

Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zur Beseitigung eines Schuppens im Nahbereich einer historischen Stadtmauer (Schutz eines Altstadtensembles) – BayVGh, Urteil vom 18. Juli 2005, Az.: 15 B 04.2285 (rechtskräftig)

(DSI) Die Kläger sind Eigentümer eines mit einem Wohnhaus bebauten Grundstücks, das in dem zur historischen Stadtmauer gehörenden Wallgraben liegt. Diese aus dem 14. Jahrhundert stammende Stadtmauer ist selbst Teil des Altstadtensembles. Auf dem Grundstück stand zudem ein Nebengebäude (Schuppen), bei dem nach den Feststellungen der Beklagten allerdings zwischenzeitlich die Außenwände beseitigt und durch erneut mit Holz verkleidete neue Außenmauern ersetzt worden waren.

Die beklagte Stadt verpflichtete daher die Kläger unter Zwangsgeldandrohung zur Beseitigung des Nebengebäudes, da die Errichtung ohne die (nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG) denkmalrechtlich erforderliche Erlaubnis erfolgt sei. Diese sei zudem nicht nachträglich erteilbar, da aus Gründen des Denkmalschutzes höchstes Interesse daran bestehe, im Wallbereich keine weitere Bebauung zuzulassen, um das Erscheinungsbild der mittelalterlichen Stadtbefestigung zu erhalten (vgl. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayDSchG). Die bauliche Anlage entspreche in keiner Weise dem überlieferten Charakter einer mittelalterlichen Stadtbefestigung aus dem 14. Jahrhundert, deren Graben- und Wallbereich grundsätzlich unverbaut gewesen seien. Zudem sei durch die am Nebengebäude durchgeführten Baumaßnahmen ein etwaiger Bestandsschutz erloschen.

Gegen das klageabweisende Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 21. April 2004 wandten sich die Kläger im Wesentlichen mit der Begründung, dass es sich bei der Baumaßnahme nicht um eine Neuerrichtung, sondern lediglich um eine unwesentliche Veränderung des Nebengebäudes gehandelt habe, da nur die auffälligen Materialien durch neue ersetzt worden seien. Zudem hätten die Veränderungen an diesem Nebengebäude keine negativen Auswirkungen auf das Erscheinungsbild des Baudenkmals (Stadtmauer) im Verhältnis zum Ursprungszustand. Der Wallgraben sei außerdem geprägt durch eine Vielzahl vergleichbarer (allerdings mit Bestandsschutz versehenen) Nebengebäude sowie durch eine massive Wohnbebauung.

Der erkennende Senat bestätigte die Rechtmäßigkeit der Beseitigungsanordnung incl. der Zwangsgeldandrohung.

1. Nach den landesrechtlichen Befugnisnormen (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG, Art. 82 Satz 1 BayBO) kann die teilweise oder vollständige Beseitigung von im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichteten oder geänderten Anlagen angeordnet werden, wenn nicht auf andere Weise – z.B. eine nachträgliche Genehmigung oder Erlaubnis – rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Für die Rechtmäßigkeit der Beseitigungsanordnung muß die Beeinträchtigung des Erscheinungsbilds allerdings erheblich sein und höher-rangiges Recht, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, darf keine andere Entscheidung gebieten (vgl. VGh BW, Ur. v. 27. Juni 2005, Öff-BauR 2005, 140). Diese Voraussetzungen sind im zu entscheidenden Fall gegeben.

2. Die Augenscheinsnahme bestätigte die gerichtliche Erkenntnis, dass auf Grund der Ausmaße des Nebengebäudes und der auffällig wahrnehmbaren Gestaltung neben der Stadtmauer im Grabenbereich es sich um eine Neuerrichtung eines Gebäudes gehandelt habe, welche sich auf das Erscheinungsbild der historischen Stadtmauer als Teil des denkmalgeschützten Ensembles „historische Altstadt“ auswirken kann.
3. Dem steht auch nicht entgegen, dass vom Altbestand des Nebengebäudes die Bodenplatte erhalten geblieben ist und das Dach wieder verwendet wurde. Die Grenze zu bestandsgeschützten Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten ist überschritten, wenn die Baumaßnahme bei verständiger Gesamtbetrachtung als Neuerrichtung einer baulichen Anlage anzusehen ist. Dabei ist darauf abzustellen, ob die Identität des wiederhergestellten mit dem ursprünglichen Bauwerk gewahrt bleibt. Dies ist dann der Fall, wenn das ursprüngliche Gebäude nach wie vor als die Hauptsache erscheint (vgl. BayVGH, Urt. v. 13. Januar 1997, BRS Bd. 59 Nr. 212; BVerwG, Urt. v. 24. Mai 1993, Buchholz 406.16 Eigentumsschutz Nr. 63). An einem adäquaten Verhältnis in diesem Sinn zwischen Altbestand und Instandsetzungsmaßnahme fehlt es, wenn der für die „Instandsetzung“ notwendige Arbeitsaufwand seiner Quantität nach den Arbeitsaufwand für einen Neubau erreicht oder gar übersteigt (vgl. BVerwG, Urt. v. 18. Oktober 1974, DVBl 1975, 501). Durch die Neuerrichtung der Außenwände als tragende Elemente der baulichen Anlage hat sich dessen Charakter im Verhältnis zu früher wesentlich verändert. Der mit neuen Baumaterialien veränderten Dachkonstruktion und der stellenweise nicht mehr vorhandenen oder jedenfalls kaum wahrnehmbaren Bodenplatte kommen für die Identität des Gebäudes keine entscheidende Bedeutung zu.
4. „Das neue errichtete Nebengebäude steht im Nahbereich des Wallgrabens in unmittelbarer Nähe der historischen Stadtmauer und führt zu einer Beeinträchtigung des Wesens und des überlieferten Erscheinungsbilds des Denkmals, wobei gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands sprechen. Rechtmäßige Zustände lassen sich nicht auf andere Weise als durch Beseitigung der Anlage herstellen. Die Beklagte hat die Erlaubnis gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG zu Recht nicht erteilt.“
5. Dem Gegensatz zwischen dem Vorhaben und dem Baudenkmal kommt für die Frage der Beeinträchtigung des Erscheinungsbilds eines Baudenkmals entscheidende Bedeutung zu. Relevant ist dabei allerdings nicht eine nach dem Empfinden des so genannten gebildeten Durchschnittsmenschen zu beurteilende Verunstaltungswirkung; diese Frage ist vielmehr allein nach denkmalenschutzfachlichen Gesichtspunkten zu beantworten. Danach ist eine nicht nur unerhebliche Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes der Stadtmauer anzunehmen (vgl. VGH BW, Urt. v. 27. Juni 2005, ÖffBauR 2005, 140).
6. Abgesehen von den optischen Auswirkungen des klägerischen Bauvorhabens, beeinträchtigt das Nebengebäude das Wesen und das überlieferte Erscheinungsbild der Stadtbefestigung auch insoweit, „als nach der historischen Funktion der aus dem 14. Jahrhundert stammenden Stadtmauer und des Wallgra-

bens der unmittelbare Grabenbereich an der Stadtbefestigung von Bebauung freizuhalten war. Dieses durch die geschichtliche Überlieferung geprägte Erscheinungsbild des Mauerrings wird durch die Neuerrichtung des Nebengebäudes der Kläger beeinträchtigt. ... Die mittelalterliche Stadtmauer im hier fraglichen Bereich ist Teil der historischen Ringmauer um die Altstadt und Teil des denkmalgeschützten Altstadtensembles der Beklagten. An der Erhaltung des unveränderten Erscheinungsbilds der Stadtmauer im Zusammenhang mit der Altstadt besteht deshalb ein großes Interesse der Öffentlichkeit. Desto gewichtiger ist auch das Anliegen der Öffentlichkeit, das Erscheinungsbild der historischen Stadtmauer mit dem Graben nicht durch Neubauten von Nebengebäuden, die Vorbildwirkung für andere Bauvorhaben und Bezugsfälle auslösen können, zu beeinträchtigen." Das private Interesse der Kläger am Bestand und der Nutzung des neu errichteten Nebengebäudes war daher gegenüber den Interessen der Öffentlichkeit an der Erhaltung des überlieferten Erscheinungsbilds des Baudenkmals zutreffender Weise weniger stark zu gewichten.

7. Der Verpflichtung zur Beseitigung des Nebengebäudes kann letztlich auch nichts aus dem Gesichtspunkt des aus Art. 14 Abs. 1 GG abgeleiteten Bestandsschutzes für das ursprüngliche Gartenhaus entgegenstehen. Unbeschadet der Frage, ob das alte Gebäude seinerzeit im Einklang mit dem damals geltenden Baurecht errichtet wurde oder nicht, wäre ein etwaiger Bestandsschutz durch die Beseitigung und die Errichtung des Nebengebäudes erloschen. Ein Bestandsschutz rechtfertigte im Übrigen auch keinen Ersatzbau an Stelle des bestandsgeschützten Bauwerks (BVerwG, Urt. v. 18. Oktober 1974, a. a. O.).
8. Abschließend betonte der Senat, dass die Anordnung der Beseitigung des Nebengebäudes aus Gründen des Denkmalschutzes erforderlich war, um das behördliche Anliegen, neue Bauvorhaben im Wallgraben und unmittelbaren Einwirkungsbereich des historischen Mauerrings zu verhindern; auch im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz war dies nicht zu beanstanden. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass die beklagte Stadt im Rahmen geltenden Rechts versucht, gegen sämtliche ungenehmigten Neuerrichtungen von Nebengebäuden oder Bauvorhaben im Bereich der Stadtmauer vorzugehen. Zudem sind die anderen Nebengebäude fast ausschließlich vor Inkrafttreten des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes vom 25. Juni 1973 errichtet worden.

Dem inzwischen rechtskräftigen Urteil ist in vollem Umfang zuzustimmen. Es bestätigt und bekräftigt die Bemühungen zahlreicher Unterer Denkmalschutzbehörden, die örtliche kulturelle Identität durch möglichst unveränderten Erhalt von Ensembles und des Nähebereichs von Denkmälern zu wahren. Besonders wird erneut die Position der Kommunen bei ihrem Bemühen um den Schutz der örtlichen Denkmäler, welcher im Freistaat Bayern den Gemeinden durch Art. 3 Abs. 2, 83 Abs. 1, 141 Abs. 2 Bay. Verfassung i. V. m. Art. 3 Abs. 2 BayDSchG zur ausdrücklichen Pflicht gemacht wurde, gestärkt.

Rücksicht zu nehmen ist danach auf die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege (s. dazu auch OVG RP, Urt. v. 27. Mai 1987, EzD 3.2 Nr. 10, S. 7). Damit ist die Erhaltung und pflegliche Behandlung von Denkmälern aller Art durch hoheitliche und andere Mittel gemeint. Besonders angesprochen ist dabei die Er-

haltung von Ensembles i.S. des Art. 1 Abs. 3 BayDSchG, weil gerade diese schon von der Verfassung gestellte Aufgabe und damit die Verhinderung der weiteren Ausdünnung des historischen Baubestandes der Ensembles einer der Schwerpunkte des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ist (vgl. hierzu insbesondere auch die sog. „Charta von Venedig“) und weil es vor allem an den Gemeinden liegt, ob die historische Substanz nicht nur in einzelnen Traditionsinseln, sondern in größeren Zusammenhängen erhalten werden kann. Es ist eine dauernde Aufgabe im eigenen Wirkungskreis, das kulturelle Erbe vor Ort pfleglich zu behandeln und zu erhalten; der bayerische Verfassungsgeber verfolgte nicht den Zweck, den Gemeinden bezüglich des Denkmalschutzes mehr Zuständigkeiten zuzuweisen, als sie schon vor Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung besaßen, die Verfassungsbestimmungen sollten nur das „vorrechtliche Gesamtbild“ wahren. Eine bloße sog. „Zukunftsorientiertheit“ ohne Rücksicht auf die nach Art. 1 Abs. 1 BayDSchG geschützten Entwicklungen verstieße in eklatanter Weise gegen die verfassungsrechtlich vorgegebenen Beschränkungen des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden (vgl. VG Magdeburg, Urt. v. 26. Februar 2002, EzD 2.3.4 Nr. 6 S. 5; BayVG München, Urt. v. 14. September 2000, EzD 2.3.5 Nr. 2). „In einer Zeit der zunehmenden Beschleunigung und des vermeintlichen Verlusts von Bindungen und Traditionen kommt dem Denkmalschutz als sichtbares Zeichen unserer Herkunft, unseres Wert- und Ästhetikempfindens und Ausdrucks unserer Tradition eine besondere Bedeutung zu. Dies gilt auch und gerade für die örtliche Denkmalpflege, mit der durch die selbstverständliche Hereinnahme des Überlieferten in die Gegenwart ein ungeheurer Faktor an Lebensqualität erreicht werden kann“ (Goppel, Dpfl-Informationen des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege, 11/2004, Nr. B 129, S. 75).

Liegen die Voraussetzungen für eine Beseitigungsanordnung – wie hier – vor, so entspricht es nach dem dargestellten Verständnis von Denkmalschutz und Denkmalpflege regelmäßig dem Gesetzeszweck, diese zu erlassen (vgl. BayVGh, Urt. v. 30. Juli 1997, EzD 2.2.9 Nr. 5). Der erkennende Senat verdeutlicht allerdings auch, dass behördliche Untätigkeit – aus welchen Gründen auch immer – letztlich dazu führen kann, dass solche Versuche angesichts der verfassungsrechtlichen Anforderungen an Beseitigungsanordnungen nicht erfolgreich sein werden.

Die Entscheidung bestätigt zudem erneut, daß die verfassungsrechtlich geschützte Baufreiheit (Art. 14 GG, Art. 103 Bay. Verfassung) nur im Rahmen der Gesetze geschützt ist. Daher sind auch im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gebotene bau- und denkmalschutzrechtliche Beschränkungen, wie z.B. eine Beseitigungsanordnung, keine Eigentumsverletzung (vgl. u.a. BayVerfGH, Urt. v. 26. Januar 1996, BayVBl 1997, 45). Ständig und unheilbar rechtswidrige Anlagen genießen in ständiger Rechtsprechung im Rahmen der verfassungsmäßigen Eigentums-garantie keinen Bestandsschutz (vgl. hierzu schon OVG Münster, Urt. v. 18. September 1964, NJW 1965, 832).

(Bearbeitet von Wolfgang Karl Göhner, Justitiar des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege)