

Bei der Ermessensentscheidung über einen Antrag auf Abbruch eines Baudenkmals, das sich in schlechtem baulichen Zustand befindet, hat die Behörde insbesondere zu berücksichtigen, ob das Baudenkmal überhaupt einer geeigneten und dem Betroffenen zumutbaren künftigen Nutzung zugeführt werden kann und ob im Interesse der Erhaltung des Baudenkmals das Risiko einer Belastung zum einen des Betroffenen bis zur Zumutbarkeitsschwelle des Art. 4 DSchG, zum anderen des Entschädigungsfonds eingegangen werden soll.

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof Urteil vom 8.5.1989 14 B 88.02426, rechtskräftig, veröffentlicht in NVwZ-RR 1990, 452 = EzD 1.1 Nr. 14 mit Anm. Eberl

Zum Sachverhalt

Der Kl. ist Eigentümer eines Grundstücks, auf dem sich ein aus dem 17./18. Jahrhundert stammendes erdgeschossiges Wohnstallhaus mit hohem steilen Satteldach und giebelseitigem Eingang, an das jüngere Anbauten angefügt sind, befindet. Auf Grund einer Besichtigung stellte das Hochbauamt der Bekl. 1983 fest, das Gebäude befinde sich in einem soweit fortgeschrittenen Zustand der Auflösung, dass eine Instandsetzung nicht mehr möglich sei und einem Neubau gleichkomme. Unter dem 23.10.1985 führte das Landesamt für Denkmalpflege der Bekl. gegenüber aus, das Gebäude (Kernbau) sei als ehemaliges Wohnstallhaus des 17./18. Jahrhunderts aus baukünstlerischen, städtebaulichen und volkskundlichen Gründen ein Baudenkmal. Der Kernbau mache trotz der Verwahrlosung infolge der seit längerem fehlenden Nutzung einen noch recht soliden Eindruck. Ein Abbruch wurde abgelehnt. 1986 beantragte der Kl. bei der Bekl., ihm die Baugenehmigung für den Abbruch des gesamten Baubestandes sowie für den Neubau eines Einfamilienwohnhauses zu erteilen. Mit Bescheid vom 26.8.1986 lehnte die Bekl. den Bauantrag ab. Zur Begründung bezog sie sich im Wesentlichen auf die Stellungnahme des Landesamtes für Denkmalpflege vom 23.10.1985. Die Klage blieb auch in der Berufungsinstanz ohne Erfolg.

Aus den Gründen

Das ehemalige Wohnstallhaus (Kernbau) ist ... ein Baudenkmal i. S. d. Art. 1 Abs. 1, 2 DSchG. Es ist eine bauliche Anlage aus vergangener Zeit, deren Erhaltung wegen ihrer volkskundlichen, bau- und stadtgeschichtlichen, baukünstlerischen sowie städtebaulichen Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit liegt. Hiervon ist das Gericht auf Grund der nachvollziehbaren gutachtlichen Stellungnahmen des Landesamtes für Denkmalpflege vom 23.10.1985 und 12.10.1987 i. V. m. den

Erläuterungen, die der Vertreter des Landesamtes in der mündlichen Verhandlung anhand der vorliegenden Lichtbilder abgegeben hat, überzeugt. Das aus dem 17./18. Jahrhundert stammende Wohnstallhaus weist besondere Ausstattungsmerkmale (insbesondere Spunddecken) auf. Seine Fachwerkkonstruktion und Grundrissstruktur mit giebelseitigem Eingang gehen auf das 13./14. Jahrhundert zurück. Im Stadtgebiet ist offenbar kein ähnliches Haus bekannt, selbst in größerem Umkreis ist diese frühe Gebäudeform nur noch höchst selten anzutreffen. Das vormalige Bauernhaus aus Alt-E. Zeit hat den Stadtbrand von 1706 wie auch den Neuaufbau der Stadt in barocker (giebelloser) Form überstanden und belegt an seinem herausgehobenen Standort ... nacherlebbar die Stadtentwicklung.

Die Behörden haben ... zutreffend erkannt, dass gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands sprechen. Ob derartige Gründe vorliegen, ist gerichtlich uneingeschränkt überprüfbar. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff auf der Tatbestandsseite der Norm, der mit Ermessen auf ihrer Rechtsfolgeseite gekoppelt ist, also nicht um eine (einheitliche) Ermächtigung zu einer Ermessensausübung, die sich an dem unbestimmten Rechtsbegriff auszurichten hat (vgl. hierzu Gemeinsamer Senat BVerwGE 39, 355 [362 f.] = NJW 1972, 1411). Auch dann, wenn gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands sprechen, kann je nach Fallgestaltung durchaus Raum für Verwaltungsermessen bleiben, nämlich zum einen unter dem Blickwinkel beachtlicher Belange des Betroffenen, dessen Schutz Art. 6 DSchG gleichrangig dient, wie auch wegen möglicherweise bestehender gegenläufiger öffentlicher Interessen (s. in diesem Zusammenhang auch die unter Art. 20 und 21 DSchG geregelte Entschädigungspflicht zu Lasten des Entschädigungsfonds).

Erfolglos wendet der Kl. ein, das Baudenkmal sei nicht erhaltungsfähig. Ob ein Baudenkmal aus tatsächlichen Gründen in naher Zukunft unabwendbar dem Verfall anheim gegeben ist oder ob bei seiner Sanierung mangels genügend verbleibender originaler Substanz eine bloße Rekonstruktion entstünde, der keine Denkmaleigenschaft mehr zukäme (s. hierzu BayVGH, BayVBl. 1987, 597 = BauR 1987, 189), ist allerdings im vorliegenden Zusammenhang beachtlich. Falls nämlich ein Baudenkmal aus diesen ausschließlich objektbezogenen Gründen nicht erhaltungsfähig ist, so können nicht gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands sprechen (vgl. hierzu BayVGH, VGH n. F. 32, 9 = BayVBl. 1979, 118, wonach die Frage, ob ein Baudenkmal erhalten werden kann oder „aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen dem Untergang geweiht ist“, in die Prüfung der behördlichen Ermessensentscheidung einzubeziehen ist; ebenso BayVGH, BayVBl. 1986, 399 = BRS 44 Nr. 125 vom 25.10.1985, 26 B 82 A. 1664, mit dem Zusatz, dass in einem derartigen Fall eine Ermessensbindung zugunsten eines Abbruchs in Betracht kommt). Der Einwand des Kl. ist jedoch sachlich nicht begründet. (Wird ausgeführt).

Der Vertreter des Landesamtes für Denkmalpflege hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, durch die Instandsetzung werde das Gebäude in seiner Eigenschaft als Baudenkmal selbst dann nicht in Frage gestellt, wenn die originale Substanz an einigen Stellen bis zu etwa 50 % ausgewechselt werden müsse. Das Gericht macht sich die Stellungnahme des Landesamtes, das die staatliche Fachbehörde für alle Fragen des Denkmalschutzes ist und die Aufgabe hat, in allen Angelegenheiten des Denkmalschutzes fachlich zu beraten und Gutachten zu erstatten (Art. 12 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Sätze 1 u. 3 Nr. 5 DSchG), auch insoweit zu eigen.

Wird beabsichtigt, ein Baudenkmal vollständig abzurechen, so gehen notwendigerweise alle Gesichtspunkte, auf denen die Bedeutung des Baudenkmal (einschließlich seines Seltenheitswerts) beruht, in die Prüfung ein, ob gewichtige Gründe des Denkmalschutzes i. S. d. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG vorliegen (BayVGH, Urteil vom 19.10.1981 82 XIV 78). Die vorstehenden Darlegungen zur Denkmaleigenschaft des Kernhaus und zu seiner Erhaltungsfähigkeit belegen zugleich, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen dafür vorliegen, den Abbruch versagen zu können. Es braucht nicht erörtert zu werden, ob eine auf Art. 6 DSchG gestützte Versagung nur in Betracht kommt, „wenn dem Objekt eine gegenüber den Maßstäben des Art. 1 DSchG gesteigerte Bedeutung zuerkannt werden kann“ (BayVGH, BayVBl. 1986, 399 = BRS 44 Nr. 125). Angesichts dessen, dass das Wohnstallhaus nach Art und Alter im Stadtgebiet einzigartig ist und zudem an einer exponierten Stelle steht, kann nicht zweifelhaft sein, dass gewichtige Gründe des Denkmalschutzes gegen seinen Abbruch sprechen.

Die Begründung des Bescheids vom 26.8.1986 lässt nicht erkennen, ob die Bekl. das somit eröffnete Ermessen, die Baugenehmigung zu versagen, überhaupt gebraucht hat. Hierauf kommt es jedoch nicht an. Kraft des Widerspruchs war die Regierung ... befugt, den angefochtenen Bescheid auf seine Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit nachzuprüfen (§ 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO) und das Ermessen auszuüben (s. hierzu auch Art. 45 Abs. 1 Nr. 2 Abs. 2 BayVwVfG). Die Widerspruchsbehörde hat die gesetzlichen Grenzen des Ermessens nicht überschritten und von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht (s. § 114 VwGO). Sie hat die für den Abbruch sprechenden privaten Interessen des Kl. hinreichend mit den gewichtigen Gründen des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes abgewogen. Die behördliche Entscheidung trägt sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG, wie sie in Art. 6 DSchG Ausdruck gefunden haben, Rechnung und entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch in seiner spezifisch eigentumsrechtlichen Ausprägung.

Der Kl. hatte bereits im Widerspruchsverfahren in den Mittelpunkt seiner Ausführungen gestellt, eine Altbausanierung würde ihn, verglichen mit den Aufwendungen für den geplanten Neubau, wirtschaftlich unverhältnismäßig belasten. An dieser Einlassung ist zunächst bedeutsam, was der Kl. nicht anspricht. Bei der

Ermessensentscheidung nach Art. 6 DSchG ist zugunsten des Betroffenen insbesondere zu berücksichtigen, ob das Baudenkmal überhaupt einer geeigneten, ihm zumutbaren Nutzung zugeführt werden kann oder ob es gleichsam nur als Museum bestehen bleibt (s. hierzu Art. 5 DSchG; BayVGH, BayVBl. 1986, 399). Bereits im Widerspruchsverfahren hatte jedoch nicht im Streit gestanden, dass das Baudenkmal - insoweit durchaus den Vorstellungen des Kl. entsprechend - künftig insgesamt privaten Wohnzwecken dienen kann ...

Seinem Haupteinwand, die Instandsetzung des Baudenkmals könne ihm nicht zugemutet werden, hat die Widerspruchsbehörde entgegnet, hierauf komme es nicht an. Diese Einlassung ist nach Lage der Dinge im Ergebnis nicht zu beanstanden. Der Senat hält an der Rechtsprechung fest, dass im Rahmen der Ermessensentscheidung nach Art. 6 DSchG über die Zulässigkeit eines Abbruchs nicht maßgeblich darauf abzustellen ist, ob dem Betroffenen die Instandsetzung gem. Art. 4 DSchG zugemutet werden kann (BayVGH, BayVBl. 1979, 118; BayVGH, Urteil vom 8.12.1986 14 B 84 A.1511; Urteil vom 13.10.1988 2 B 88.00177; im Ergebnis ebenso BayVGH, BayVBl. 1986, 399 sowie BayVGH, Urteil vom 25.10.1985 26 B 82 A.1664 und vom 17.2.1987, 1 B 85 A.1601, wonach diese Frage „grundsätzlich“ außer Betracht zu bleiben hat). Der BayVerfGH hat in seinem Beschluss vom 15.5.1981 (BayVBl. 1981, 429) festgestellt, dass eine dahingehende Auslegung und Anwendung des Art. 6 DSchG vertretbar ist, also das Grundrecht auf Eigentum (Art. 103 BayVerf.) nicht verletzt. Diese Auslegung wirft auch keine bundesrechtlichen Zweifel auf (BVerwG, Urteil vom 10.4.1987 4 B 70/87). Die im Urteil des VGH vom 12.6.1978 (BayVBl. 1979, 118) hierzu gegebene Begründung erweist sich nach wie vor als stichhaltig:

„Der Gesetzgeber hat die Hauptanliegen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ausdrücklich in verschiedenen Rechtsvorschriften und durch verschiedene Verfahren geregelt. Während sich die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands nach Art. 6 DSchG bestimmt, ist über die Zumutbarkeit von Erhaltungsmaßnahmen im Rahmen des Art. 4 DSchG zu entscheiden.

Bei der Zumutbarkeitsprüfung gem. Art. 4 DSchG sind die Instandsetzungskosten den Einkommens- und Vermögensverhältnissen des Betroffenen gegenüberzustellen. Es ist im Einzelfall denkbar, dass nach Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse eines Eigentümers diesem die erforderlichen Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nicht zugemutet werden können. Das führt aber keinesfalls dazu, dass dann eine beantragte Abbruchgenehmigung nach Art. 6 Abs. 2 und 3 DSchG erteilt werden muss bzw. eine vorausgegangene Versagung der Abbruchgenehmigung dadurch rechtswidrig wird. Durch die in Art. 4 DSchG vorgesehenen Maßnahmen ist vielmehr auch in einem solchen Fall die Erhaltung des Baudenkmals unabhängig von der subjektiven Leistungsfähigkeit des Eigentümers sichergestellt, notfalls durch Inanspruchnahme des hierfür und für Entschädigungen bei enteignenden Maßnahmen geschaffenen Entschädigungsfonds (vgl. Art. 4 Abs. 3 Satz 3, 21 DSchG).“

Mit seinem Einwand, der denkmalbedingte Mehraufwand sei ihm finanziell nicht zuzumuten, verkennt der Kl., dass er kraft Gesetzes (Art. 4 DSchG) zur Erhaltung seines Baudenkmals ohnehin nur insoweit verpflichtet ist, als ihm dies zumutbar ist. Soweit Aufwendungen des Kl. zur Erhaltung (Instandsetzung) und Unterhaltung des Baudenkmals unter Berücksichtigung staatlicher und kommunaler Zuschüsse (s. hierzu Art. 22 DSchG) in einem anhaltenden Missverhältnis zum realisierbaren Nutzwert des Baudenkmals stehen sollten (zu diesem Maßstab s. im Gefolge von BGHZ 72, 211 [221] = NJW 1979, 210 BayVGH, Urteil vom 5.5.1980 14 CS 80 A.99; BayVGH, BayVBl. 1987, 386 und Urteil vom 25.9.1987 14 B 86.02814; ebenso BWVGH, VBIBW 1987, 66), ist der Kl. gerade nicht verpflichtet, erforderliche Maßnahmen auf eigene Kosten durchzuführen. Nimmt eine Denkmalschutzbehörde erforderliche Maßnahmen gem. Art. 4 Abs. 3 DSchG anstelle des Eigentümers unmittelbar selbst vor, trägt der Entschädigungsfonds (Art. 21 Abs. 2 DSchG) die Kosten, soweit der Eigentümer mangels Zumutbarkeit nicht zur Erhaltung verpflichtet ist. Der Gesetzgeber hat darüber hinaus bei Erlass von Anordnungen nach Art. 4 Abs. 2 DSchG im Vorfeld dessen, was der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG fordert, zugunsten der Betroffenen die Berücksichtigung ihrer sonstigen Aufgaben und Verpflichtungen vorgeschrieben. Diese Ausgestaltung des Art. 4 DSchG entlastet die Ermessenshandhabung nach Art. 6 DSchG mit der Folge, dass die Behörden im Verfahren nach Art. 6 DSchG in aller Regel nicht gehalten sind, den denkmalbedingten Mehraufwand zu ermitteln und bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Dies wäre im Übrigen in diesem Verfahren schon deshalb schwierig, weil sich die Sanierungskosten ohne ein konkretes Konzept nicht überblicken lassen, von einem Bauwerber, der den Abbruch betreibt, aber nicht ohne weiteres erwartet werden kann, parallel hierzu und seinen Vorstellungen zuwiderlaufend ein Sanierungskonzept vorzulegen und behandlungsfähige Zuschussanträge zu stellen. Der vorliegende Sachverhalt ist nur scheinbar anders gelagert. Der Vergleichsberechnung des Kl. liegen Vorhaben zugrunde, die schon hinsichtlich ihres umbauten Raums nicht vergleichbar sind; Zuschussanträge fehlen. Freilich wird eine Behörde im Interesse einer gütlichen Lösung bzw. der Akzeptanz ihrer Entscheidung gut daran tun zu versuchen, mit dem Bauwerber vorab zu klären, welches Sanierungskonzept seinen Vorstellungen wie auch den Belangen des Denkmalschutzes entspricht, inwieweit die hierfür erforderlichen Sanierungskosten den Bauwerber treffen und in welcher Höhe sich Gebietskörperschaften beteiligen.

Wenn auch die unter Art. 4 DSchG getroffene landesrechtliche Regelung die behördliche Prüfung, ob dem Betroffenen die Versagung einer Abbruchgenehmigung zumutbar ist, weitgehend entlastet, können, was die wirtschaftlichen Belange des Betroffenen angeht, je nach Einzelfall ermessenserhebliche Sachverhalte verbleiben. Eine Behörde, die dem Betroffenen verbietet, ein gegenwärtig nicht nutzbares sanierungsbedürftiges Baudenkmal abzubrechen, stellt damit die Weiche für die Erhaltung des Baudenkmals mit allen sich hieraus ergebenden Folgen. Demgemäß kann es für die behördliche Ermessensentscheidung eine Rolle spielen, ob die

Bedeutung des Baudenkmals es rechtfertigt, das Risiko einer Belastung des Betroffenen bis zur Zumutbarkeitsschwelle des Art. 4 DSchG hinzunehmen (ebenso BayVGH, BayVBl. 1986, 399). Je nach Fallgestaltung kann sich hiermit einhergehend zugleich eine Prüfung als erforderlich erweisen, ob und gegebenenfalls inwieweit sich bei einer Versagung der Abbruchgenehmigung - sofern nicht durch freiwillig gewährte Leistungen aus öffentlichen Mitteln (Art. 22 DSchG) vorweg abgefangen - das Risiko einer Belastung des Entschädigungsfonds abzeichnet. Nach der Begründung zum Entwurf des Denkmalschutzgesetzes (LT-Dr 7/2033 S. 9) sollte nämlich durch die Schaffung von Ermessenstatbeständen jegliche Finanzierungsautomatik ausgeschaltet werden.

Unter beiden Gesichtspunkten erweist sich die Entscheidung der Widerspruchsbehörde als rechtmäßig. Irgendwelche besonderen privaten Umstände, die ungeachtet des in Art. 4 DSchG gezogenen Zumutbarkeitsrahmens für die vorliegende Entscheidung hätten bedeutsam sein können, hatte der Kl. nicht vorgebracht noch sind sie sonst ersichtlich. Damit genügte es, dass der Widerspruchsbehörde bei ihrer Entscheidung das Risiko einer (gem. Art. 4 DSchG zumutbaren) Belastung des Kl. infolge absehbarer Erhaltungsmaßnahmen vor Augen stand. Dass dies der Fall war, ergibt sich daraus, dass ihr die Vergleichsberechnung des Kl. vorlag. Angesichts des wiederholten und nachhaltigen Eintretens des Landesamts für Denkmalpflege zugunsten einer Erhaltung des bedrohten Baudenkmals bestand für die Widerspruchsbehörde auch kein hinreichender Anlass, in der Begründung ihrer Ermessensentscheidung darauf einzugehen, dass bei der Sanierung - soweit diese nicht unmittelbar oder mittelbar aus öffentlichen Mitteln gefördert wird - möglicherweise ein denkmalbedingter Mehraufwand zu Lasten des Entschädigungsfonds entsteht. Aus demselben Grund brauchte der Kl. auch nicht zu befürchten, nach Versagung der Abbruchgenehmigung ohne Hilfe durch die öffentliche Hand gewissermaßen sich selbst überlassen zu sein, also sein Baudenkmal nicht durch einen Neubau ersetzen zu dürfen, aber mangels Mitfinanzierung aus öffentlichen Mitteln auch nicht sanieren zu können.