

Denkmalrecht in Deutschland

DSchG Mecklenburg-Vorpommern

Autor: D. Martin

Hinweis: Stand 2007
Ziehen Sie zur Aktualisierung und Ergänzung weitere Beiträge aus dem
Denkmalrecht in Deutschland hinzu.

§ 7 Genehmigungspflichtige Maßnahmen

(1) Der Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörden bedarf, wer

1. Denkmale beseitigen, verändern, an einen anderen Ort verbringen oder die bisherige Nutzung ändern will,
2. in der Umgebung von Denkmalen Maßnahmen durchführen will, wenn hierdurch das Erscheinungsbild oder die Substanz des Denkmals erheblich beeinträchtigt wird.

Vor der Entscheidung hat die untere Denkmalschutzbehörde die Denkmalfachbehörde zu hören. Der Genehmigung bedarf es nicht, wenn bei Vorhaben nach § 77 Abs. 1 der Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern die Denkmalfachbehörde zugestimmt hat.

(2) Der Antrag auf Erteilung einer Genehmigung ist schriftlich mit den zur Beurteilung des Vorhabens erforderlichen Unterlagen bei einer unteren Denkmalschutzbehörde einzureichen. Im Einzelfall kann verlangt werden, dass der Genehmigungsantrag durch vorbereitende Untersuchungen, insbesondere durch eine denkmalpflegerische Zielstellung gemäß Absatz 3 Nr. 1, ergänzt wird.

(3) Die Genehmigung ist zu erteilen,

1. bei Übereinstimmung der in Aussicht genommenen Maßnahmen mit einer von dem fachlich zuständigen Landesamt bestätigten, von dem Eigentümer oder Auftraggeber zu erstellenden denkmalpflegerischen Zielstellung der an dem Denkmal zu ergreifenden Maßnahmen und wenn sonstige Gründe des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege nicht entgegenstehen,
2. wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.

(4) Im Übrigen kann die Genehmigung versagt werden, wenn und soweit gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen.

(5) Die Genehmigung kann mit Nebenbestimmungen erteilt werden, soweit dies zum Schutz des Denkmals erforderlich ist. Bei der Entscheidung sind die berechtigten Belange des Verpflichteten zu berücksichtigen.

(6) Erfordert die genehmigungspflichtige Maßnahme nach anderen gesetzlichen Bestimmungen eine Planfeststellung, Genehmigung, Erlaubnis, Bewilligung, Zulassung oder Zustimmung, so ersetzt diese Entscheidung die Genehmigung nach Absatz 1. Die nach Satz 1 zuständigen Behörden haben vor der Erteilung einer Genehmigung das Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Landesamt herzustellen.

Kann das Einvernehmen nicht binnen vier Wochen hergestellt werden, so entscheidet die zuständige oberste Landesbehörde innerhalb von vier Wochen abschließend.

Übersicht

1. Vorbemerkungen
2. Verfahrenspflicht
3. Genehmigungspflicht
 - 3.1 Rechtsnatur von Genehmigungspflicht und Genehmigung
 - 3.2 Verhältnis zu anderen Verfahrenspflichten (Absatz 6)
 - 3.2.1 Verhältnis von Baugenehmigung und denkmalrechtlicher Genehmigung
 - 3.2.2 Verhältnis zu weiteren Verfahrenspflichten (Absatz 6)
 - 3.2.2.1 Baurecht
 - 3.2.2.2 Umweltprüfungen
 - 3.2.2.3 Andere Rechtsbereiche
 - 3.3 Genehmigungspflichtige Maßnahmen
 - 3.3.1 Genehmigungspflicht nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1
 - 3.3.2 Genehmigungspflicht nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 (Umgebung)
 - 3.3.3 Genehmigungspflicht für Veränderungen von Bodendenkmalen
4. Denkmalrechtliche Grundsätze für Genehmigung und Baugenehmigung (Absatz 4)
 - 4.1 Gebundene oder Ermessensentscheidung
 - 4.1.1 Allgemeines
 - 4.1.2 Ermessen und gebundene Entscheidung
 - 4.1.3 Inhalt der Genehmigung
 - 4.2 Denkmalverträglichkeit
 - 4.2.1 Allgemeines
 - 4.2.1.1 Ziele
 - 4.2.1.2 Grundsätze der Denkmalpflege
 - 4.2.1.3 Kategorienadäquanz
 - 4.2.2 Versagung der Genehmigung
 - 4.3 Zu berücksichtigende und nicht zu berücksichtigende Umstände
 - 4.3.1 Zu berücksichtigende Umstände und Faktoren
 - 4.3.2 Nicht zu berücksichtigende Umstände
 - 4.3.3 Abwägung
 - 4.3.4 Verhältnis zum Baurecht
 - 4.4 Ausgewählte Einzelprobleme
5. Verwaltungsverfahren
 - 5.1 Antrag (Absatz 2)
 - 5.2 Schriftform
 - 5.3 Unterlagen
 - 5.3.1 Grundsätze
 - 5.3.2 Die erforderlichen Unterlagen (Abs. 2 Satz 1)
 - 5.3.2.1 Obliegenheit
 - 5.3.2.2 Denkmalpflegerische Zielstellung (Abs. 2 Satz 2)
 - 5.3.2.3 Vorbereitende Untersuchungen (Abs. 2 Satz 2)
 - 5.3.2.4 Kosten und Finanzierung der Untersuchungen

- 5.3.3 Rechtsfolgen bei unvollständigen oder unrichtigen Antragsunterlagen
- 6. Beteiligung des LAKD (Abs. 1 Satz 2) und der Nachbarn
 - 6.1 Anhörung und Einvernehmen
 - 6.2 Bindungswirkung der Stellungnahme des LAKD
 - 6.3 Beteiligung der Nachbarn und der Gemeinde
- 7. Nebenbestimmungen
 - 7.1 Bedeutung der Vorschrift
 - 7.2 Nebenbestimmungen
 - 7.3 Ermessen
 - 7.4 Folgende Nebenbestimmungen sind vorgesehen
 - 7.4.1 Befristung (§ 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG)
 - 7.4.2 Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG)
 - 7.4.3 Vorbehalt des Widerrufs (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG)
 - 7.4.4 Auflage (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG)
 - 7.4.5 Auflagenvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG)
 - 7.5 Kostentragung
 - 7.6 Anfechtung
- 8. Verträge
- 9. Gebühren
- 10. Sanktionen
- 11. Rechtsschutz

1. Vorbemerkungen

1.1

Die aktuelle Fassung geht u. a. auf die Änderungen durch die Gesetze v. 25. 10. 2005 (GVOBl. M-V S. 535) und v. 28. 11. 2005 (GVOBl. M-V S. 574) zurück.

1.2

Im Gegensatz zu anderen DSchG enthält das DSchGMV nur relativ wenige Vorschriften zum Verfahren. Es fehlt insbesondere die in § 26 des DSchG (1993) noch enthaltene bundesweit übliche Gebührenfreiheit.

2. Verfahrenspflicht

§ 7 als in der Praxis bedeutsamster Tatbestand des DSchG enthält die formelle Genehmigungspflicht (sog. **Verfahrenspflicht**) für Veränderungen. Das DSchG begnügt sich mit einer äußerst knappen Formulierung der materiellen Voraussetzungen (der sog. **Denkmalverträglichkeit**) in Absatz 4 – „wenn und soweit“ – und der daraus abzuleitenden Rechtsfolgen (kritisch zu diesem bundesweiten Defizit aller DSchG u. a. *Moench*, Die Entwicklung des DSchR, NVwZ 1988 S. 304, 309). Die Rspr. hält die Formulierungen der Gesetze aber für hinreichend bestimmt (z. B. OVGSH v. 25. 1. 2005, EzD 2.2.6.4 Nr. 36; BVerwG v. 14. 6. 2004, 4 B 24.04, n. v.). Die Bestimmung stellt an die Sorgfalt der Behörden hohe Anforderungen. Die Genehmigungspflicht dient im Übrigen ausschließlich dem öffentlichen Interesse, vgl. Erl. 3.1 zu § 1. Zum **Verfahren** bei den Genehmigungen s. unten Erl. 5.

3. Genehmigungspflicht

3.1 Rechtsnatur von Genehmigungspflicht und Genehmigung

Bei der Genehmigungspflicht handelt es sich wie bei der Baugenehmigungspflicht um die Rechtskonstruktion der „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“. Das Verfahren dient zur vorbeugenden Verwaltungskontrolle (*Lechner* in *Simon/Busse*, BayBauO, Erl. 2 zu Art. 72). Die Genehmigung ist deshalb im Grundsatz nur ein feststellender, mitwirkungsbedürftiger VA i. S. § 35 VwVfG mit der hoheitlichen Erklärung, dass dem Vorhaben das DSchG nicht entgegensteht (BVerwG v. 2. 7. 1963, BayVBl 1964 S. 18); damit entfaltet die Genehmigung auch ihre Gestattungs- bzw. Gestaltungswirkung, dass in das Denkmal eingegriffen werden darf. Die Genehmigung ist ferner ein sachbezogener bzw. **dinglicher VA** mit der grundsätzlichen Möglichkeit der Rechtsnachfolge.

3.2 Verhältnis zu anderen Verfahrenspflichten (Absatz 6)

Genehmigungen nach DSchG können wegen ihres auf die denkmalrechtlichen Fragen eingeschränkten Prüfungsumfanges generell nach anderen Gesetzen erforderliche Genehmigungen nicht ersetzen. Umgekehrt sieht § 7 Abs. 6 vor, dass andere Genehmigungen die denkmalrechtliche Genehmigung ersetzen, wenn die nach § 7 genehmigungspflichtige Maßnahme auch eine andere Genehmigung erfordert (z. B. die Baugenehmigung, s. Erl. 3.2.1). In jedem Fall ist die Reichweite der jeweiligen Genehmigungen vorab exakt zu ermitteln. Ein naturschutzrechtlicher Genehmigungstatbestand muss z. B. nicht unbedingt mit dem denkmalrechtlichen übereinstimmen; bei Unterschieden kann die Ersetzung nicht eintreten.

Sicher nicht gewollt ist vom Gesetzgeber, dass eine sanierungsrechtliche Genehmigung einer kreisangehörigen Gemeinde die Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde ersetzen kann. Soll die denkmalrechtliche Genehmigung ersetzt werden, kann die andere Genehmigung nur erteilt werden, wenn das Vorhaben nicht gegen das DSchG verstößt und genehmigungsfähig ist. Ist eine Genehmigung nach einem anderen Gesetz bereits erteilt, so kann im Übrigen die denkmalrechtliche Genehmigung gleichwohl versagt werden (OVGNW v. 20. 1. 2006, EzD 2.3.4 Nr. 11).

3.2.1 Verhältnis von Baugenehmigung und denkmalrechtlicher Genehmigung

Nach § 7 DSchG und nach der BauO ist jeweils vorab zu prüfen, ob ein Vorhaben genehmigungspflichtig ist. Der Prüfungsumfang im baurechtlichen reicht weiter als im denkmalrechtlichen Verfahren. Dem Antragsteller ist es nicht verwehrt, zunächst nur die denkmalrechtliche Genehmigung zu beantragen (hierzu *Krug*, Der Denkmalschutz nach der neuen LBauO, n. v. Skript des vhw, 7.2007, S. 28). Im Baugenehmigungsverfahren werden nach § 64 Nr. 3 BauO neben dem BauGB (nach § 29 Abs. 1 BauGB bedarf es für den Abbruch keiner planungsrechtlichen Genehmigung, s. a. OVG MV v. 22. 10. 2003, 3 L 32/99, iuris) auch andere öffentlich-rechtliche Anforderungen (wie das DSchG) geprüft, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften ersetzt wird; diese Ersetzung ordnet § 7 Abs. 6 DSchG an. Zum Verhältnis von DSchG und BauO s. auch *Krug*, Der Denkmalschutz nach der neuen LBauO, n. v. Skript des vhw, 7.2007, S. 26 ff. Siehe auch Erl. 3.2.2.1.

Die Baugenehmigungspflicht ist für ein **einheitliches Vorhaben** einheitlich zu beurteilen; das bedeutet, dass z. B. baugenehmigungsfreie Teilmaßnahmen oder genehmigungspflichtige Veränderungen an einem Denkmal von der Baugenehmigungspflicht für die Gesamtmaßnahme erfasst werden, wenn sie unselbständige Teile sind und mit der Gesamtmaßnahme eine Einheit bilden (z. B. Abbruch eines Denkmals bei Genehmigung eines Neubaukomplexes, restauratorische Behandlung von Bauteilen). Dies kann einschneidende Folgen für das Verfahren haben, z. B. wenn sich Zumutbarkeitsfragen stellen. Siehe ferner Erl. 3.2 und 4.3.4. Bemerkenswert ist, dass für das Baugenehmigungsverfahren ausdrücklich das **Einvernehmen** mit dem LAKD vorgeschrieben ist; während die unteren Denkmalschutzbehörden das LAKD nur anhören müssen; Fehler machen die Baugenehmigung rechtswidrig und aufhebbar.

3.2.2 Verhältnis zu weiteren Verfahrenspflichten (Absatz 6)

3.2.2.1 Baurecht

3.2.2.1.1

Auch nach den **Novellen zur LBauO M-V** sind zahlreiche Vorhaben zur Beseitigung, Änderung und Nutzungsänderung von Baudenkmalen, im Denkmalbereich oder in der Nähe von Baudenkmalen sowie im Geltungsbereich von Gestaltungsvorschriften weiterhin baugenehmigungspflichtig, soweit sie nicht nach den §§ 64 und 65 baugenehmigungsfrei sind. Nur soweit die Baugenehmigungspflicht reicht, wird die denkmalrechtliche Genehmigung infolge der sog. **Konzentrationswirkung** ersetzt; nicht ersetzt werden also Genehmigungen aufgrund von Sanierungs- und Erhaltungssatzungen nach BauGB (OVGMV v. 22. 10. 2003, 3 L 32/99, juris), während solche Genehmigungen nach dem Wortlaut des Abs. 6 Satz 1 ihrerseits die denkmalrechtliche Genehmigung ersetzen könnten; dies ist durch den Gesetzgeber aber kaum gewollt. Zum Verhältnis zur **Erhaltungssatzung** nach § 172 BauGB siehe z. B. VG Schwerin v. 11. 11. 1998, 2 A 654/92, n. v. Die Konzentrationswirkung gilt für sämtliche baurechtliche Genehmigungen (z. B. auch Teilgenehmigung § 73, Vorbescheid § 74 (s. VG Schwerin v. 11. 12. 2003, 2 A 966/00, n. v.), Zustimmung § 77) der Bauaufsichtsbehörde, diese muss infolgedessen auch über die denkmalrechtliche Zulässigkeit entscheiden; sie trägt die Verantwortung nach außen und das Risiko eines Rechtsstreits (*Krug*, Der Denkmalschutz nach der neuen LBauO, n. v. Skript des vhw, 7.2007, S. 29).

Der **Regelungszusammenhang** ist höchst **kompliziert** und bedarf präziser Differenzierung. Insbesondere bedarf nach § 59 Abs. 1 Satz 2, § 61 Abs. 3 Satz 3 BauO die **Beseitigung** von Anlagen, die als Denkmale in die Denkmallisten eingetragen sind, ebenfalls der Baugenehmigung; dies gilt auch für die teilweise Beseitigung. Die Einschränkung auf in die Denkmalliste **eingetragene** Denkmale ist außerordentlich unglücklich (*Krug*, a. a. O., S. 31: der Gesetzgeber habe damit etwas „angerichtet“); in der Praxis ist aber die **nachträgliche** Eintragung auch während des laufenden Genehmigungsverfahrens wohl jederzeit auch ohne Entschädigung nach § 23 DSchG möglich.

Auch wenn ein Vorhaben nach Baurecht zulässig sein mag, kann es u. U. wegen der entgegenstehenden Gründe des Denkmalschutzes nicht genehmigt werden; die Baugenehmigung **ist** dann zu versagen (instruktiv z. B. OVG NW v. 20. 1. 2006, EzD 2.3.4 Nr. 11; VG Düsseldorf v. 13. 6. 2006, EzD 2.2.6.2 Nr. 50). Zu beachten ist, dass

deshalb seitens der unteren Bauaufsichtsbehörde die Baugenehmigung für den Abbruch nur im **Einvernehmen** mit dem LAKD erteilt werden darf, s. Erl. 3.2.1. Nach § 69 Abs. 1 Satz 2 BauO wird das Einvernehmen des LAKD allerdings **fingiert**, wenn es nicht einen Monat nach Eingang des Ersuchens verweigert wird. Stellungnahmen bleiben unberücksichtigt, wenn sie nicht innerhalb eines Monats nach Aufforderung zur Stellungnahme bei der Bauaufsichtsbehörde eingehen, es sei denn, die verspätete Stellungnahme ist für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung über den Bauantrag von Bedeutung (letzteres wird bei Nichtbeachtung der Grundsätze der Denkmalverträglichkeit ohne weiteres anzunehmen sein, s. unten Erl. 4.2). Im vereinfachten Verfahren, insbesondere bei Wohngebäuden, werden nach § 63 Abs. 1 Nr. 3 die Anforderungen des DSchG geprüft, weil die denkmalrechtliche durch die Baugenehmigung ersetzt wird, § 7 Abs. 6 Satz 1.

Ist die Ablehnung oder Einschränkung eines Vorhabens **bereits nach Baurecht** möglich, so kann i. d. R. **offen** bleiben, ob zu Recht eine denkmalrechtliche Genehmigung verweigert wurde, VG Schwerin v. 1. 11. 2001, 2 A 1395/99, n. v.

Für die **Überwachung** gilt die Konzentrationswirkung nicht, d. h. die Denkmalbehörden und die Baubehörden haben jeweils die Einhaltung ihrer Belange zu kontrollieren. Nur gegenüber der Denkmalschutzbehörde sollte das LAKD ab 1. 10. 2006 nach § 4 Abs. 1 Satz 2 n. F. (s. dort) die Fachaufsicht erhalten. Nach § 58 Abs. 1 Satz 1 ist die Baubehörde allerdings für alle Arbeiten an baulichen Anlagen zuständig (s. auch *Krug*, Der Denkmalschutz nach der neuen LBauO, n. v. Skript des vhw, 7.2007, S. 30).

3.2.2.1.2

Maßnahmen des **Bundes und des Landes** (nicht aber der Bahn oder Post und anderer rechtlich selbständiger juristischer Personen) unterliegen in vollem Umfang dem materiellen – auch örtlichen – Bau- und Denkmalrecht; sie sind mit Ausnahme der Fälle des § 7 Abs. 1 Satz 3 DSchG denkmalrechtlich genehmigungspflichtig (wenn das LAKD einem Bauvorhaben zugestimmt, d. h. sein **Einvernehmen** erteilt hat), sofern die Leitung der Entwurfsarbeiten und die Bauüberwachung einer Baudienststelle des Bundes oder eines Landes übertragen sind und die Baudienststelle ausreichend mit geeigneten Fachkräften besetzt ist, § 77 Abs. 1 BauO. Im Übrigen sind Bund und Land nicht privilegiert, vgl. *Leisner*, Denkmalschutz und „Staatsbauten“, BayVBI 2003 S. 385 ff. Dies gilt nicht nur für Maßnahmen an staatlichen Objekten, sondern auch, wenn z. B. ein Hochbauamt ein kirchliches Vorhaben in Erfüllung einer staatlichen Baupflicht durchführt. Es gilt der **Grundsatz**: Entfällt die baurechtliche Genehmigungs- bzw. Zustimmungspflicht, so tritt immer die **denkmalrechtliche Genehmigungspflicht** ein. Nicht vorgesehen ist eine Freistellung von der Genehmigungspflicht etwa bei scheinbar einfachen oder unbedeutenden Maßnahmen.

Ein **(Teil)abbruch** von Baudenkmalen durch Bund oder Land ist nach § 63 Abs. 3 Nr. 2 BauO nicht baugenehmigungsfrei, sondern zustimmungspflichtig, sofern nicht die Voraussetzungen des § 77 Abs. 1 BauO vorliegen; auf § 7 Abs. 1 Satz 3 kommt es an, wenn weder Baugenehmigung noch Zustimmung erforderlich sind. Die Verfahrensfreiheit von Abbrüchen nach § 61 gilt ebenfalls nicht für Denkmale, § 61 Abs. 3 Satz 3. Die nach § 61 Abs. 4 verfahrensfreien **Instandhaltungsarbeiten** sind aber denkmalrechtlich genehmigungspflichtig.

Im **Innern** von Gebäuden sind zumindest denkmalrechtlich genehmigungspflichtig z. B. das Einbringen oder Ändern von Grundrissen, Trennwänden, Bodenbelägen oder Türen. Ebenfalls zumindest denkmalrechtlich genehmigungspflichtig sind wie bei allen Denkmälern Maßnahmen an der Ausstattung von Kirchen, wie z. B. an Altären, Bänken, Beichtstühlen, Glocken und Orgeln. Dazu gehört jeweils auch die Vorbereitung dieser Maßnahmen, also z. B. eine Befunduntersuchung oder archäologische Grabung.

3.2.2.2 Umweltprüfungen

Die UVP erstreckt sich nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UVPG auch auf Kulturgüter. Allerdings ist ihre Auswirkung auf den DSch in der Praxis dadurch geschmälert, dass sie nur ein sog. unselbständiger Teil der Verfahren ist. Für Denkmale hat dies die positive Folge, dass sie vor allem in die Prüfung durch die Erfassung und Bewertung überhaupt einbezogen werden. Die damit erreichbare „höhere Richtigkeitsgewähr“ besteht aber nur bei unveränderten Zulässigkeitsbeständen und Genehmigungsvoraussetzungen z. B. im Bau-, Umwelt-, Eisenbahn- und Straßenbaurecht (vgl. z. B. *Schmidt-Preuß*, Der verfahrensrechtliche Charakter der UVP, DVBl. 1995 S. 485 ff. und Kulturgüterschutz in der UVP, Sonderheft der Zeitschrift Kulturlandschaft, 1994, ferner die Erl. 3.3 zu § 1). Siehe auch Vgg. der Landesdenkmalpfleger, Arbeitsblatt 26: Denkmalpflegerische Belange in der Umweltprüfung usw., 2005. Zum Anwendungsbereich s. auch *Martin*, Alleen und Umweltprüfungen, in *Lehmann/Rohde*, Alleen in Deutschland, 2006, S. 184 ff., Aufnahme in UVP-report vorgesehen.

3.2.2.3 Andere Rechtsbereiche

- **Planfeststellung:** Nach § 75 Abs. 1 VwVfG stellt die Planfeststellung die Zulässigkeit eines Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange fest. Sie regelt alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger und den durch den Plan Betroffenen und ersetzt die Genehmigung nach DSchG und die Baugenehmigung. Verschiedene Gesetze wiederholen diesen Grundsatz: § 18 b BFStrG, § 21 BWaStrG, § 29 PBefG (U- und Straßenbahnen), § 10 LuftVG. In allen diesen Fällen muss auch dem DSchG Rechnung getragen und das LAKD beteiligt werden. Vgl. *Spannowsky*, Planfeststellung und Denkmalschutz, ZfBR 2000 S. 239 ff.
- **Bundesfernstraßengesetz:** Soweit kein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist, gilt die Einstandspflicht nach § 4 FStrG; wegen der ausdrücklichen Formulierung des Satzes 3 ist bei Denkmälern das Genehmigungsverfahren nach DSchG nicht ausgenommen, d. h. es ist durchzuführen.
- **Straßen- und Wegegesetz:** Die Planfeststellung ersetzt die Genehmigung nach DSchG. Soweit kein Planfeststellungsbeschluss ergeht, ist insbesondere bei Baumaßnahmen zur Erfüllung der Straßenbaulast (§ 10) die denkmalrechtliche Genehmigung unter den Voraussetzungen des § 10 Abs. 2 entbehrlich, soweit es nicht um Gebäude geht. Davon unabhängig sind die weitreichenden Verpflichtungen der Straßenbauverwaltung nach § 1 Abs. 2 und 3; sie muss sowohl die Denkmalbehörden frühzeitig beteiligen als auch die

denkmalpflegerischen Belange uneingeschränkt nach § 1 Abs. 2 beachten. Den Belangen des DSch kommt auch hier besonderes Gewicht im Hinblick auf Ensembles, Bau- und Bodendenkmale zu.

- **Wasserrecht:** Bei der Planfeststellung nach dem WaStrG, dem WHG und dem LWaG (z. B. Gewässerausbau, Hochwasserschutzanlagen, Kiesabbau) entfällt ein gesondertes denkmalrechtliches Genehmigungsverfahren. Ist ein Baugenehmigungsverfahren (§ 113 a LaWG) durchzuführen, gelten die Erl. 3.2.2.1; Entsprechendes gilt bei Durchführung eines wasserrechtlichen Verfahrens: Ist eine Baugenehmigung nach § 113 a Satz 2 erforderlich, so ersetzt die wasserrechtliche Genehmigung nach § 7 Abs. 6 DSchG auch die denkmalrechtliche. Das Einvernehmen mit dem LAKD ist in beiden Fällen notwendig, § 7 Abs. 6 Satz 2.
- **Naturschutzrecht:** Die DSchBehörden und die NatSchBehörden haben sich nach § 6 LNatG gegenseitig zu unterstützen und zu beteiligen. Siehe auch die Sondervorschrift des § 4 Abs. 3 DSchG zur Notwendigkeit des Einvernehmens bei Naturdenkmälern und Biotopen. Nach § 15 Abs. 2 LNatG bedürfen Eingriffe der Genehmigung. Für die nach § 16 a LNatG genehmigungspflichtigen Abgrabungen und Aufschüttungen wird die ggf. erforderliche Baugenehmigung eingeschlossen; diese ersetzt dann auch die denkmalrechtliche Erlaubnis nach § 7 Abs. 6 DSchG, soweit es sich um dasselbe Vorhaben handelt. Im Übrigen ersetzen Genehmigungen nach Naturschutzrecht die denkmalrechtliche Genehmigung nicht. Siehe auch § 7 Erl. 4.4.
- **Bahn:** Das Eisenbahn-Bundesamt ist Planfeststellungsbehörde für die Eisenbahnen des Bundes; anstelle eines Planfeststellungsverfahrens kann auch eine Plangenehmigung infrage kommen, sofern nicht für unbedeutende Fälle beide entfallen; letzteres ist nicht anzunehmen, wenn der öffentliche Belang Denkmalschutz berührt wird (§ 18 Abs. 3 Nr. 1 AEG). Die Belange des Denkmalschutzes sind wie alle anderen öffentlichen Belange einzubeziehen; dies gilt auch für die Kostentragung.
- **Kommunalverfassung:** Anders als z. B. in Thüringen bedarf die Gemeinde keiner rechtsaufsichtlichen Genehmigung bei der Verfügung über und Veränderung von Sachen mit besonderem denkmalpflegerischen Wert.
- **Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung:** Das Gesetz begründet mit § 1 Abs. 4 eine Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Kunstwerken und anderem Kulturgut, welches in das „Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes“ eingetragen ist; betroffen sein können vor allem Ausstattungsstücke von Denkmälern. Die Erlaubnispflicht nach DSchG entfällt daneben nicht. Einzelheiten bei *Eberl* in *Martin/Krautzbeger*, Handbuch, Teil B Kap. VI; *ders.* in *Kleeberg/Eberl*, RdNr. 302 ff.

3.3 Genehmigungspflichtige Maßnahmen

Genehmigungspflichtig sind die in Absatz 1 genannten Maßnahmen bei **unbeweglichen** Bau- und Bodendenkmalen, bei Denkmalbereichen und bei beweglichen Bodendenkmalen (Funde). Bei **beweglichen Denkmalen** (Erl. zu § 2) sind sie nur genehmigungspflichtig, wenn diese in die Denkmalliste eingetragen sind; vorher unterliegen sie in Konsequenz des § 5 Abs. 2 Satz 2 (s. dort) nicht dem Schutz des DSchG und dessen Genehmigungspflicht in § 7. Die Genehmigungspflicht gilt auch für **Teile eines Denkmals**, also bei Ausstattungsstücken z. B. für ihre Beseitigung, Verbringung oder Veränderung, weil diese wie Baudenkmale zu behandeln sind (§ 2 Abs. 2 Satz 3). **Weitere Genehmigungstatbestände** enthalten die §§ 11 Abs. 4 und 12 (s. dort).

3.3.1 Genehmigungspflicht nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1

Das **Verändern** ist, auch wenn es im Wortlaut nicht auf den ersten Blick deutlich wird, der umfassende Begriff für die angesprochenen Eingriffe in Denkmale.

Abs. 1 Satz 1 Nr. 1: Das **Beseitigen**, das **Verändern**, das **Verbringen** an einen anderen Ort und die Änderung der **Nutzung** von Denkmalen aller Art ist genehmigungspflichtig. Die Pflicht ist unabhängig vom Zustand eines Denkmals; genehmigungspflichtig sind auch die Beseitigung eines baufälligen Hauses, einer Ruine oder der Reste von unbeweglichen oder beweglichen (s. aber Erl. 3.3) Denkmalen. Das Beseitigen führt dazu, dass ein Denkmal oder Teile ganz oder in einzelnen Teilen nicht mehr existieren. Die Beseitigung ist abweichend vom Sprachgebrauch nicht unbedingt mit der Vernichtung der Substanz gleichzusetzen; vielmehr kommt es darauf an, ob der Denkmalcharakter, also die Eigenschaft als Denkmal untergeht (z. B. regelmäßig bei **Ausgrabungen**, OVG Nds v. 7. 2. 1994, EzD 2.3.4 Nr. 1). Auch das Umgestalten oder das Verändern des Erscheinungsbildes können ein teilweises Beseitigen sein.

Das **Verbringen** von Denkmalen aller Art an einen anderen Ort (Standort): Regelfall ist bei **beweglichen** Denkmalen der Abtransport im Ganzen (*Losch*, DSch im Kleindenkmalbereich, BWVPr. 1987 S. 172). Bei einer **Transferierung** (Translozierung) von Denkmalen ist der Abbau als solcher bereits als Verändern genehmigungspflichtig. Bei Fortbestehen der Denkmaleigenschaft ist ferner der Ortswechsel als solcher genehmigungspflichtig. Bei eingetragenen **beweglichen** Denkmalen und bei Ausstattungsstücken (VG Würzburg v. 18. 12. 2003, EzD 2.2.3 Nr. 4) ist ebenfalls jeder Ortswechsel, also auch die **Bergung** eines Bodendenkmals genehmigungspflichtig.

Auch bloße Änderungen der **Nutzung** sind denkmalrechtlich genehmigungspflichtig, auch gegen eine schädigende Nutzung kann ggf. nach § 16 oder § 17 vorgegangen werden (s. dort; a. A. unzutreffend, weil contra legem, *Krug*, Der Denkmalschutz nach der neuen LBauO, n. v. Skript des vhw, 7.2007, S. 25).

Genehmigungspflichtig ist auch das **Verändern** von Denkmalen, auch wenn die Maßnahmen dazu dienen, die gesetzliche Erhaltungspflicht zu erfüllen (HessVGH v. 25. 3. 1983, HessVGRspr. 1983 S. 81). Das Verändern erfasst alle Maßnahmen, welche die Substanz oder auch bloß das Erscheinungsbild eines Denkmals betreffen. Erforderlich ist eine Änderung des bisherigen Zustandes, wie eine Änderung des Materials der Dachdeckung, der Fassade, des Grundrisses, des statischen Gefüges.

Erfasst sind auch geringfügige Maßnahmen, wie z. B. die Farbgebung oder Fensterteilung. Angeknüpft wird an den bestehenden Zustand, auch wenn dieser nicht der Originalzustand ist, auch wenn er rechtswidrig zustande gekommen ist und auch wenn sonstige „Vorbelastungen“ bestehen (BayVGH v. 28. 12. 1981, BayVBl 1982 S. 278 f.; zu Fenstern ThürOVG v. 27. 6. 2001, EzD 2.2.8 Nr. 18). Auch wenn es das Ziel fachgerechter Reparaturen ist, ein Denkmal insgesamt in seiner Substanz zu erhalten, ist fast jede Restaurierung zwangsläufig eine Umgestaltung der Substanz des Denkmals. Dies gilt z. B. für die Sicherung von Malerei, die Tünchung der Innen- und Außenwände, die Ergänzung von Details, die chemische Behandlung (z. B. Acrylisierung). Eine tiefgreifende Charakter- oder Qualitätsänderung ist somit nicht erforderlich, auch keine erhebliche Beeinträchtigung (siehe dagegen Erl. 3.3.2).

Zum Verändern gehört auch das **Instandsetzen**, es umfasst alle Maßnahmen der Sanierung und Reparaturen. Beseitigt werden sollen damit Schäden aller Art, und zwar gleichgültig, ob es sich um Schäden an der eigentlichen Denkmalsubstanz oder um andere Schäden handelt. Hierunter fallen u. a. Brand-, Wasser- und Sturmschäden, aber auch die Folgen unterlassenen Bauunterhalts; ferner ist z. B. das Einbringen von Fenstersprossen eine Instandsetzung. Nicht hierzu gehört i. d. R. die völlige Neuherstellung (Rekonstruktion) eines Denkmals. **Vorbereitende Untersuchungen**, wie z. B. archäologische Untersuchungen des Baugrunds oder Befunderhebungen, greifen meist bereits in die Substanz eines Denkmals ein und sind deshalb vorab genehmigungspflichtig.

Veränderungen des Erscheinungsbildes sind alle von außen sichtbaren Änderungen, also z. B. die Umgestaltung der Fassade (auch z. B. Freilegen von Fachwerk), des Daches (Gauben, Fenster), der Dachdeckung, Schutzverkleidungen oder Antennen. Auch scheinbar geringfügige Maßnahmen gehören hierher, z. B. Änderung der Fenster, der Fensterteilung (BWVGH v. 23. 7. 1990, DVBl. 1990 S. 1113) oder Fensterläden, ebenso reine Reparaturen, etwa ein neuer Farbanstrich (BayObLG v. 9. 8. 1993, EzD 2.2.8 Nr. 3), das Eindecken eines Daches (auch bei unveränderter Beibehaltung der bisherigen Dachform). Genehmigungspflichtig können z. B. auch Unterhaltungsmaßnahmen an einem Kanalsystem oder Pflegemaßnahmen in einer Gartenanlage sein.

Denkmalbereiche sind trotz Fehlens einer klaren diesbezüglichen Aussage in § 2 Abs. 3 (s. dort) selbst Denkmal; auch soweit Bestandteile nicht Einzeldenkmale sind, sind Veränderungen ihres äußeren Erscheinungsbildes (§ 2 Abs. 3 Satz 3) genehmigungspflichtig. Zu Maßnahmen in der **Umgebung** von Denkmalen s. Erl. 3.3.2.

Werbe- und sonstige Anlagen an einem Denkmal erfüllen oft gleichzeitig die Tatbestände des Veränderns des Erscheinungsbildes.

3.3.2 Genehmigungspflicht nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 (Umgebung)

In der **Umgebung** von Denkmalen sind genehmigungspflichtig alle Maßnahmen, wenn hierdurch das Erscheinungsbild oder die Substanz des Denkmals erheblich beeinträchtigt wird (siehe VG Schwerin v. 6. 4. 2004, 2 A 1182/02, n. v.). Die Erwähnung der **Substanz** ist rechtstechnisch verfehlt; denn denknötwendig kann eine Beeinträchtigung der Substanz nur eintreten, wenn und soweit die Umgebung selbst Denkmal ist: Nach dem engen Wortlaut des § 2 Abs. 3 Satz 3 (am Ende) kann das nur für die **engere** Umgebung eines Denkmalbereichs gelten, die selber

Denkmal ist und für die deshalb bereits der Genehmigungstatbestand des § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ohne Einschränkung auf eine „erhebliche“ Beeinträchtigung gilt.

Nr. 2 gilt im Übrigen für **Maßnahmen aller Art**, nicht nur für Gebäude, also z. B. auch für Führung und Oberflächengestaltung von Straßen und Plätzen, für Abgrabungen, Anpflanzungen, Werbeanlagen. Genehmigungspflichtig sind die Errichtung, aber auch die Veränderung und die Beseitigung. Die Umgebung kann nicht in Metern angegeben werden; abzustellen ist auf den **Wirkungsbereich** des Denkmals; dieser kann auf die Nachbarschaft begrenzt sein, er kann aber bei beherrschenden Burgen oder Kirchen sehr weit reichen. Der Wirkungsbereich großer Ortskernensembles reicht ebenfalls oft sehr weit; im Einzelfall können Maßnahmen erlaubnispflichtig sein, die den Anblick der Stadtsilhouette beeinträchtigen, sei es auch nur von einem einzigen wichtigen Punkt aus (VG Bayreuth v. 11. 7. 1991, B 2 K 91.74, n. v.). Weit in die Landschaft hinein wirken insbesondere Windkraftanlagen, die häufig das Erscheinungsbild von Siedlungen und Denkmalbereichen beeinträchtigen (zur Wartburg s. VG Meiningen v. 25. 1. 2006, ThürVBl. 2006 S. 163). Ggf. ist unter Einschaltung des LAKD zu klären, ob eine genehmigungspflichtige Beeinträchtigung eintreten kann. Bei Maßnahmen, die sich auf **andere als optisch** bemerkbare Weise (z. B. durch Luftverunreinigung, Erschütterungen, Geräusche) zum Schaden benachbarter Denkmale auswirken können, ist § 16 zu prüfen.

3.3.3 Genehmigungspflicht für Veränderungen von Bodendenkmalen

Erd- und Bauarbeiten können verändernd auf (verborgene) Denkmale einwirken und sind daher als solche nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 genehmigungspflichtig. Bereits die Nachforschungen bedürfen nach § 12 einer Genehmigung. Die Nachforschungsgenehmigung umfasst aber nicht das folgende Bergen von Funden und das Zerstören des Bodendenkmals. Für das Bergen ist nach § 11 Abs. 4 vorgesehen, dass allein das LAKD, die untere Denkmalschutzbehörde und deren Beauftragte berechtigt sind, ein Denkmal zu bergen; das Bergen bedeutet in der Regel die Veränderung, Beseitigung und Verbringung des Denkmals, sodass in jedem Fall zusätzlich eine Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 erforderlich ist. Für jedes Zerstören eines Bodendenkmals ist schließlich ebenfalls eine Genehmigung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 erforderlich. Dies gilt nach dem uneingeschränkten Wortlaut auch für die Bergung und Zerstörung durch das LAKD, erst recht durch andere. Siehe auch die Erl. zu § 12.

4. Denkmalrechtliche Grundsätze für Genehmigung und Baugenehmigung (Absatz 4)

4.1 Gebundene oder Ermessensentscheidung

Die in § 7 Abs. 1 genannten Veränderungen sind **nicht schlechthin verboten**.

4.1.1 Allgemeines

Ob und wie sie durchgeführt werden können, ist mit der Genehmigung (bzw. der Baugenehmigung usw., welche das materielle Denkmalrecht einschließt) zu entscheiden. Es gibt keinen über den Wortlaut des DSchG hinausreichenden etwa unmittelbar über das Eigentumsgrundrecht („Baufreiheit“) oder eine sonstige „verfassungskonforme“ Auslegung des DSchG zu konstruierenden Anspruch auf Abbruchgenehmigungen für Denkmale oder für sonstige Eingriffe oder

Beschädigungen; für MV ergibt sich dies unmittelbar aus Art. 16 Abs. 1 Landesverfassung und dem darin formulierten Kulturstaatsprinzip (ähnlich OVG NW v. 18. 5. 1984, NVwZ 1986 S. 685 = EzD 2.2.6.1 Nr. 6; a. A. offenbar OVG Nds v. 4. 10. 1984, NJW 1986 S. 1892, diesem „im Ergebnis“ folgend *Moench*, Die Entwicklung des DSchRechts, NVwZ 1988 S. 304, 309).

4.1.2 Ermessen und gebundene Entscheidung

Die Genehmigung **ist** nach § 7 Abs. 3 ggf. unter Nebenbestimmungen zu erteilen, wenn die Voraussetzungen der Nr. 1 (Übereinstimmung mit einer Zielstellung, die allerdings entsprechend präzise und aussagefähig sein muss) oder Nr. 2 (überwiegendes anderes öffentliches Interesse) vorliegen; nur in diesen beiden Fällen handelt es sich um eine gebundene Entscheidung. In allen anderen Fällen ist eine **Ermessensausübung** erforderlich: Nach Absatz 4 kann die Genehmigung versagt werden, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Der Antragsteller hat zunächst nur einen **Rechtsanspruch** darauf, dass bei Einschränkung oder Versagung der Genehmigung vom Ermessen pflichtgemäß Gebrauch gemacht wird. Je nach Sachlage kann das Ermessen auf Null reduziert sein, so dass praktisch ein Anspruch auf die Genehmigung entstehen kann. Die Genehmigung wäre wegen Verstoßes gegen das DSchG rechtswidrig und **darf** deshalb **nicht** erteilt werden, wenn Denkmalschutzgründe dagegen sprechen (a. A. offensichtlich *Krug*, Der Denkmalschutz nach der neuen LBauO, n. v. Skript des vhw, 7.2007, S. 23, unter Bezug auf OVG MV v. 22. 10. 2003, 3 L 32/99, iuris). Zur Begründungspflicht § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG. Zur Nachprüfung von Ermessensentscheidungen s. § 114 VwGO (*Kopp/Schenke*, VwGO, Erl. zu § 114).

4.1.3 Inhalt der Genehmigung

Die Genehmigung kann entweder versagt oder uneingeschränkt oder mit Nebenbestimmungen (s. Abs. 5 Satz 1) erteilt werden. Formulierungshilfen sind im praxiserprobten sog. „Textbuch“ in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, 2. Aufl., Teil E RdNr. 164 ff., und im Muster Teil I RdNr. 151 ff. enthalten. Durch entsprechende Modifizierung der Genehmigung und Nebenbestimmungen ist anzustreben, die denkmalpflegerischen Grundsätze zu beachten.

4.2 Denkmalverträglichkeit

4.2.1 Allgemeines

Absatz 4 enthält seinem Wortlaut nach die Grundsätze für die **Versagung** der Genehmigung, „*wenn und soweit gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen*“. Die Formulierung ist abstrakt und betrifft in ihrer scheinbaren Enge zunächst nur den in der Praxis sehr seltenen Fall, dass ein bisheriger Zustand unverändert beibehalten werden soll. Bedenken gegen die Bestimmtheit der Anforderungen deshalb u. a. bei *Hammer*, NVwZ 2000 S. 46 f.; dagegen *Strobl/Majocco/Sieche*, RdNr. 5 zu § 8 DSchG BW und BayVG v. 27. 9. 2007, 1 B 00.2474 – iuris. Das Wort „soweit“ erweitert den Anwendungsbereich aber dahingehend, dass sowohl **alle Stufen** von möglichen Eingriffen als auch alle Grade der Intensität dieser Eingriffe und Maßnahmen erfasst werden. Angesprochen wird mit diesem Satz generell das Gebot der Denkmalverträglichkeit: Alle vorgesehenen Maßnahmen müssen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Denkmale untersucht und beurteilt werden.

4.2.1.1 Ziele

Die Ziele der Denkmalverträglichkeit sind die Optimierung der durchzuführenden Maßnahme nach der gesetzlichen Vorgabe, die Denkmale möglichst unverfälscht zu erhalten. Diese „Oberpflicht“ gliedert sich entsprechend den Anforderungen des praktischen Umgangs mit Denkmalen in verschiedene „Unterpflichten, siehe die Zusammenstellungen für **Baudenkmale** in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D Kap. II Schema 2, für **Bodendenkmale** Teil I Kap. V. Zu den Prüfungskriterien gehören u. a.:

- Substanzschutz und damit Respektierung des Bestandes,
- Wissenschaftliches Vorgehen bei der Vorbereitung und Durchführung,
- Geeignetheit bzw. Notwendigkeit eines Eingriffs,
- Minimierung der Eingriffe,
- Erhaltung von Kunstwert und Geschichtswert,
- Erhaltung von Überlagerungen,
- Bewahrung von Rahmen, Ausstattung und Harmonie,
- Reversibilität,
- Vermeidung von Verfälschungen,
- Material- und Technikgerechtigkeit,
- Dokumentation.

4.2.1.2 Grundsätze der Denkmalpflege

Die Grundsätze der Denkmalpflege werden zusammengefasst in internationalen Übereinkommen und in Grundaussagen deutscher Denkmalschutzorganisationen. Diesen kommt allerdings selbst **keine unmittelbare Rechtswirkung** zu; sie müssen jeweils durch Rechtsakte wie Nebenbestimmungen (Erl. zu Absatz 4) zu Bescheiden oder durch Verträge umgesetzt werden.

An **internationalen Übereinkommen**, die weltweit anerkannte Grundsätze der Denkmalpflege formulieren, sind insbesondere zu erwähnen die Charta von Venedig, Washington, Florenz und Lausanne (Archäologie). Zur **Charta von Venedig** über die Konservierung und Restaurierung von Denkmälern (1964) s. den Kommentar in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D Kap. I Nr. 4.

An Grundaussagen **deutscher Denkmalschutzorganisationen** liegen u. a. vor: Vom Dt. Nationalkomitee für Denkmalschutz (DNK) Empfehlungen zu Gestaltungssatzungen (1980), Entschliefungen zu Siedlungen der 20er Jahre (1985), zur Nutzung (1985), zum Schutz bei Katastrophen (1985), zum DSch im ländlichen Raum (1988), zu Bauten der 50er Jahre (1990). Von der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger u. a. über kulturelles Erbe im ländlichen Raum (1988), zur Erneuerung historischer Stadtbereiche (1990), Straßen und Plätze (1990), zu neu

entwickelten Ersatzstoffen bei der Instandsetzung (1990), Ausbau von Dachräumen (1991), Fenstern (1991), Untersuchungen und Dokumentation, Fachwerk (2004), Eisendenkmalen (2005), Brandschutz (1997), Bebauungsplänen (2005), Flächennutzungsplänen (2005), Umweltprüfungen (2005), Pflege und Wartung (2002) usw. Nachweis von Fundstellen in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Übersicht 3 in Teil D Kap. II Nr. 2; einige sind abgedruckt u. a. in DNK, Denkmalschutz, 1993. Zur Anerkennung und Verwertbarkeit dieser Grundaussagen z. B. VG Kassel v. 3. 9. 1990, 2/3 E 794/87, n. v. (S. 11).

4.2.1.3 Kategorienadäquanz

Die Denkmalverträglichkeit muss immer „**kategorienadäquat**“ beurteilt werden, d. h. sie muss sich an den für das Schutzobjekt maßgeblichen denkmalrechtlichen Bedeutungskategorien der Denkmalfähigkeit orientieren (z. B. OVG BE v. 6. 3. 1997, EzD 2.1.2 Nr. 34; dass. v. 31. 10. 1997, OVG 23, 5 = EzD 2.1.2 Nr. 26). Ebenso formuliert das OVG NW (v. 30. 7. 1993, NVwZ-RR 1994 S. 135 = EzD 2.2.1 Nr. 4): Bei der Entscheidung ist danach zu unterscheiden, aus welchen Gründen die betreffende Anlage denkmalwert ist. Nur eine solcherart differenzierende Betrachtungsweise wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht und verhindert Beschränkungen über Art. 14 Abs. 1 GG hinaus, insoweit zutreffend BWVGH v. 27. 6. 2005, BauR 2005 S. 140 = EzD 2.2.6.2 Nr. 45. Aus diesen Erkenntnissen erfolgt der klare Auftrag an die für die Genehmigung zuständigen Behörden, im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zunächst die Bedeutungskategorien herauszuarbeiten, um an diesen Parametern die Denkmalverträglichkeit der konkreten Vorhaben zu ermitteln. Auswirkungen kann dies insbesondere haben, wenn ein Geschichtsdenkmal verfälscht wird, ein Kunstdenkmal entsteht oder ein städtebauliches Denkmal seiner städtebaulichen Aussage beraubt wird.

4.2.2 Versagung der Genehmigung

Wenn und soweit die beabsichtigten Maßnahmen ein Denkmal beeinträchtigen würden und soweit gewichtige Gründe des Denkmalschutzes vorliegen, besteht nach Absatz 4 die Möglichkeit („kann“), die Genehmigung zu **versagen**. Dies gilt unmittelbar für die Fälle, in denen die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes erforderlich ist; dann ist die Genehmigung insgesamt zu versagen. Ist zwar nicht eine gänzlich unveränderte Beibehaltung des bestehenden Zustandes, wohl aber die Beachtung denkmalpflegerischer Belange erforderlich, so sind Vorhaben und Genehmigungen entsprechend auszurichten (modifizierte Genehmigung) oder es sind entsprechende Nebenbestimmungen vorzusehen (s. die Erl. 7); in diesen Fällen gelten die materiellen Grundsätze des Absatzes 4 entsprechend.

4.2.2.1

Das DSchG geht davon aus, dass die Veränderungen i. S. des Absatzes 1 generell ein Denkmal beeinträchtigen können. Die Frage, **ob** die einzelnen beabsichtigten, im Genehmigungs- oder Baugenehmigungsantrag vollständig aufzuführenden Maßnahmen ein Denkmal verändern können, ist deshalb vorab zu prüfen. Bei Vorhaben in der **Umgebung** von Denkmalen (Abs. 1 Satz 1 Nr. 2) ist die Beeinträchtigung zum ausdrücklichen einschränkenden Tatbestandsmerkmal gemacht. Fehlt es an einer Beeinträchtigung, so besteht kein Grund, eine

Genehmigung zu verlangen bzw. diese zu versagen, BWVGH v. 20. 6. 1989, NVwZ-RR 1990 S. 296 = EzD 2.2.6.4 Nr. 8.

4.2.2.2

Die Frage der Beeinträchtigung ist nicht gleichzusetzen mit einer **Verunstaltung**. Während es bei der Verunstaltung nach std. Rspr. (seit BVerwG v. 28. 6. 1955, BVerfGE 2, 172, 177) auf das Empfinden des so genannten gebildeten Durchschnittsmenschen ankommt, ist die Frage der Beeinträchtigung eines Denkmals ausschließlich nach fachlichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Berufen zur Begutachtung ist das LAKD als Fachbehörde (§ 4; einhellige Rspr., z. B. OVG Nds v. 5. 9. 1985, BRS 44, 298; OVG NW v. 23. 2. 1988, EzD 2.1.2 Nr. 1). Die Bedeutungsschwelle der Verunstaltung muss bei weitem nicht erreicht sein; zu möglichen Überschneidungen siehe *Strobl/Majocco/Sieche*, RdNr. 16 zu § 8 DSchG BW. Die Grundsätze der **Materialgerechtigkeit** (Verwendung traditioneller Materialien) und der **Technikgerechtigkeit** (Anwendung traditioneller Techniken der Bearbeitung) gelten unabhängig davon (siehe z. B. BayVGH v. 6. 11. 1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 11), wenn auch oft bei Verwendung falscher Materialien gleichzeitig eine Verunstaltung vorliegen kann; einschränkend zu Fenstern ThürOVG v. 27. 6. 2001, EzD 2.2.8 Nr. 18 mit Anm. *Martin*.

4.2.2.3

Verdient ein Denkmal schon wegen seiner geschichtlichen, kulturellen oder sonstigen Bedeutung der Nachwelt erhalten zu werden, muss dies in aller Regel in der überkommenen Form (Absatz 4: unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes) geschehen; nur auf diese Weise vermag es einen unverfälschten, wirklichkeitsbezogenen Eindruck aus früherer Zeit zu vermitteln (BayVGH v. 15. 12. 1981, Nr. 12 I 78, n. v.). Entsprechendes gilt nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für Nebenbestimmungen, sofern Vorhaben sonst nicht genehmigt werden könnten.

4.2.2.4

Ob gewichtige Gründe des Denkmalschutzes vorliegen, ist ein uneingeschränkt nachprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff auf der Tatbestandsseite der Norm, der mit Ermessen auf ihrer Rechtsfolgeseite gekoppelt ist (BayVGH v. 8. 5. 1989, BayVBl 1990 S. 208). Zur Ausübung des Ermessens s. auch BayVGH v. 27. 9. 2007, 1 B 00.2474 – iuris.

4.3 Zu berücksichtigende und nicht zu berücksichtigende Umstände

4.3.1 Zu berücksichtigende Umstände und Faktoren

4.3.1.1

Zu berücksichtigen sind bei der Entscheidung über Baugenehmigung oder Genehmigung (im Einzelfall mit unterschiedlicher Tragweite),

- ob ein Denkmal aus tatsächlichen Gründen in naher Zukunft unabwendbar dem Verfall anheim gegeben ist (BayVGH v. 21. 2. 1985, BayVBl 1986 S. 399, und v. 27. 9. 2007 a. a. O.); in diesem Fall kann das Ermessen

zugunsten eines Abbruchs gebunden sein. Dieses Kriterium gilt allerdings nicht bei Denkmälern, die gerade als Ruinen zu erhalten sind (z. B. Burgruinen); hiervon zu unterscheiden ist die Situation, dass lediglich eine kostenaufwändige umfassende Sanierung nötig ist (BayVGH v. 8. 10. 1990, B 89.320, n. v.; zumindest missverständlich OVG NW v. 4. 12. 1991, NVwZ 1992 S. 1218 = EzD 2.2.6.1 Nr. 2).

- ob bei einer Baumaßnahme mangels genügend verbleibender Substanz eine bloße Rekonstruktion entstünde und die Identität des Denkmals im Kern untergehen müsste (BayVGH v. 22. 9. 1986, BayVBI 1987 S. 597 = EzD 2.2.6.1 Nr. 7).
- ob für ein Denkmal überhaupt eine annehmbare Nutzung in Betracht kommt, oder ob es nur gleichsam als Museum bestehen bleibt. Spätestens seit dem Beschl. des BVerfG von 1999 ist es notwendig, in der Begründung zu verdeutlichen, dass ggf. die Gebote einer **Kompensation** (s. Erl. zu § 23) beachtet sind.

4.3.1.2

Die untere DSchBehörde hat zu ermitteln, welche sonstigen öffentlichen Belange für die Genehmigung sprechen. Für eine Veränderung können z. B. sprechen Gründe des Brandschutzes (OVG NW v. 21. 12. 1995, EzD 2.2.4 Nr. 2), des Verkehrs (BayVGH v. 22. 12. 1994, EzD 2.2.6.1 Nr. 4), der Verkehrssicherheit für die Passanten (OLG Karlsruhe v. 19. 12. 1990, EzD 2.2.8 Nr. 6), des Naturschutzes, der besseren Versorgung der Bevölkerung (mit Geschäften ebenso wie mit öffentlichen Einrichtungen) usw. Dabei ist jeweils sorgfältig zu prüfen, ob diesen Interessen nicht auch auf eine die Belange des Denkmalschutzes wahrende oder weniger beeinträchtigende Weise Rechnung getragen werden kann. In MV kommt dem Denkmalschutz zwar kein absoluter Vorrang, aber eine erhöhte Bedeutung aufgrund des Art. 16 Landesverfassung und des § 6 DSchG zu.

4.3.1.3

Die Gewichtigkeit der Gründe bemisst sich nach den Umständen des Einzelfalls. Zunächst ist die **Bedeutung des Denkmals** zu ermitteln. Ohne Gewicht sind im Grundsatz die Häufigkeit des Denkmaltyps, das Erreichen einer „Bedeutungsschwelle“ (wie hier BayVGH v. 14. 3. 1988, 14 B 87.00500, n. v. und v. 27. 9. 2007, a. a. O.), die künstlerische Vollendung oder ein originaler Erhaltungszustand; denn der Gesetzgeber hat bewusst auf eine Klassifizierung der Denkmale verzichtet und allein auf die ideelle Wertigkeit abgestellt. Auch bei vermeintlich „geringwertigen“ Denkmälern liegen so lange gewichtige Gründe für den bisherigen Zustand vor, als keine noch gewichtigeren Gründe für die Änderung oder den Abbruch bestehen (ebenso VG Augsburg v. 20. 5. 1987, Au 4 K 86 A.672, n. v. und BayVGH v. 27. 9. 2007, a. a. O.; irrig BWVGH v. 10. 5. 1988, NVwZ 1989 S. 238 = EzD 2.2.6.1 Nr. 1, missverständlich HessVGH v. 29. 5. 1981, ESVG 31, 277). Im Einzelfall kann der Stellenwert eines Denkmals so hoch sein, dass seine gänzlich unveränderte Erhaltung ungeachtet aller für einen Abbruch oder eine Veränderung sprechenden Gründe geboten ist (BayVGH v. 21. 2. 1985, a. a. O., S. 401).

Auch **Art und Intensität** des beabsichtigten Eingriffs müssen ins Verhältnis gesetzt werden zu den „gewichtigen Gründen“. Einem Abbruch und damit der Vernichtung

werden in aller Regel gewichtige Gründe des Denkmalschutzes entgegenstehen (ebenso sogar *Haaß* in *Basty/Beck/Haaß*, Rechtshandbuch RdNr. 404). Sonstige Eingriffe müssen versagt werden, wenn sie ohne Not oder nicht fachgerecht durchgeführt werden. Bei untergeordneten Teilen eines Denkmals können Beeinträchtigungen eher hingenommen werden (OVG NW v. 2. 11. 1988, BRS 48.291 = EzD 2.2.1 Nr. 5). Veränderungen an nicht nutzbaren Denkmalen, die ohne Eingriffe dem Verfall anheim gegeben wären, können hingenommen werden, wenn damit die Erhaltung auf Dauer gewährleistet wird; das Fehlen einer Nutzung in einer Übergangszeit rechtfertigt einen Abbruch nicht (BayVGH v. 14. 3. 1988, 14 B 87.00500, n. v.). Für die Gewichtigkeit der Gründe kann es schließlich auch auf gewisse sozialpsychologische Umstände ankommen: Zu befürchtende **Bezugsfälle**, die negative Vorbildwirkung von Bausünden, die Wirkung auf die Öffentlichkeit (BayVGH v. 11. 12. 1991, BayVBl 1992 S. 376, 377 = EzD 3.3 Nr. 8): Je mehr ein Denkmal im Interesse der Öffentlichkeit steht, je mehr sich die Öffentlichkeit damit identifiziert (Kirchen, Pfarrhöfe, Schulhäuser, bekannte archäologische Stätten), umso gewichtiger kann im Einzelfall das Anliegen der „unveränderten Beibehaltung“ sein.

4.3.1.4

Nicht als „gewichtige Gründe des Denkmalschutzes“, aber im Rahmen der Entscheidung trotzdem zu berücksichtigen ist bei Baugenehmigungen, ob das Vorhaben **öffentlich-rechtlichen Vorschriften** widerspricht. Eine entsprechende Formulierung fehlt für die denkmalrechtliche Genehmigung, deren Reichweite auf das Denkmalrecht eingeschränkt ist.

4.3.2 Nicht zu berücksichtigende Umstände

4.3.2.1

Nicht berücksichtigt werden kann bei der Entscheidung über Genehmigung und Baugenehmigung eine Reihe von Umständen, die nichts darüber aussagen können, ob gewichtige Gründe für eine Erhaltung eines Denkmals sprechen:

Unberücksichtigt bleiben **im Regelfall** die bei Erhaltungsmaßnahmen entstehenden **Kosten** oder die Einschränkungen hinsichtlich Rendite und **Gewinn**, die bei Denkmalen häufig eintreten. Das DSchG vermeidet gerade durch die Bereitstellung von Vorteilen (insbesondere §§ 24 und 25) das Hineinwirken wirtschaftlicher Faktoren in die Frage der Genehmigungsfähigkeit (im Grundsatz zutreffend, wenn auch im Lichte des Beschlusses des BVerfG von 1999 teilweise zu hinterfragen, z. B. BayVGH v. 22. 12. 1994, EzD 2.2.6.1 Nr. 4; HessVGH v. 16. 3. 1995, EzD 5.3 Nr. 3; dass. v. 18. 1. 2006, EzD 2.2.5 Nr. 15; anders für die dortige Rechtslage BWVGH v. 27. 5. 1993, BRS 55, 375). Nicht ausschlaggebend kann insbesondere die oft entsprechend den privaten Interessen und Vorlieben des Antragstellers gewillkürte Kostenschätzung des Antragstellers für einen anspruchsvollen Ausbau mit tief greifenden Eingriffen in die Substanz sein (VG München v. 25. 4. 2002, EzD 2.2.6.1 Nr. 18). Abzustellen ist auf die zur Erhaltung des Denkmals notwendigen Maßnahmen. Die Tragung erhöhter Kosten lässt sich bei nutzbaren Denkmalen auch damit rechtfertigen, dass ohne entsprechende Aufwendungen zur Herstellung der Denkmalverträglichkeit (Erl. 4.2) ein Eingriff oft gänzlich abgelehnt werden müsste; die Kostentragung ist demgegenüber das „mildere Mittel“.

Lediglich für den eng umrissenen **Ausnahmefall** hat das BVerfG festgestellt: „Anders liegt es, wenn im Ausnahmefall **keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit** mehr besteht, auch ein dem DSch aufgeschlossener Eigentümer keinen vernünftigen Gebrauch von dem Denkmal macht, es auch nicht veräußern kann und damit die Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt wird“ (BVerfG v. 2. 3. 1999, BVerfGE 100, 226 = EzD 1.1 Nr. 7). Es ist nicht zulässig, diese Aussage dadurch zu konterkarieren, dass nun in jedem Einzelfall aus wirtschaftlichen Interessen des Antragstellers ein Verfassungsverstoß der Verweigerung der Zerstörung des Denkmals konstruiert wird (so aber wohl *Haaß* in *Basty/Beck/Haaß*, Rechtshandbuch, RdNr. 437 ff.).

4.3.2.2

Unberücksichtigt bleiben im Grundsatz der **Zustand** und die technische **Erhaltungsfähigkeit** als solche, zumal wenn der Eigentümer eine Verwahrlosung erst herbeigeführt hat (OVG Nds v. 2. 10. 1987, NVwZ 1988 S. 1143); durch den Voreigentümer unterlassener Bauunterhalt muss sich der neue Eigentümer zurechnen lassen. Auch einsturzgefährdete oder schwer beschädigte Denkmale, Ruinen oder sonstige Reste können erhaltenswert sein. Das gilt auch, wenn das Denkmal durch **Veränderungen** beeinträchtigt wurde (HessVGH v. 29. 5. 1981, ESVGH 31, 277). Auch die Erhaltbarkeit im bisherigen Zustand ist nicht wesentlich (BayVGH v. 12. 6. 1978, BayVBI 1979 S. 118, 119). Vgl. aber auch die Ausnahmen in Erl. 4.3.1.1. Hiervon zu trennen ist die Frage, ob die Denkmaleigenschaft vom Zustand abhängen kann, vgl. § 2 Erl. 5.2.3.

4.3.2.3

Unberücksichtigt bleiben **Belastungen der öffentlichen Hand**, die auf den Staat, die Kreise oder die Gemeinden zukommen können, wenn z. B. gegebenenfalls eine Kompensationspflicht (s. Erl. zu § 23) entstehen könnte. Siehe auch BayVGH v. 22. 12. 1994, EzD 2.2.6.1 Nr. 4; OVG NW v. 18. 5. 1984, EzD 2.2.6.1 Nr. 6 und v. 4. 12. 1991, NVwZ 1992 S. 1218 = EzD 2.2.6.1 Nr. 2.

4.3.2.4

Nach dem ausdrücklichen Gebot des § 6 Abs. 3 (s. dort) und des § 7 Abs. 5 Satz 2 sind bei allen Entscheidungen nach dem DSchG die **berechtigten Interessen der Eigentümer** zu berücksichtigen. Private Belange können trotzdem nur **eingeschränkt** in die Abwägung einbezogen werden (a. A. *Moench/Schmidt*, a. a. O., S. 111: „umfassend einzubeziehen“): Unerheblich ist, ob auf dem freigeräumten Grundstück familiengerechter Wohnraum für den Eigenbedarf errichtet werden soll (a. A. BayVGH v. 27. 9. 2007, a. a. O.). Unberücksichtigt bleiben wie bei der Baugenehmigung in der Regel private Rechte **Dritter**, sie schließen die Genehmigung etwa für eine Veränderung oder Translozierung nicht aus (s. BWVGH v. 17. 11. 1994, NVwZ-RR 1995 S. 563). Auch im Hinblick auf den Rechtscharakter von Baugenehmigung und Genehmigung als **dinglicher VA** ist die Vermischung der bau- und denkmalrechtlichen Fragen mit den subjektiven Elementen einer Zumutbarkeitsprüfung (hierzu die Erl. zu § 6 Abs. 1 und unten Erl. 4.3.2.5) methodisch verfehlt.

Nicht generell berücksichtigt werden muss bei Erteilung oder Verweigerung der Genehmigung also die Zumutbarkeit, sondern z. B. bei der Prüfung eines

Abbruchartrags lediglich (im Ausnahmefall) der **Ausschluss jeglicher Privatnützigkeit**. In diesen Fällen spricht der BWVGH von „nur noch Denkmal“ (*Strobl/Majocco/Sieche*, RdNr. 7 zu § 8 DSchG BW, die zutreffend darauf verweisen, dass z. B. bei Ruinen, Bodendenkmalen und Stadtmauern die Ausgangssituation von der fehlenden Nutzung geprägt ist und deshalb bei Versagung des Abbruchs keine Einschränkung des Eigentums vorgenommen wird). Ferner können dazu gehören Belichtung und Besonnung, das Nichtstun der Behörden (angedeutet bei BayVGH v. 15. 12. 1992, EzD 2.2.6.1 Nr. 3). Der **Nachbarschutz** ist vorrangig in baurechtlichen Verfahren zu berücksichtigen, nicht aber im denkmalrechtlichen Genehmigungsverfahren (BayVGH v. 27. 1. 1989, EzD 2.2.9 Nr. 4 mit Anm. *Martin*). Tatsächlich können aber Genehmigungen oder ihre Versagung auch rechtlich geschützte Interessen der Nachbarn berühren, z. B. bei der Ablehnung von Brandschutzmaßnahmen. Beim Abbruch eines Denkmals kann die Standsicherheit des Nachbargebäudes leiden (*Taft* in *Simon/Busse*, Erl. 16 zu Art. 65 BayBO). Veränderungen eines Denkmals können offensichtlich Nachbargrundstücke in ihrem Wert schmälern (a. A. BVerfG v. 9. 2. 1995, NVwZ 1995 S. 895). Nachbarn können von herabfallenden Teilen geschädigt werden (vgl. Sachverhalt des Urts. des OLG Karlsruhe v. 19. 12. 1990, NVwZ-RR 1992 S. 26 = EzD 2.2.8 Nr. 6). Zurückhaltend BayVerfGH v. 19. 6. 1998, EzD 3.2 Nr. 35 mit Anm. *Koehl*. Zum Nachbarschutz s. auch *Viebrock* in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil E Kap. IV Nr. 8 und BVerfG v. 19. 12. 2006, BvR 2935/06, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20061219_1bvr293506.html.

4.3.2.5

Zur **Unzumutbarkeit** s. oben Erl. 4.3.2.4 und § 6. Unberücksichtigt bleibt aus **systematischen Gründen** zunächst auch die Frage, ob einem Eigentümer Erhaltungsmaßnahmen zumutbar sind; denn der Gesetzgeber hat die beiden Hauptanliegen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ausdrücklich in verschiedenen Rechtsvorschriften (§§ 6 und 7) und durch verschiedene Verfahren geregelt (BayVGH v. 12. 6. 1978, a. a. O.; einschränkend BayVGH v. 8. 5. 1989, a. a. O., S. 210: „*ist nicht maßgeblich darauf abzustellen*“; a. A. nunmehr BayVGH v. 27. 9. 2007, a. a. O. und ein großer Teil des Schrifttums sowie insbesondere in std. Rspr. der BWVGH sogar unter Einbeziehung der Folgekosten – Nachweise bei *Strobl/Majocco/Sieche*, RdNr. 7 ff. zu § 8 DSchG BW). Die Frage ist im Lichte des Beschlusses des BVerfG nur teilweise neu zu stellen; abzustellen ist auf die **allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung** eines jeden VA, dass er nicht gegen Grundrechte verstoßen oder unverhältnismäßig sein darf. Dementsprechend bleibt im Übrigen auch unberücksichtigt, ob auch der Antragsteller oder nur eine andere Person in der Lage sein wird, das Denkmal zu erhalten (BayVGH v. 19. 10. 1981, a. a. O., S. 13). Siehe auch die zusammenfassende Übersicht in Erl. 4.3.7 zu § 6.

4.3.3 Abwägung

Die für und die gegen die Zulassung des Vorhabens sprechenden Gründe sind gegeneinander abzuwägen. Das Gesetz spricht in Absatz 4 nicht von „überwiegenden“, sondern von „gewichtigen“ Gründen des Denkmalschutzes. Eine Genehmigung kann also auch dann versagt werden, wenn die Gründe des Denkmalschutzes minder bedeutend sind als die für eine Veränderung sprechenden Gründe, sofern nur den Gründen des Denkmalschutzes eine nicht unerhebliche Bedeutung zukommt (a. A. BayVGH v. 27. 9. 2007, a. a. O.). Die Entscheidung liegt,

wenn die Rechtsbegriffe des Absatzes 2 erfüllt sind, in dem durch Art. 16 LV „kanalisierten“ Ermessen der Behörde. Angesichts dessen ist mit dem BayVGH (v. 27. 3. 1979, BayVBl 1979 S. 616, 617) festzuhalten, dass in solchen Fällen zwar sorgfältig abzuwägen, aber „*grundsätzlich den Belangen des Denkmalschutzes Vorrang zu geben ist*“.

Ergebnis des Abwägungsvorgangs muss eine **Ermessensentscheidung** sein; die Behörde muss ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung in § 7 Abs. 4 ausüben und die Grenzen des Ermessens einhalten, § 40 VwVfG. Die Ausübung des Ermessens ist selbst dann nicht entbehrlich, wenn es etwa keinerlei rechtlich relevante Gründe für einen Abbruch gibt (BayVGH v. 21. 2. 1985, BayVBl 1986 S. 399, 401). Nach § 39 VwVfG sind in der Entscheidung das Für und Wider sowie die Gründe anzugeben, dass bestimmten Gesichtspunkten der Vorrang gegeben wurde. Auf rechtsfehlerfreie Beurteilung und Ermessensausübung hat der Antragsteller einen Anspruch. Zu den Rechtsfolgen bei Ermessensfehlern und Begründungsmängeln s. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 39 RdNr. 10, § 40, insbes. RdNr. 48 ff. Das VG Ansbach (v. 24. 7. 2002, EzD 2.2.6.1 Nr. 21, hat einer Klage stattgegeben, weil die Beklagte die Zumutbarkeit nicht geprüft und damit gleichzeitig automatisch von dem ihr im Rahmen des Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayDSchG eingeräumten Ermessen nicht in einer dem Gesetz entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hatte. Der BayVGH hat in dem Verbescheidungsurteil vom 27. 9. 2007, a. a. O., die Denkmalschutzbehörde zur neuen Entscheidung nach Erbringen der geforderten Mitwirkung seitens des Antragstellers verpflichtet.

4.3.4 Verhältnis zum Baurecht

Soweit die denkmalrechtliche durch eine baurechtliche Genehmigung oder Zustimmung ersetzt wird (§ 7 Abs. 6 Satz 1), gilt bei der Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung der Baugenehmigung (Zustimmung) das Gleiche wie für die Entscheidung über einen Antrag auf denkmalrechtliche Genehmigung. Die dargestellte Prüfung ist also in vollem Umfang durchzuführen; gewichtige Gründe des DSch können zur Versagung der Baugenehmigung führen. Entsprechendes gilt für Entscheidungen in Planfeststellungsverfahren. Jeweils wird zu prüfen sein, ob sich ein gleiches oder **gleichwertiges Ergebnis** nicht bereits aufgrund anderer öffentlich-rechtlicher und insbesondere baurechtlicher Vorschriften herleiten lässt. Eine Baugenehmigung ist z. B. bei Fehlen des gemeindlichen Einvernehmens zu versagen. Nach § 34 BauGB sind Vorhaben baurechtlich nur zulässig, wenn sie sich z. B. in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen und das Ortsbild nicht beeinträchtigen. Vorrangig sind darüber hinaus die Gestaltungsvorschriften und Verunstaltungsverbote der BauO anzuwenden. Auch örtliche Bauvorschriften nach § 86 BauO bzw. Festsetzungen von Bebauungsplänen können Vorhaben von vorneherein unzulässig machen. Die Ablehnung kann allein baurechtlich begründet werden; eines Rückgriffs auf das DSchG bedarf es nicht. Belange des Denkmalschutzes können einen Rechtsanspruch auf eine **Abweichung** von baurechtlichen Vorschriften i. S. des § 67 BauO begründen (VG München v. 17. 1. 2005, EzD 3.3 Nr. 17 mit Anm. *Koehl*).

4.4 Ausgewählte Einzelprobleme

Antennen und Satellitenempfangsanlagen stören vielfach das überlieferte Erscheinungsbild von Denkmalen oder von Denkmalbereichen. Weil das Grundrecht

der Informationsfreiheit berührt sein kann (BayVerfGH v. 27. 9. 1985, BayVBI 1986 S. 14 = EzD 1.2 Nr. 1 zu einem gemeindlichen Verbot herkömmlicher Außenantennen; ähnlich BVerfG v. 9. 2. 1994, NJW 1994 S. 1147), sind sie nicht generell zu unterbinden; im Einzelfall kann aber grundrechtskonform die Standortwahl beeinflusst werden, wenn nicht sogar aus überwiegenden Gründen des Denkmalschutzes eine Anlage an einem wichtigen Denkmal ausscheiden muss. Zu Antennenträgern der Post OVG NW v. 7. 7. 1989, BauR 1990 S. 64; BVerwG v. 23. 8. 1991, NVwZ 1992 S. 475. Zur Beseitigung einer Mobilfunkanlage OVG NW v. 14. 4. 2003, EzD 3.3 Nr. 11.

Balkone hat das VG Schwerin im Einzelfall bei sonst schwer nutzbaren Kasernen zugelassen, v. 23. 3. 2000, 2 A 3738/96, n. v.

Bausünden: Alte Verstöße gegen formelles oder materielles Recht genießen keinen Bestandsschutz. Fachliche Anforderungen dürfen deshalb auch gestellt werden, wenn zu ersetzende Teile (Dachdeckung in Eternit, Fenster ohne Sprossen oder in Kunststoff, Fassadenverkleidung) denkmalwidrig waren; sie müssen denkmalverträglich erneuert werden (ebenso BayVGH v. 28. 12. 1981, 14 B 80 A.296, v. 6. 11. 1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 11; NdsOVG v. 16. 9. 1994, NVwZ-RR 1995 S. 316 = EzD 2.2.6.2 Nr. 37; OVG NW v. 14. 7. 2003, EzD 2.2.6.3 Nr. 4).

Baustoffe: Hierfür gelten die Grundsätze der Echtheit und der Materialgerechtigkeit (z. B. NdsOVG v. 26. 11. 1992, NVwZ-RR 1993 S. 232). Regelmäßig entsprechen nur traditionelle Materialien den Denkmälern, so dass z. B. Fassadenverkleidungen, Kunststofffenster (siehe Fenster), großflächige Glastüren oder Betondachsteine nicht zugelassen werden können.

Beseitigung: Der Abbruch ist der stärkste denkbare Eingriff in Belange des Denkmalschutzes. Er kann nur genehmigt werden, wenn noch gewichtigere öffentliche Interessen den Abbruch verlangen (z. B. Trinkwasserschutz, VG Regensburg v. 13. 6. 1985, RO 8 K 82 A.0390, n. v.) oder die Privatnützigkeit vollständig aufgehoben ist (BVerfG v. 2. 3. 1999, BVerfGE 100, 226, s. Erl. zu § 23). Die Zahl der Prozesse um Abbruchgenehmigungen ist hoch. Allgemein ist festzustellen, dass die Gerichte in den seltenen **Ausnahmefällen** (s. Erl. 4.3.7 zu § 6) viel zu häufig die Zulässigkeit eines Abbruchs mit Fragen der Zumutbarkeit vermengt haben; selbst wenn dies im Einzelfall angezeigt gewesen wäre, wurde anschließend nicht ausreichend differenziert, ob ein Totalabbruch durch weniger in denkmalpflegerische Belange einschneidende Maßnahmen zu vermeiden war oder ob durch Kompensationsmaßnahmen die „Zumutbarkeit“ nicht hergestellt werden konnte (s. die Zusammenstellung in *Eberl/Martin*, Erl. 79 zu Art. 6 BayDSchG, ferner die Entscheidungen in EzD unter 2.2.6.1).

Brandschutz: Die Belange Brandschutz und Denkmalpflege sind manchmal nur schwer zu vereinbaren; es gibt aber zahllose Beispiele für angemessene technische und rechtliche Lösungen, vgl. z. B. *Kabat* in *Martin/Krautzberger*, Handbuch. Teil D Kap. IV Nr. 3.

Dächer: Der Ausbau von historischen Dachwerken wird vielfach zu stark in Gestalt und Gefüge eines Baudenkmals eingreifen (Beschädigung der Konstruktion, Änderung von Statik und Bauphysik, Vorprogrammierung von Bauschäden, Dachgauben). Dachfenster werden bei Denkmälern oft nicht möglich sein (umfangreiche Rspr.; vgl. z. B. NdsOVG v. 24. 9. 1993, BRS 55, 365 = EzD 2.2.6.2

Nr. 8, VG Schwerin v. 7. 12. 2000, 2 A 2701/98, n. v.; dass. v. 7. 6. 2001, 2 A 2962/98, n. v.). Zu grünen Dachziegeln im Ensemble VG Halle v. 27. 11. 2002, EzD 2.2.6.3 Nr. 2, zu einer Flachdachgarage neben einem Denkmal NdsOVG v. 7. 2. 1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 20, zu Anforderungen an Gauben und Dachaufbauten BayVGH v. 8. 11. 1991, NVwZ 1993 S. 90; BayVGH v. 11. 12. 1991, BayVBl 1992 S. 376 = EzD 3.3 Nr. 8 und BWVGH v. 22. 10. 1993, DSI 1994 S. 56 ff; zu einer Dachterrasse auf einer Villa VG Düsseldorf v. 8. 3. 2006, EzD 2.2.6.2 Nr. 48. Zu verweisen ist schließlich auf die Grundsätze der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger zum Ausbau von Dachräumen (1991).

Denkmalbereich: Für Denkmalbereiche und im **Umgebungs-** bzw. **Nähebereich** ist die Frage der gewichtigen Gründe besonders sorgfältig zu prüfen, die nach § 2 Abs. 3 DSchGMV aber auf das Erscheinungsbild zu beschränkt sind. Abzustellen ist auf ablesbare charakteristische Merkmale, wie z. B. städtebauliche Struktur, Nutzungsstruktur, Ensemblegrundriss, Straßenraum, Anordnung und Stellung von Gebäuden und Gebäudeteilen, Bewuchs und Wasser, gestaltwirksame konstruktive Merkmale der Gebäude, Bauart, Fassaden, Dächer, Dachlandschaft, Alter, Nutzung, Außenanlagen. Ohne zu generalisieren kann daraus u. a. abgeleitet werden: In historischen Dachlandschaften sollen keine Flachdächer verwendet werden; denn durch einen flachgedeckten Bau innerhalb einer Altstadt kann z. B. das Straßenbild empfindlich gestört werden (Beispiel: Kaufhaus im Stadtkern). Ortsgebundene Materialien und Techniken sind möglichst zu berücksichtigen; gedacht ist insbesondere an herkömmliche Dächer und die Ausführung von Putzfassaden in handwerklicher Qualität. Fassadenverkleidungen sollen nicht zugelassen werden, denn sie sind in der Regel aus Kunststoffen und verunstalten zumeist das Straßenbild. Die Bauhöhe, Baumasse und Gestaltung neuer Gebäude sind nach dem Denkmalbereich auszurichten, Straßen und Plätze (s. Stichwort „Straßen“) entsprechend zu gestalten. Diese Gebote entsprechen auch dem § 34 BauGB und der BauO und sind somit allgemeines Baurecht; in historisch empfindlichen Bereichen müssen darüber hinaus noch sorgfältigere Maßstäbe angelegt werden.

Einzelfälle: Beeinträchtigung des Denkmalbereichs durch Fassadenverkleidung (BayVGH v. 30. 11. 1988, EzD 2.2.6.2 Nr. 6), durch Kunststofffenster HessVGH v. 27. 9. 1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 10, durch Solaranlage, durch eine bauliche Erweiterung (NdsOVG v. 8. 6. 1998, NVwZ-RR 1999 S. 230 = EzD 2.2.2 Nr. 10), durch grüne Dachziegel VG Halle v. 27. 11. 2002, EzD 2.2.6.3 Nr. 2, durch Dachaufbau BayVGH v. 11. 12. 1991, EzD 3.3 Nr. 8 und OVG NW v. 19. 11. 1991, EzD 2.2.6.2 Nr. 1.

Energieeinsparung s. Wärmeschutz.

Fassade: Die Fassade ist das Gesicht eines Denkmals und damit wichtigstes äußeres Element; auf Material und Gestaltung ist besondere Sorgfalt zu verwenden. Häufig werden Eingriffe in das Denkmal zugleich auch Verunstaltungen i. S. der BauO sein (z. B. Vereinfachungen, OVG Berlin v. 13. 1. 1984, BauR 1984 S. 624, oder Fassadenverkleidungen, BayVGH v. 30. 11. 1988, EzD 2.2.6.2 Nr. 6 und VG Weimar v. 3. 5. 1994, EzD 2.2.6.2 Nr. 2). Denkmale der Nachkriegszeit werfen besondere Probleme hinsichtlich ihrer Materialien und Gestaltwerte auf; vgl. hierzu die Empfehlungen des DNK von 1990 zu Bauten der 50er Jahre und *Schulze*, Umgang mit Bauten der fünfziger Jahre, Dt. Architektenblatt 1992 S. 1283 ff.

Fenster: Die Fenster sind als „Augen“ meist wesentliche gestalterische Merkmale. Der Einbau sprossenloser Einscheibenfenster in einem wertvollen Gebäude wird

vielfach sogar eine Verunstaltung i. S. BauO sein (s. Erl. 4.2.2.3). Kunststoff- oder Metallfenster werden vielfach gegen das Gebot der Materialgerechtigkeit (BayVGH v. 9. 8. 1996, BayVBI 1997 S. 633, und v. 6. 11. 1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 11) verstoßen. Weitere wichtige Urteile: OVG Hamburg v. 22. 12. 1983, BauR 1984 S. 625 und OVG NW v. 8. 7. 2004, EzD 2.2.6.2 Nr. 39 zu Kunststofffenstern; BWVGH v. 23. 7. 1990, DVBl. 1990 S. 1113 = EzD 2.2.6.2 Nr. 34 zu „Schwindelsprossen“; zu Rolläden BWVGH v. 4. 6. 1991, BRS 52, 308; NdsOVG v. 14. 9. 1994, NVwZ-RR 1995, 316 zur denkmalgerechten Erneuerung nach früherer Bausünde; Einbau in einem Hochbunker VG Düsseldorf v. 4. 4. 2006, EzD 2.2.6.2 Nr. 49; einschränkend z. B. OVG Bbg v. 20. 11. 2002, EzD 2.2.6.3 Nr. 5 und ThürOVG v. 27. 6. 2001, EzD 2.2.8 Nr. 18 mit krit. Anm. *Martin*. Vgl. ferner die Empfehlungen der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger zu Fenstern (1991).

Gestaltungssatzungen: Auch aus gemeindlichen Bauvorschriften nach § 86 BauO und Bebauungsplänen (zu einer sog. unselbständigen Gestaltungssatzung HessVGH v. 9. 11. 1995, NVwZ-RR 1996 S. 631 = EzD 3.2 Nr. 1) können sich im Einzelfall sehr weitgehende gestalterische Anforderungen zum Schutz von Denkmalbereichen, Baudenkmalen und ihrer Nähe ergeben, die bis zur „positiven Gestaltungspflege“ gehen. Die Ermächtigung zu derartigen Vorschriften beschränkt sich nicht auf die Abwehr von Verunstaltungen, sondern umfasst auch das Anlegen strengerer ästhetischer Maßstäbe, als es die allgemeinen gestalterischen Vorschriften der BauO zulassen, OVG NW v. 6. 2. 1992, NVwZ 1993 S. 87 = EzD 3.3 Nr. 1. Eine Gemeinde hat einen Anspruch darauf, dass die Baugenehmigungsbehörde ihre örtliche Gestaltungssatzung vollzieht, BayVGH v. 30. 7. 1997, BayVBI 1998 S. 81 = EzD 2.2.9 Nr. 5. Muster einer Satzung in *Martin/Viebrock/Bielfeldt*, Kennzahl 66.40.

Gründdenkmale: Grünflächen in geschützten Park- und Gartenanlagen bedürfen laufender Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen, die ggf. in Nebenbestimmungen zur Erlaubnis festzulegen und die ggf. in Parkpflegewerken und -lageplänen darzustellen sind, vgl. die Leitlinien zur Erstellung von Parkpflegewerken, Die Gartenkunst 1990 S. 157 ff. Grundsätze für die Gartendenkmalpflege formuliert die Internationale Charta von Florenz (abgedruckt in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D Kap. VII Nr. 5).

Grundriss: Dieser kann zur geschützten Grundstruktur gehören, VG Schwerin v. 1. 11. 2001, 2 A 1395/99, n. v.

Kirchen: Kirchliche Gebäude werden bau- und denkmalrechtlich im Grundsatz nicht anders behandelt als Denkmale privater Eigentümer. Soweit Entscheidungen über **religiöse Belange** im Sinne des § 10 (s. dort) zu beachten sind, müssen im Einzelfall die denkmalpflegerischen Gründe zurückstehen; dagegen sind damit die baurechtlichen Belange nicht präjudiziert. Siehe auch *Wasmuth* in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D VII Nr. 2.

Naturschutz:

1. § 25 LNatG definiert die Naturdenkmale als Einzelschöpfungen der Natur. Nach dem 2006 eingefügten rechtstechnisch nicht ausgereiften § 26 a LNatG sind sogar Bäume mit einem Stammumfang von mindestens 100 Zentimetern nicht vom LNatG geschützt und ihre Beseitigung ist auch ohne Zulassung einer Ausnahme nach Absatz 3 erlaubt, wenn sie sich in denkmalgeschützten Parkanlagen befinden, sofern nur zwischen der unteren Naturschutzbehörde und der zuständigen

Denkmalschutzbehörde einvernehmlich ein Konzept zur Pflege, Erhaltung und Entwicklung des Parkbaumbestands erstellt wurde; das LAKD ist hier zwar nicht ausdrücklich genannt, seine rechtzeitige Beteiligung ist aber nach § 1 Abs. 3 Satz 3 DSchG selbstverständliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzung. Die Formulierung des § 26 a LNatG bedeutet, dass sonst bei Eingriffen in den Bestand ein naturschutzrechtliches Verfahren durchzuführen ist, wobei die naturschutzrechtliche Genehmigung die denkmalrechtliche ersetzen kann, sofern ein fachliches Einvernehmen mit dem LAKD hergestellt worden ist, § 7 Abs. 6 Sätze 1 und 2 DSchG. Zu den Aufgaben bei Naturdenkmälern und Geotopen siehe auch die Erl. zu § 4 Abs. 3. Sämtliche Belange des Naturschutzes sind in Baugenehmigungsverfahren, aber nicht unbedingt in denkmalrechtlichen Verfahren einzubeziehen. Die gleichzeitige Anwendung von Denkmal- und Naturschutzrecht kann im Einzelfall möglich und sogar geboten sein, da beide Rechtsmaterien unterschiedliche Ziele verfolgen (*Eberl*, in: *Martin/Eberl*, BayDSchG Art. 1 Erl. 48 und Einleitung Erl. 76 f.). Sofern im Einzelfall (selten) die Belange des Naturschutzes überwiegen sollten, muss ein Eingriff in ein Denkmal genehmigt werden (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchGMV). Denkmale sind nach einer Zerstörung unwiederbringlich; deshalb haben sie in der Regel den **Vorrang** vor der nachwachsenden Natur (z. B. bei aus Gründen des Denkmalschutzes notwendigen Einschnitten in die „Natur“ einer Parkanlage).

2. Naturschutz und Denkmalschutz stehen nicht selten gegeneinander. Konflikte ergeben sich, wenn z. B. ein als Denkmal nach dem Denkmalrecht geschütztes „Gründenkmäl“ wie Alleen, Gärten oder Parks natürlich weiter wachsen, verwildern, „auswachsen“ und damit die ursprüngliche oft künstlerisch gestaltete Anlage nach und nach ihre ursprüngliche Form verliert. Typische Konfliktfälle sind das Zurückstutzen von Hecken und Bäumen in Gründenkmälern, die Beseitigung von die Denkmalsubstanz gefährdenden Überwucherungen von Mauern und Ruinen, das Freistellen von Burganlagen durch Beseitigen des Hangbewuchses, die Erhaltung einer historischen Wasserfläche gegenüber dem die Aussage des Denkmals gefährdenden „heranwachsenden“ Biotop. Zu möglichen Konflikten s. z. B. *Eberl*, in *Schönere Heimat* 1988, 511; *Hönes*, in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teile B Kap. IV und D Kap. VII Nr. 5 m. w. N.; *ders.* in *NuR* 1981 S. 218 und *Martin*, in *Jahrbuch der Bayerischen Denkmalpflege*, 1981 S. 18 ff., ferner *Sautter*, in der Einleitung zum Kommentar zum DSchGBbg, 2. Aufl. 2007.

3. Das ausführliche Urteil des BWVGH v. 15. 11. 1991, NVwZ 1992 S. 995 = EzD 3.5.2 Nr. 1 mit Anm. *Martin*, ist ein gutes Beispiel für das Ineinandergreifen von Naturschutz und Denkmalschutz. Interessant ist, dass die zuständigen Behörden jeweils von ihren rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch machten und es dabei offensichtlich gelungen ist, auch die Belange Betroffener und insbesondere deren Eigentumsgrundrecht zu wahren.

Solaranlagen: Sie können wie Antennen (s. dort) Ortsbilder, aber auch einzelne Denkmale verunstalten, vgl. BWVGH v. 10. 10. 1988, BRS 48, 297 = EzD 2.2.6.2 Nr. 4 mit Begründung der Zumutbarkeit; VG Ansbach v. 31. 10. 2000, EzD 2.2.6.2 Nr. 19; OVG Nds v. 3. 5. 2006, BauR 2006 S. 1730 = EzD 2.2.6.2 Nr. 47. Zu einer Anlage auf einer Kirche strange BWVGH v. 27. 6. 2005, EzD 2.2.6.2 Nr. 45 mit Anm. *Martin*.

Straßen: Bei Straßen und Plätzen erfordern die Führung und die Oberflächengestaltung in historischen Altstädten (vgl. hierzu Arbeitsgemeinschaft Bamberg-Lübeck-Regensburg, Der Städtetag 1976 S. 36) besondere Rücksichtnahme. Unter den Gesichtspunkten baukünstlerischer Wirkung verdient die strukturierte Straßenoberfläche den Vorzug; die gepflasterte Straße ist das optische Fundament für historische Bauwerke und Baugruppen. Zur Bestandserfassung und Bewertung vgl. auch das Merkblatt der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger von 1990 „Straßen und Plätze in historisch geprägten Ortsbereichen“.

Wärmeschutz: Die Anforderungen an den Wärmeschutz und die **Einsparung von Energie** (EnEV) bringen erhöhte Zielwerte zur Einhaltung von bauteilbezogenen k-Werten; danach müssten auch intakte Bauteile z. B. mit einer Verkleidung gedämmt werden. Die Werte führen zu technischen und gestalterischen Problemen bei Fachwerk, historischen Fenstern, Decken und Dach; siehe die problematische Entscheidung des VG Weimar v. 3. 5. 1994, EzD 2.2.6.2 Nr. 2 mit Anm. *Eberl.* § 24 EnEV v. 24.7.2007 (BGBl. I S. 1519) sieht für Baudenkmale Ausnahmen vor:

(1) Soweit bei Baudenkmalern oder sonstiger besonders erhaltenswerter Bausubstanz die Erfüllung der Anforderungen dieser Verordnung die Substanz oder das Erscheinungsbild beeinträchtigen oder andere Maßnahmen zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand führen, kann von den Anforderungen dieser Verordnung (auch von Amts wegen, also ohne Antrag) abgewichen werden.

(2) Soweit die Ziele dieser Verordnung durch andere als in dieser Verordnung vorgesehene Maßnahmen im gleichen Umfang erreicht werden, lassen die nach Landesrecht zuständigen Behörden auf Antrag Ausnahmen zu.

Zum Problemkreis vgl. DRD Nr. 5.2.4, ferner Energieeinsparung bei Baudenkmalen, DNK-Schriftenreihe Band 67, 2002, ferner *Fischer* in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil F IV Nr. 6, und *Drasdo* in *Basty/Beck/Haaß* (Hrsg.), Rechtshandbuch, Teil G.

Werbeanlagen: Die Genehmigungsfähigkeit unter den Gesichtspunkten des Denkmalschutzes hängt in erster Linie davon ab, ob Denkmale, Denkmalbereiche oder ihre Umgebung beeinträchtigt werden. Die Maßstäbe sind strenger als im Baurecht und setzen keineswegs eine Verunstaltung voraus. Materielle Beurteilungshilfen enthält der Entwurf von Richtlinien des BayLfD, der in *Martin/Viebrock/Bielfeldt* (Kz. 48.32; zum Rechtscharakter BayVGh v. 11. 4. 1997, EzD 2.2.6.2 Nr. 12) leicht geändert und der Rechtslage angepasst wiedergegeben ist. Für Werbeanlagen, die der Wirtschaftswerbung dienen, gelten einige besondere Vorschriften der BauO, insbesondere über Verunstaltung, ferner § 86 (örtliche Bauvorschriften; hierzu VG Schwerin v. 1. 11. 2001, 2 A 1395/99, n. v.). Zu den Anforderungen (keine Verunstaltung, Häufung oder Gefährdung) vgl. die Literatur zur BauO und z. B. OVG NW v. 22. 1. 1998, BRS 60, 212 = EzD 2.2.6.2 Nr. 23. Muster einer **Werbeanlagensatzung** in *Martin/Viebrock/Bielfeldt* unter Kennzahl 66.45. Zu Werbeanlagen im Ensemble BayVGh v. 24. 10. 1988, EzD 3.2 Nr. 8.

5. Verwaltungsverfahren

5.1 Antrag (Absatz 2)

Das Verfahren auf Genehmigung beginnt mit dem Antrag, § 7 Abs. 2; § 22 Satz 2 Nr. 1 VwVfG schließt die Einleitung von Amts wegen aus, s. HessVGH v. 7. 9. 1993, NVwZ-RR 1994 S. 342.

5.2 Schriftform

§ 7 Abs. 2 Satz 1 schreibt Schriftform zur Beweisfunktion und der Klarstellung des Gegenstandes vor. Es genügen auch Niederschrift der Behörde, Telegramm, Telebrief, Telefax, Fernschreiben, E-Mail, obwohl bei funktechnischer Übermittlung Unsicherheiten in der Beweisführung eintreten (Nachfrage bei der Behörde).

5.3 Unterlagen

5.3.1 Grundsätze

§ 7 Abs. 2 Satz 1 verlangt „die für die Beurteilung des Vorhabens **erforderlichen Unterlagen**“; hierzu gehören i. d. R.:

- eine Beschreibung des betroffenen Denkmals,
- eine Beschreibung der beabsichtigten Maßnahmen,
- Planmaterial (Lageplan, Bestandsplan, Ausführungsplan),
- bei Umgestaltungen und Veränderungen je nach Umfang der Maßnahmen ein Bauaufmaß und eine Befunduntersuchung eines Restaurators,
- bei Veränderungen an Bodendenkmalen ggf. eine Voruntersuchung/Prospektion,
- bei Nutzungsveränderungen ggf. Untersuchungen über die technischen Auswirkungen (Statik, Physik, sonstige negative Folgen),
- bei Standortwechsel Untersuchungen zu negativen Folgen am neuen Standort,
- bei Auswirkungen auf die Umgebung u. U. Fotomontagen und Phantomgerüste.

In **Abbruchfällen** obliegt dem Antragsteller zusätzlich die Darlegungs- und Beweislast für die behauptete Unzumutbarkeit; er muss eine qualifizierte **Wirtschaftlichkeitsberechnung** vorlegen (s. Erl. 4.3.7 zu § 6).

Zu den vorbereitenden Untersuchungen s. unten Erl. 5.3.2.3. Generell müssen alle diese Unterlagen so aussagekräftig sein, dass die Behörden die **Denkmalverträglichkeit** und damit die Genehmigungsfähigkeit beurteilen können. Maßgebend sind daher in erster Linie die fachlichen Vorgaben und Anforderungen des LAKD.

5.3.2 Die erforderlichen Unterlagen (Abs. 2 Satz 1)

5.3.2.1 Obliegenheit

Alle **erforderlichen** Unterlagen sind einzureichen; dabei handelt es sich um eine Obliegenheit. Die Behörden müssen von den Vorlagen ausgehen können. Nicht in diesem Sinn erforderlich sind Untersuchungen, die ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken dienen, wie z. B. die aufwändige verformungsgerechte Aufnahme einer Wand vor dem Abriss; solche Unterlagen können jedoch trotzdem zum Zweck der Dokumentation mittels Nebenbestimmungen in einer Erlaubnis gefordert werden. In jedem Fall erforderlich sind aber verständliche Angaben und Pläne. Die Behörden trifft insbesondere keine Amtspflicht zu eigenen vorbereitenden Untersuchungen und sonstigen Leistungen auf Staatskosten.

5.3.2.2 Denkmalpflegerische Zielstellung (Abs. 2 Satz 2)

Das DSchGMV hat die in Satz 2 ungenau als Unterfall der vorbereitenden Untersuchungen (deren Ergebnis sie sein kann) bezeichnete Zielstellung des § 12 Abs. 1 DPflegeG DDR nicht generell übernommen; Berlin hat in § 8 Abs. 3 (*Martin/Schmidt*, S. 88 ff.) die Zielstellung unter der Bezeichnung „Denkmalpflegeplan“ als Instrument zur Erhaltung eingeführt (*Kaster*, Dpfl. Zielplanungen, DKD 1985, Heft 11, S. 25 ff.). Mit ihnen können Maßnahmen und Strategien vorbereitet, in Wort und Karten dargestellt und damit zur Grundlage für die künftige Erhaltung gemacht werden. Über Satz 2 kann verlangt werden, dass eine solche Zielstellung vorgelegt wird. Rechtsverbindlichkeit erhält sie mit der Aufnahme in die Genehmigung. Das Vorliegen einer vom LAKD bestätigten Zielstellung und die Übereinstimmung der Maßnahmen hiermit begründet für den Antragsteller einen **Rechtsanspruch** auf Genehmigung, wenn sonstige Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen, § 7 Abs. 3 Nr. 1. Die Zielstellungen können somit vielfach das Verfahren erleichtern, obwohl das LAKD trotzdem im Verfahren zu hören ist, um die fachliche Übereinstimmung mit der Zielstellung zu überprüfen, Abs. 1 Satz 2.

5.3.2.3 Vorbereitende Untersuchungen (Abs. 2 Satz 2)

In der Regel müssen allen Maßnahmen an Denkmälern aller Art je nach den Erfordernissen des individuellen Denkmals und der Maßnahmen zum Teil umfangreiche vorbereitende Maßnahmen vorausgehen, um Beurteilungsgrundlagen für die Erlaubnisfähigkeit zu erhalten. Sie liegen **auch im Interesse der Eigentümer**; denn sie sind entscheidende Voraussetzungen für eine fachgerechte kostenbewusste Planung und Durchführung. Zum Folgenden eingehend *Martin/Krautzberger*, Teil D Kap. VIII.

Teilleistungen können z. B. sein: Quellenstudium, Aufmaß und Planungsunterlagen, s. *Martin/Krautzberger*, Teil D VIII Nr. 5. Befunduntersuchung: Befunde sind die am Denkmal vorgefundenen Aussagen zu Bau und Bewohnern (Geschmack), Baugeschichte und Oberflächen, z. B. Baumaterialien, Baunähte, Rissbilder, Oberflächengestaltungen der wandfesten Ausstattung, Putz- und Farbschichten sowie sonstige Spuren. Bauschadenkartierung: s. *Mader* in *Petzet/Mader*, Prakt. Denkmalpflege, S. 196). Spezialuntersuchungen: u. a. zur Statik (hierzu *Mader*, a. a. O., S. 324). Je nach den Verhältnissen können naturwissenschaftliche Untersuchungen angezeigt sein; sie betreffen z. B. Material, Feuchtigkeit, Klima, pflanzliche oder tierische Schadenursachen.

Der **Umfang der Voruntersuchungen**, die Grundsatzfrage der Anlage eines Raumbuchs usw. hängen vom Bauherrn ab, der entsprechende Aufträge erteilen und finanzieren muss. Wesentliche Voraussetzung sind entsprechende Forderungen der Erlaubnis- bzw. Fachbehörde. Die Bandbreite der Untersuchungen reicht von Zweckmäßigkeit bis Notwendigkeit. Das **Raumbuch** ist zu einem wichtigen Instrument der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Maßnahmen sowie des Denkmalmanagements geworden. Zur Raumbuchmethode s. z. B. *Martin/Krautzberger*, Teil D VIII Nr. 8.

Für die **Bodendenkmalpflege** gelten zum Teil besondere Anforderungen, s. *Martin/Krautzberger*, Teil I Kap. V und VI. In § 141 BauGB sind vorbereitende Untersuchungen vor der förmlichen Festlegung eines **Sanierungsgebietes** vorgeschrieben.

5.3.2.4 Kosten und Finanzierung der Untersuchungen

Die Kosten für fachgerechte Untersuchungen können beträchtliche Höhen erreichen. Die Finanzierung der erforderlichen Unterlagen für die Genehmigung seines eigenen Antrags zur Veränderung eines Denkmals hat wie in jedem anderen öffentlich-rechtlichen Genehmigungsverfahren der **Antragsteller als Veranlasser** zu tragen; auf Zumutbarkeit kommt es regelmäßig nicht an; so ausdrücklich § 6 Abs. 5 (s. *Martin*, Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, BayVBl 2001 S. 289 ff., 332 ff.). Dies ist auch sachgerecht, da ein Bauherr die meist prozentual vergleichsweise geringen Kosten in den Gesamtkosten eines Neubaus (Straßen- und Eisenbahn!) oder einer Sanierungsmaßnahme unterbringen kann. Im Einzelfall wird eine Bezuschussung infrage kommen.

5.3.3 Rechtsfolgen bei unvollständigen oder unrichtigen Antragsunterlagen

Die untere Denkmalschutzbehörde sollte die Vollständigkeit kurzfristig prüfen. **Unvollständige** Anträge sollten nicht einfach abgelehnt oder zurückgegeben werden. Vielmehr sollte die Behörde den Antragsteller zur Ergänzung innerhalb einer angemessenen Frist auffordern. Unvollständige Anträge können gesetzliche Fristen (z. B. § 7 Abs. 6 Satz 3) nicht in Gang setzen. Sind die Unterlagen unvollständig, so ist der Antrag im Übrigen formell und materiell **nicht entscheidungsreif**. Die Behörde kann Unterlagen nachfordern (s. oben), sie kann das Verfahren aussetzen, den Antrag mangels Entscheidungsreife zurückweisen oder eine Genehmigung mit Nebenbestimmungen nach § 7 Abs. 5 DSchG i. V. m. § 36 VwVfG (z. B. Befunduntersuchung unter Vorbehalt der Abnahme der Ergebnisse) erteilen.

6. Beteiligung des LAKD (Abs. 1 Satz 2) und der Nachbarn

6.1 Anhörung und Einvernehmen

6.1.1

Die untere Denkmalschutzbehörde bzw. die Bauaufsichtsbehörde kann nach Abs. 1 Satz 2 im **Regelfall** eine Genehmigung erst nach **Anhörung** des LAKD erteilen; das **Einvernehmenserfordernis** gilt nur mehr für das Zustimmungsverfahren nach § 77 BauO (§ 7 Abs. 1 Satz 3 DSchG) und andere Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren (Abs. 6 Sätze 2 und 3). Vorausgehen sollte eine verwaltungsinterne Abstimmung zwischen Bauamt und unterer

Denkmalschutzbehörde (*Krug*, Der Denkmalschutz nach der neuen LBauO, n. v. Skript des vhw, 7.2007, S. 28). Die Verfahrensbeteiligung des LAKD ist ein gesetzliches Gebot. Die Missachtung macht die Erlaubnis rechtswidrig, wenn auch nicht nichtig, § 44 Abs. 3 Nr. 4 VwVfG; die Verletzung wird nur mit Nachholung der Beteiligung nach § 45 Abs. 1 Nr. 5 VwVfG geheilt. Meist wird bei Unterlassen der Anhörung die Entscheidung zudem ermessensfehlerhaft und auch deshalb rechtswidrig sein. Die **Ablehnung** einer Genehmigung kann abweichend von Abs. 1 Satz 3 auch ohne Anhörung des LAKD ausgesprochen werden, z. B. wenn kein ordentlicher Antrag vorliegt oder der Antrag bereits aus anderen, z. B. baurechtlichen Gründen abzulehnen ist.

6.1.2

Nicht entbehrlich ist nach dem Wortlaut des Abs. 3 Nr. 1 die Anhörung bei Vorliegen einer bestätigten Zielstellung; deren fachliche Einhaltung ist durch das LAKD zu begutachten.

6.1.3

Außer bei der Ablehnung eines Antrags (Erl. 6.1.1) ist das LAKD immer im Genehmigungs- (Anhörung: Abs. 1 Satz 2) und im Baugenehmigungsverfahren (Einvernehmen: Abs. 6 Satz 2) zu beteiligen. Das LAKD kann aus seiner Einsicht in die Bedeutung eines Denkmals und des Vorhabens seine **Beteiligung verlangen**. Ab 1. 10. 2009 sollte das LAKD zudem nach § 4 Abs. 1 Satz 2 n. F. die Fachaufsicht erhalten und hätte damit entsprechend auf das Verfahren Einfluss nehmen können (s. die Vorbemerkung 1 zu § 4). Soweit erforderlich, kann die Aufsichtsbehörde die Behörden zur Beteiligung anhalten.

6.2 Bindungswirkung der Stellungnahme des LAKD

Im Regelfall ist die untere Denkmalschutzbehörde inhaltlich in vollem Umfang an die Stellungnahme des LAKD gebunden. Dies ergibt sich sowohl aus der Anhörungspflicht in Satz 2 als auch aus der Pflicht zur Zusammenarbeit in § 3 Nr. 2 Satz 3. Die Beteiligungspflicht und die Pflicht zur Beachtung ergibt sich zudem aus der gesetzlichen Aufgabenstellung des LAKD in § 4. Allein das LAKD kann aufgrund seiner Sachkenntnis das Vorhaben im Hinblick auf seine Denkmalverträglichkeit abschließend beurteilen. Dem Antragsteller können bei Nichtbeteiligung des LAKD Nachteile bei der Bezuschussung (§ 24) und bei der Steuerbescheinigung (§ 25) entstehen, für welche die untere Denkmalschutzbehörde nach § 839 BGB schadenersatzpflichtig wegen Amtspflichtverletzung sein kann.

6.3 Beteiligung der Nachbarn und der Gemeinde

Eine **Beteiligung der Nachbarn** ist im DSchG nicht vorgesehen. Im Einzelfall können geschützte Rechtspositionen von Nachbarn zu berücksichtigen sein (z. B. Standsicherheit ihrer Häuser bei Maßnahmen an einem Denkmal oder bei einer Grabung); dann kann dem Nachbarn ein Anspruch auf Beteiligung auch über den Gesetzeswortlaut hinaus zustehen (vgl. hierzu *Eberl/Martin*, BayDSchG, Art. 6 Erl. 68); ausdrücklich offengelassen von BVerfG v. 19. 12. 2006, BvR 2935/06, veröffentlicht in http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20061219_1bvr293506.html.

Anders als im Baugenehmigungsverfahren ist für das denkmalrechtliche Verfahren weder ein Einvernehmen noch eine sonstige Beteiligung **der Gemeinde** vorgeschrieben.

7. Nebenbestimmungen

7.1 Bedeutung der Vorschrift

Generell eröffnet § 7 Abs. 5 Satz 1 DSchG die Möglichkeit, die Genehmigung mit Nebenbestimmungen zu versehen. Der Satz ist eigentlich überflüssig, weil nach dem VwVfG alle VA unmittelbar auf der Grundlage des § 36 VwVfG mit Nebenbestimmungen versehen werden können. § 36 VwVfG mit seinen Einzelheiten und die umfangreiche Rechtsprechung können deshalb herangezogen werden (siehe z. B. den Kommentar von *Kopp/Ramsauer*).

7.2 Nebenbestimmungen

Die **Zulässigkeit** von relevanten Nebenbestimmungen zu Genehmigungen und sonstigen einschlägigen Entscheidungen (z. B. DSchG, ferner Straßen-, Wasser-, Bau- und Naturschutzrecht) bemisst sich nach § 36 VwVfG.

7.3 Ermessen

Die Entscheidung über die Nebenbestimmungen liegt in der Regel im Ermessen; alle Gründe sind sorgfältig abzuwägen. Dabei ist den Denkmalen im Hinblick auf Art. 16 LV und §§ 1 und 6 DSchG grundsätzlich ein besonderer öffentlicher Schutz einzuräumen.

7.4 Folgende Nebenbestimmungen sind vorgesehen

7.4.1 Befristung (§ 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG)

Wenn eine Erlaubnis oder Maßnahme nur für einen kürzeren Zeitraum erforderlich ist, z. B. Dauer einer Ausstellung, Dauer einer Maßnahme bei befristet genehmigter Werbung an einem Gerüst.

7.4.2 Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG)

Zur Bedingung gemacht werden können z. B. die Verwendung bestimmter Farben und Materialien, die Ausführung durch besonders qualifizierte Firmen, das Unterlassen von im Einzelfall besonders schädlichen Eingriffen (Holzschutzmittel). Der Baubeginn kann von der förmlichen Abnahme von Untersuchungen abhängig gemacht werden. Bei der Genehmigung von Teilabbrüchen kann es zur Bedingung gemacht werden, dass die Restanlage instand gesetzt wird. Die Abbruchgenehmigung im Denkmalbereich oder Umgebungs- bzw. Nähebereich kann von der aufschiebenden Bedingung abhängig gemacht werden, dass ein Neubau als „Ersatzobjekt“ (*Taft* in Simon/Busse, Erl. 15 zu Art. 65 BayBO) genehmigt und seine Durchführung rechtlich gesichert ist. Hierfür kann eine Sicherheitsleistung verlangt werden (VG Augsburg v. 20. 5. 1987, Au 4 K 86 A.672, n. v.). Über eine Bedingung kann auch trotz zu enger Regelung in § 6 Abs. 5 DSchG der mittlerweile im Denkmalrecht weitgehend anerkannte Grundsatz durchgesetzt werden, dass generell der **Veranlasser** bestimmte Kosten zu tragen hat. Einzelheiten bei *Martin*,

Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, BayVBl 2001 S. 289 ff., 332 ff.

7.4.3 Vorbehalt des Widerrufs (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG)

Der Widerruf kann vorbehalten werden, wenn auf zunächst nicht genau festlegbare Zeit etwa eine reversible Veränderung oder ein Ortswechsel genehmigt wird.

7.4.4 Auflage (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG)

Im Verfahren werden sie dazu benutzt, um von der Vorbereitung bis zum Abschluss einer Maßnahme und darüber hinaus die denkmalpflegerischen Belange zu wahren: verschiedene Untersuchungen, qualifizierte Planung, Werkplanung, „Sanierungsdrehbuch“. Mit der Genehmigung zum Abbruch eines Bau- oder zur weitgehenden Zerstörung eines Bodendenkmals wird in aller Regel die Auflage zur Inventarisierung und Dokumentation von Denkmal und Maßnahme zu verbinden sein, um wenigstens die notwendigen wissenschaftlichen Erkenntnisse für die Zukunft zu sichern. Verlangt werden kann, historische Baumaterialien schonend auszubauen, aufzubewahren und wiederzuverwenden, auch wenn dabei dem Bauherrn Kosten entstehen (VG Gießen v. 26. 1. 1990, I 2 H 768/89, n. v.). Für die Maßnahme selbst werden je nach Bedeutung Auflagen gemacht zum Vorgehen, zur Art und Weise der Durchführung, zur Verwendung bestimmter Materialien (Baustoffe, Zusammensetzung des Putzes, Ziegel oder Naturschiefer für das Dach, Farbmaterial, Holz für Fenster und Türen, Natursteinböden usw.), die Anwendung bestimmter Arbeitstechniken (Restaurierung von Putzen, Wandfassungen, Decken, Türen, Fenstern, Fußböden usw.), die Erstellung vorbereitender, begleitender und abschließender Dokumentationen, die Einschaltung qualifizierter Fachleute (erfahrene Architekten, bewährte Bauleiter, Restauratoren, qualifizierte Handwerker usw.). Zulässig ist auch die Auflage zur unveränderten Belassung bestimmter Teile (z. B. alter Fensterscheiben oder Fußböden, Erhaltung einer Lokalprimärdokumentation) oder zur lediglich restauratorisch-konservatorischen Behandlung von Bauteilen, die nach dem Antrag eigentlich erneuert werden sollten, oder zum Schutz von Bauteilen während der Maßnahmen. Nicht vorgeschrieben werden kann, dass nur in die Restauratorenliste nach dem Restauratorgesetz v. 9. 11. 1999 (GVOBl. S. 582) eingetragene Restauratoren eingesetzt werden dürfen. Über Auflagen vorgeschrieben werden können ferner auch für die Zeit nach Abschluss der Maßnahme bestimmte Heizungsarten (insbesondere in empfindlichen Kirchenräumen), Belüftung und Belichtung (zur Schonung von Kunstwerken), die Beibehaltung einer bestimmten Luftfeuchtigkeit oder ein Rauchverbot, ferner die Erstellung eines Denkmalpflegeplanes, Objektbetreuung (Grundleistung nach § 15 Abs. 2 Nr. 9 HOAI), Abschluss eines Wartungsvertrages (Muster bei *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D IV Nr. 2).

Keine Nebenbestimmungen sind die sog. modifizierenden Auflagen, weil sie genaugenommen von einem Antrag abweichen und zu einer **modifizierten Genehmigung** bzw. Erlaubnis führen (*Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 36 Erl. 35 ff.; *Finkelburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht II, § 8 V Nr. 2). Beispiele sind viele behördliche Plankorrekturen, die erst zur Genehmigungsreife führen.

7.4.5 Auflagenvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG)

Gerade bei der Instandsetzung von Denkmälern ist erfahrungsgemäß damit zu rechnen, dass unbekannt Details zutage treten oder sonstige Überraschungen im Hinblick auf Erhaltungszustand, Konstruktion und Sanierungsmöglichkeiten bekannt werden. Nicht zu selten sollte daher von der Möglichkeit des Auflagenvorbehalts Gebrauch gemacht werden und seine Durchsetzbarkeit vertraglich vereinbart oder sonst gesichert werden (siehe Erl. 8).

7.5 Kostentragung

Unabhängig von der rechtlichen Möglichkeit, durch Nebenbestimmungen diese Belange zu sichern, ist im Einzelfall immer zu prüfen (s. § 7 Abs. 5 Satz 2), ob einem Antragsteller ihre Erfüllung ohne Weiteres zumutbar ist. Auch die wirtschaftlichen Vorteile des Vorhabens für den Antragsteller (z. B. bei Abbruch eines Denkmals) sind zu berücksichtigen. Z. B. werden sich Untersuchungs- und Dokumentationskosten regelmäßig im Rahmen des Zumutbaren halten, wenn sie nur einen relativ geringen Anteil an den Baukosten erreichen und ihre zeitnahe Erfüllung ein Vorhaben entsprechend beschleunigt. In § 141 BauGB sind vorbereitende Untersuchungen vor der förmlichen Festlegung eines Sanierungsgebietes vorgeschrieben; dort sind ggf. flächendeckend auch die denkmalpflegerischen Beurteilungsunterlagen zu erstellen; die Finanzierung wird über das BauGB sichergestellt.

7.6 Anfechtung

Echte Bedingungen können nur zusammen mit der Genehmigung, Auflagen dagegen auch selbständig angefochten werden. Wegen dieser Rechtsfolge ist es erforderlich, dass die Behörden jeweils exakt formulieren, welche Art sie festsetzen; ggf. muss der VA entsprechend ausgelegt werden (vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 36 Erl. 6 ff.).

8. Verträge

Das Rechtsverhältnis zwischen den Behörden und einem Antragsteller kann nach § 54 VwVfG auch durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden. **Muster** (sog. Berliner Vertrag) in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil E VII Nr. 4. Die Behörde hat ein **Abschlussermessen**; s. insgesamt *Martin*, Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, BayVBl 2001 S. 289 ff., 332 ff. m. w. N., und OVG RP v. 5. 2. 2003, EzD 7.8 Nr. 13 mit Anm. *Kapteina*. Für den Austauschvertrag nach § 56 VwVfG gilt im Übrigen wie für die Nebenbestimmungen das **Koppelungsverbot**. Es besagt, dass hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen, es sei denn, erst die Gegenleistung würde ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis beseitigen (BVerwG v. 16. 12. 1993, NVwZ 1994 S. 485, und v. 16. 5. 2000, ZfBR 2000 S. 491). Hoheitliche Entscheidungen dürfen nicht „verkauft“ werden. Durch sorgfältige Differenzierung nach den im konkreten Fall notwendigen fachlichen Teilleistungen, durch eine detaillierte Begründung der geforderten Leistungen, durch eine gewissenhafte Kalkulation der voraussichtlichen Kosten und schließlich durch eine präzise Formulierung im Vertrag können alle potentiellen Fehlerquellen ausgeschlossen werden.

9. Gebühren

Für die Genehmigung werden bisher keine Gebühren festgesetzt.

10. Sanktionen

Bei Nichtbeachtung der Genehmigungspflicht oder von Nebenbestimmungen kann das Vorhaben nach § 79 BauO oder mit einer Anordnung nach § 16 DSchG **eingestellt** werden; die Beseitigung einer Störung kann angeordnet werden. Dies gilt auch bei ungenehmigten Eingriffen in Bodendenkmale, bei denen z. B. auch eine sachgerechte Sicherung und Verfüllung verlangt werden können. Weitere Sanktionen enthält § 17 (Herstellung des ursprünglichen Zustandes). Darüber hinaus liegt eine Ordnungswidrigkeit vor (s. § 26 Abs. 1 Nr. 2 DSchG und § 84 BauO).

11. Rechtsschutz

Es gilt generell der Vorrang des **Primärrechtsschutzes**: wer sich unzumutbar belastet sieht, muss vor dem VG gegen die Ablehnung einer Genehmigung vorgehen; er kann nicht stattdessen auf Entschädigung klagen. Bei **Ablehnung von Abbruch oder Veränderung** kommt eine Verpflichtungsklage auf Erlass der abgelehnten Genehmigung in Frage. Zum Vorgehen gegen **Nebenbestimmungen** s. Erl. 7.6. Zur **Klage auf Ausgleich** s. die Erl. zu § 23.