

Denkmalrecht in Deutschland

DSchG Niedersachsen

Autor: D. Martin

Hinweis: Stand 2013

Ziehen Sie zur Aktualisierung und Ergänzung weitere Beiträge aus dem Denkmalrecht in Deutschland und den Kommentar von Kleine-Tebbe und Martin. 2. Auflage 2013 hinzu.

§ 8 Anlagen in der Umgebung von Baudenkmalen

In der Umgebung eines Baudenkmals dürfen Anlagen nicht errichtet, geändert oder beseitigt werden, wenn dadurch das Erscheinungsbild des Baudenkmals beeinträchtigt wird. Bauliche Anlagen in der Umgebung eines Baudenkmals sind auch so zu gestalten und instand zu halten, daß eine solche Beeinträchtigung nicht eintritt. § 7 gilt entsprechend.

Übersicht

1. Vorbemerkungen
2. Umgebung
3. Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes (Satz 1)
 - 3.1 Genehmigungspflicht: Errichten, ändern, beseitigen
 - 3.2 Genehmigungsfähigkeit: Beeinträchtigung
 - 3.3 Beurteilungsmaßstab
4. Positive Baupflege (Satz 2)
5. Genehmigungs- und Erhaltungsvorgaben des § 7 NDSchG (Satz 3)

1. Vorbemerkungen

1.1

§ 8 NDSchG enthält materielle Maßgaben zur Beachtung bzw. Herstellung der Denkmalverträglichkeit (siehe hierzu Erl. 2.4 zu § 6 NDSchG) von Maßnahmen, die von Verboten der Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes von Baudenkmalen bis zur positiven Baupflege (siehe Erl. 4) reichen können. § 8 NDSchG ergänzt die in § 10 NDSchG statuierte Genehmigungspflicht und die Vorgaben der §§ 6 und 7 NDSchG um materielle Grundsätze.

1.2

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 NDSchG sind in der **Umgebung** von Baudenkmalen (Bodendenkmale sind anders als z. B. im BayDSchG nicht erwähnt) genehmigungspflichtig bereits alle Maßnahmen der Errichtung, Änderung oder Beseitigung von Anlagen, wenn sie das Erscheinungsbild des Denkmals **auch nur beeinflussen** können, also wenn sie gleichzeitig mit diesem wahrgenommen werden könnten.

1.3

Der Schutz des Erscheinungsbildes ist auch Anliegen der Eigentümer benachbarter Denkmale; zu ihren **Abwehrrechten** OVG Nds, Urt. vom 23. 8. 2012 – 12 LB 170/11 –, dbovg, und zusammenfassend Erl. 2.2.2 zu § 2 NDSchG.

1.4

Zur Vorgeschichte des Umgebungsschutzes siehe *Schmaltz/Wiechert*, Rn. 1 zu § 8.

2. Umgebung

Die Umgebung ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Nicht zur Umgebung im engeren Sinn eines Baudenkmals kann gehören, was bereits selbst Denkmal bzw. Bestandteil eines Baudenkmals ist; nach § 3 Abs. 3 Satz 2 NDSchG kann das Umfeld eines Denkmals oder einer Gruppe (Ensemble) ggf. selber schon Bestandteil des Denkmals sein (z. B. gehört der umgebende Park in der Regel zum Schloss und nimmt an dessen Denkmaleigenschaft teil; ebenso der Umgriff eines Bauernhofs, die Außenanlagen einer Industrieanlage, der Umgriff einer Klosteranlage, der Burgkegel einer Höhenburg, siehe Erl. 3.2.2.3 zu § 3 NDSchG).

Die Umgebung eines Baudenkmals ist nicht gleichzusetzen mit verschiedenen bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen und anderen sondergesetzlichen Begriffen der **Nähe**, deren Inhalt jeweils aus dem Regelungszusammenhang zu ermitteln ist. Wie die Nähe kann auch die **Umgebung** nicht in Metern angegeben werden; abzustellen ist auf einen Bereich, innerhalb dessen sich die Errichtung, Änderung oder Beseitigung optisch prägend auf ein Baudenkmal oder ein Ensemble auswirken kann. Der somit umschriebene **Wirkungsbereich** des Denkmals („Wirkungsbereich“ oder „Aura“) kann auf die unmittelbare Nachbarschaft und somit wenige Meter begrenzt sein, er kann aber bei beherrschenden Burgen, Stadtbildern oder Kirchen sehr weit in den Landschaftsraum reichen (z. B. VG Sigmaringen, Urt. vom 7. 5. 2003 – 3 K 1030/02 –, V. n. b.; VG Düsseldorf, Urt. vom 13. 3. 2003 – 4 K 8525/01 –, NRWE; OVG SH, Urt. vom 20. 7. 1995 – 1 L 38/94 –, NuR 1996 S. 364; VG Meiningen, Urt. vom 28. 7. 2010 – 5 K 670/06 Me –, juris). Der Wirkungsbereich großer Ortskernensembles („Gruppen“) reicht ebenfalls oft sehr weit (Beispiel: die Waldschlösschenbrücke in Dresden wirkt weit in die Landschaft hinaus!); im Einzelfall können Maßnahmen genehmigungspflichtig sein, die den Anblick der Stadtsilhouette beeinträchtigen, sei es auch nur von einem einzigen wichtigen Punkt aus (VG Bayreuth vom 11. 7. 1991 – B 2 K 91.74 –, V. n. b.). Weit in die Landschaft hinein wirken insbesondere großflächige Solaranlagen, Strommasten und Windkraftanlagen, die häufig das Erscheinungsbild von Siedlungen und Ensembles beeinträchtigen (siehe die Erl. 4.4 zu § 10 u. a. mit der Rspr. des OVG Nds zur Windkraft; zur Wartburg siehe VG Meiningen vom 25. 1. 2006 – 5 E 386/05 Me –, ThürVBl. 2006 S. 163). Ggf. ist unter Einschaltung des Landesamtes bereits vorab zu klären, ob eine genehmigungspflichtige und genehmigungsfähige Maßnahme vorliegt (OVG Nds, Urt. vom 28. 11. 2007 – 12 LC 70/07 –, NdsVBl. 2008 S. 171 = EzD 2.2.6.4 Nr. 57). Siehe auch *Davydov* in *Hager/Hammer/Zimdars/Davydov/Martin*, Erl. 3.7.1 zu § 15 DSchGBW, und *Hönes*, *Der Schutz der Umgebung an Beispielen aus der Rechtsprechung*, DSI 3/2001 S. 43 ff.

3. Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes (Satz 1)

3.1 Genehmigungspflicht: Errichten, ändern, beseitigen

Zu unterscheiden sind Genehmigungspflicht und Genehmigungsfähigkeit. **Genehmigungspflichtig** sind in der Umgebung nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 NDSchG bereits alle Anlagen, wenn sie das Erscheinungsbild des Denkmals **auch nur beeinflussen** können, also wenn sie gleichzeitig mit diesem wahrgenommen werden könnten; einer tatsächlichen Beeinträchtigung bedarf es nicht. § 10 Abs. 1 Nr. 4 NDSchG knüpft an **alle denkbaren Maßnahmen** der Errichtung, Änderung, Beseitigung oder sonstigen Beeinflussung an wie Flachdächer nahe einer Altstadt,

Führung und Oberflächengestaltung von Straßen, Abgrabungen, Anpflanzungen, Werbeanlagen, Beleuchtungen, Solar- und Windkraftanlagen (siehe hierzu Erl. 4.4 zu § 10 NDSchG) u. v. a. m. In all diesen Fällen ist also ein Verfahren durchzuführen (siehe die Erl. zu § 10 NDSchG). § 8 Satz 1 erteilt ergänzend nur materielle Vorgaben für die Genehmigungsfähigkeit.

Bei Maßnahmen, die sich auf **andere als optisch** bemerkbare Weise (z. B. durch Luftverunreinigung, Erschütterungen, Geräusche) zum Schaden benachbarter Denkmale auswirken können, kommt zur Abwehr von Schäden und Gefahren nicht § 8 Satz 1 NDSchG, sondern nur die Befugnisnorm des § 23 NDSchG für Anordnungen in Betracht – siehe dort.

3.2 Genehmigungsfähigkeit: Beeinträchtigung

3.2.1

Eine Anlage kann nur genehmigt werden, wenn sie das Erscheinungsbild eines **Baudenkmal**s (zum Begriff siehe Erl. zu § 3 NDSchG) nicht beeinträchtigt. Baudenkmale in diesem Sinn sind sowohl Einzeldenkmale wie Gruppen (Denkmalbereich, **Ensemble**, siehe Erl. 3.2.2 zu § 3 NDSchG). Zur Erheblichkeit OVG Nds vom 23. 8. 2012, a. a. O.

3.2.2 Schutzgut Erscheinungsbild

Schutzgut der § 10 Abs. 1 Nr. 4 und § 8 Sätze 1 und 2 NDSchG ist **ausschließlich** das äußere Erscheinungsbild. § 10 Abs. 1 Nr. 4 NDSchG erwähnt die **Substanz** nicht, dennotwendig kann eine Beeinträchtigung der Substanz eines Baudenkmal nur eintreten, wenn und soweit die Umgebung selbst Bestandteil des Denkmals ist: Nach dem engen Wortlaut des § 3 Abs. 3 Satz 2 NDSchG kann das nur für die **engere** Umgebung eines Denkmals oder einer Gruppe (Ensemble) gelten, die selber Denkmal sind und für die deshalb bereits der Genehmigungstatbestand des § 10 Abs. 1 Nr. 1 NDSchG gilt, siehe oben Erl. 2.

§ 8 NDSchG schützt die **Wirkung** des Denkmals in seiner Umgebung (Außenperspektive) und die optischen Bezüge zwischen Baudenkmal und Umgebung (Perspektive vom Innern des Denkmals nach außen – OVG Nds, Ur. vom 23. 8. 2012 – 12 LB 170/11 –, dbovg), **nicht** dagegen die Umgebung selbst (VG Lüneburg, Ur. vom 17. 8. 2004 – 2 A 186/03 –, juris), soweit diese nicht selbst für das Erscheinungsbild des Baudenkmal von erheblicher Bedeutung ist. Die Umgebung muss also für das Erscheinungsbild des Baudenkmal von so erheblicher Bedeutung sein, dass durch Veränderungen denkmalpflegerische Belange berührt werden. Das ist dann anzunehmen, wenn die Ausstrahlungskraft des Baudenkmal wesentlich von der Gestaltung seiner Umgebung abhängt, wenn beispielsweise die Umgebung die Wirkung eines Baudenkmal wegen des architektonischen Konzepts oder der topographischen Situation prägt, OVG Nds, Beschl. vom 28. 5. 2002 – 1 LA 2929/01 –, dbovg; siehe u. a. auch VGH BW, Ur. vom 20. 6. 1989 – 1 S 98/88 –, BRS 49 Nr. 145 = EzD 2.2.6.4 Nr. 8.

Beeinträchtigungen des Erscheinungsbildes einer Gruppe oder eines Einzeldenkmals können durch alle o. g. Maßnahmen eintreten. Eine Verunstaltung im Sinn des Baurechts muss damit nicht eintreten. Siehe z. B. die ausführlichen Begründungen des OVG Nds zu Solar- und Windkraftanlagen (Nachweise in Erl. 4.4). **Hinzutretende** Anlagen müssen sich an dem Maßstab messen lassen, den das Denkmal gesetzt hat, und dürfen es nicht gleichsam erdrücken, verdrängen, übertönen oder die gebotene Achtung gegenüber den Werten außer Acht lassen, welche dieses Denkmal verkörpert (OVG Nds, Ur. vom 21. 4. 2010 – 12 LB 44/09 –,

juris; dass. vom 23. 8. 2012, a. a. O.; VG Oldenburg, Urt. vom 11. 8. 2010 – 4 A 2207/07 –, dbovg).

Vorbelastungen: Dass durch Eingriffe in seine Umgebung das Erscheinungsbild eines Denkmals beeinträchtigt werden kann, wird man auch dann annehmen müssen, wenn gerade das Vorhandensein dieser Umgebung und ihrer Merkmale das Baudenkmal prägt (ähnlich VG Lüneburg, Urt. vom 17. 8. 2004 – 2 A 186/03 –, juris). Eine **Bebauungsmöglichkeit**, die das Planungsrecht – wie z. B. nach § 34 BauGB – bietet, ist nicht ausnutzbar, soweit das Denkmalrecht entgegensteht (VG Lüneburg, Urt. vom 17. 8. 2004, a. a. O.). Aus § 8 NDSchG kann sich im Einzelfall sogar das Gebot ergeben, ein Grundstück **überhaupt un bebaut** zu belassen (*Schmaltz/Wiechert* Vorbem. Rn. 41, § 8 Rn. 5). Zu § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB siehe Nds OVG vom 23. 8. 2012, a. a. O.

Die **Beseitigung** von Anlagen darf nicht dazu führen, dass ein Baudenkmal oder der Rest einer Baumgruppe plötzlich allein steht („nackt“ – *Schmaltz/Wiechert*, Rn. 6 zu § 8).

3.3 Beurteilungsmaßstab

Die Beurteilung der Beeinträchtigung ist eine Fachfrage, die in erster Linie dem **Landesamt für Denkmalpflege** obliegt (§ 21 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 NDSchG, std. Rspr. z. B. OVG Nds, Urt. vom 28. 11. 2007 – 12 LC 70/07 –, NdsVBl. 2008 S. 171 = EzD 2.2.6.4 Nr. 57 zu Windkraftanlagen). Siehe im Einzelnen Erl. 4.2.2.3 zu § 10 NDSchG. Z. B. hat das OVG Nds (Urt. vom 3. 5. 2006 – 1 LB 16/05 –, juris) zur Beeinträchtigung eines Ensembles durch eine PV-Anlage ausgeführt, anders als im Baugestaltungsrecht komme es nicht auf den sogenannten gebildeten Durchschnittsmenschen an, also auf das Empfinden jedes für ästhetische Eindrücke offenen Betrachters, da die denkmalrechtliche Beurteilung ein **Vertrautsein** mit dem zu schützenden Baudenkmal und seiner Epoche voraussetzt (unter Hinweis auf OVG Nds, Urt. vom 5. 9. 1985 – 6 OVG A 54/83 –, OVGE 39, 323, 325 und seine std. Rspr.; dass. vom 23. 8. 2012, a. a. O.; ebenso OVG NW, Urt. vom 3. 9. 1996 – 10 A 1453/92 –, NRWE, und vom 22. 1. 1998 – 11 A 688/97 –, NRWE); anders OVG NW, Urt. vom 8. 3. 2012 – 10 A 2037 –, NRWE, hiergegen *Davydov*, NWVBl. 2012 S. 125 ff. und *Spennemann*, Baurecht 2012 S. 1872.

4. Positive Baupflege (Satz 2)

Nach § 8 Satz 2 NDSchG sind bauliche Anlagen in der Umgebung eines Baudenkmals so zu gestalten und instand zu halten, dass eine Beeinträchtigung seines Erscheinungsbildes nicht eintritt. Angesprochen ist damit die Pflicht der Verantwortlichen zu einer **„positiven Baupflege“** an der eigenen Anlage zum Schutz des nahe gelegenen Denkmals. Den Begriff der baulichen Anlage definiert § 2 Abs. 1 Satz NBauO als mit dem Erdboden verbundene oder auf ihm ruhende, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen; nach Satz 2 gelten als bauliche Anlagen auch z. B. Aufschüttungen, Abgrabungen und künstliche Hohlräume unterhalb der Erdoberfläche, Ausstellungsplätze, Sportplätze. Hierzu gehören also auch z. B. Krananlagen, Aufschüttungen, Wälle, Rampen, Gräben, Steinbrüche, Hilfseinrichtungen zur statischen Sicherung von Bauzuständen, Werbeanlagen, Stromleitungen, Streckendenkmale wie Straßen, Kanäle und die Eisenbahn u. v. a. m. Bei der Gestaltung und Instandhaltung all dieser Anlagen ist auf das Erscheinungsbild des Denkmals zu achten. Soweit hierfür Genehmigungsverfahren erforderlich sind, ist als Belang des Denkmalschutzes auch der Schutz des Erscheinungsbildes einzubeziehen, siehe Erl. 3.3.1.4 zu § 10 NDSchG. Ist keine Genehmigung erforderlich oder sind die Beeinträchtigungen erst nachträglich

eingetreten, können die Anforderungen des § 8 Satz 2 NDSchG über eine **Anordnung** nach § 23 NDSchG durchgesetzt werden (siehe dort). Zum **Abwehrenspruch** des Denkmaleigentümers siehe Erl. 2.2.2 zu § 2 NDSchG.

5. Genehmigungs- und Erhaltungsvorgaben des § 7 NDSchG (Satz 3)

Nach § 8 Satz 3 NDSchG gilt § 7 NDSchG hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit und der Gestaltung bzw. Instandhaltung der errichteten Anlagen entsprechend. Dies bedeutet, dass ihre Errichtung (z. B. von Solaranlagen, Strommasten und Windkraftanlagen) nur unter den Vorgaben des § 7 NDSchG genehmigt werden darf („Eingriff zwingend verlangt“ – siehe die Erl. zu § 7 Abs. 2 NDSchG; von OVG Nds, Urt. vom 25. 6. 1986 – 6 A 129/84 –, EzD 3.2 Nr. 11 – m. E. keineswegs zwingend – für einen Fernmeldeturm angenommen). Auf Zumutbarkeitsfragen kann es wohl nur beim Abbruch von (nicht denkmalgeschützten) Anlagen ankommen; allerdings werden sämtliche Parameter des § 7 NDSchG bei der Beseitigung von Anlagen kaum eine Rolle spielen. Bei der Gestaltung und Instandhaltung der Anlagen (Satz 2) wird es auf Unzumutbarkeit kaum ankommen können, sofern nicht gerade die im Interesse des Denkmals verlangten speziellen Mehraufwendungen gegenüber einer Maßnahme außerhalb der Umgebung eines Denkmals einem Investor unzumutbar sind (siehe auch *Schmaltz/Wiechert*, a. a. O., Rn. 12).