

Zur Zumutbarkeit der Erhaltung eines Baudenkmals

Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. September 2007 (Az. 1 B 00.2474) zur Zumutbarkeit der Erhaltung eines Baudenkmals

I. Leitsätze:

1. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG regelt die Voraussetzungen für die Versagung einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis ausreichend bestimmt.
2. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG kann so ausgelegt und angewendet werden, dass den aus Art. 14 GG folgenden Anforderungen an ein Inhalt und Schranken des Grundeigentums bestimmendes Gesetz entsprochen wird. Hierfür muss die Prüfung, ob dem Denkmaleigentümer die (unveränderte) Beibehaltung des bisherigen Zustandes mit den Erhaltungs- und Nutzungspflichten gemäß Art. 4 und Art. 5 DSchG auch in wirtschaftlicher Hinsicht zuzumuten ist, zumindest dem Grunde nach im Erlaubnisverfahren erfolgen; im Fall der Unzumutbarkeit muss die Erlaubnis erteilt werden (Anpassung der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs [Urteil vom 08.05.1989 VGH n. F. 42, 117 = BayVBI 1990, 208] an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 02.03.1999 [BVerfGE 100, 226 = NJW 1999, 2877 = BayVBI 2000, 588]).
3. Art. 4 Abs. 3 Satz 3 DSchG kann (in entsprechender Anwendung der Vorschrift) im Erlaubnisverfahren als Rechtsgrundlage für eine zur „Herbeiführung der Zumutbarkeit“ erforderliche Ausgleichszahlung herangezogen werden.
4. Der Umfang, in dem die wirtschaftliche Zumutbarkeit im Erlaubnisverfahren zu prüfen ist, hängt davon ab, in welchem Umfang der Denkmaleigentümer seinen aus den Erhaltungs- und Nutzungspflichten gemäß Art. 4 und Art. 5 DSchG folgenden Mitwirkungspflichten entspricht.

II. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit dem Urteil vom 27. September 2007 (Az. 1 B 00.2474) erneut die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zumutbarkeit der Erhaltung von Denkmälern (BVerfGE 100, 226) aufgegriffen. In seiner früheren Rechtsprechung zu den Voraussetzungen für die Erteilung einer Abbrucherlaubnis hatte das Gericht die Auffassung vertreten, dass im Rahmen der Ermessensentscheidung nach Art. 6 Abs. 2 DSchG nicht maßgeblich darauf abzustellen sei, ob dem Eigentümer die Durchführung von Instandsetzungsmaßnahmen wirtschaftlich zuzumuten ist (Urteil vom 08.05.1989, Az. 14 B 88.02426, EzD 1.1 Nr. 14).

Vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerfG waren in der Zwischenzeit Entscheidungen ergangen, die von dieser Linie erkennbar abrückten: Im Urteil vom 03.08.2000 (Az. 2 B 97.748, EzD 2.2.6.1 Nr. 10) hat der BayVGH zunächst festgestellt, dass bei der Ermessensentscheidung nach Art. 6 DSchG zu Gunsten des Betroffenen insbesondere zu berücksichtigen ist, ob das Baudenkmal überhaupt einer geeigneten, ihm zumutbaren Nutzung zugeführt werden kann oder ob es gleichsam nur als Museum bestehen bleibt. Die Versagung der Abbruchgenehmigung könne sich als ermessensfehlerhaft erweisen, wenn „im Falle

einer rechnerischen Deckungslücke“ über den erforderlichen Ausgleich nicht zumindest dem Grunde nach Klarheit besteht. Einem Denkmaleigentümer dürfe durch die mit dem Denkmalschutz verbundenen Pflichten „keine ersichtlich unrentable Nutzung seines Grundstücks“ auferlegt werden. Die Klärung dieser Frage setze in erster Linie Klarheit darüber voraus, welche Mieteinnahmen - nach einer Sanierung - zu erwarten sind und ob diese Mieteinnahmen - auch unter Berücksichtigung staatlicher Zuschüsse, sonstiger Fördermittel oder steuerlicher Anreize – „kostendeckend“ sind.

In einer weiteren Entscheidung vom 03.08.2000 (Az. 2 B 97.1119, EzD 2.2.2 Nr. 8) hat das Gericht einen verschuldeten Instandhaltungsstau sowie eine Bebauungsmöglichkeit eines Grundstücksteils in die Ermittlung der Zumutbarkeit einbezogen. Zuletzt hat der BayVGh betont, dass die Frage nach der Grenze der Zumutbarkeit im Einzelnen von den konkreten Umständen des jeweiligen Sachverhalts abhängt und deshalb einer verallgemeinerungsfähigen Klärung nicht zugänglich ist (Beschluss vom 12.06.2006, Az. 2 ZB 04.3388, juris).

III. In der aktuellen Entscheidung vom 27.09.2007 bejaht das Gericht zunächst die Denkmaleigenschaft des betroffenen Gebäudes und betont die Anwendbarkeit der Erlaubnispflicht für alle Denkmäler i.S.d. Art. 1 DSchG ungeachtet ihrer konkreten Bedeutung im Einzelfall (Rz. 41 bis 44 des amtlichen Umdrucks). Dann stellt das Gericht fest, dass die Vorschrift des Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG, wonach eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis versagt werden, wenn gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands sprechen, verfassungsgemäß ist. Dies gilt zunächst hinsichtlich des Rechtsstaatsgebots des Art. 20 Abs. 3 GG (Rz. 48 bis 50):

„Die Vorschrift ist entgegen der Auffassung des Klägers hinreichend bestimmt. Dem steht nicht entgegen, dass nicht - „positiv“ - die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis geregelt sind, sondern - „negativ“ - die Versagungsvoraussetzungen. ... Das Rechtsstaatsgebote verlangt zwar bei Verboten mit Erlaubnisvorbehalt eine klare Regelung der Voraussetzungen, unter denen die Erlaubnis zu erteilen ist (BVerfG vom 06.06.1989 BVerfGE 80, 137/161 = NJW 1989, 2525 = BayVBI 1990, 44; Schulze-Fielitz in: Dreier, GG, Art. 20 [Rechtsstaat], RdNr. 124).

Es muss sich aber nicht um eine „positive“ Regelung handeln. Auch eine „negative“ Vorschrift, wie Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG, genügt den Anforderungen; denn ihr kann im Umkehrschluss entnommen werden, dass die Erlaubnis erteilt werden muss, wenn die Versagungsvoraussetzungen nicht vorliegen (vgl. Art. 72 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayBO).

Unbedenklich erscheint auch, dass die Voraussetzungen für eine Ablehnung des Erlaubnisanspruchs nur durch den weit gefassten, gerichtlich allerdings voll überprüfbaren (BayVGh vom 08.05.1989 VGh n. F. 42, 117 = BayVBI 1990, 208) unbestimmten Rechtsbegriff der gewichtigen Gründe des Denkmalschutzes in Verbindung mit einem nur durch die allgemeinen Anforderungen des Art. 40 BayVwVfG begrenzten Ermessen geregelt sind. ... Unter welchen Voraussetzungen „gewichtige Gründe des Denkmalschutzes“ vorliegen und welche Gesichtspunkte nach dem Zweck der Ermächtigung (Art. 40 BayVwVfG) für die Ausübung des Ermessens maßgeblich sind, lässt sich den einschlägigen Regelungen, vor allem

den Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes selbst sowie der Bayerischen Verfassung und des Grundgesetzes, durch Auslegung entnehmen.“

Zum anderen bejaht das Gericht die Vereinbarkeit des Erlaubnistatbestands der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG (Rz. 51 bis 64). Der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass die Frage der Zumutbarkeit der denkmalschutzrechtlichen Anforderungen in dem Erlaubnisverfahren zumindest dem Grunde nach abschließend geprüft wird und dem Eigentümer bei Unzumutbarkeit ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis besteht, könne und müsse auch ohne eine ausdrückliche Regelung entsprochen werden (Rz. 55). Insbesondere sei Art. 6 Abs. 2 DSchG mit dem vom BVerfG beanstandeten rheinland-pfälzischen Erlaubnistatbestand nicht vergleichbar (Rz. 59f.):

„Bei §13 Abs. 1 Satz 2 DSchPfG RhPf, zu dem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. September 1999 ergangen ist, handelte es sich um eine zwingende Regelung ohne Abweichungsmöglichkeit für die Einzelfälle unzumutbarer Auswirkungen. Nach dieser Vorschrift durfte eine Zerstörung, ein Abbruch, eine Zerlegung und eine Beseitigung eines Denkmals nur genehmigt werden, wenn andere Erfordernisse des Gemeinwohls die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege überwogen. Hingegen ist Art. 6 Abs. 2 DSchG eine Ermessensvorschrift; sie kann - und muss - so ausgelegt und angewendet werden, dass dann keine gewichtigen Gründe des Denkmalschutzes für die (unveränderte) Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen und somit die Erlaubnis erteilt werden muss, wenn die (unveränderte) Erhaltung des Baudenkmals dem Eigentümer nicht zuzumuten ist (Papier, DVBl 2000, 1398/1404). ...

Die weite Fassung des Art. 6 Abs. 2 DSchG ermöglicht auch in den Fällen eine sachgerechte Entscheidung, in denen dem Eigentümer die denkmalschutzrechtlichen Anforderungen nur unter der Voraussetzung zuzumuten sind, dass die Einschränkungen seiner Rechte mit „technischen oder administrativen Vorkehrungen“ (BVerfGE 100, 226/245) ausgeglichen werden. Die Ablehnung des Erlaubnisanspruchs kann davon abhängig gemacht werden, dass der erforderliche „Ausgleich“ erfolgt (zu „realen“ Ausgleichsmöglichkeiten auf dem Gebiet des Denkmalschutzes vgl. Martin in Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2. Aufl., Teil G III RdNr. 145).“ (Anm. d. Verf.: Als reale Ausgleichsmöglichkeiten werden dort genannt: teilweise Reduzierung der denkmalfachlichen Anforderungen, Ausweitung des Baurechts auf dem Grundstück, teilweise Gestattung von Auf-, An- und Umbauten, teilweise Aufgabe des Denkmals bei Erhalt des unverzichtbaren Bestands.)

Sofern in Ausnahmefällen mit „realen“ Ausgleichsmöglichkeiten die Zumutbarkeit noch nicht hergestellt werden kann, können die nach Art. 4 DSchG vorgesehenen Entschädigungszahlungen die Zumutbarkeit von Erhaltungsmaßnahmen herbeiführen (Rz. 62):

„Der Sache nach hat Art. 4 Abs. 3 Satz 3 DSchG somit die Funktion einer Ausgleichsregelung im Zusammenhang mit der denkmalschutzrechtlichen Erhaltungspflicht. Dies rechtfertigt es, die Vorschrift auch bei der gemäß den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in das Erlaubnisverfahren vorverlagerten Zumutbarkeitsprüfung entsprechend heranzuziehen. Wenn die dem Eigentümer mit der Ablehnung des Erlaubnisanspruchs aktualisierte (je nach Fallgestaltung durch einen

„realen“ Ausgleich abgemilderte)Einschränkung seiner Befugnisse nur unter der Voraussetzung zuzumuten ist, dass ein finanzieller Ausgleich erfolgt, muss die untere Denkmalschutzbehörde im Rahmen des Erlaubnisverfahrens - in einem Zwischenverfahren - klären, ob die erforderlichen Mittel aus dem Entschädigungsfond bewilligt oder zugesagt werden können.“

IV. In der Anwendung dieser Grundsätze auf den Einzelfall kommt das Gericht zunächst zu dem Schluss, dass der Kläger keinen Anspruch auf die Erteilung der begehrten Abbrucherlaubnis hat.

Dabei stellt das Gericht zunächst klar, dass „gewichtige Gründe des Denkmalschutzes“, die für eine Versagung der Erlaubnis sprechen können, nicht nur dann vorliegen, wenn das Denkmal eine im Vergleich zur allgemeinen Begründung der Denkmaleigenschaft nach Art. 1 DSchG gesteigerte Bedeutung hat, denn sonst wären bei Denkmälern von geringerer Bedeutung die Voraussetzungen für ihre Beseitigung oder Veränderung stets erfüllt (Rz. 70). Es legt dann dar, dass die Erhaltung weder aus tatsächlichen noch aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar ist (Rz. 73 bis 83):

Das Gebäude könne unter Wahrung der denkmalwerten Substanz für eine Wohnnutzung und als Lager- und Abstellfläche hergerichtet werden. Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit, die dann anzunehmen sei, wenn ein für eine „geldwerte“ Nutzung bestimmtes Denkmal nicht mehr wirtschaftlich vernünftig genutzt werden kann, sei nicht belegt (Rz. 75).

Grundsätzlich sei mittels einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu entscheiden, ob sich das Denkmal „selbst trägt“; die Zumutbarkeit setze nicht voraus, dass mit dem Denkmal eine Rendite erzielt werden kann. Das Gericht äußert sich nicht abschließend zu der Frage, welche Posten in eine Wirtschaftlichkeitsberechnung einzustellen sind, lehnt aber in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung anderer Obergerichte (VGH BW vom 11.11.1999, NuR 2000, 335) die Gegenüberstellung von Sanierungs- und Neubaukosten ab (Rz. 76):

„Bei der erforderlichen Berechnung sind vor allem die Finanzierungskosten einer Sanierung sowie die Bewirtschaftungskosten den voraussichtlichen Mieteinnahmen bzw. dem Gebrauchswert des Denkmals sowie bewilligten oder verbindlich in Aussicht gestellten Zuschüssen (vor allem öffentlichen Mitteln) und Steuervergünstigungen, die sich je nach den Einkommensverhältnissen unterschiedlich auswirken, gegenüberzustellen. ... Hingegen ist eine Vergleichsberechnung zwischen den Kosten eines Abbruchs sowie eines Neubaus einerseits und den Kosten einer Sanierung mit entsprechendem Ausbau andererseits (Baukostenvergleichsberechnung) für die Prüfung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nicht geeignet, weil nicht festgestellt wird, welche Belastung auf den Eigentümer im Fall der Ablehnung des Erlaubnisanspruchs zukommt Außerdem widerspräche es dem Leitbild des für Belange des Denkmalschutzes aufgeschlossenen Eigentümers, wenn man die Zumutbarkeit der Erhaltung des Denkmals davon abhängig machen würde, ob ein Neubau wirtschaftlicher wäre.“

Ob anhand dieser Maßstäbe tatsächlich eine Unzumutbarkeit anzunehmen ist, lässt das Gericht offen: Angesichts der Weigerung des Eigentümers, konkret an der Prüfung möglicher zukünftiger denkmalgerechter Nutzungen des Gebäudes mitzuwirken, könne und müsse keine detaillierte Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt werden. Der Eigentümer trage hier eine sich aus den Erhaltungs- und

Nutzungsverpflichtungen der Art. 4 und 5 DSchG ergebende Mitwirkungslast (Rz. 82f.):

„In Anbetracht dessen, dass der Kläger bisher nicht konkret an der Prüfung möglicher zukünftiger denkmalgerechter Nutzungen des Gebäudes mitgewirkt hat, bestand für den Beklagten im Verwaltungsverfahren und besteht für das Gericht im gerichtlichen Verfahren kein Grund, die wirtschaftliche Zumutbarkeit im Einzelnen zu prüfen. Es genügt, dass sich der Beklagte durch die Erklärungen im Schriftsatz der Landesrechtsanwaltschaft Bayern vom 1. Dezember 2006 dem Grunde nach zu einem finanziellen Ausgleich verpflichtet hat. ...

Der sachliche Grund für eine Mitwirkungspflicht des Eigentümers ist darin zu sehen, dass sich die Hauptziele des Denkmalschutzgesetzes, die möglichst weitgehende Erhaltung und möglichst zweckentsprechende Nutzung des Baudenkmals, nur erreichen lassen, wenn der Eigentümer und die Denkmalbehörden zusammenwirken. Der Eigentümer kann erwarten, dass ihn das Landesamt für Denkmalpflege berät (vgl. Art. 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 DSchG), auf welche Weise sich seine Nutzungsabsichten und seine Verpflichtungen als Denkmaleigentümer in Einklang bringen lassen. Da der Eigentümer das Denkmal im Rahmen des ihm Zumutbaren erhalten muss, muss er aber auch das ihm Zumutbare zur Klärung dieser Frage beitragen (VG Regensburg vom 5.3.2002 – RN K 01.1023 -EZD 1.1 Nr. 9). Stellt sich ein Eigentümer auf den Standpunkt, dass für ihn nur eine Beseitigung in Betracht kommt, obwohl sich das Denkmal in „tatsächlicher“ Hinsicht in einem erhaltungsfähigen Zustand befindet, dann kann er nicht erwarten, dass die Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit im Einzelnen geprüft wird. Dies ist vielmehr erst dann veranlasst, wenn sich der Eigentümer (vorläufig) auf eine bestimmte denkmalverträgliche Nutzung mit oder ohne bauliche Veränderung festlegt. Nur anhand einer konkreten Planung kann die Behörde eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchführen, entscheiden, ob und welche Maßnahmen zur „Herbeiführung“ der Zumutbarkeit veranlasst sind, und gegebenenfalls im Rahmen ihrer Beratungsobliegenheiten Alternativen aufzeigen. In diesem Umfang ist das Gebot, dass zeitgleich mit der Entscheidung über den Erlaubnisantrag über die Frage eines finanziellen Ausgleichs entschieden werden muss (BVerfGE 100, 226/246), aus Gründen der Praktikabilität einzuschränken (vgl. auch OVG RhPf vom 26.5.2004 - Juris [Darlegungs- und Beweislast des Eigentümers für die Unzumutbarkeit der Denkmalerhaltung]).“

V. Allerdings wurde die Behörde verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden, da die Ablehnung des Antrags auf Ermessensfehlern beruht. Das Landratsamt hat nach Auffassung des Gerichts der Verpflichtung, die von dem Vorhaben berührten Belange mit dem ihnen zukommenden Gewicht zu berücksichtigen und miteinander und gegeneinander abzuwägen, nicht in vollem Umfang entsprochen. Der VGH bemängelt zunächst, dass mit der nur vermuteten Einordnung des Objekts als Flügel einer untergegangenen Schlossanlage eine Bedeutung des Baudenkmals angenommen wurde, die objektiv nicht vorliegt, da es sich lediglich um ein Wirtschaftsgebäude handele (Rz. 91). Auch der Erhaltungszustand des Denkmals sowie spätere Veränderungen - allerdings ohne vom Eigentümer oder einem Rechtsvorgänger zu verantwortende „Vorbelastungen“ infolge eines pflichtwidrigen Unterlassens der Instandhaltung oder durch denkmalwidrige Veränderungen – seien nicht in angemessener Weise gewürdigt worden (Rz. 89, 91).

Auch könne nicht unberücksichtigt bleiben, dass Zweifel an der Verankerung der ortsgeschichtlichen Bedeutung im Bewusstsein der Bevölkerung bestünden (Rz. 92). Schließlich habe auch keine Auseinandersetzung mit den persönlichen Verhältnissen der Denkmaleigentümer stattgefunden; bei der Abwägung sei der Stellenwert des Denkmals im Vermögen des Eigentümers sowie die Erwerbsumstände zu berücksichtigen (Rz. 93):

„In dieser Hinsicht fällt ins Gewicht, dass die Familie des Klägers das Gebäude nicht etwa in spekulativer Absicht erworben hat, sondern das Anwesen seit fast einem Jahrhundert in ihrem Besitz hat. Der Kläger hat das Anwesen nach seinem unwidersprochenen Vorbringen der Gemeinde vergeblich zu einem günstigen Preis zum Kauf angeboten und auch keinen privaten Käufer gefunden. Nach den Angaben des Klägers in der mündlichen Verhandlung handelt es sich um den einzigen Grundbesitz der Familie, auf dem für die Nachkommen familiengerechter Wohnraum geschaffen werden kann. Diese persönlichen Umstände haben Gewicht; sie sind vom Landratsamt weiter aufzuklären und bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen.“

VI. Das Urteil schafft durch die Betonung der verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflichten des Denkmaleigentümers Klarheit für die Verwaltungspraxis. Eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Zumutbarkeit – wie beispielsweise die Beschränkung der Zumutbarkeitsprüfung auf Denkmäler, die anders als sog. „Nur-Denkmäler“ wie Höhenburgen etc. für eine geldwerte Nutzung bestimmt sind - werden in der Entscheidung allerdings nur angeschnitten. Einige Parameter wie das Abstellen auf möglicherweise spekulative Erwerbsumstände sowie der Stellenwert des Denkmals im Vermögen des Betroffenen sind erkennbar der Entscheidung des BVerfG zur Haftung des Grundstückseigentümers bei der Altlastensanierung (Beschluss vom 16. Februar 2000, 1 BvR 242/91 und 1 BvR 315/99, BVerfGE 102, 1ff.) entlehnt. Die dort genannten verfassungsrechtlichen Maßstäbe zur Bestimmung der Grenze der Zumutbarkeit im Einzelfall gehen weit über die Aussagen in der Entscheidung zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetz hinaus; der BayVGH macht mit diesem Urteil deutlich, dass sie auch bei der Beurteilung von denkmalrechtlichen Erlaubnisanträgen Berücksichtigung finden können.

(RR z.A. Dr. Jörg Spennemann, Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, München)

abgedruckt in: DSI 4/2007, Seite 93-99.