

Veränderung Abwägung NdsOVG Urteil vom 17.5.1995 1 L 2303/94, NVwZ 1996, 1235

Bei der Beurteilung der Beeinträchtigung eines Kulturdenkmals ist auch das Maß der Beeinträchtigung des Denkmals ins Verhältnis zu den Nachteilen zu setzen, die dem Eigentümer aus der Versagung der Genehmigung erwachsen würden.

Zum Sachverhalt

Die Kl. beehrte eine Genehmigung für die Anbringung von zwei Gelenkmarkisen an ihrem Fachwerkhaus in der P.-Straße in der historischen Altstadt von G. Das aus dem 17. Jahrhundert stammende Gebäude ist mehrfach verändert worden. Nach den Darlegungen des beigeladenen Instituts ist davon auszugehen, daß das Erdgeschoß bereits vor dem in den Bauakten dokumentierten Zeitraum - also vor 1885 - umgebaut wurde, denn die in den ältesten Bauzeichnungen von 1895 wiedergegebene Gefacheinteilung entsprach nicht mehr im Entstehungszeitpunkt gebräuchlichen Bauweise. 1895 wurden die Dachvorbauten genehmigt (ein „Erker“ und zwei „Lucarden“). Mit zwei Genehmigungen aus dem Jahr 1930 verlegte der ehemalige Eigentümer die zuvor etwa in der Mitte des Hauses angeordnete Eingangstür als große Doppeltür auf die (von der Straße her gesehen) linke Seite und ersetzte das Fachwerk in der Erdgeschoßfassade durch eine massive Wand. 1990 erwarb die Kl. das Gebäude. Sie richtete im Erdgeschoß ein Ladengeschäft für Trachtenmoden ein, wobei die Straßenfront im Einvernehmen mit den Denkmalschutzbehörden im Hinblick auf die senkrechte Gefacheinteilung wieder dem Originalzustand aus dem 17. Jahrhundert angenähert wurde. Das mittlere Erdgeschoßfach und das Gefach rechts außen werden von Türen eingenommen, die übrigen fünf Gefache von türhohen Schaufenstern. Im August 1991 beantragte die Kl. die Genehmigung für die Anbringung von zwei Gelenkmarkisen aus eloxiertem Aluminium mit weißer Tuchbespannung jeweils links und rechts der Eingangstür. Das beigeladene Amt erteilte sein Einvernehmen mit der Maßgabe, daß über den Schaufenstern jeweils nur Einzelmarkisen angebracht würden. Die Bekl. schlug der Kl. demgemäß mit Schreiben vom 12.9.1991 folgende Lösung vor: „Neben dem Eingang links über die 3 Schaufenster bzw. rechts davon über die zwei Schaufenster wird jeweils auf den Schaufensterriegeln die Antriebsachse für 3 bzw. 2 Markisenbespannungen aufgereiht; jede Bespannungsbahn hat die Breite der darunter befindlichen Schaufensterbreite, so daß die Fachwerkstützen zwischen und an den Enden jeweils nicht überdeckt sind“. Die Kl. hielt an ihrem Antrag fest, weil sie durch die Sonneneinstrahlung großen Schaden an den ausgestellten Waren erleide. Mit dem angefochtenen Bescheid vom 13.3.1992 lehnte die Bekl. den Antrag im Einvernehmen mit dem beigeladenen Amt jedoch ab, weil das Gebäude ein Baudenkmal sei.

Die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage blieb erfolglos. Beim OVG hatte der Hilfsantrag für zwei durchgehende Markisen mit farblicher Unterteilung entsprechend dem Fachwerk Erfolg.

Auszug aus den Gründen

(...)

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 DSchG NI bedarf einer Genehmigung der Denkmalschutzbehörde, wer ein Kulturdenkmal i. S. des § 3 DSchG NI verändern will. Unter welchen Voraussetzungen eine Veränderung zugelassen werden kann, ergibt sich aus § 10 Abs. 3 Satz 1 DSchG NI i. V. mit § 6 Abs. 2 DSchG NI; danach dürfen Kulturdenkmale nicht so verändert werden, daß ihr Denkmalwert beeinträchtigt wird. Der Senat legt für die Beurteilung der Fragen, ob es sich im Einzelfall um ein Baudenkmal handelt und wie sich die beabsichtigte Veränderung auf den Denkmalwert auswirkt, in erster Linie die Stellungnahme des beigeladenen Instituts für Denkmalpflege zugrunde, das das zur denkmalschutzrechtlichen Beurteilung erforderliche Fachwissen regelmäßig in sachgerechter Weise vermittelt (vgl. *Senat*, BauR 1995, 85, im Anschluß an OVG Lüneburg, NVwZ 1988, 1143). Er folgt im vorliegenden Fall den überzeugenden mündlichen Darlegungen des Vertreters des beigeladenen Instituts zum Denkmalwert des Gebäudes selbst und seiner Einbettung in den historischen Ortskern, zumal auch die Kl. seinen Bewertungen insoweit nicht entgegentreten ist. Hinsichtlich der Frage, ob die umstrittenen Markisen - jedenfalls in der mit dem Hilfsantrag umschriebenen Form - den Denkmalwert beeinträchtigen, gelangt der *Senat* unter den besonderen Umständen des Einzelfalles jedoch zu einem anderen Ergebnis als das beigeladene Institut.

Die Regelung des § 6 Abs. 2 DSchG NI darf trotz ihres scheinbar engen Wortlauts - auch vor dem Hintergrund des § 7 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 DSchG NI - nicht so ausgelegt werden, daß ausschließlich auf eine denkmalfachliche Bewertung abzustellen ist, die weder auf die Interessen des Eigentümers noch auf die Wertigkeit des jeweiligen Denkmals Rücksicht nimmt. Sie läßt vielmehr Raum dafür, das Maß der Beeinträchtigung des Denkmals ins Verhältnis zu den Nachteilen zu setzen, die dem Eigentümer aus der Versagung der Genehmigung erwachsen. Ein derart am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientiertes Verhältnis der Norm entspricht auch der tatsächlichen Praxis der Denkmalschutzbehörden. Dem *Senat* ist aus seiner langjährigen Befassung mit dieser Materie bekannt, daß in den Genehmigungsverfahren grundsätzlich versucht wird, die mit den Belangen des Denkmalschutzes möglicherweise kollidierenden wirtschaftlichen und sonstigen Interessen der Eigentümer von Baudenkmalern angemessen zu berücksichtigen und mit den Denkmalschutzbelangen in einen schonenden Ausgleich zu bringen. Anderenfalls entzöge sich der Denkmalschutz auch selbst seine Grundlage, zu welcher über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinaus ganz wesentlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Denkmaleigentümer gehört. Ein typisches Beispiel für eine Harmonisierung der Interessen des Denkmalschutzes und der wirtschaftlichen Interessen des Eigentümers ist gerade der vorliegende Fall, in welchem die vertikale Struktur der durch den Umbau von 1930 veränderten Fassade unter

Denkmalsgesichtspunkten in einer dem Original angenäherten Weise wiederhergestellt worden ist, gleichzeitig aber eine dem Original nicht entsprechende Ladenutzung mit Schaufenstern ermöglicht wurde.

Pragmatische Kompromisse dieser Art sollen durch § 6 Abs. 2 DSchG NI nicht verhindert werden (vgl. dazu auch Grosse–Suchsdorf/Schmaltz/Wiechert, BauO NI, 5. Aufl. 1992, § 6 DSchG NI Rn. 6), sondern liegen innerhalb des Wertungsrahmens, der durch den Begriff der Beeinträchtigung des Denkmalwertes eröffnet wird. Geboten ist danach nicht nur eine Prüfung, ob das Baudenkmal durch die Veränderung im Hinblick auf den jeweiligen Schutzgrund - also die geschichtliche, künstlerische, wissenschaftliche oder städtebauliche Bedeutung - überhaupt berührt wird (vgl. dazu Grosse–Suchsdorf/Schmaltz/Wiechert, § 6 DSchG NI Rn. 5), sondern auch, von welchem Gewicht diese Einwirkung im Verhältnis zur Bedeutung des Denkmals ist und ob sie auf nachvollziehbaren und verständlichen Nutzungswünschen des Eigentümers beruht. Jedenfalls bei einer nur unbedeutenden Schmälerung denkmalschützerischer Belange fordert das öffentliche Interesse i. S. des § 3 Abs. 2 DSchG NI nicht, daß die Interessen des Eigentümers ungeachtet ihres Gewichtes im Einzelfall stets zurückgestellt werden.

Das haben die Bekl. und das beige ladene Institut im vorliegenden Fall nicht verkannt, sondern eine Veränderung des Gebäudes durch Einzelmarkisen als genehmigungsfähig bezeichnet. Bereits darin liegt die Hinnahme einer Einwirkung auf das Denkmal, mit welcher das historische Erscheinungsbild des Fachwerkgebäudes verfremdet wird. Die Denkmalschutzbehörden haben also den Umstand, daß die in den Schaufenstern der Kl. ausgelegten Waren des Schutzes vor ungehinderter Sonneneinstrahlung bedürfen, durchaus nicht unberücksichtigt gelassen.

Der Senat meint gleichwohl daß die Belange des Denkmalschutzes zwar nicht generell in „Markisen–Fällen“ (anders z. B. die Ausgangssituation bei OVG Lüneburg, BRS 44 Nr. 124), wohl aber im vorliegenden Einzelfall noch weiter zurückzutreten haben. Dabei fällt zum einen ins Gewicht, daß die vertikalen Linien im Erdgeschoß, die durch die Markisen teilweise verdeckt würden, ohnehin erst durch den 1990 vorgenommenen Umbau rekonstruiert worden sind. Diese Umgestaltung versucht selbst den Eindruck zu erwecken, daß das Erdgeschoß in seinem historischen Originalzustand verblieben ist. Andererseits hat die Kl. durch diesen Umbau einen Zustand beseitigt, der einem den Belangen des Denkmalschutzes aufgeschlossenen Betrachter nach den vorliegenden Lichtbildern kaum erträglich gewesen sein kann, so daß der Gesamteindruck der historischen Altstadt auch bei zusätzlicher Anbringung der Markisen insgesamt erheblich verbessert worden ist.

Zum anderen sollen die Markisen unmittelbar über den Schaufenstern angebracht werden, so daß die vertikale Gliederung des Erdgeschoßes jedenfalls in dem darüber liegenden Teil seiner Gefache voll sichtbar bleibt. Das ist für den optischen

Gesamteindruck deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich die Stützbalken nur dort farblich in gleicher Weise von ihrer Umgebung abheben wie im Obergeschoß. Im Bereich der Schaufenster ist der Kontrast bei Tageslicht vor dem dunklen Hintergrund des Ladeninneren erheblich geringer.

Bei der danach ohnehin nur geringfügigen Behinderung der Sicht auf die vertikalen Gliederungselemente reicht es zur Wahrung des Gesamteindrucks aus, wenn diese vertikale Gliederung nicht durch Abstände zwischen Einzelmarkisen, sondern durch die farbliche Fortsetzung der Gefacheinteilung auf zwei durchgehenden Markisen aufgenommen und betont wird. Ein Unterschied zwischen diesen beiden Varianten dürfte ohnehin nur von einem Standpunkt direkt vor dem Geschäft erkennbar sein, nicht schon bei der Annäherung von den beiden Enden der P.–Straße. Da in der Mitte vor der Eingangstür eine erhebliche Lücke bleibt, kann auch die vordere Abschlußstange der Markisenkonstruktion keine dominierende horizontale Linie bilden.

Der zusätzliche Gewinn, den eine räumliche gegenüber einer nur farblichen Unterteilung der Markisen für den Denkmalschutz bringt, ist damit zu gering, als daß er die für die Kl. damit verbundenen Nachteile aufwäge. Zwar wären ihr die konstruktiven Erschwernisse und eventuelle höhere Kosten zuzumuten. Anders verhält es sich jedoch mit den Sonnenschäden an den in den Schaufenstern ausgestellten Modewaren. Obwohl der Vortrag der Kl. hierzu über das Vorzeigen einiger Beispiele hinaus wenig Substanz aufwies - es ließe sich in Fällen dieser Art etwa vorstellen, daß die Stellungnahmen von Fachverbänden eingeholt werden -, ist nachvollziehbar, daß gerade Kleidungsstücke und Lederwaren der von der Kl. vertriebenen Art nicht nur leicht ausbleichen, sondern damit auch sofort unverkäuflich werden, weil dieser Effekt nur die der Sonne zugewandten Teile der Kleidungsstücke erfaßt, so daß deutliche Farbunterschiede auftreten. Bei einer anderen Art von Laden mit weniger empfindlichen Waren hätte das Ergebnis dagegen auch anders ausfallen können.

Anmerkung Dieter J. Martin

1. Das Urteil entspricht weder dem Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz noch der herrschenden Meinung zum deutschen Denkmalrecht. Insbesondere darf der Leitsatz nicht verallgemeinert werden. Nach der Mehrzahl der Denkmalschutzgesetze (ausdrücklich z. B. § 9 Abs. 2 DSchG NW) ist in der Stufe der Prüfung der Denkmalverträglichkeit von Maßnahmen an Denkmälern ausschließlich auf die Frage der Intensität des Eingriffs in die Substanz und auf die Hinnehmbarkeit im Hinblick auf die Wertigkeit des zu beeinträchtigenden Denkmals abzustellen. Auch § 10 des niedersächsischen Gesetzes geht nicht darüber hinaus. Der Denkmalschutz ist ein öffentlicher Belang, der weitgehend dem öffentlichen Erhaltungsinteresse entspricht, das eine Sache erst zum Denkmal macht („Denkmalwürdigkeit“). Dieser öffentliche Belang kann zwar in Relation zu anderen öffentlichen Belangen wie z. B. den Brandschutz (siehe Entscheidung 2.2.4 Nr. 2) gesetzt werden; deshalb sehen einige Gesetze

ausdrücklich vor, daß im Einzelfall der Denkmalschutz gegen jeweils festzustellende andere öffentliche Belange abzuwägen ist und ggf. bei deren Überwiegen zurücktreten muß (vgl. z. B. § 9 Abs. 2 DSchG NW; § 15 Abs. 1 DSchG BB).

Daß der öffentliche Belang Denkmalschutz auch hinter subjektive private Rechte und Interessen zurückzutreten habe, ist oft das Wunschdenken von Maßnahmeträgern und ihren Rechtsvertretern. Wie oft wird vorgetragen, der Denkmalschutz behindere Investitionen, verhindere das Entstehen von Arbeitsplätzen, begrenze die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten eines Standortes und vieles andere mehr. Als weitere zu berücksichtigende private Belange werden Kosten, Unzumutbarkeit, unwirtschaftliche Flächenausnutzung usw. genannt. Alle diese Argumente können im Einzelfall dazu führen, daß einem Eigentümer bestimmte Erhaltungsmaßnahmen nicht oder nur gegen entsprechenden Ausgleich (z. B. Steuervorteile) **zugemutet** werden können. Diese Frage ist aber scharf zu scheiden von der Rechtsfrage der Genehmigungsfähigkeit von Eingriffen in ein Denkmal. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat dies bereits vor vielen Jahren herausgearbeitet und in ständiger Rechtsprechung bestätigt (BayVGH, U. v. 12.6.1978, 71 XV 76, BayVBl. 1979, 118, 119). Private Belange können nur in besonders gelagerten Einzelfällen in die Abwägung einbezogen werden. Unberücksichtigt bleiben insbesondere in der Regel private Rechte Dritter an einem Denkmal. Im Hinblick auf den Rechtscharakter von Baugenehmigung und Erlaubnis als dinglicher Verwaltungsakt ist regelmäßig die Vermischung der bau- und denkmalrechtlichen Fragen mit den subjektiven Elementen einer Zumutbarkeitsprüfung unzulässig. Eine Grenze dürfte die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG sein, wenn durch die Versagung einer Genehmigung jegliche Privatnützigkeit eines Denkmals aufgehoben werden sollte, ohne daß gleichzeitig entsprechende Kompensationsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Somit ist im Grundsatz davon auszugehen, daß subjektive Verhältnisse und Rechte im Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren keine Rolle spielen können. Dies entspricht auch der ständigen Rechtsprechung im Baurecht. Soweit zur Rechtslage.

2. Daß in der Praxis Eigentümer, Denkmalschutz- und Denkmalfachbehörden versuchen werden, zu möglichst einvernehmlichen Lösungen zu kommen, steht auf einem anderen Blatt. Der von politischer Seite häufig angemahnte „Denkmalschutz mit Augenmaß“ entspricht der Lebenserfahrung, daß gegenseitiges Nachgeben zu allseitigen Erfolgserlebnissen und zur Zufriedenheit mit oft bedenklichen Kompromissen führt. Dies ist, soweit es die Behörden anlangt, eine Frage der Verwaltungskunst. Gerichte sollten sich außerhalb von Vergleichsverhandlungen hüten, ihre Berufung zur Rechtsprechung durch Eingriffe in diese Domäne der Verwaltung unvertretbar zu überschreiten. Der Versuch des Niedersächsischen Obergerichts, das mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtlich zu verbrämen, wird letztlich durch die

Formulierung „pragmatischer Kompromiß“ bloßgestellt, der die Grenzüberschreitung bezeugt.

In Teufels Küche bringt sich das Gericht, wenn es schließlich frei über Einzelfragen der Gestaltung der Markisen im Verhältnis zur neuen Gefacheinteilung des Fachwerkhauses und zum Lichteinfall auf die ausgestellten Lederwaren argumentiert und daraus letztlich seine rechtlichen Erkenntnisse zieht, wegen des möglichen Ausbleichens der Ware müsse an dem Denkmal eine Markise angebracht werden! Das Gericht hat damit weder dem Denkmalschutzgedanken noch dem Selbstverständnis der zweiten Gewalt gedient.