v. Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO dar. Sie soll als Bike & Ride-Anlage dienen und den Fahrgästen der Eisenbahn bzw. S-Bahn sowie der Allgemeinheit zur Verfügung stehen (Schreiben der Klägerin vom 5. Dezember 2018, Bl. 7 ff. BA, wo insb. mehrfach auf die Nähe zum Bahnsteig/den Gleisen abgehoben wird). Sie soll weiterhin in engem räumlichen und funktionalen (Zu- und Abgang) Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb stehen und damit eine Betriebsanlage der Eisenbahn darstellen, was durch die geplante Eintragung einer Grunddienstbarkeit zugunsten der D. n Bahn unterstrichen wird (Schreiben der Klägerin vom 5. Dezember 2018, Bl. 7 BA). Die derzeit auf der bahneigenen FlNr. …8 befindlichen Abstellplätze sollen auf die ebenfalls bahneigene FlNr. …48 verlegt werden und zusammen mit den auf Grundstücken der Klägerin verwirklichten Fahrradabstellplätzen eine äußerlich einheitliche Anlage bilden (vgl. Eingabepläne als Anlagen 4, 4a und 5 zum Vorbescheidsantrag; Schreiben der Klägerin vom 5. Dezember 2018, Bl. 8 BA: „stimmige und funktionelle Gesamtanlage“).

20
Aus diesen Gründen ist kein bauordnungsrechtliches Genehmigungsverfahren durchzuführen, sondern ein eisenbahnrechtliches Verfahren nach §§ 18 ff. AEG.

II.

21
Der Hilfsantrag fällt zur Entscheidung an, da er zulässigerweise unter die innerprozessuale Bedingung eines Unterliegens im Hauptantrag gestellt wurde und diese Bedingung eingetreten ist. Er ist zulässig, aber aus den oben genannten Gründen ebenfalls unbegründet.

III.

22
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

IV.

23

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.