

Baden–Württembergischer Verwaltungsgerichtshof Urteil vom 10.10.1989 1 S 736/88 Rechtskräftig Veröffentlicht in BRS 49, 344, EzD 2.1.2 Nr. 30

Leitsätze

- 1. Das öffentliche Interesse an der Erhaltung eines Kulturdenkmals, dessen exemplarischer Wert zur Dokumentation armseliger Wohnverhältnisse im 18. Jahrhundert durch erforderliche Umbaumaßnahmen nachhaltig beeinträchtigt würde, ist gering (hier: kleinbäuerliches Einhaus).**
- 2. Die gesteigerte denkmalschutzrechtliche Erhaltungspflicht der Gemeinden steht unter dem Vorbehalt, dass ein daraus resultierender Eingriff in ihr Selbstverwaltungsrecht verhältnismäßig ist.**
- 3. Den Belangen des Denkmalschutzes kommt gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde kein genereller Vorrang zu. Die Denkmalschutzbehörde darf ihre Zustimmung zu einem Abbruchvorhaben nur versagen, wenn das Interesse an der Erhaltung des Kulturdenkmals gegenüber den durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützten Belangen der Gemeinde im konkreten Fall überwiegt.**

Zum Sachverhalt

Die klagende Gemeinde erwarb 1983 das bebaute Grundstück zum Zwecke des Abbruchs zum Kaufpreis von 75 000 DM. Das im Ortsinnern liegende Anwesen besteht aus einem kleinbäuerlichen Einhaus mit massivem Sockelgeschoss, Fachwerkbügelgeschoss und Satteldach nebst angebauter Scheune und wurde im Jahre 1765 oder 1767 erbaut. Das Gebäude ragt mit mehr als der Hälfte seiner Grundfläche in den natürlichen Verlauf der etwa 6 m breiten Straße, so dass diese in einer Länge von rund 18 m auf 2,5 bis 4 m verengt wird. Mit seinem Abbruch will die Klägerin die örtlichen Verkehrsverhältnisse verbessern.

Die Kl. beantragte beim Landratsamt die Abbruchgenehmigung. Das vom Landratsamt - Baurechtsbehörde - angehörte Landesdenkmalamt vertrat die Auffassung, bei dem Gebäude handele es sich um ein Kulturdenkmal, an dessen Erhaltung aus vornehmlich heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse bestehe.

Das Landratsamt übernahm diese Beurteilung und lehnte den Bauantrag mit der Begründung ab, dass das Landesdenkmalamt die erforderliche Zustimmung versagt habe. Widerspruch und Klage hatten keinen Erfolg. Der VGH änderte das Urteil des VG, hob die Bescheide des Landratsamts und des Regierungspräsidiums auf und verpflichtete die Bekl., die Genehmigung zum Abbruch zu erteilen.

Aus den Gründen

... Dem Abbruchvorhaben stehen von der Baurechtsbehörde zu prüfende Vorschriften nicht entgegen (§ 59 Abs. 1 Satz 1 LBO). Die erforderliche Zustimmung der Denkmalschutzbehörde (§§ 7 Abs. 3, 8 Abs. 1 Nr. 1 DSchG) wurde zu Unrecht versagt. Als zuständige untere Denkmalschutzbehörde (§§ 3 Abs. 1 Nr. 3, 7 Abs. 4 Satz 1 DSchG) war das Landratsamt verpflichtet, die denkmalschutzrechtliche Zustimmung zum Abbruch zu erteilen.

In teilweiser Übereinstimmung mit dem VG, der Auffassung des Bekl. und den gutachtlichen Stellungnahmen des Sachverständigen geht der Senat davon aus, dass das fragliche Gebäude denkmalfähig ist, weil sich für seine Erhaltung heimatgeschichtliche Gründe anführen lassen (1.). Diese rechtfertigen es noch, das Gebäude für denkmalwürdig zu halten; allerdings ist nach dem Ergebnis des Augenscheins und der Anhörung des Sachverständigen das Bauwerk nicht als Kulturdenkmal von hohem Rang einzustufen, so dass das öffentliche Interesse an seiner Erhaltung (§ 2 Abs. 1 DSchG) von geringem Gewicht ist (2.). Die Versagung der Zustimmung zum Abbruch ist gleichwohl deshalb rechtswidrig, weil weder die Erhaltung des Kulturdenkmals „als Substanz“ noch seine denkmalgerechte Instandsetzung der Klägerin i. S. des § 6 Satz 1 DSchG zuzumuten ist (3.).

1. Die Schutzfähigkeit des Gebäudes lässt sich allein auf heimatgeschichtliche Gründe stützen. Zwar gehen die angefochtenen Bescheide im Anschluss an die Stellungnahme des Landesdenkmalamts von der Eigenschaft als Kulturdenkmal „vornehmlich“ von heimatgeschichtlichen Gründen aus, doch kommen andere gesetzliche Schutzgründe hier nicht in Betracht. Ein wissenschaftliches Interesse an dem Gebäude besteht weder aus dokumentarischen noch aus sonstigen Gründen. (Wird ausgeführt.) Auch aus künstlerischen Gründen lässt sich das Gebäude, sein gegenwärtig desolates Erscheinungsbild hinweggedacht, nicht als Kulturdenkmal anerkennen. (Wird ausgeführt.)

Dagegen sprechen heimatgeschichtliche Gründe für eine Erhaltung des Gebäudes, weil es in seiner Bauweise und früheren Nutzung über die Wohnverhältnisse im 18. Jahrhundert, die städtebauliche Entwicklung von S. in und seit dieser Zeit sowie durch seinen örtlichen Bezug zum sogenannten St.–Hafen, einem das Ortsbild in diesem Bereich prägenden Gebäude, manches aussagt. (Wird ausgeführt.)

2. Indessen ergibt die erforderliche Abwägung der denkmalpflegerischen Belange, dass das öffentliche Interesse an der Erhaltung des kleinbäuerlichen Einhauses von geringem Gewicht ist.

Neben der Denkmalfähigkeit einer Sache verlangt § 2 Abs. 1 DSchG ein öffentliches Interesse an ihrer Erhaltung. Dieses (selbständige) Tatbestandsmerkmal des Denkmalbegriffs (s. die Nachw. bei Moench, NVwZ 1988, 304, 305) setzt nach allgemeiner Ansicht voraus, dass die Denkmaleigenschaft einer Sache und die Notwendigkeit ihrer Erhaltung in das Bewusstsein der Bevölkerung oder mindestens eines breiten Kreises von Sachverständigen eingegangen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.6.1960, BVerwGE 11, 32, 37; OVG Berlin, Urteil vom 10.5.1985, DVBl. 1985, 1185, 1186

m. w. N.). Das Merkmal des öffentlichen Interesses erfüllt in bezug auf die weitgefassten Voraussetzungen der Denkmalfähigkeit eine Korrektivfunktion und dient der Ausgrenzung denkmalpflegerisch unbedeutender, nur aufgrund individueller Vorlieben für denkmalwürdig gehaltener Objekte (s. Bay.VGH, Urteil vom 21.2.1985, BayVBl. 1986, 399, 400 f.). Folglich bedarf es im Blick auf das konkrete Schutzobjekt einer Bewertung des Ranges seiner denkmalpflegerischen Bedeutung. Dabei ist naturgemäß in erster Linie der „Seltenheitswert“ zu berücksichtigen, der es rechtfertigen kann, aus einer Vielzahl vergleichbarer Objekte bestimmte Schutzobjekte als erhaltungswürdig herauszuheben. Daneben sind in die insoweit gebotene Abwägung der (ausschließlich) denkmalpflegerischen Interessen untereinander und gegeneinander vor allem der dokumentarische und exemplarische Wert des Schutzobjekts, sein Alter, das Maß seiner Originalität und Integrität sowie ganz allgemein das konkrete Gewicht der einschlägigen Schutzgründe einzustellen (Urteil des Senats vom 10.5.1988, VBIBW 1989, 18, 21).

Aufgrund einer Würdigung aller Umstände ist nach Auffassung des Senats, der die Anwendung des Rechtsbegriffs des Kulturdenkmals auch in dieser Richtung uneingeschränkt zu überprüfen hat, das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Gebäudes vergleichsweise gering zu veranschlagen.

Der Schutzgrund des heimatgeschichtlichen Interesses ist im konkreten Fall von allenfalls durchschnittlicher Bedeutung. Das kleinbäuerliche Einhaus ist weder ein einmaliges noch ein hervorragendes Beispiel der ältesten Wohngebäude von S. (Wird ausgeführt.)

Demgegenüber hat der Sachverständige das öffentliche Erhaltungsinteresse gerade daraus hergeleitet, dass das umstrittene Bauwerk wegen der Schlichtheit seiner Bauweise und Dürftigkeit seiner Ausstattung die „Armseligkeit“ der Wohnverhältnisse und des kleinbäuerlichen Wirtschaftens im 18. Jahrhundert dokumentiere, was es aus dem Kreis der übrigen Wohngebäude dieser Zeit, die durchweg größer und besser ausgestattet seien, heraushebe. Dieser Gesichtspunkt begründet einen gewissen Seltenheitswert und ist denkmalpflegerisch nicht ohne Belang. In der Tat ist dem Gebäude vor allem im Innern eine bemerkenswert einfache Bauart eigen. Im ebenerdigen Kellergeschoss verfügt es über vier kleine, zusammen kaum 40 m² Fläche aufweisende Räume von weniger als 2 m Höhe, die zu häuslichen Vorratszwecken und als Stall genutzt wurden, mit einem etwa 1,40 m hohen Durchgang zur benachbarten Tenne. Das dem Wohnen dienende Obergeschoss, das über eine steile Holzterrasse in der Diele zu erreichen ist, besteht aus einer etwa 9 m² großen Küche, einer 15 m² großen Stube mit Durchgang zu einer 9 m² großen Kammer sowie einem weiteren Zimmer mit rund 15 m² Grundfläche; die mit Lehm verfüllte und verputzte Balkendecke ist teilweise kaum 1.80 m und durchweg nicht mehr als 1,90 m hoch. Vom Wohngeschoss führt eine schmale Holzstiege in das nicht ausgebaute Dachgeschoss, das einen Pfettendachstuhl mit gut erhaltenem Gebälk zeigt und mit teilweise schadhaften Biberschwanzziegeln einfach gedeckt ist.

Indessen wird der solcherart durch Schlichtheit und Dürftigkeit gekennzeichnete Dokumentationswert des Gebäudes entscheidend dadurch gemindert, dass es nach übereinstimmender Auffassung der Beteiligten und des Sachverständigen im Innern erheblich verändert werden muss, wenn es künftig - zu welchem Zweck auch immer - genutzt werden soll. Es ist unabweisbar, die Raumhöhe des Wohngeschosses durch Absenken des Fußbodens zu vergrößern, die enge Treppe in der Diele durch einen anderen Aufgang zu ersetzen und den unmittelbar neben der Fahrbahn der Straße befindlichen Eingang an die östliche Seite des Hauses zu verlegen. Als Folge dieser und weiterer erforderlicher Umbaumaßnahmen werden Originalität und Integrität des Gebäudeinnern weithin verlorengehen. Dadurch wird die Eigenschaft des Gebäudes, die „Armseligkeit“ der Wohnverhältnisse i. S. des 18. Jahrhunderts zu bezeugen, nachhaltig beeinträchtigt. Diese Einbuße an dokumentarischem und exemplarischem Wert setzt das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts deutlich herab, so dass es unter dem Blickwinkel einer vernünftigen, vergleichend bewertenden und sich auf das Wesentliche konzentrierenden Denkmalpflege allenfalls als Kulturdenkmal von geringem Rang einzustufen ist.

3. Mit Rücksicht auf das geringe Erhaltungsinteresse erweist sich die Entscheidung der Denkmalschutzbehörde, ihre Zustimmung zum Abbruch des Gebäudes zu versagen, als rechtswidriger Eingriff in die rechtlich geschützten Interessen der Kl. (a). Der Nutzen einer Erhaltung des Gebäudes steht weder zu dem dafür erforderlichen Aufwand noch zu der damit einhergehenden Beeinträchtigung der Planungshoheit der Kl. in angemessenem Verhältnis (b). Das führt im vorliegenden Fall zu der Verpflichtung des Beklagten, die Abbruchgenehmigung zu erteilen (c).

a) Nach allgemeiner Auffassung ist die in § 6 Satz 1 DSchG enthaltene Begrenzung der Erhaltungspflicht des Eigentümers auf das Zumutbare auch bei der nach § 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i. V. m. § 8 DSchG zu treffenden Ermessensentscheidung zu beachten (Urteil des Senats vom 10.5.1988, VBIBW 1989, 18, 21 m. w. N.). Das findet seinen rechtlichen Grund in der Regel darin, dass die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG) Beschränkungen der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis und Nutzungsberechtigung des privaten Eigentümers eines Kulturdenkmals als Inhaltsbestimmung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) nur im Rahmen der Sozialbindung (Art. 14 Abs. 2 GG) und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erlaubt (VGH Bad.-Württ., Ur. vom 12.12.1985, VBIBW 1987, 66 m. w. N.). Der Kl. als Gemeinde steht der Grundrechtsschutz des Eigentums nicht zur Seite, weil sie sich als juristische Person des öffentlichen Rechts nicht in der grundrechtstypischen Gefährdungslage befindet, die Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG voraussetzt (BVerfG, Beschl. vom 8.7.1982, BVerfGE 61, 82, 100 ff.; BVerfG, Ur. vom 1.7.1988, NVwZ 1989, 247/249). Jedoch hat die Denkmalschutzbehörde, wenn das Kulturdenkmal einer Gemeinde gehört, bei der Ausübung ihres Ermessens die wohlverstandenen Belange der Gemeinde im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 Abs. 1 LVerf) zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, aaO; VGH Bad.-Württ., Beschl. vom 10.12.1984, NVwZ 1985, 432; Hess.VGH, Beschl. vom 28.8.1986, NVwZ 1987, 987, 989 m. w. N.).

Die Pflicht zur Erhaltung eines Kulturdenkmals ist einer Gemeinde als Eigentümer oder Besitzer folglich nur insoweit zuzumuten, als sie nicht zu einem unzulässigen Eingriff in ihr Recht führt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft „im Rahmen der Gesetze“ in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses Recht darf, wie die Vorbehaltsklausel zeigt, gesetzlich bis zur Grenze des unantastbaren Kernbereichs beschränkt werden, aber der Gesetzgeber muss dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten (s. BVerfG, Beschl. vom 7.10.1980, BVerfGE 56, 298, 312 ff.; Beschl. vom 23.6.1987, BVerfGE 76, 107, 119 f.). Wenn der Gemeinde durch Art. 86 LVerf und durch § 1 Abs. 2 DSchG auferlegt wird, für die Erhaltung der in ihrem Eigentum stehenden Kulturdenkmale beispielhaft zu sorgen (Strobl/Majocco/Birn, Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg, 1989, § 1 Rdnr. 11), ist die daraus resultierende Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts durch das überörtliche Interesse an Denkmalschutz und Denkmalpflege sowie die kulturgeschichtliche Verantwortung des Staates und der Gemeinden im Grundsatz

gerechtfertigt. Daraus ergibt sich eine im Vergleich zu dem privaten Eigentümer eines Kulturdenkmals gesteigerte denkmalschutzrechtliche Erhaltungspflicht der Gemeinde.

Indessen kommt dem Interesse des Denkmalschutzes gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde ebenso wie gegenüber anderen rechtlich geschützten Belangen kein prinzipieller oder genereller Vorrang zu. Einen Rechtssatz, der einen solchen Vorrang der Belange des Denkmalschutzes vor der gemeindlichen Planungshoheit anordnet, gibt es nicht. Vielmehr sind im Konfliktfall die öffentlichen Denkmalschutzinteressen und die schutzwürdigen Belange der Gemeinde in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (ebenso Strobl/Majocco/Birn, aaO, § 6 Rdnr. 13). Diesem Erfordernis hat der Gesetzgeber Rechnung getragen, indem er die Entscheidung über die Erteilung oder Versagung der Zustimmung gemäß § 7 Abs. 3 DSchG in das Ermessen der Denkmalschutzbehörde stellt und die Erhaltungspflicht der Gemeinde in § 6 DSchG nicht anders als bei anderen Eigentümern und Besitzern von Kulturdenkmälern auf das Zumutbare begrenzt. In diesem rechtlichen Rahmen ist es demnach Aufgabe der Denkmalschutzbehörde, die widerstreitenden Belange im konkreten Fall verhältnismäßig zuzuordnen (Urt. des Senats vom 10.5.1988, VBIBW 1989,18, 22 m. w. N.). Ob sich die Entscheidung der Denkmalschutzbehörde als verhältnismäßige Zuordnung erweist, ist von den Verwaltungsgerichten uneingeschränkt nachzuprüfen.

b) Diese Prüfung ergibt, dass die Erhaltung des kleinbäuerlichen Einhauses für die Klägerin unzumutbar ist. Anders als das VG ist der Senat zu der Überzeugung gelangt, dass der erforderliche Erhaltungsaufwand zu dem Nutzwert des in einen denkmalgerechten Zustand versetzten Gebäudes in keinem vernünftigen Verhältnis steht. Die Klägerin kann das Gebäude in seinem gegenwärtigen Zustand weder nutzen noch angemessen veräußern. Die erforderlichen Sanierungskosten sind mit Blick auf die alsdann allein mögliche Nutzung als Museum unverhältnismäßig hoch. Die von der Klägerin geplante Verbesserung der Verkehrsverhältnisse ist ein Belang, der gegenüber dem Erhaltungsinteresse überwiegt. In der Versagung der Abbruchgenehmigung liegt folglich ein unzulässiger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin.

Nicht zu billigen ist die Ansicht des Bekl., dass das Interesse der Kl. an einer Verbesserung der örtlichen Verkehrsverhältnisse gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Gebäudes zurückzustehen hätte. Zur Planungshoheit der Kl. gehört es, unter Abwägung der öffentlichen und privaten Belange über den Ausbau einer Ortsstraße zu entscheiden. Mit dem Abbruch des umstrittenen Gebäudes, das sie eigens zu diesem Zweck erworben hat, verfolgt die Kl. eine hinreichend konkrete Planung (s. zu diesem Erfordernis BVerwG, Urt. vom 1.7.1988, NVwZ 1989, 247 m. w. N.). Diese ist folglich ein Belang, der auch von der Denkmalschutzbehörde bei der Entscheidung über ihre Zustimmung (§ 7 Abs. 3 DSchG) zu beachten ist. Das Gewicht dieses Belangs haben die Behörden verkannt.

Die Denkmalschutzbehörde ist davon ausgegangen, dass ein Ausbau der Unteren Dorfstraße aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht erforderlich sei. Die Zweckmäßigkeit einer gemeindlichen Planung zu beurteilen, ist nicht Sache der Denkmalschutzbehörde. Wenn die Versagung der denkmalschutzrechtlichen Zustimmung die Planungshoheit einer Gemeinde berührt, hat die Denkmalschutzbehörde zu prüfen, ob das öffentliche Erhaltungsinteresse gegenüber der entgegenstehenden konkreten Planung überwiegt. Denn nur ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht vermag eine Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit zu rechtfertigen (BVerfG, Beschl. vom 7.10.1980, BVerfGE 56, 298, 314; Beschl. vom 23.6.1987, BVerfGE 76, 107, 119 f.). Der Senat unterstellt, dass die - freilich missverständlichen - Wendungen zu dem Ausbauvorhaben der Klägerin in den angefochtenen Bescheiden das Ergebnis einer solchen Prüfung sind.

Die Versagung der denkmalschutzrechtlichen Zustimmung ist dennoch rechtswidrig, weil die Denkmalschutzbehörde eine objektiv fehlerhafte Gewichtung vorgenommen hat. Das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Kulturdenkmals ist, wie gezeigt, im vorliegenden Fall gering. Dagegen ist die mit dem Abbruch des Gebäudes beabsichtigte Verbesserung der örtlichen Verkehrsverhältnisse vernünftigerweise geboten. Das in die Fahrbahn ragende Gebäude gefährdet objektiv die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Folglich haben die Behörden dem Interesse an der Erhaltung des Gebäudes zu Unrecht Vorrang eingeräumt.

c) Bei dieser Sachlage ist der Bekl. zu verpflichten, die baurechtliche Genehmigung zum Abbruch des Gebäudes zu erteilen. Denn die Denkmalschutzbehörde handelt allein dann rechtmäßig, wenn sie dem Abbruchvorhaben der Kl. zustimmt. Für eine abweichende Ausübung ihres Ermessens ist im vorliegenden Fall kein Raum. Insbesondere lässt sich der aus einer Versagung der Zustimmung resultierende unverhältnismäßige Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Kl. nach Lage der Dinge weder durch Zusage weiterer finanzieller Zuschüsse noch auf anderem Wege beseitigen.