

Der gesetzlichen Wertung, wie sie sich aus den Begünstigungstatbeständen des § 35 Abs. 4 BauGB ergibt, ist zu entnehmen, dass die Kulturlandschaft prägende Gebäude nur im Rahmen einer Änderung oder Nutzungsänderung nach Nr. 4, nicht aber im Rahmen eine Neuerrichtung nach Nr. 2 von Bedeutung sind.

Zum Sachverhalt

Der Kl. ist Eigentümer eines Grundstücks, das er im Jahr 1999 von den Nachfahren des Kunstmalers Hans Beat Wieland (1867–1945) erworben hat. Der von 1894 bis 1918 in München wohnende Schweizer Kunstmaler errichtete hier im Jahr 1900 ein Haus im norwegischen Stil mit einem Riegelmauerwerk, einer Brettverschalung außen und einem Betonunterbau. Das Haus hatte eine Küche, eine Wohnstube, zwei Schlafzimmer, eine Toilette und eine Veranda. Mit baupolizeilicher Verfügung vom 12. Juni 1900 wurde es als „Landhaus“ genehmigt.

Das Grundstück des Kl. liegt im Geltungsbereich der Verordnung „Landschaftsschutzgebiet A.-West“ vom 1. Oktober 1997, die an die Stelle der früheren Landschaftsschutzgebietsverordnung vom 26. Juni 1972 getreten ist. Nach § 6 Nr. 1 der Verordnung bleiben die bei ihrem Inkrafttreten mit Wohngebäuden/landwirtschaftlichen Hofstellen bebauten Grundstücke von den Beschränkungen der Verordnung ausgenommen.

Im Jahr 2005 wurde dem Kl. ein teilweiser Umbau des Hauses genehmigt. Im Jahr 2006 wurden im Rahmen einer Baukontrolle erhebliche Abweichungen von der Genehmigung festgestellt. Der Bau wurde eingestellt. Nach einem Augenschein teilte das Landesamt für Denkmalpflege mit, die erfolgten baulichen Maßnahmen hätten zu einer erheblichen Reduzierung des historischen Baubestands geführt. Hinter der Holzverkleidung des Objekts sei ohne denkmalrechtliche Erlaubnis ein nahezu vollständiger Neubau errichtet worden. Insgesamt könne das Objekt nicht mehr als denkmalwürdig angesehen werden und müsse aus der Denkmalliste gestrichen werden.

Im Jahr 2007 verfügte das Landratsamt die Beseitigung des Gebäudes. Durch die Bauarbeiten sei so massiv in den Bestand eingegriffen worden, dass dies einem Neubau gleichkomme. Ein solcher sei nicht genehmigungsfähig. Der Kl. erhob Anfechtungsklage, der das Verwaltungsgericht stattgab. In der Berufungsinstanz unterlag er. In der Revisionsinstanz hob das BVerwG das Urteil des BayVGH auf und verwies die Sache zurück. Werde durch ungenehmigte bauliche Maßnahmen die Denkmaleigenschaft eines im Außenbereich gelegenen Bauwerks zerstört, könne die Genehmigungsfähigkeit der durchgeführten Maßnahmen jedenfalls nicht mehr im öffentlichen Belang des Denkmalschutzes (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Alt. 4 BauGB) scheitern. Es müsse festgestellt werden, ob das klägerische Vorhaben andere öffentliche Belange im Sinn von § 35 Abs. 3 BauGB beeinträchtige.

In seiner erneuten Entscheidung hat der VGH die Beseitigungsanordnung wiederum bestätigt.

Aus den Gründen

Die Berufung des Beklagten hat Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat der Anfechtungsklage zu Unrecht stattgegeben. Es hätte die Klage insgesamt abweisen müssen, weil die streitgegenständliche Beseitigungsanordnung und die mit ihr verbundene Zwangsgeldandrohung rechtmäßig sind und somit den Kl. nicht in seinen Rechten verletzen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage für die Beseitigungsanordnung ist Art. 82 Satz 1 BayBO 1998 (= Art. 76 Satz 1 BayBO). Demgemäß kann die Bauaufsichtsbehörde die teilweise oder vollständige Beseitigung von im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichteten oder geänderten Anlagen anordnen, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Die vom Kl. abweichend von den ihm erteilten Baugenehmigungen durchgeführten baulichen Maßnahmen (§ 29 Abs. 1 BauGB) widersprechen bauplanungsrechtlichen

Vorschriften. Sie sind nicht genehmigungsfähig, weil das Bauvorhaben des Kl. im Außenbereich verwirklicht wurde (1.) und dort als sonstiges Vorhaben im Sinn von § 35 Abs. 2 BauGB öffentliche Belange beeinträchtigt, indem es die Erweiterung oder Verfestigung einer Splittersiedlung befürchten lässt (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB) (2.). Damit kann offen bleiben, ob das Vorhaben weitere öffentliche Belange beeinträchtigt, namentlich ob es den Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB) oder die natürliche Eigenart der Landschaft oder Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beeinträchtigt (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB). Die behördlichen Ermessenserwägungen sind nicht zu beanstanden (3.).

1. Das Grundstück des Kl. liegt nicht innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Es besteht bereits kein Bebauungszusammenhang zwischen dem klägerischen Anwesen und dem westlich der K.-Straße stehenden Wohnhaus auf dem Grundstück FINr. 1359/6. Dieses bereits von der Straße deutlich abgesetzte Haus ist sowohl von dem Haus des Kl. als auch dem Wohngebäude auf dem nördlich angrenzenden Grundstück FINr. 1359/4 ca. 80 m entfernt. Zudem liegt es wesentlich höher und wird durch das Grundstück FINr. 1359/7 von der K.-Straße getrennt. Erst recht besteht kein Bebauungszusammenhang zu den noch weiter entfernten Wohnhäusern, die sich nördlich des auf dem Grundstück FINr. 1359/6 stehenden Hauses befinden. Insofern kommt dem großen, naturbelassenen Grundstück FINr. 1358 zusätzlich eine trennende Wirkung zu.

Abgesehen davon fehlt den insgesamt ca. zehn Wohnhäusern in dem gesamten Bereich das „gewisse Gewicht“, das nach gefestigter Rechtsprechung Voraussetzung für die Annahme eines Ortsteils im Sinn des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist (vgl. BVerwG, U.v. 6.11.1968 VI C 31.66, BVerwGE 31, 22; U.v. 17.2.1984 4 C 56.79, ZfBR 1984, 151). Auch eine organische Siedlungsstruktur ist angesichts der Regellosigkeit der Bebauung nicht erkennbar.

2. Das Vorhaben des Kl. lässt die Erweiterung oder Verfestigung einer Splittersiedlung befürchten (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB) und beeinträchtigt damit öffentliche Belange im Sinn von § 35 Abs. 2 BauGB.

Der Kl. muss sich im Zusammenhang mit § 35 Abs. 2 BauGB so behandeln lassen, als wenn er an der vorgesehenen Stelle erstmalig ein Gebäude errichten wollte (vgl. BVerwG, U.v. 13.6.1980 4 C 63.77; DÖV 1980, 765/766; U.v. 19.2.2004 4 C 4.03; BVerwGE 120, 130/132; B.v. 27.10.2004 4 B 74.04; ZfBR 2005, 277). Wie der Senat im Hinblick auf § 35 Abs. 4 BauGB bereits in dem Urteil vom 20. September 2011 (Az. 1 B 11.1011) ausgeführt hat, kommen die Baumaßnahmen des Kl. angesichts des weitgehenden Verlusts der alten Bausubstanz (nahezu vollständige Entkernung, Neuerrichtung aller Außenwände des Erdgeschosses u.a.) einem Neubau gleich. Diese Einschätzung, die vom BVerwG geteilt wurde (vgl. BVerwG, U.v. 12.12.2013 4 C 15.12, NVwZ 2014, 454 Rn. 12, EzD 2.2.8 Nr. 37 mit Anm. Eberl), hat sich durch den Augenschein und die Ausführungen der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vom 21. Mai 2014 bestätigt. Im Zusammenhang mit § 35 Abs. 2 BauGB kann insoweit wegen des einheitlichen Regelungssystems zwischen den Absätzen 2, 3 und 4 nichts anderes gelten. Davon geht ersichtlich auch der Schriftsatz des Kl. vom 12. Mai 2014 aus. Ließe nicht auch die Neuerrichtung eines gleichartigen Wohngebäudes an gleicher Stelle, das sich dem nach Beseitigung des Altgebäudes verbleibenden Bestand nicht deutlich unterordnet, die Erweiterung bzw. Verfestigung einer Splittersiedlung befürchten, wäre der Ausnahmetatbestand des § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB insoweit überflüssig. Soll in einer Splittersiedlung ein Gebäude ersetzt werden, kann der Grundsatz, dass der Außenbereich von allen Baulichkeiten freigehalten werden soll, die einer geordneten Siedlungsstruktur zuwiderlaufen, insoweit wieder Geltung beanspruchen und die Zersiedelung des Außenbereichs kann zurückgedrängt werden (vgl. BVerwG, B.v. 27.10.2004 4 B 74.04, ZfBR 2005, 277 Rn. 6).

Das Vorhaben des Kl. führt zur Erweiterung einer nicht im Zusammenhang bebauten Splittersiedlung, die von den drei Wohnhäusern auf den Grundstücken FINr. 1359/4, 1359/2 und 1359/6 gebildet wird. Das Wohnhaus des Kl. kann in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt werden, weil er sich – wie oben dargelegt – auch im Zusammenhang mit § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB so behandeln lassen muss, als wenn er am Standort des bereits verwirklichten Vorhabens erstmalig ein Gebäude errichtet hätte. Sein ca. 7000 m² großes Seeufergrundstück bildet keine „Baulücke“ zwischen dem nördlich angrenzenden Grundstück FINr. 1359/4 und dem südlichen Nachbargrundstück FINr. 1359/2. Die dort vorhandenen maßstabsbildenden Wohnhäuser haben einen Abstand von ca. 100 m und sind damit

trotz der insgesamt vorhandenen lockeren Bebauung zu weit voneinander entfernt, um noch einen Bebauungszusammenhang zu bilden (vgl. BVerwG, U.v. 3.6.1977 IV C 37.75, BVerwGE 54, 73/77 f.). Die damit vorliegende Erweiterung der Splittersiedlung ist als Vorgang der Zersiedelung städtebaulich zu missbilligen und damit „zu befürchten“.

Nimmt man – insoweit dem Vortrag des Kl. folgend – gleichwohl das Bestehen einer Lücke an, so ändert dies im Ergebnis nichts an der bauplanungsrechtlichen Unzulässigkeit des klägerischen Vorhabens. Zwar handelt es sich dann „nur“ um eine Verfestigung der vorhandenen Splittersiedlung, doch ist diese schon deshalb „zu befürchten“, weil sich das Vorhaben des Kl. dem vorhandenen Bestand nicht deutlich unterordnet. Sein Wohnhaus verstärkt das Gewicht der vorhandenen, bisher nur aus drei Wohnhäusern bestehenden Splittersiedlung erheblich und trägt dadurch zur weiteren Zersiedelung dieses Teils des Außenbereichs bei (vgl. BVerwG, U.v. 18.5.2001 4 C 13.00, NVwZ 2001, 1282 Rn. 13). Zudem kommt dem Vorhaben des Kl. angesichts der besonders attraktiven Umgebung mit zahlreichen noch unbebauten Grundstücken in Seenähe eine weitreichende und letztlich nicht zu übersehende Vorbildwirkung zu. So würde sich der nördliche Teil des klägerischen Grundstücks als Lücke innerhalb der vorhandenen Splittersiedlung für eine weitere (Wohn-)Bebauung anbieten. Anschließend würde Entsprechendes für das Grundstück FINr. 1359/7 gelten. In der weiteren Umgebung würde die Überzeugungskraft der gegen eine Erweiterung der Splittersiedlung sprechenden Argumente deutlich geschwächt, so dass mit zahlreichen weiteren Bauwünschen gerechnet werden müsste (vgl. BVerwG, U.v. 19.4.2012 4 C 10.11, ZfBR 2012, 570 Rn. 22). Eine Genehmigung der Neuerrichtung des Wielandhauses könnte als Präzedenzfall zum Anlass genommen werden, die Inanspruchnahme des Außenbereichs in Seenähe zu nicht privilegierten Zwecken voranzutreiben. In einem solchen Fall erfordern es die öffentlichen Belange, den ersten Ansätzen entgegenzutreten (vgl. BVerwG, U.v. 19.4.2012 a.a.O. Rn. 23).

3. Die Beseitigungsanordnung ist nicht ermessensfehlerhaft.

Das Landratsamt war nicht gehalten, die Interessen des Denkmalschutzes zugunsten des Kl. in die Ermessensentscheidung mit einzustellen. Der Kl. hat den ursprünglichen, unter Denkmalschutz stehenden Bestand einschließlich der künstlerisch wertvollen Innenraumgestaltung (s. S. 2 des Schreibens des Bayer. Landesamts für Denkmalpflege vom 5.8.2004 an das Landratsamt L., dem eine Ortseinsicht vorausgegangen war; Äußerung der Oberkonservatorin F. in der mündlichen Verhandlung vom 20.9.2011 – S. 3 der Niederschrift –; Äußerung des Landeskonservators V. in der mündlichen Verhandlung vom 21.5.2014 – S. 8 der Niederschrift –) nahezu vollständig beseitigt, indem er ohne Genehmigung u.a. mehrere Kellerwände, alle Außen- und Zwischenwände des Erdgeschosses sowie die Holzbalkendecken über dem Keller und Erdgeschoss entfernt hat (s. Aufnahmeprotokoll des Baukontrolleurs über ungenehmigte/planabweichende Bauarbeiten vom 7.12.2006). Durch die fast vollständige Beseitigung der vorhandenen Bausubstanz hat das Gebäude seine geschichtliche und künstlerische Bedeutung und damit seine Denkmaleigenschaft unwiederbringlich verloren (s. Schreiben des Bayer. Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst vom 16.4.2014). Unter diesen Umständen scheidet eine Wiederherstellungsanordnung nach Art. 15 Abs. 3 DSchG von vornherein aus.

Entgegen seiner Auffassung kann sich der Kl. auch auf städtebauliche Belange nicht mit Erfolg berufen. Der gesetzlichen Wertung, wie sie sich aus den Begünstigungstatbeständen des § 35 Abs. 4 BauGB ergibt, ist zu entnehmen, dass die Kulturlandschaft prägende Gebäude nur im Rahmen einer Änderung oder Nutzungsänderung nach Nr. 4, nicht aber im Rahmen einer Neuerrichtung nach Nr. 2 von Bedeutung sind. Selbst wenn es sich bei dem Vorhaben um eine originalgetreue Nachbildung handeln würde, kann von einem erhaltenswerten, das Bild der Kulturlandschaft prägenden Gebäude keine Rede sein. Abgesehen davon hat sich durch die vom Kl. durchgeführten Baumaßnahmen auch die äußere Erscheinung des Hauses erheblich verändert, wie ein Vergleich der beiden Fotos auf S. 9 und 10 der Landratsamtsakte 5–546–2007–1 zeigt, mit denen das Erscheinungsbild vorher und nachher dokumentiert wird. Zwar ist der Grundriss offenbar gleichgeblieben, doch hat sich die Höhe und damit die Kubatur des Hauses dadurch deutlich geändert, dass im Erdgeschoss die Raumhöhe auf ca. 3,10 m angehoben und zusätzlich im Dachgeschoss der Kniestock auf der Nord- und Ostseite um 20 cm erhöht wurden. Es kommt hinzu, dass das Haus zur Seeseite hin nun auch deshalb erheblich wuchtiger in Erscheinung tritt, weil die Raumhöhe des Kellers durch Tieferlegung des Bodens stark vergrößert wurde.

Im Übrigen genügt es bei der Ermessensentscheidung über das Einschreiten gegen baurechtswidrige Zustände regelmäßig, dass die Behörde – so wie hier – zum Ausdruck bringt, der beanstandete Zustand müsse wegen seiner Rechtswidrigkeit beseitigt werden (vgl. BVerwG, U.v. 18.4.1996 4 C 22.94, BVerwGE 110, 58/64). Bei einem Einschreiten gegen rechtswidrige Zustände stehen sich nicht in dem Sinn ein „Für und Wider“ gegenüber, dass der zuständigen Behörde ohne gesetzliche Intention freigegeben wäre, zwischen dem Einschreiten und dem Nichteinschreiten zu wählen. Bei der Ermessensentscheidung über das Einschreiten gegen rechtswidrige Zustände geht es vielmehr darum, dass die zuständige Behörde in die Lage versetzt werden soll, von dem an sich aus der Natur der Sache gerechtfertigten Einschreiten (ausnahmsweise) absehen zu dürfen, wenn sie dies nach den konkreten Umständen für opportun hält. Angesichts dessen braucht sie das „Für und Wider“ nur dann abzuwägen, wenn konkrete Anhaltspunkte für die Angemessenheit einer Ausnahme, d.h. der Duldung eines rechtswidrigen Zustands bestehen (vgl. BVerwG, B.v. 28.8.1980 4 B 67.80, BRS 36 Nr. 93 Rn. 6). Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, ist hier eine solche Ausnahmesituation nicht gegeben.