

Rückbauanordnung bei ungenehmigter Änderung der Dacheindeckung eines zu einem Denkmalbereich gehörenden Gebäudes

Die Kl. ist Miteigentümerin eines zu einem Denkmalbereich gehörenden Gebäudes, sie veränderte ohne denkmalrechtliche Genehmigung die Dacheindeckung des Hauses (Ersatz der roten Biber-Ton-Dachziegel durch Frankfurter Pfannen aus Beton, durch schwarze Schieferit-Platten und durch besandete schwarze Bitumen-Schindeln). Die Maßnahme beeinträchtigt das Gebäude und die Wirkung der Nachbarbebauung innerhalb des Denkmalbereichs. Einer Rückbauverfügung der Stadt vom 13.6.1996, verschärft durch Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums vom 5.11.1997, leistete die Klägerin keine Folge. Ihre Klage mit dem Antrag, die Bescheide aufzuheben, blieb erfolglos.

Auszug aus den Gründen

Es bestehen zunächst keine Bedenken an der formellen Rechtmäßigkeit der Bescheide. Insbesondere war das Regierungspräsidium Halle in seiner Funktion als Widerspruchsbehörde befugt, über den Inhalt des Bescheides der Beklagten vom 13.6.1996 hinaus den Rückbau auf den dunkel eingedeckten Mansarddachteil und das Türmchen zu erweitern. Gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsakts durch die Widerspruchsbehörde nachzuprüfen. Damit wächst der Widerspruchsbehörde die umfassende Sachherrschaft und die volle Entscheidungskompetenz der Ausgangsbehörde zu (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 11. Aufl., § 68 Rn. 9, m. w. N.). Ein mit Widerspruch angegriffener Verwaltungsakt kann im Widerspruchsverfahren durch die Ausgangs- oder die Widerspruchsbehörde zu Lasten des Widerspruchsführers durch einen noch stärker belastenden Verwaltungsakt ersetzt oder in einen solchen Verwaltungsakt abgeändert werden, soweit nicht diese Änderung über den Gegenstand des Widerspruchsverfahrens hinausgeht (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 11. Aufl., § 68 Rn. 10) und das anzuwendende materielle Recht und seine Zuständigkeitsvorschriften dies nicht ausschließen (reformatio in peius; vgl. BVerwG, Urt. v. 18.5.1982, 7 C 42.80, BVerwGE 65, 313 [319], m. w. N.; Urt. v. 29.8.1986, 7 C 51.84, NVwZ 1987, 215; Dolde, in: Schoch/Schmidt-Assmann/Pietzner, VwGO, § 68 Rn. 47 ff.).

...

Soweit spezialgesetzliche Regelungen über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten nicht bestehen, kann die materiell-rechtliche Zulässigkeit der reformatio in peius unter Heranziehung der Maßstäbe der allgemeinen Regelungen über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten - hier den §§ 48, 49 VwVfG ST

- beurteilt werden (vgl. Dolde, aaO, Rn. 49, m. w. N.). Unabhängig von der unmittelbaren oder entsprechenden Anwendung der §§ 48, 49 VwVfG kann sich auf ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass die Regelung nicht verschärft wird, nicht berufen, wer einen belastenden Verwaltungsakt anfecht: in diesem Fall muss der Widerspruchsführer grundsätzlich auch die Verschlechterung seiner Position in Kauf nehmen und kann kein entgegenstehendes schutzwürdiges Vertrauen aufgrund dieses Bescheides bilden (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.4.1983, 8 C 170.81, BVerwGE 67, 129 [134]).

...

Materiell findet die Verfügung ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 8 DSchG. Danach hat, wer ein Kulturdenkmal beschädigt, nach Anordnung der Denkmalschutzbehörden die betreffenden Maßnahmen einzustellen und den früheren Zustand wiederherzustellen oder das Kulturdenkmal auf eine andere vorgeschriebene Weise instandzusetzen. Der Begriff der „Beschädigung“ eines Kulturdenkmals ist nach Sinn und Zweck dieser Vorschrift weit auszulegen. Er betrifft insbesondere auch die Fälle, in denen ein (unzulässiger), nicht genehmigungsfähiger Eingriff in ein Kulturdenkmal erfolgt. Dieser Regelung liegt der allgemeine Rechtsgrundsatz zugrunde, dass rechtswidrig herbeigeführte Zustände wieder zu beheben sind; dies kommt insbesondere auch dann zur Anwendung, wenn gegen eine Genehmigung, die die denkmalrechtliche Erlaubnis umfasst, verstoßen wird (vgl. Begründung zum Entwurf des DSchG v. 13.5.1991 [LT Drucksache 1/446 v. 16.5.1991, S. 17]).

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Die von der Klägerin vorgenommene Eindeckung des Daches mit Frankfurter Pfannen, anthrazitfarbenen Schieferit- und besandeten Bitumenschindeln ist sowohl formell als auch materiell denkmalrechtswidrig.

Die Baumaßnahmen sind ohne die dafür erforderliche denkmalschutzrechtliche Genehmigung nach § 14 Abs. 1 DSchG ausgeführt worden. Danach bedarf einer Genehmigung durch die zuständige Denkmalschutzbehörde, wer ein Kulturdenkmal u. a. instand setzen, umgestalten oder verändern will. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 DSchG sind Kulturdenkmale i. S. dieses Gesetzes gegenständliche Zeugnisse menschlichen Lebens aus vergangener Zeit, die im öffentlichen Interesse zu erhalten sind. Nach Satz 2 besteht ein solches öffentliches Interesse, wenn diese (Zeugnisse) von besonderer geschichtlicher, kulturell-künstlerischer, wissenschaftlicher, kultischer, technisch-wirtschaftlicher oder städtebaulicher Bedeutung sind. Nach Abs. 2 Nr. 2 sind Kulturdenkmale auch Denkmalbereiche als Mehrheiten baulicher Anlagen, wozu insbesondere auch Straßenzüge und Stadtteile und -viertel einschließlich deren Umgebung zählen können, wenn das Bauwerk zu ihnen in einer besonderen historischen, funktionalen oder ästhetischen Beziehung steht.

Hiernach ist das in Rede stehende Haus als Teil des Denkmalbereichs „Mühlwegviertel“ unter Schutz gestellt. ... Dem Stadtviertel kommt auch die in § 2 Abs. 1 Satz 2 DSchG genannte besondere städtebauliche Bedeutung zu. (Wird ausgeführt)

Die gutachtliche Stellungnahme der Landesdenkmalbehörde kann bei der Entscheidung über die Denkmaleigenschaft einer baulichen Anlage oder einer Mehrheit baulicher Anlagen verwertet werden (OVG Berlin, Urt. v. 18.11.1994, 2 B 10/92; LKV 1995, 371). Die Behörde vermittelt ihr Fachwissen trotz ihrer Aufgabe, die fachspezifischen Belange zur Geltung zu bringen, regelmäßig in sachgerechter Weise; sie ist in besonderem Maße dazu berufen, sachkundige Stellungnahmen zur Schutzwürdigkeit von baulichen Anlagen abzugeben (OVG Lüneburg, Urt. v. 2.10.1987 6 A 71/86; OVGE 40, 400; Urt. v. 17.2.1987, 6 A 31/87; BRS 49 Nr. 148, VGH BW, Urt. v. 30.7.1985 5 S 229/85, NVwZ 1986, 240). Das Landesamt für Denkmalpflege hat nach § 5 Abs. 3 DSchG bei Gutachten und Bewertungen nur fachliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Allein die Wahrnehmung der ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben vermag den Verdacht mangelnder Unabhängigkeit bei der Bewertung nicht zu begründen; die Verwertbarkeit findet erst dort ihre Grenzen, wo die von der Behörde selbst erstellten gutachtlichen Äußerungen oder die von ihr herangezogenen fachwissenschaftlichen Stellungnahmen oder Veröffentlichungen für die Überzeugungsbildung des Gerichts ungeeignet oder unzureichend sind (OVG Berlin, Urt. v. 18.11.1994, aaO).

Diese besondere städtebauliche Bedeutung haben das Mühlwegviertel insgesamt und der Straßenzug der Z.-Straße nicht dadurch verloren, dass an einer Reihe von Gebäuden teilweise nicht denkmalverträgliche Baumaßnahmen vorgenommen wurden. Soweit innerhalb einer Siedlung oder eines Straßenzuges andere Gebäude Veränderungen aufweisen, die den Denkmalwert beeinträchtigen, verliert ein Ensemble oder ein Denkmalbereich seine Schutzwürdigkeit nicht schlechthin; erst wenn die Eingriffe in die Substanz so erheblich sind, dass der Kernbestand des Denkmals angegriffen ist, entfällt das an seiner Erhaltung bestehende öffentliche Interesse (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 25.7.1997 1 L 6544/94, BRS 59 Nr. 233, m. w. N.). Die Veränderungen im Mühlwegviertel sind indessen nicht so gravierend, dass der Kernbestand des Denkmalbereichs angegriffen wäre. Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme befinden sich insbesondere in der näheren Umgebung des streitigen Gebäudes eine Reihe von Gebäuden und Straßenzügen, die die ursprüngliche Baustruktur und Bauweise erkennen lassen.

Die von der Klägerin vorgenommenen Baumaßnahmen sind auch materiell rechtswidrig. Der Klägerin kann die dafür erforderliche denkmalrechtliche Genehmigung nicht erteilt werden. Rechtlicher Anknüpfungspunkt ist insoweit § 10 Abs. 1 DSchG. Das DSchG enthält allerdings keine ausdrückliche Regelung darüber, unter welchen Voraussetzungen eine erforderliche denkmalrechtliche Genehmigung zu erteilen ist. Da aber - schon wegen Art. 14 GG - die Erteilung der denkmalrechtlichen Genehmigung

nicht im freien Ermessen der Denkmalschutzbehörde stehen kann und die Bestimmung des Inhalts und der Schranken des Eigentums gesetzlicher Bestimmungen bedarf, sind für die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine denkmalrechtliche Genehmigung zu erteilen ist, nach der Systematik des Gesetzes die Bestimmungen des § 10 DSchG heranzuziehen. Diese regeln, wann ein Eingriff in ein Kulturdenkmal vorliegt und unter welchen Voraussetzungen ein solcher Eingriff zulässig ist und/oder genehmigt werden kann. Stellt mithin die - genehmigungspflichtige - Instandsetzung, Umgestaltung oder Veränderung eines Kulturdenkmals keinen Eingriff i. S. von § 10 Abs. 1 Satz 1 DSchG dar, ist die Genehmigung für die in Rede stehende Maßnahme zu erteilen. So liegt es hier aber nicht.

Die Neueindeckung des Daches teilweise mit Frankfurter Pfannen und teilweise mit schwarzen Schindeln stellt einen Eingriff in den Denkmalbereich i. S. von § 10 Abs. 1 Satz 1 DSchG dar. Danach sind Eingriffe i. S. dieses Gesetzes Veränderungen in der Substanz oder Nutzung von Kulturdenkmalen, die deren Denkmalqualität erheblich beeinträchtigen können oder zur Zerstörung eines Kulturdenkmals führen. Eine erhebliche Beeinträchtigung in diesem Sinne liegt zwar nicht bereits dann vor, wenn der Charakter eines Gebäudes als Denkmal (lediglich) nachteilig verändert wird (vgl. VGH BW, Ur. v. 10.10.1988 1 S 1849/38, BRS 43 Nr. 118, S. 300). Vielmehr verlangt § 10 Abs. 1 Satz 1 DSchG nicht lediglich eine Beeinträchtigung, also eine „Schmälerung“ der besonderen künstlerischen, geschichtlichen oder städtebaulichen Bedeutung des Denkmals; erforderlich ist vielmehr weiterhin, dass eine solche Beeinträchtigung **erheblich** ist. Auch die Frage, wann von einer erheblichen Beeinträchtigung eines Baudenkmals auszugehen ist, beantwortet sich nach dem Urteil eines Sachverständigen auf dem Gebiet des Denkmalschutzes, dessen Maßstab von einem breiten Kreis von Sachverständigen getragen wird (OVG Lüneburg, Ur. v. 7.2.1996 1 L 3301/94, NVwZ 1996, 633; Ur. v. 5.9.1985 6 A 54/83, OVGE 39, 323 [324]).

Nach der gutachtlichen Stellungnahme des Landesamtes für Denkmalpflege, die für die Kammer nachvollziehbar ist, ist von einer solchen erheblichen Beeinträchtigung auszugehen. Hiernach ist die Dachlandschaft des streitigen Gebäudes und der benachbarten Gebäude mit den Hausnummern 12a, 13, 14 und 15 geprägt durch die lebhaftige Gestaltung mit Zwerchhäusern, Dreiecksgiebeln, Türmchen und kleineren Gauben, die vor dem Hintergrund einer einheitlichen, monochromen Dachdeckung gestellt sind und nur vor diesem Hintergrund wirken können. Eine Dachdeckung in verschiedenen Materialien und Farben zergliedert die Dachlandschaft in ungewollter Weise und betont ehemals bewusst zurückhaltend gestaltete Partien des Daches. Dagegen ist die Frankfurter Pfanne ein lebhaft strukturierter Ziegel mit Schattenwirkung, der sich in den Vordergrund schiebt und deshalb völlig ungeeignet ist, die entsprechende Wirkung herzustellen. Auch Schiefer oder Schieferit als Nachbildung von Schiefer ist in Kombination mit Dachziegeln oder besandeten Bitumenschindeln für die genannten gestalterischen Absichten ungeeignet. Die Verwendung von Materialien,

die diese gestalterischen Wirkungen nicht hervorrufen können, insbesondere von Betondachsteinen, beeinträchtigt die Aussagekraft des veränderten Gebäudes und damit - insbesondere soweit dieses wie das streitige Haus prägende Bedeutung hat - auch den Denkmalbereich insgesamt. Er verliert einen erheblichen Teil seines Dokumentationswertes, weil nur die für die Bauzeit typischen Materialien, namentlich Tonziegel, die damalige Dachgestaltung charakterisieren. Die im Denkmalrecht tragenden Grundsätze der Materialgerechtigkeit, der Werkgerechtigkeit und der Formgerechtigkeit verlangen regelmäßig, dass bei allen Maßnahmen an Baudenkmalern nur solche Baustoffe verwendet werden, die den bereits vorhandenen Materialien entsprechen oder mit der vorhandenen Substanz vergleichbar sind, so dass regelmäßig nur traditionelle Materialien verwendet werden dürfen (vgl. BayVGH, Urt. v. 9.8.1996 2 B 94.3022, BRS 58 Nr. 230, m. w. N.). Die von der Klägerin verwendeten Betondachsteine (Frankfurter Pfannen) werden diesen Anforderungen nicht gerecht, weil sie mit den ursprünglich vorhandenen Tonziegeln (im Format „Biber“) nicht vergleichbar sind.

Der Eingriff in das Kulturdenkmal ist auch nicht nach § 10 Abs. 2 DSchG genehmigungsfähig. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die unveränderte Erhaltung des Kulturdenkmals (mit [roten] Ziegeln im Format „Biber“) die Klägerin als Verpflichtete i. S. v. § 10 Abs. 2 Nr. 3 DSchG unzumutbar belastet. Die Klägerin hat nicht nach § 10 Abs. 5 Satz 1 DSchG glaubhaft gemacht, weshalb es für sie unzumutbar gewesen sein sollte, das Dach mit Biberziegeln anstatt mit Frankfurter Pfannen und schwarzen Schindeln einzudecken. Allein der Umstand, dass deshalb voraussichtlich Mehrkosten von zwischen 30 und 50 % entstanden wären, genügt insoweit nicht. Bei der Abwägung aller Anforderungen gehen die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege den privaten Interessen der Klägerin vor.

Bei einem nicht genehmigungsfähigen Eingriff in ein Kulturdenkmal räumt § 9 Abs. 8 DSchG der Denkmalschutzbehörde hinsichtlich der Frage, ob und wie sie gegen diesen Zustand einschreitet, allerdings einen Ermessensspielraum ein. Zwar deutet die Wortwahl, dass der Pflichtige den ursprünglichen Zustand „wiederherzustellen hat“, zunächst auf eine gebundene Entscheidung hin. Allerdings folgt aus der weiteren Formulierung „nach Anordnung der Denkmalschutzbehörden“, dass die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes nicht in jedem Falle zu verlangen ist, sondern als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal eine Ermessensentscheidung der Behörde voraussetzt, bei der die Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen sind und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung Rechnung zu tragen ist.

Die Anordnung der Beklagten lässt aber keine Ermessensfehler erkennen. Insbesondere hat sie die Klägerin zu Recht als Bauherrin und damit als Handlungsstörerin in Anspruch genommen. Die Verpflichtung als Handlungsstörerin entfällt auch nicht dadurch, dass mittlerweile Eigentumswohnungen entstanden sind und

diese an Dritte weiterveräußert wurden. Ein nachträglich erfolgter Eigentumswechsel am Grundstück lässt die Eigenschaft als Handlungsstörer unberührt (vgl. Bay. VGH, Urt. v. 1.2.1996 26 CS 95.3969, JURIS). Lediglich zur Vollstreckung der streitigen Verfügung bedarf es vorangehenden, an die jeweiligen Eigentümer gerichteten vollziehbaren Duldungsverfügungen.

Die von der Beklagten verfügte Maßnahme ist auch nicht unverhältnismäßig. Der Klägerin musste - worauf die Beklagte zutreffend hingewiesen hat - spätestens seit dem am 9.12.1994 verfügten Baustopp damit rechnen, dass ihr Gebäude wesentlicher Bestandteil eines Denkmalsbereiches ist und deshalb sämtliche Sanierungsmaßnahmen der denkmalrechtlichen Genehmigung bedürfen. Dennoch hat sie die hier in Rede stehende Dacheindeckung ohne die erforderliche denkmalrechtliche Genehmigung - auf eigenes Risiko - ausgeführt.

Der angefochtene Bescheid verletzt schließlich auch nicht den Gleichbehandlungsgrundsatz. Insbesondere kann die Klägerin nicht mit Erfolg einwenden, andere Gebäude innerhalb des Denkmalsbereichs, insbesondere in der näheren Umgebung, seien ebenfalls mit Frankfurter Pfannen eingedeckt, so dass das Vorgehen der Beklagten ihr gegenüber als willkürlich erscheine. Zwar darf die Denkmalschutzbehörde nicht nur in Einzelfällen gegen denkmalrechtswidrige Zustände vorgehen und diese im Übrigen dulden. Erforderlich ist aber nicht, dass sie flächendeckend gleichzeitig gegen sämtliche Anlagen derselben Art vorgeht. Hierzu hat die Beklagte mit Schriftsatz vom 26.10.1999 vorgetragen, dass gegen weitere Eigentümer, die die Dacheindeckung in Frankfurter Pfanne ausgeführt haben, Verfahren eingeleitet worden seien. Hieran hat die Kammer keine durchgreifenden Zweifel. Dass die Beklagte gerade den Fall der Klägerin zum Anlass genommen hat, die Wiederherstellung der ursprünglichen Dacheindeckung zu verlangen, erscheint insbesondere im Hinblick darauf sachgerecht (und deshalb nicht willkürlich), dass sich das Gebäude der Klägerin an einer besonders exponierten Ecklage befindet und eine besonders prägende Wirkung auf die Umgebung ausübt. Deshalb besteht für umliegende Grundstücke auch eine besondere Vorbildwirkung. Hinsichtlich der in der Nähe gelegenen Schule, der eine noch viel prägendere Wirkung zukommt, hat die Beklagte indessen darauf hingewiesen, dass die Eindeckung nicht in (aus Beton bestehenden) Frankfurter Pfannen sondern in so genannten Krempziegeln (und teilweise auch Biberziegeln) ausgeführt ist, die sämtlich aus Ton hergestellt werden. Gerade die Materialgerechtigkeit, der - wie bereits dargelegt - wesentliche Bedeutung zukommt, ist dort nicht betroffen. Auch insoweit bestehen mithin Unterschiede zu dem Gebäude der Klägerin.

Die auf den §§ 53, 56 und 59 SOG beruhende Androhung eines Zwangsgeldes ist schließlich rechtlich nicht zu beanstanden, insbesondere erscheint auch die Höhe von

10 000,00 DM angesichts des bisherigen Verhaltens der Klägerin und der prägenden Wirkung des Gebäudes nicht unangemessen.

Anmerkung Eberl in EzD