

- 1. Die Entscheidung über die Genehmigung oder Versagung des Abbruchs einer unter den Schutz einer Erhaltungssatzung gestellten baulichen Anlage ist eine gebundene Entscheidung, keine Ermessungsentscheidung.**
- 2. Zu den Voraussetzungen der Versagung einer Abbruchgenehmigung für ein Doppelhaus im Stil der Gründerzeit im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung, dessen Abbruch das Erhaltungsziel aus städtebaulichen Gründen beeinträchtigen würde.**
- 3. Zur Erhaltung baulicher Anlagen aus städtebaulichen Gründen im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung und aus Gründen der Denkmälwürdigkeit nach Hessischem Denkmalschutzrecht als Kulturdenkmal (Teil einer Gesamtanlage).**
- 4. Einzelfall der wirksamen Beplanung einer im Innenstadtbereich als Kulturdenkmal geschützten Gesamtanlage durch einen Bebauungsplan mit unselbständiger Erhaltungs- und Gestaltungssatzung.**

#### **Zum Sachverhalt**

Gegenstand der Berufungsverfahren war der von den Klägern begehrte Abbruch der leerstehenden Wohn- und Geschäftshäuser Bahnhofstraße 35/Reichensand 2. Das viergeschossige Doppelhaus wurde 1897/98 im Gründerhausstil erbaut. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. G1/09 Gebiet „Reichensand“. Der Plan setzt für den Standort der Doppelhäuser eine viergeschossige Bebauung in geschlossener Bauweise innerhalb der überbaubaren Fläche mit Mansarddach fest. Weitere planungsrechtliche Festsetzungen sehen vor, daß in den vorhandenen Gebäuden Reichensand 2 und Bahnhofstraße 35 und 39 oberhalb der ersten Obergeschosse nur Wohnungen zulässig sind. Diese Nutzungsgliederung entspricht der Nutzung, wie sie in den Doppelhäusern vor der Räumung der Gebäude bestanden hat. Die Unterhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 1 BauGB (C der Textlichen Festsetzungen) legt den Geltungsbereich des Bebauungsplans zum Zwecke der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt als Erhaltungsgebiet förmlich fest.

Die Rechtsvorgänger der Kläger beantragten am 16. 5. 1983 die Genehmigung zum Abbruch des genannten Doppelhauses. Die Untere Denkmalschutzbehörde der Beklagten und das Landesamt für Denkmalpflege stimmten mit von beiden unterzeichneten Schreiben vom 16. 6. 1983 an das Bauordnungsamt der Beklagtem dem Abriß der Häuser zunächst zu. □

Mit Bescheid vom 21. 6. 1983 genehmigte die Beklagte die mit dem Abbruch des Gebäudes verbundene Zweckentfremdung von Wohnraum für das Doppelhaus

Bahnhofstraße 35/Reichensand 2 unter der Auflage der Schaffung neuen Wohnraums in mindestens gleichem Umfang an gleicher Stelle in unmittelbarem Anschluß an den Abbruch. Die Verfügung wurde bestandskräftig.

Mit Bescheid vom 13. 12. 1985 lehnte die Beklagte den Abbruchartrag mit der Begründung ab, die Erhaltung des Doppelhauses liege im öffentlichen Interesse. Dies ergebe sich aus dem Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum. Ferner habe die Untere Denkmalschutzbehörde die zum Abbruch vorgesehene bauliche Anlage mittlerweile als schutzwürdig eingestuft. Klage und Berufung hatten keinen Erfolg.

### **Auszug aus den Gründen**

Auf die Erteilung der begehrten, seit Stellung des Bauantrages nach der jeweils geltenden Fassung der Hessischen Bauordnung, jetzt gemäß § 62 Abs. 1 HBO notwendigen Abbruchgenehmigung, besteht kein Rechtsanspruch, weil der Abbruch öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht entspricht (§ 70 Abs. 1 Satz 1 HBO).

Die Abbruchgenehmigung war allerdings nicht bereits im Hinblick auf die Auflage in der bestandskräftigen Verfügung des Amtes für Wohnungswesen vom 21. 6. 1993 nicht genehmigungsfähig. Entgegen der Auffassung der Beklagten bestand kein „Junktim“ zwischen der Abbruchgenehmigung und einer Baugenehmigung für ein Vorhaben, mit dem neuer Wohnraum nach Maßgabe der Auflage geschaffen werden sollte. □

Ein Versagungsgrund ergibt sich aus der Erhaltungssatzung für den räumlichen Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. G 1/09 „Reichensand“. In formeller Hinsicht ist die Erhaltungssatzung Teil des genannten Bebauungsplanes; dieser ist gültig. □

Der Bebauungsplan genügt den Anforderungen, die sich aus dem Abwägungsgebot ergeben. Das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB verpflichtet die Träger der Bauleitplanung dazu, daß 1. eine Abwägung überhaupt stattfindet, 2. in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sich eingestellt werden muß, 3. weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt wird, noch 4. der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Wichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen entscheidet. □

Die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, die ihren Niederschlag im Bebauungsplan und den in dieser integrierten Satzungen (Bauordnungsrechtliche Satzung gemäß § 118 Abs. 1 HBO i. d. F. vom 16. 12. 1977 [GVBl. 1978 I S. 2] und Erhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 1 BauGB) gefunden haben, sind wie

folgt in den sogenannten Planungseckdaten der Stadt zusammengefaßt worden (Auszug):

Im Einzelnen:

- Erhaltung der städtebaulich, städtegeschichtlich und künstlerisch bedeutsamen Gebäude Reichensand 2 und Bahnhofstraße 35 und 39.
- Anpassung der geplanten Lückenbebauung an das Eckgebäude Reichensand 2/Bahnhofstraße 35, insbesondere bzgl. Gebäudehöhe, Dachform, Bauflucht und vertikaler Fassadengliederung.
- Einschränkung der Zulässigkeit von Kerngebietsnutzungen, insbes. durch Ausschluß von Vergnügungsstätten zur Vermeidung weiterer negativer Strukturveränderungen.
- Stärkung des innerstädtischen Wohnens und somit Stabilisierung des sozialen Umfeldes durch vertikale Nutzungsgliederung in der Form, daß oberhalb bestimmter Geschosse nur Wohnungen zulässig sind. □

Die Bekl. hat im Rahmen ihrer gemeindlichen Planungshoheit gehandelt, indem sie diese Ziele durch das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium des Bebauungsplanes und der Erhaltungs- und Gestaltungssatzung im Rahmen der Zielsetzung der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage umgesetzt hat. □

In materieller Hinsicht findet die Erhaltungssatzung ihre Grundlage im ersten Abschnitt des dritten Teils des Baugesetzbuchs. Gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 1 kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen u. a. der Abbruch baulicher Anlagen zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt (Abs. 3) der Genehmigung bedarf. Neben den Erhaltungszielen des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB müssen bauliche Anlagen mit dem Erhaltungswert nach Abs. 3 und zwar getrennt nach den beiden Versagungsgründen (den beiden „denkmalnahen Tatbeständen“ des früheren § 39 h BBauG 1976 [vgl. Lemmel, Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, § 172 Rn. 6]) konkret bezeichnet sein. Aus dem Aufbau der Vorschrift ergibt sich für den Schutz erhaltenswürdiger Bausubstanzen ein zweistufiges Verfahren: Auf der ersten Stufe wird durch gemeindliche Satzung ein Erhaltungsbereich geschaffen; in ihm unterfallen alle Veränderungen der Genehmigungspflicht. Auf der zweiten Stufe konkretisiert und individualisiert sich das Verfahren, indem über die Schutzwürdigkeit des konkreten Bauwerks und die Zulässigkeit seines Abbruchs entschieden wird (vgl. BVerwG, U. v. 3. 7. 1987 - 4 C 26.85 - BRS 47 Nr. 129. Obwohl die Entscheidung zu § 39 h BBauG ergangen ist, können die Entscheidungsgründe auch auf § 172 BauGB übertragen werden [so Bielenberg/Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 172 Rdnr. 31]). Das Erhaltungsziel bedeutet, daß das Gebiet - äußerlich erkennbar - Besonderheiten

aufweisen und aus diesem Grunde erhaltenswert sein muß. Die Schutzwürdigkeit kann sich aus dem Vorhandensein von Baudenkmalen im Sinne des landesrechtlichen Denkmalschutzrechtes ergeben, ist aber darauf keineswegs beschränkt. Auch städtebauliche Dominanten und Ensembles, denen keine künstlerische oder geschichtliche Bedeutung zukommt, können durch die Erhaltungssatzung geschützt werden. Entscheidend für die Anwendung ist, daß die Wahrung städtebaulicher Belange das Ziel der Erhaltung der baulichen Anlage ist (BVerwG, a.a.O.; Lemmel, a.a.O.). Aus der Systematik des § 172 BauGB ergibt sich, daß die Entscheidung über die Versagung oder Genehmigung nach § 2 der Erhaltungssatzung eine gebundene Entscheidung ist (ebenso für die Milieuschutzsatzung gemäß § 172 Abs. 2 Nr. 2 BauGB, Hess. VGH, B. v. 11. 5. 1992 - 3 UE 174/89 - BRS 54 Nr. 113; vgl. auch Bielenberg/Stock, a.a.O., § 172, Rdnr. 50, Dierkes, Die Genehmigungsversagung nach § 172 BauGB - eine gebundene Entscheidung -, BauR 1983, 129; Leidinger, Ensembleschutz als Instrument des Denkmalrechts und sein Verhältnis zu anderen Instrumenten der Stadterhaltung und -gestaltung, BauR 1994, 1, 10; a. A. Lemmel, a.a.O. § 172 Rn. 19 - ohne Begründung -).

Die Beklagte hat in der Begründung zum Bebauungsplan unter Nr. 9 auszugsweise die folgende Begründung der Erhaltungssatzung gegeben:

a) Das Eckhaus Reichensand 2/Bahnhofstr. 35 prägt das Ortsbild und die Stadtgestalt dadurch, daß es in guter Blickbeziehung zur Fußgängerzone Bahnhofstraße gelegen ist und zugleich als noch erhaltener „Eckpfeiler“ eines größtenteils durch Flächensanierung verlorengegangenen Altbauquartiers Identitätswert besitzt. (Wird ausgeführt.)

Im Falle einer Beseitigung der Eckbebauung würde die im jetzigen Zustand gerade noch nachvollziehbare Einheitlichkeit der städtebaulichen Konzeption der mittleren Bahnhofstraße in so hohem Maße gestört, daß das Ensemble in Einzelteile zerfiel. Das ebenfalls denkmalwürdige Nachbarhaus Bahnhofstraße 39 würde dann völlig isoliert und ohne jeden optischen Bezug stehen.

Das zu einer optischen Einheit verschmolzene ehemalige Wohn- und Geschäftsdoppelhaus (Baujahr 1897/98) ist außer als Bestandteil der erhaltenswerten Gesamtanlage Bahnhofstraße/Westanlage auch als repräsentatives Einzelobjekt der Spätgründerzeit denkmalsschutzwürdig.

Diese Begründung deckt die beiden in § 172 Abs. 3 Satz 1 genannten Erhaltungsgründe, nämlich die Prägung des Ortsbildes bzw. der Stadtgestalt als auch die Einstufung des Doppelhauses als Kulturdenkmal aus künstlerischen Gründen.

Der Senat hat bei der durchgeführten Augenscheinseinnahme die Schutzwürdigkeit des räumlichen Geltungsbereichs der Erhaltungssatzung bestätigt gefunden, deren Erhaltungsziel regelmäßig durch einen Abbruch der baulichen Anlage beeinträchtigt

(Bielenberg/Stock, a.a.O. Rdnr. 69) wird, und festgestellt, daß auf der Grundlage der Erhaltungssatzung die Genehmigung zum Abbruch des streitgegenständlichen Doppelhauses versagt werden muß.

□ Nach der Feststellung, daß sich der Abbruch negativ auf die Stadtgestaltung auswirken würde, kommt es auf das Vorliegen des weiteren Versagungsgrundes in § 172 Abs. 3 BauGB, der gegenüber der städtebaulichen Wirkung von nachrangiger Bedeutung ist, nicht mehr an.

Ein Genehmigungsanspruch für den Abbruch besteht im Erhaltungsgebiet nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 auch dann nicht, wenn dem Eigentümer wirtschaftlich nicht zumutbar ist, das Grundstück mit der bisherigen Bebauung und Nutzung zu behalten. In diesem Fall kann er jedoch die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde verlangen (§ 173 Abs. 2 BauGB; Lemmel, a.a.O. § 172 Rn. 25).

Der beantragte Abriß kann aus einem weiteren Grund nicht genehmigt werden, weil er nämlich gegen § 7 Abs. 3 HDSchG verstößt. Danach darf in Fällen, in denen die baugenehmigungspflichtige Maßnahme gleichzeitig eine genehmigungspflichtige Maßnahme nach dem Denkmalschutzgesetz darstellt, die Baugenehmigung nur mit Zustimmung der Denkmalbehörde erteilt werden. Da es sich bei der Zustimmung nach § 7 Abs. 3 HDSchG nicht um einen vorgegreiflichen Verwaltungsakt handelt, sondern die Baugenehmigung die denkmalschutzrechtliche Zustimmung einschließt, ist in einem Verfahren auf Erteilung der Baugenehmigung gleichzeitig zu überprüfen, ob eine notwendige Zustimmung durch die Denkmalschutzbehörde zu Recht verweigert worden ist. Sie ist hier trotz des gegenteiligen Wortlauts des Schreibens vom 16. 6. 1983 an das Bauordnungsamt tatsächlich verweigert worden, weil die untere Denkmalschutzbehörde danach, nämlich im Schreiben vom 5. 12. 1985 an das Bauordnungsamt eine Auffassung vertreten hat, die als Versagung der Zustimmung zu einem Abbruch ohne weitere Voraussetzung gewertet werden muß.

Der Abriß der Doppelhäuser stellt eine genehmigungspflichtige Maßnahme nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 HDSchG dar, so daß die Erteilung der Abbruchgenehmigung nach § 70 Abs. 1 Satz 1 HBO 1993 nur mit Zustimmung der gemäß § 6 Abs. 1 HDSchG zuständigen unteren Denkmalschutzbehörde erteilt werden darf. Dies folgt daraus, daß es sich bei dem Doppelhaus sowohl als Einzeldenkmal (§ 2 Abs. 1 HDSchG) als auch als Teil der oben beschriebenen Gesamtanlage (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 HDSchG) um ein Kulturdenkmal handelt. □

Das formal unabhängig von der landesrechtlichen Denkmaleigenschaft festgestellte Genehmigungshindernis für den Abbruch der Doppelhäuser nach der Erhaltungssatzung erfüllt im vorliegenden Fall auch die genannten Voraussetzungen eines Kulturdenkmals nach der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 1 und 2 HDSchG. Ob das Doppelhaus darüber hinaus auch aus geschichtlichen Gründen ein Kulturdenkmal

ist, bedarf keiner Entscheidung. Aus den vorstehend genannten Gründen ergibt sich auch die Denkmalwürdigkeit, die ein öffentliches Interesse an der Erhaltung der Häuser begründet (vgl. Hess. VGH, U. v. 16. 3. 1995 - 4 UE 3505/88 - DVBl. 1995, 757; U. v. 12. 9. 1995 - 3 UE 2679/94 -). Das Erhaltungsinteresse ergibt sich aus der vorstehend dargelegten städtebaulichen Bedeutung der Gebäude, ihrer Unterschutzstellung durch die Erhaltungssatzung und die Aufnahme der Gebäude in den Band Universitätsstadt Gießen der Denkmaltopographie Bundesrepublik Deutschland.

Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit dem öffentlichen Erhaltungsinteresse auch der Erhaltungszustand des Gebäudes von Bedeutung. Das öffentliche Erhaltungsinteresse wird regelmäßig dann entfallen, wenn das Gebäude in einem derart schlechten Zustand ist, daß es nicht unter Wahrung seiner Identität erhalten, sondern - gewissermaßen als Kopie des Originals - nur noch rekonstruiert werden kann (vgl. Hess. VGH, U. v. 16. 3. 1995, a.a.O.; U. v. 12. 9. 1995, a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, U. v. 10. 5. 1988 - 1 S 1949/87 - DVBl. 1988, 1220). Auch unter diesem Gesichtspunkt bestehen nach den Feststellungen in dem von der Beklagten eingereichten Gutachten Hofmann und den Erklärungen der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung keine durchgreifenden Bedenken gegen die Denkmalwürdigkeit der Gebäude. In einem derartigen Fall ist nach der Rechtsprechung des Senats zum Denkmalschutzrecht (vgl. Hess. VGH, U. v. 16. 3. 1995, a.a.O.) der Einwand des Eigentümers, die Verweigerung der Abbruchgenehmigung bürde ihm unverhältnismäßig hohe Kosten auf, die sich bei einer zukünftigen Nutzung des Denkmals nicht amortisierten, grundsätzlich nicht geeignet, das denkmalpflegerische Interesse am unveränderten Bestand eines Kulturdenkmals zu überwinden. Das Eigentümerinteresse wird durch verschiedene Regelungen des Denkmalschutzgesetzes über Kostentragung, Zuschüsse, Übernahmeanspruch und Entschädigungen gewahrt.

Nach alledem hat die Untere Denkmalschutzbehörde der Beklagten die Zustimmung zum Abbruch des Doppelhauses zu Recht verweigert, so daß die Klägerin gemäß § 70 Abs. 1 Satz 1 HBO keinen Anspruch auf Erteilung der Abbruchgenehmigung hat.

### **Anmerkung Dieter J.Martin**

In der Praxis bedeutsame Regelungen zugunsten von Denkmälern finden sich nicht nur in den Denkmalschutzgesetzen, sondern vor allem im Baurecht, das wirksame Handhaben für die Gemeinden bereithält.

#### **1. Zusammenspiel von Rechtsinstrumenten**

Bemerkenswert ist das in vielen Städten praktizierte Ineinandergreifen von Baugesetzbuch, Bauordnung, Zweckentfremdungsrecht, Denkmalschutz und im Beispielfall souverän gehandhabtem gemeindlichen Ortsrecht. Oft sind die Wege über die Instrumente dieses „Denkmalrechts im weiteren Sinne“ effektiver als eine

Beschränkung auf die Befugnisnormen der Denkmalschutzgesetze der Länder. Den Gemeinden sind mit dem Zweckentfremdungsrecht, aber auch mit einem entschiedenen Vollzug des Baugesetzbuches und über den Erlaß von Ortsrecht rechtliche Möglichkeiten eröffnet, die weit über die nicht selten stumpfen Rechtsgrundlagen der Fachgesetze hinausreichen. Gerade die Gemeinden sind deshalb gefordert, sich ihrer Verantwortung für die eigene Geschichte durch entschiedene Festlegungen zugunsten ihres Denkmalbestands zu stellen.

## 2. Städtebauliche Planung und Denkmalschutz

Bereits über ihre Stadtentwicklungsplanung und den Flächennutzungsplan können die Gemeinden die Weichen für Erhaltung und Schonung ihrer Ortskerne, Denkmalbereiche und Einzeldenkmäler stellen. Festlegen können sie entsprechende Ziele ihrer Stadtentwicklung z. B. durch das Freihalten von Sichtachsen, das Plazieren von Bau- und Gewerbegebieten, das Lenken von Verkehrsströmen. Aus diesen Planungsinstrumenten lassen sich verbindliche Festlegungen in Bebauungsplänen entwickeln u. a. für Art und Maß der Bebauung, Nutzungseinschränkungen, Gestaltung usw. Die in einigen Ländern eingeführten Planungsinstrumente der Denkmalpflegepläne und denkmalpflegerischen Zielstellungen können das Baurecht ergänzen.

## 3. Erhaltungssatzung, § 172 BauGB

Die städtebaulichen Gebote und Verbote des BauGB werden abgerundet durch die Ermächtigung der Gemeinden zu Erhaltungssatzungen. Ziele sind u. a. die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebietes aufgrund seiner Gestalt oder die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Trotz der verfassungsrechtlichen Ausgangslage kann über dieses Rechtsinstitut und die Versagung einer Abbruchgenehmigung wirksamer Denkmalschutz durch die Gemeinde geleistet werden, ohne daß sich die Denkmalschutzbehörden bemühen müssen.

## 4. Zweckentfremdungsrecht

Soweit in Städten das Zweckentfremdungsrecht gilt, kann über die Versagung entsprechender Genehmigungen wirksam eine denkmalfreundliche Nutzung gesteuert, gegebenenfalls sogar ein Abbruch verhindert werden.

## 5. Gestaltungsvorschriften

Die Bauordnungen der Länder ermächtigen vorrangig im Interesse des Ortsbildschutzes zum Erlaß von Verordnungen oder Satzungen zur Gestaltung baulicher Anlagen oder von Werbeanlagen. Vielfach kann über qualifiziert vorbereitetes Ortsrecht der Appetit auf unverträgliche Eingriffe in Denkmäler gezügelt werden.

## 6. Ensembleausweisungen

Einzelne Denkmalschutzgesetze ermächtigen die Gemeinden zur Ausweisung von Denkmalbereichen oder Ensembles. In den neuen Ländern erscheint dies im Hinblick auf die Effektivität des Denkmalschutzes problematisch; das sog. nachrichtliche System würde den Vollzug sicher erleichtern, zumal die Gemeinden über die obengenannten baurechtlichen Möglichkeiten ohnehin genügend Rechtsinstrumente zur Verwirklichung ihres Selbstverwaltungsrechtes im Bereich ihrer Denkmäler besitzen.

## 7. Pflicht der Gemeinden zum Denkmalschutz

Selbstverständlich folgt aus dem verfassungsrechtlich garantierten Grundrecht der Gemeinden auf Selbstverwaltung ihre Pflicht zum bewußten Umgang mit ihren Denkmälern. Soweit einzelne Länderverfassungen oder die Denkmalschutzgesetze keine ausdrücklichen Pflichten der Gemeinden festgelegt haben, kann auf das Kulturstaatprinzip zurückgegriffen werden. Jedenfalls können die hier genannten Ermächtigungen im Einzelfall wesentlich weiter als manches Denkmalschutzgesetz reichen und einen wirksamen Denkmalschutz gewährleisten.