

Umgebungsschutz für Denkmäler

Abwehrrecht des Erhaltungsverpflichteten bei Beeinträchtigungen

von Dr. Nils-Christian Kallweit

Immer öfter treten Fälle auf, die den denkmalrechtlichen Umgebungsschutz betreffen. Hier ist beispielsweise an ein Großbauvorhaben neben der denkmalgeschützten Kirche, die Errichtung einer landwirtschaftlichen Anlage neben dem denkmalgeschützten Schloss oder die Windkraftanlage neben dem denkmalgeschützten Gehöft zu denken.

Nach alter Rechtspraxis erfolgte der Schutz von Kulturdenkmälern ausschließlich im öffentlichen Interesse, weshalb sich ein Denkmaleigentümer oder ein am Denkmalschutz Interessierter nicht vor dem Verwaltungsgericht gegen ein Vorhaben wenden konnte, das das Denkmal beeinträchtigte.¹ Die Verwaltungsgerichtsbarkeit verneinte nahezu durchweg die erforderliche Klagebefugnis.

Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. April 2009 – 4 C 3/08 setzte ein Wandel dieser Auffassung ein. Das Gericht entschied, dass der „Eigentümer eines geschützten Kulturdenkmals [...] jedenfalls dann berechtigt sein [muss], die denkmalrechtliche Genehmigung eines benachbarten Vorhabens anzufechten, wenn das Vorhaben die Denkmalwürdigkeit seines Anwesens möglicherweise erheblich beeinträchtigt“.² Dieser Mindeststandard ist nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts aufgrund der durch die Denkmalschutzgesetze auferlegten Pflichten zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit Konsequenz der Eigentumsgarantie gemäß Artikel 14 GG. Das Gericht wies zugleich darauf hin, dass sich die Reichweite des Anfechtungsrechts nach dem jeweiligen Landesdenkmalschutzgesetz bestimmt.

Will sich die eingangs genannte Eigentümerin der denkmalgeschützten Kirche gegen die erteilte Genehmigung für das benachbarte Großbauvorhaben wenden, ist eine Klage (neben weiteren Voraussetzungen) nur zulässig, wenn die Eigentümerin geltend machen kann, durch den Verwaltungsakt in Form der Baugenehmigung in eigenen Rechten verletzt zu sein. Denn für einen erfolgreichen Angriff der nachbarlichen Maßnahme vor dem Verwaltungsgericht muss die Klägerin, die sich auf das Denkmalrecht stützt, u. a. gemäß § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) klagebefugt sein. Nach § 42 Abs. 2 VwGO ist die Klage nur zulässig, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Da es keine denkmalrechtliche Sonderregelung gibt, muss die Klägerin geltend machen, durch einen Verwaltungsakt oder dessen Ablehnung oder Unterlassung in ihren Rechten verletzt zu sein. Der Rechtsprechung und der überwiegenden Literaturmeinung folgend muss für die Geltendmachung die Möglichkeit der Verletzung eines subjektiven Rechts bestehen. Diese Möglichkeit besteht nicht, wenn „unter Zugrundelegung des Klagevorbringens [...] offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise

¹ Vgl. z. B. VGH BaWü, Urteil vom 1. Oktober 1975 – IX 287/75, ESVGH 26, 121; OVG NRW, Beschluss vom 20. Februar 2008 – 7 A 966/07, juris.

² BVerwG, Urteil vom 21. April 2009 - 4 C 3/08, BVerwGE 133, 347 (1. Leitsatz).

Rechte des Klägers verletzt sein [können]“.³ Da die Denkmalinhaberin nicht Adressatin eines belastenden Verwaltungsakts ist, kommt ihr nicht ohnehin eine Klagebefugnis aufgrund einer möglichen Verletzung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit zu.

Bei der hier erörterten Problematik handelt es sich um eine Drei-Personen-Konstellation, bestehend aus Genehmigungsbehörde, Vorhabenträger und benachbarter Denkmalinhaberin. Entscheidend ist damit zunächst, ob der Klägerin überhaupt ein subjektives Recht zukommt, in dem sie des Weiteren möglicherweise verletzt ist. Es bedarf mithin einer öffentlich-rechtlichen Norm, die Schutz zugunsten der Denkmalinhaberin in der Umgebung eines Vorhabens vorsieht. Aufgrund des Drei-Personen-Verhältnisses spricht man in diesem Zusammenhang von einem drittschützenden Recht. Nur wenn ein subjektives Recht zugunsten Dritter existiert und dieses wiederum konkret personell und sachlich auf den Dritten anwendbar ist, ist Verletzung und folglich das Vorliegen der Klagebefugnis möglich.

Nach der Schutznormtheorie enthält eine öffentlich-rechtliche Norm ein subjektives Recht, wenn sie zumindest auch dem Schutz von Interessen Einzelner zu dienen bestimmt ist.⁴ Maßgeblich sind damit Gehalt und Schutzrichtung einer öffentlich-rechtlichen Norm zu bestimmen, vorliegend konkret die Schutzrichtung denkmalrechtlicher Normen. Fehlt es an einer ausdrücklichen Regelung innerhalb der Normen, ist die Schutzrichtung per Auslegung zu bestimmen. Da keines der Denkmalschutzgesetze der Bundesländer ausdrücklich ein subjektives Recht des am Denkmal Berechtigten zur Abwehr von Maßnahmen in der Umgebung vorsieht, bedarf es der Auslegung.

Neben der Frage, ob das jeweilige Denkmalschutzgesetz beabsichtigt, auch unmittelbar die Interessen des Denkmaleigentümers und sonstiger Berechtigter zu schützen und diesen damit ein subjektives Recht einzuräumen, ist zu berücksichtigen, ob dem Denkmaleigentümer ein solches Recht aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben zukommen muss, da Inhalt und Auslegung des Denkmalrechts durch das Verfassungsrecht mitbestimmt werden. Das Bestehen und die Reichweite eines subjektiven Rechts aus dem Denkmalrecht zur Abwehr von nachbarlichen Vorhaben wird hier am Beispiel Bayerns aufgezeigt. Somit werden die Bayerische Verfassung und das Bayerische Denkmalschutzgesetz (BayDSchG) in den Blick genommen.

Aus der Bayerischen Verfassung folgt kein über den vom Bundesverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung vom 21. April 2009 – 4 C 3/08 anerkannten bundesrechtlichen Mindeststandard hinausgehender Drittschutz. Dies lässt sich wie folgt begründen:

Gemäß Artikel 3 Abs. 1 Bayerische Verfassung ist Bayern ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Er dient dem Gemeinwohl. Einleitend werden damit die Fundamente des Freistaats Bayern definiert. Gegenstand des in diesen Grundlagen enthaltenen Kulturstaatsgrundsatzes ist u. a. auch der Denkmalschutz.⁵ Allerdings ist der

³ BVerwG, Urteil vom 22. Februar 1994 – 1 C 24/92, BVerwGE 95, 133/134.

⁴ Kopp/Schenke, VwGO, 18. Auflage, München 2012, § 42 Rn. 83; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, München 2011, § 8 Rn. 8; Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, Berlin 2009, § 22 Rn. 41.

⁵ Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern Handkommentar, 4. Auflage, Stuttgart u. a. 1992, Art. 3 Rn. 21.

Kulturstaatsgrundsatz kein Grundrecht und gewährt dem Einzelnen keine subjektiven Rechte.⁶

Gemäß Artikel 3 Abs. 2 Bayerische Verfassung schützt der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Mit dieser Konkretisierung des Kulturstaatsgrundsatzes aus Artikel 3 Abs. 1 Bayerische Verfassung⁷ wird dessen große Bedeutung manifestiert. Deutlich wird aber ebenso, dass es sich um eine Staatszielbestimmung handelt, aus der kein Recht des einzelnen Bürgers folgt.⁸ Der Schutz der kulturellen Überlieferung, somit auch der Schutz der Kulturdenkmäler, ist jedoch eine fest verankerte Aufgabe des Staates, um die Geschichte des Landes zu wahren. Folglich besteht die Pflicht des Staates,⁹ einen umfassenden Denkmalschutz zu gewährleisten. Zwar erwächst hieraus kein Recht des Bürgers. Jedoch ist die Pflicht des Freistaats Bayern in allen Belangen der Staatsgewalt zu berücksichtigen. Damit ist auch der Gesetzgeber in die Pflicht zu nehmen bzw. ist bei der Auslegung einfachen Rechts wie des BayDSchGes der umfassende Schutz zu bedenken.

Die große Bedeutung, die die Bayerische Verfassung dem Denkmalschutz beimisst, bestätigen die zahlreichen Erwähnungen. Da sich der Staat in Gemeinden gliedert (vgl. Artikel 11 Bayerische Verfassung) und sich der Staat den Denkmalschutz als Pflicht auferlegt hat, ist es auch Aufgabe der Gemeinden, sich dem Denkmalschutz zu widmen. So bestimmt Artikel 83 Abs. 1 Bayerische Verfassung: „In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (Artikel 11 Absatz 2) fallen insbesondere die [...] Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten.“

Eine weitere Berücksichtigung erfährt der Denkmalschutz in Artikel 141 Abs. 2 Bayerische Verfassung. Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts haben danach die Aufgabe, die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft zu schützen und zu pflegen, herabgewürdigte Denkmäler der Kunst und der Geschichte möglichst ihrer früheren Bestimmung wieder zuzuführen, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes ins Ausland zu verhüten. Die in der Bayerischen Verfassung genannte Pflege versteht sich als Erhaltung von Bestehendem und der Schutz als Gewährung der „Sicherheit [...] gegen Beschädigung, Entfernung, Zerstörung und Verunstaltung“.¹⁰ Die Staatszielbestimmung des Artikel 3 Abs. 2 Bayerische Verfassung wird hierin konkretisiert, wobei eine ausführliche Regelung und Erläuterung des Denkmalschutzes im BayDSchG erfolgt.¹¹

Aufgrund des aus Artikel 14 GG abzuleitenden bundesrechtlichen Mindeststandards des denkmalrechtlichen Drittschutzes, wie er vom Bundesverwaltungsgericht erkannt worden ist, gilt für Denkmalschutzgesetze wie das BayDSchG, die kein ausdrückliches, originäres Abwehrrecht enthalten, dass der Träger der gesetzlich auferlegten Erhaltungspflicht

⁶ Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern Handkommentar, 4. Auflage, Stuttgart u. a. 1992, Art. 3 Rn. 21.

⁷ Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern Handkommentar, 4. Auflage, Stuttgart u. a. 1992, Art. 3 Rn. 25.

⁸ Schweiger, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern Kommentar, 14. Ergänzungslieferung, München 2008, Art. 3 Rn. 20.

⁹ Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern Handkommentar, 4. Auflage, Stuttgart u. a. 1992, Art. 3 Rn. 25.

¹⁰ Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern Handkommentar, 4. Auflage, Stuttgart u. a. 1992, Art. 141 Rn. 2.

¹¹ Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern Handkommentar, 4. Auflage, Stuttgart u. a. 1992, Art. 141 Rn. 2a.

klagebefugt ist, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung der Denkmalwürdigkeit durch das nachbarliche Vorhaben nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Andernfalls bestünde ein Widerspruch, da der Gesetzgeber nicht die Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung bestimmen, die Erhaltungspflicht übertragen und zugleich eine erhebliche Beeinträchtigung durch eine Maßnahme in der Umgebung zulassen darf. Das Abwehrrecht wird als Ausgleich für die Erhaltungspflicht gewährt, weil deren Auferlegung ein zu rechtfertigender Eingriff in Artikel 14 Abs. 1 GG ist. Jeder Erhaltungspflichtige kann somit grundsätzlich Inhaber des subjektiven Rechts sein.

Nach den Regelungen des jeweiligen Landesdenkmalschutzgesetzes bestimmt sich, ob der Erhaltungsverpflichtete in seinem Abwehrrecht verletzt ist und ihm ein Abwehranspruch zukommt.

Sämtliche nach dem jeweiligen Denkmalschutzgesetz Erhaltungsverpflichtete können Inhaber des Abwehranspruchs sein. Da die Erhaltungspflicht aber lediglich für das eigene Denkmal obliegt, kann das Abwehrrecht als dessen Ausgleich auch nur für das eigene Denkmal bestehen. Somit schützt das Abwehrrecht nur das eigene Denkmal. Dabei spielt grundsätzlich die Denkmalart keine Rolle, es sei denn, das jeweilige Denkmalschutzgesetz beschränkt die Erhaltungspflicht auf eine bestimmte Denkmalart.

Artikel 4 Abs. 1 BayDSchG sieht lediglich für Baudenkmäler eine Erhaltungspflicht vor. Danach haben die Eigentümer und die sonst dinglich Verfügungsberechtigten von Baudenkmälern ihre Baudenkmäler instandzuhalten, instandzusetzen, sachgemäß zu behandeln und vor Gefährdung zu schützen, soweit ihnen das zuzumuten ist. Ist der Eigentümer oder der sonst dinglich Verfügungsberechtigte nicht der unmittelbare Besitzer, so gilt dies auch für den unmittelbaren Besitzer, soweit dieser die Möglichkeit hat, entsprechend zu verfahren. Was ein Baudenkmal ist, wird in Artikel 1 Abs. 2 und 3 BayDSchG bestimmt. Dies kann sowohl ein Einzeldenkmal als auch ein Ensemble sein.

Grundsätzlich wird der Erhaltungsverpflichtete in seinem subjektiven Recht verletzt sein, wenn die Denkmalwürdigkeit des Denkmals erheblich beeinträchtigt ist. Die Denkmalschutzgesetze haben einen entsprechenden Umgebungsschutz vorzusehen, um einen effektiven Denkmalschutz zu gewährleisten und eine Entwertung von Erhaltungsinvestitionen zu vermeiden.

Bestimmt man die Reichweite des Abwehrrechts in Anlehnung an die Befugnis der Denkmalschutzbehörde zur Untersagung des Vorhabens, so sieht Artikel 6 Abs. 2 BayDSchG für den Umgebungsschutz eine Ermessenentscheidung vor.

Nach Artikel 6 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG bedarf einer Erlaubnis, wer in der Nähe von Baudenkmälern Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn sich dies auf Bestand oder Erscheinungsbild eines der Baudenkmäler auswirken kann. Mit diesem Erlaubniserfordernis ist ein Umgebungsschutz vorgesehen. Da auch ein Ensemble ein Baudenkmal sein kann (vgl. Artikel 1 Abs. 3 BayDSchG), ist ebenso für diese ein Umgebungsschutz gewährleistet.¹²

Gemäß Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 BayDSchG kann im Fall des Artikel 6 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG die Erlaubnis versagt werden, soweit das Vorhaben zu einer Beeinträchtigung

¹² Eberl/Martin/Petzet, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 5. Auflage, Köln 1997, Art. 6 Rn. 27.

des Wesens, des überlieferten Erscheinungsbilds oder der künstlerischen Wirkung eines Baudenkmals führen würde und gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands sprechen. Führt das Vorhaben zu einer solchen Beeinträchtigung, kann eine Erlaubnis bereits versagt werden. Mithin kann bereits bei Vorliegen einer Beeinträchtigung des Wesens, des überlieferten Erscheinungsbilds oder der künstlerischen Wirkung eines Baudenkmals und gewichtigen Gründen des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands auch das Abwehrrecht verletzt sein. Aufgrund des verfassungsrechtlich gebotenen Mindeststandards ist abgesehen von Ausnahmefällen aber jedenfalls bei erheblichen Beeinträchtigungen der Denkmalwürdigkeit eine Verletzung des denkmalrechtlichen Abwehrrechts gegeben. Eine erhebliche Beeinträchtigung der Denkmalwürdigkeit ist also definitiv nicht erlaubnisfähig, da sie den Umgebungsschutz des Denkmals verletzt. Daran anknüpfend stellt zumindest eine erhebliche Beeinträchtigung eine Verletzung des Abwehrrechts dar.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof will ausschließlich bei einer erheblichen Beeinträchtigung der Denkmalwürdigkeit eine Verletzung des Abwehrrechts anerkennen.¹³ Nach seiner Ansicht liegt selbst bei einer Verletzung von Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 BayDSchG nicht automatisch eine erhebliche Beeinträchtigung der Denkmalwürdigkeit vor.¹⁴ Damit beschränkt sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof auf den verfassungsrechtlich gebotenen Mindeststandard, ohne dies weitergehend zu begründen.

Die Frage, ob eine solche Beeinträchtigung vorliegt, ist durch einen Sachverständigen zu beurteilen.

Ob für die Geltendmachung des Abwehrrechts Erhaltungsinvestitionen in das Denkmal und ein in der Vergangenheit denkmalgerechtes Verhalten erforderlich sind sowie in welchen Fällen die erfolgreiche Geltendmachung des Abwehrrechts ausgeschlossen sein kann, ist der Dissertation des Autors „Drittschutz aus dem Denkmalschutz“, erschienen bei Duncker & Humblot GmbH, Berlin 2013 (Print ISBN 978-3-428-14198-2) zu entnehmen.

¹³ BayVGh, Beschluss vom 4. August 2011 – 2 CS 11.997, juris Rn. 4.

¹⁴ BayVGh, Beschluss vom 4. August 2011 – 2 CS 11.997, juris Rn. 6.