

## Denkmalrecht in Deutschland im Denkmalnetz

### Weitere Beiträge zum Denkmalrecht

Stichworte: Abwehrrecht, Drittschutz, Nachbarschutz im Denkmalrecht

Titel: Drittschutz im Denkmalrecht

Autor: Dr. Jörg Spennemann

Fundstelle: Originalbeitrag Spennemann, Stand 5.9.2013

.....

### Drittschutz im Denkmalrecht

Art. 14 GG vermittelt auch im Denkmalschutzrecht Drittschutz – so entschied das BVerwG mit Urteil vom 21. April 2009 (BVerwGE 133, 347 = BRS 74 Nr. 220 = EzD 2.2.6.4 Nr. 42) entgegen der bis dahin vorherrschenden Meinung in der Rechtsprechung. Zur Rechtsentwicklung der letzten Jahre existiert mittlerweile eine Reihe von Beiträgen: Beckmann BauR 2009, 1525 ff.; Davydov NWVBl. 2012, 125 ff.; von Hase in: Jacobs u.a. (Hrsg.) FS für Peter Raue, 2006, 67 ff.; Hornmann NVwZ 2011, 1235 ff.; Ingold/Lenski DÖV 2010, 797 ff.; Müller BauR 2009, 1536 ff.; Pflüger BauR 2011, 1597 ff.; Spennemann BauR 2003, 1655, 1657 f. und Viebrock in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010, Kap. E Rdnr. 226 ff..

Denkmaleigentümer sind hinsichtlich behördlicher Entscheidungen, die möglicherweise eine erhebliche Beeinträchtigung ihres Denkmals zur Folge haben, **klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO)** bzw. **antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 VwGO)**.

**Mögliche Fallgestaltungen** sind physische Einwirkungen auf das Denkmalgrundstück selbst (Immissionen, Abgrabungen, Standsicherheit) sowie rein optische Beeinträchtigungen z.B.

- als **Denkmaleigentümer** von Nachbarn eines sonstigen Grundstücks, auf dem eine mit seinem Denkmal unvereinbare Anlage entsteht (z. B. Biogas, Windenergie) oder eines Gebäudes, das zum Nachteil seines Denkmals (z. B. durch ein glasiertes Ziegeldach, Solarpaneele, Satellitenschüsseln) verändert wird, oder
- als **Denkmaleigentümer** von Nachbarn eines Gebäudes, das ebenfalls unter denkmalrechtlichem Schutz steht, sei es als Teil einer Gesamtanlage oder als ebenfalls unter Einzelschutz, z. B. weil das eigene Denkmal seine Wertigkeit auch durch die Nachbarschaft zu anderen Kulturdenkmalen bezieht und diese Beziehung (z. B. durch verschiedene Farbgebungen, Gartengestaltungen innerhalb einer einheitlichen Baudenkmalgruppe) gestört wird.

Das BVerwG hat die Berechtigung anerkannt, die denkmalrechtliche Genehmigung eines benachbarten Vorhabens anzufechten, wenn das Vorhaben die Denk-

malwürdigkeit seines Anwesens möglicherweise **erheblich beeinträchtigt**.<sup>1</sup> Da denkmalwerte Anlagen mit ihrer Umgebung häufig eine Einheit bilden und die Ausstrahlungswirkung eines Denkmals wesentlich von der Gestaltung seiner Umgebung abhängen kann, muss der Gesetzgeber es auch vor Beeinträchtigungen durch Vorhaben in seiner Umgebung schützen; Denkmalschutz braucht Substanz- und Umgebungsschutz<sup>2</sup>. Offen gelassen hat es, ob die jeweiligen Normen des (Landes-) Denkmalschutzrechts über diesen von Art. 14 GG gebotenen „**Mindestschutz**“ hinaus noch weitere Fallgestaltungen erfassen bzw. die Beeinträchtigungsschwelle absenken.<sup>3</sup>

Bislang überwiegen (noch) die erfolglosen Rechtsbehelfe, weil die Gerichte die Voraussetzungen des (grundsätzlich gegebenen) Abwehrenspruchs in concreto verneinen. Erfolgreiche erstinstanzliche Verfahren waren z.B. VG Frankfurt a.M., Urteil v. 25.08.2009 = BauR 2009, 137 (Leitsatz); VG Berlin, Beschluss v. 30.04.2010, EzD 2.2.6.4 Nr. 49. Stattgebende Entscheidungen der Obergerichte liegen bislang nur vom **OVG Berlin-Brandenburg** (Beschlüsse v. 25.01.2011, EzD 1.1 Nr. 31, und v. 10.05.2012, Az. OVG 2 S 13.12, juris) und vom **OVG Lüneburg** (U. v. 23.8.2012, 12 LB 170/11, juris) vor. Die **übrigen obergerichtlichen Entscheidungen** verneinen jeweils die erforderliche „erhebliche Beeinträchtigung“ der Denkmalwürdigkeit des Schutzobjekts, die sie aufgrund der Anbindung an das baurechtliche **Gebot der Rücksichtnahme** fordern (OVG Koblenz, Urteil v. 16.09.2009, BauR 2010, 84, 85 = EzD 2.2.6.4 Nr. 48; OVG Saarlouis, Beschluss v. 2.9.10.2009, EzD 2.2.6.4 Nr. 53; VGH Kassel, Urteil v. 09.03.2012, BRS 77 Nr. 154 = EzD 2.2.6.4 Nr. 52; OVG Lüneburg, Urteil v. 01.06.2010 = BRS 77 Nr. 157; OVG Bautzen, Beschluss v. 20.09.2011, Az. 1 B 157/11, juris; BayVGH, Beschluss v. 4.8.2011, 2 CS 11.997, juris; Urteil v. 24.1.2013, 2 BV 11.1631, juris; Urteil vom 25.6.2013, 22 B 11.701, juris). Deutlich wird daraus, dass die Nachbarn **keine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle** der Behördenentscheidung beanspruchen können, sondern es auf allein auf die Erheblichkeit der Beeinträchtigung ankommen soll. Das **OVG NW, U. v. 08.03.2012**, 10 A 2037/11, juris, fordert, dass sich die besondere Sensibilität eines Denkmals für Einwirkungen aus der Umgebung bereits aus den in der **Unterschutzstellungsbeurteilung** angeführten Gründen für die Denkmaleigenschaft ergeben müsse. Diese (überzogene) Argumentation ist in den Ländern, die eine deklaratorische Denkmalliste führen (13 von 16 Ländern, auch Bayern), **nicht** einschlägig. Sie scheint auch von anderen Senaten des Gerichts kritisch gesehen zu werden (s. vorläufig erfolgreicher Nachbarrechtsbehelf bei OVG NW B. v. 17.12.2013, 7 B 1155/13).

Abweichungen gelten im Fall von **Normenkontrollverfahren** (§ 47 VwGO, insbesondere gegen Bebauungspläne). Da es sich bei der Normenkontrolle um ein objektives Beanstandungsverfahren handelt, erfolgt nach Bejahung der Zulässigkeit des Antrags eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle anhand des Vorbringens des Antragstellers; dieser ist als Denkmaleigentümer antragsbefugt (BayVGH, U. v. 14.09.2011, 9 N 10.2275; OVG N-W, U. v. 05.12.2012, 7 D 64/10.NE, UPR 2013, 229-233: jeweils Scheitern der vom Denkmaleigentümer angegriffenen Bebauungspläne aus anderen als denkmalrechtlichen Gründen).

Zu differenzieren ist bei der Anfechtung von **Konzentrationsflächen** für die Windenergie nach § 5 Abs. 2 Nr. 2b) BauGB im Flächennutzungsplan mit

---

<sup>1</sup> BVerwGE 133, 347, 351.

<sup>2</sup> BVerwGE 133, 347, 353.

<sup>3</sup> BVerwGE 133, 347, 357.

Ausschlusswirkung für die übrigen Flächen. Zwar ist § 47 VwGO hier analog anzuwenden (BVerwG, U. v. 31.01.2013, 4 CN 1/12, NVwZ 2013, 1011-1014), auch wenn der Flächennutzungsplan an sich keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber dem Bürger besitzt. Denn durch die Regelung in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, wonach einer Konzentrationszonenplanung Ausschlusswirkung für die übrigen Flächen des Gemeindegebiets zukommt, entfalten diese Darstellungen ähnliche Rechtswirkungen wie die Festsetzungen eines Bebauungsplans. Möglicher Gegenstand einer statthaften Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog ist jedoch allein die in den Darstellungen des Flächennutzungsplans zum Ausdruck kommende planerische Entscheidung der Gemeinde, mit der Ausweisung von Flächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen; daher entfällt eine Antragsbefugnis, wenn der Antragsteller nicht darlegen kann, durch die Ausschlusswirkung im übrigen Gemeindegebiet um Nutzungsmöglichkeiten auf Grundstücken außerhalb der Konzentrationszone gebracht zu werden. Sofern dies nicht der Fall ist, dürfte nach der bisherigen Rechtsprechung für Denkmaleigentümer eine Antragsbefugnis ausscheiden; überprüfungsfähig ist dann allein die Einzelgenehmigung nach dem BImSchG. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Belange von Denkmalschutz und Denkmalpflege bei der Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens auf der Konzentrationsfläche nicht wieder als Genehmigungshindernis aktiviert werden können, sofern die Planung wirksam, insbesondere abwägungsfehlerfrei ist oder Abwägungsmängel nach dem Fehlerfolgenregime des § 214 BauGB unbeachtlich sind (BVerwGE 137, 74-85). Hat der Planungsträger die Belange von Denkmalschutz und Denkmalpflege nur allgemein behandelt, sie aber nicht als betroffene private Belange in seine Abwägung eingestellt, so besteht für den von einer Planung in der Umgebung seines Denkmals betroffenen Denkmaleigentümer keine Bindungswirkung für ein nachfolgendes Genehmigungsverfahren (VG Ansbach, Beschlüsse v. 30.11.2011, Az. AN 11 K 11.01826, AN 11 S 11.01825, juris).

Festlegungen zur Windkraft in einem **regionalen Raumordnungsprogramm** können hingegen unter Berufung auf die Belange des Denkmalschutzes vom Denkmaleigentümer unproblematisch mit einem Normenkontrollverfahren überprüft werden (OVG Lüneburg, Beschl. v. 30.07.2013, 12 MN 301/12).

Weitere Beispiele zum Drittschutz aus der jüngeren Rechtsprechung der **Verwaltungsgerichte**: VG Gelsenkirchen, Urteil v. 14.06.2012, Az. 5 K 2317/10, juris (kein Abwehrrecht eines Eigentümers einer selbst nicht denkmalgeschützten Anlagen im Bereich eines Ensembles/Denkmalbereichs; das BVerwG geht freilich davon aus, dass auch der Eigentümer eines Anwesens innerhalb einer Denkmalzone grundsätzlich klagebefugt ist, wenn die Denkmalwürdigkeit seines Anwesens möglicherweise erheblich beeinträchtigt wird, BVerwGE 133, 347, 354; ebenso die bay. Rechtsprechung); VG Ansbach, Beschlüsse v. 30.11.2011, Az. AN 11 K 11.01826, AN 11 S 11.01825, juris (keine erhebliche Beeinträchtigung einer Schlossanlage durch die Genehmigung zur Errichtung von 9 Windenergieanlagen in 3 km Entfernung); VG Berlin, Beschluss v. 13.05.2012, Az. 13 L 218.11, juris: erhebliche Beeinträchtigung eines Mietshauses mit Werkstätten- und Remisengebäude durch die geplante Errichtung eines fünfgeschossigen Mehrfamilienhauses); VG Aachen, Beschluss v. 03.05.2010, Az. 3 L 37/10, juris (keine erhebliche Beeinträchtigung einer Hofanlage durch die geplante Errichtung eines Einfamilienhauses in 33 bis 45 m Nähe).

Grundsätzlich ist eine erhebliche Beeinträchtigung anzunehmen, wenn ein Bauvorhaben den **Maßstab** nicht wahrt, den das Denkmal gesetzt hat, und es gleichsam **erdrücken, verdrängen, übertönen** oder die gebotene **Achtung** gegenüber den durch das Denkmal verkörperten Werten **außer Acht lassen** würde (BayVGh, U.v. 24.1.2013 – 2 BV 11.1631 – NVwZ-RR 2013, 545 Rn. 30; NdsOVG, U.v. 21.4.2010 – 12 LB 44/09 – NuR 2010, 649/657; vgl. BayVGh, U.v. 18.7.2013 – 22 B 12.1741; Schmaltz/Wiechert, Nds DSchG, 2. Auflage 2012, § 8 Rdnr. 7 ff.; Wurster/Schöneweiß, in: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Loseblatt Stand Mai 2012, Kap. D – Denkmalschutz und Erhaltung Rdnr. 290.) Dies gilt insbesondere bei einem Denkmal, das wegen seines architektonischen Konzepts oder der topographischen Situation in besonderem Maße für Veränderungen in seiner Umgebung empfindlich ist. Dabei ist nicht nur die jeweils neu hinzutretende Anlage zu berücksichtigen, sondern es ist der gesamte zum Zeitpunkt der Genehmigung des angegriffenen Vorhabens vorhandene oder genehmigte Bestand an Anlagen (z.B. Windkraftanlagen) darauf zu prüfen, ob nunmehr eine erhebliche Beeinträchtigung eintritt (**Summationswirkung**, BayVGh, Urteil vom 25.6.2013, 22 B 11.701, juris). Eine **Vorbelastung** führt daher gerade nicht zur Verminderung der Schutzwürdigkeit.

Maßstab ist der **Nähebereich** des Denkmals, der nicht starr definiert, sondern nur in Bezug auf eine konkret beabsichtigte Veränderung ermittelt werden kann (Wurster/Schöneweiß, a.a.O., Rdnr. 289); er kann sich auf das benachbarte Grundstück beschränken, aber bei topographisch hervorgehobenen Denkmälern durchaus mehrere Kilometer umfassen. Bei Vorliegen besonderer Umstände (die Innen-Außen-Blickbeziehung gehört zur denkmalgeschützten künstlerischen Wirkung eines Baudenkmals) kann auch der **Blick aus dem Baudenkmal** geschützt sein und dessen erhebliche Beeinträchtigung zur Aufhebung einer Vorhabengenehmigung führen; der Grundsatz, dass eine „schöne Aussicht“ baurechtlich regelmäßig nicht geschützt wird, kann in solchen Fällen eine Durchbrechung erfahren (BayVGh, Urteil v. 18.7.2013 – 22 B 12.1741: aus Gründen des Denkmalschutzes erfolgreiche Klage der Standortgemeinde gegen Windkraftanlage).

Im **Zivilrecht** bahnt sich eine thematisch verwandte Neuerung an: Während die Eigenschaft als (Bau-) Denkmal bislang ausschließlich als Mangel i.S. des Gewährleistungsrechts angesehen wurde, hat das OLG München mit Urt. vom 23.05.2012 (Az. 3 U 4494/11; juris) entschieden, dass die - entgegen den Darlegungen des Verkäufers und den Aussagen im Kaufvertrag - **fehlende Denkmaleigenschaft** ein zum Rücktritt vom Vertrag berechtigender **Sachmangel** gem. § 434 Abs. 1 S. 1 BGB ist.