

Abwehrrecht Denkmalrecht und Bauplanungsrecht BayVGH Beschluss vom 27.1.1989 1 CS 88.02996, EzD 2.2.9 Nr. 4

1. Zum Verhältnis von denkmalrechtlicher Erlaubnis und Nachbarschutz; die Erlaubnis regelt ausschließlich das Verhältnis zwischen dem Vorhaben und den Interessen des Denkmalschutzes.

2. Zum Verhältnis von Denkmalrecht und Bauplanungsrecht; keine bodenrechtliche Prüfung im Vollzug der Denkmalschutzgesetze.

Zum Sachverhalt

Die beigeladene Stadt W. machte am 18.2.1988 die Durchführung des Anzeigeverfahrens für den Bebauungsplan Nr. 16 „K-Weg - Abfahrtsrampe“ ortsüblich bekannt, in dessen Geltungsbereich das Grundstück des Antragstellers liegt. Dieser betreibt darauf ein Treibstofflager. Bereits am 8.9.1987 hatte das Landratsamt zur Errichtung der genannten Rampe zwischen M.-straße und Bahnhofplatz die denkmalrechtliche Erlaubnis erteilt. Den dagegen eingelegten Widerspruch des Antragstellers wies die Regierung mit Bescheid vom 6.7.1988 zurück. Auf Antrag der Beigeladenen ordnete das Landratsamt mit Bescheid vom 22.7.1988 die sofortige Vollziehung der denkmalrechtlichen Erlaubnis an mit der Begründung, die schnellstmögliche Realisierung der Rampe diene dem öffentlichen Interesse des Denkmalschutzes im historischen Altstadtbereich und dulde keinen Aufschub. Sie liege auch im überwiegenden Interesse der Beigeladenen, da bei einer Verzögerung die staatlichen Zuwendungen verlorenzugehen drohten.

Am 26.7.1988 erhob der Antragsteller Klage zum Verwaltungsgericht und beantragte am 28.7.1988, die aufschiebende Wirkung seiner Klage wiederherzustellen. Dazu trug er u. a. vor: Er werde durch die denkmalrechtliche Erlaubnis in seinen nachbarlichen Rechten verletzt. Widerspruchs- und Klagebefugnis würden sich aus den §§ 30, 34 BauGB, § 15 BauNVO sowie dem Gebot der Rücksichtnahme ergeben. Anwendbar seien die §§ 29 ff. BauGB über § 29 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz BauGB, weil die denkmalrechtliche Erlaubnis eine Erlaubnis „in einem anderen Verfahren“ im Sinne der Vorschrift sei. Der Bau der Abfahrtsrampe führe zu einer erheblichen Überschreitung der für Mischgebiete vorgesehenen Orientierungswerte der DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“. Die Immissionsbelastung werde vervielfacht. Die denkmalrechtliche Erlaubnis sei auch rechtswidrig, weil das Landratsamt die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nicht geprüft habe. Der Bebauungsplan der Beigeladenen sei nichtig.

Der Antragsgegner bat, den Antrag abzulehnen, da der Antragsteller in seinen Rechten nicht verletzt würde. Die Erweiterung des Anwendungsbereiches der §§ 30 ff. BauGB auf andere Verfahren bedürfe einer normativen Verankerung in den betreffenden Gesetzen, die das Verfahren regelten. Das Denkmalschutzgesetz beschränke sich ausschließlich auf denkmalpflegerische Belange.

Die beigelegene Stadt beantragte ebenfalls, den Antrag abzulehnen. Sie machte u. a. geltend: Die Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes seien nicht drittschützend. Die planungsrechtlichen Vorschriften der §§ 30 ff. BauGB bildeten keinen Prüfungsmaßstab. Die vom Antragsteller erwarteten Immissionen könnten nicht auf der nur denkmalrechtlichen Erlaubnis beruhen.

Mit Beschluß vom 22.9.1988 lehnte das Gericht den Antrag u. a. aus folgenden Gründen als unzulässig ab: Die vom Antragsteller bekämpfte denkmalrechtliche Erlaubnis sei nicht drittschützend und könne ihn daher nicht in seinen Rechten verletzen. Nach Art. 6 Abs. 2 DSchG BY könne die Erlaubnis nur versagt werden, soweit gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprächen. Daraus folge, daß die bauplanungsrechtlichen Vorschriften der §§ 30 ff. BauGB kein Prüfungsmaßstab bei der Erteilung der denkmalrechtlichen Erlaubnis sein könnten. Außerdem ergebe sich analog § 38 BauGB die Nichtanwendbarkeit der §§ 30 ff. BauGB. Diese Vorschriften könnten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts weder unmittelbar noch mittelbar bei einem Planfeststellungsverfahren nach dem Fernstraßengesetz zugrundegelegt werden. Da Planfeststellungsverfahren und Bauleitplanverfahren weitgehend übereinstimmten, sei es gerechtfertigt, den hier vorliegenden Bebauungsplan der Beigeladenen einer Planfeststellung nach dem Fernstraßengesetz gleichzustellen.

Gegen den am 3.10.1988 zugestellten Beschluß legte der Antragsteller am 11.10.1988 Beschwerde ein, mit der er beantragt, unter Änderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts die aufschiebende Wirkung seiner Klage wiederherzustellen.

Er trägt im wesentlichen vor: Das Verwaltungsgericht habe verkannt, daß auch im denkmalrechtlichen Verfahren das Bauplanungsrecht zu prüfen sei. Dieses könne aber dem Schutz des Nachbarn dienen. Die Anwendbarkeit der §§ 30 ff. BauGB ergebe sich aus § 29 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB. § 38 BauGB könne nicht analog angewendet werden.

Der Antragsgegner beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen. Er führt dazu aus: Die denkmalrechtlichen Bestimmungen würden keinen Drittschutz vermitteln. Die Erlaubnis nach Art. 6 DSchG BY setze nur eine denkmalrechtliche Überprüfung voraus. Eine Versagung der Erlaubnis aus anderen Gründen als solchen des Denkmalschutzes scheidet nach dem klaren Gesetzestext aus (Art. 6 Abs. 2 DSchG BY). Die §§ 30, 34, 35 BauGB setzten das Bestehen von Straßen voraus und seien deshalb für den Straßenbau selbst nicht anwendbar. Anlagen des öffentlichen Verkehrs seien überhaupt von einem baurechtlichen Verfahren freigestellt (Art. 1 BO BY).

Die Beigeladene beantragt ebenfalls, die Beschwerde zurückzuweisen. Sie trägt dazu vor: Die sogenannte „Bahnhofsrampe“ sei planungsrechtlich nicht relevant. Der Bundesgesetzgeber habe keine Veranlassung gesehen, eine Planbedürftigkeit für

Ortsstraßen festzulegen, die weder zum Anbau bestimmt noch Sammelstraßen seien. Abgesehen davon seien die vom Antragsteller behaupteten Beeinträchtigungen nicht die Folge der Errichtung, sondern des erst durch die (spätere) Widmung eröffneten Verkehrs. Das Maß der vom Antragsteller hinzunehmenden Lärmbelastigungen bestimme sich auch nicht nach dem baurechtlichen Gebot der Rücksichtnahme. Vielmehr sei insoweit auf die bundesrechtliche Konkretisierung dieses Gebots in den §§ 41, 42, 50 BImSchG abzustellen. Es könne nicht sein, daß in Fällen einer isolierten Straßenplanung, in denen zufällig eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis nötig sei, planungsrechtliche Abwehrrechte erwachsen, die es sonst nicht gäbe. Überdies könne der denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis keine Konzentrationswirkung beigemessen werden. Dazu hätte es jedenfalls einer normativen Verankerung bedurft.

Auszug aus den Gründen

Die Beschwerde ist zulässig (§§ 146, 147 VwGO), aber nicht begründet.

Das Verwaltungsgericht hat zutreffend festgestellt, daß der Antragsteller durch die von ihm angefochtene denkmalrechtliche Erlaubnis nicht in seinen Rechten verletzt werden kann. Fehlt demzufolge die Erfolgsaussicht im Hauptsacheverfahren, so ist es in aller Regel gerechtfertigt, daß das Gericht von seiner ihm in § 80 Abs. 5 VwGO eingeräumten Befugnis, vorläufigen Vollzugaufschub zu gewähren, keinen Gebrauch macht.

Der Antragsteller kann die denkmalrechtliche Erlaubnis nicht zu Fall bringen, weil sie ausschließlich das Verhältnis zwischen dem Vorhaben der Beigeladenen und den Interessen der Denkmalpflege regelt. Die dafür maßgeblichen Vorschriften der Art. 6 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2, Art. 15 DSchG BY dienen ausschließlich dem öffentlichen Interesse am Denkmalschutz und beinhalten insbesondere keine Abwehrrechte zu Gunsten von Nachbarn. Dies wird noch dadurch verdeutlicht, daß die denkmalrechtliche Erlaubnis nur aus den in Art. 6 DSchG BY genannten denkmalpflegerischen Gründen versagt werden kann. Liegen die Dinge aber so, dann fehlt es dem Antragsteller bereits an der für die Rechtsverfolgung gegen die denkmalrechtliche Erlaubnis erforderlichen Beschwer. Eine bodenrechtliche Prüfung im Vollzug des Denkmalschutzgesetzes findet nach dem Gesagten nicht statt. Denkmalschutzrecht ist, wie auch die vom Antragsteller in erster Instanz vorgelegte Bundestagsdrucksache Nr. 10/5027 auf Seite 2 zutreffend darlegt, kein Bodenrecht.

Auch über § 29 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB kommt es nicht zur Anwendbarkeit der §§ 30 ff. BauGB. Diese Bestimmung hat nicht die ihr vom Antragsteller beigelegte Bedeutung. Es trifft zwar zu, daß der Bundesrat in der Begründung seines Vorschlages, der zur Aufnahme dieses Halbsatzes geführt hat, als Beispiel die Genehmigung, Erlaubnis oder Anzeige nach den Denkmalschutzgesetzen genannt hat (BT-Drs. 10/5027 Nr. 29) und Löhr (Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2. Aufl., § 29 Rn. 23) unter Berufung hierauf die Auffassung vertritt, auch nach Bauordnungsrecht freigestellte Vorhaben, die einer landesrechtlichen Genehmigung

nach Denkmalschutzrecht unterlägen, würden durch Satz 1 Halbsatz 2 der Geltung der §§ 30 ff. BauGB unterworfen. Eine nähere Prüfung zeigt aber, daß dieser Ansicht zumindest in dieser Allgemeinheit und bezogen auf das bayerische Denkmalschutzgesetz nicht gefolgt werden kann.

Wie die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Vorschlag des Bundesrats zutreffend ausgeführt hat, handelte es sich dabei um zwei Anliegen. Einmal sollte sichergestellt werden, daß die Vorschriften über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit auch bei baugenehmigungsfreien baulichen Anlagen anwendbar bleiben. Zum anderen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die Prüfung der §§ 30 ff. BauGB in anderen Genehmigungsverfahren durchzuführen (BT–Drs. 10/5111, S. 5). Im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist kein Hinweis dahin zu finden, der Bundesgesetzgeber habe die Länder verpflichten wollen, in allen Verfahren, die bauliche Anlagen betreffen, auch die §§ 30 ff. BauGB zum Prüfungsmaßstab zu machen. Hierzu würde ihm wohl auch die Gesetzgebungskompetenz fehlen.

Die Bestimmung kann nach Sinn und Zweck nur dahin verstanden werden, daß sie dem Landesgesetzgeber ein Wahlrecht einräumt, in welchem Verfahren er die §§ 30 ff. BauGB zur Geltung bringt (so Bielenberg/Krautzberger/Söfker, BauGB, 2. Aufl., Rn. 173; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand März 1987, § 29 Rn. 27; Berliner Kommentar, § 29 Rn. 5). Dazu ist es erforderlich, daß er seinen Willen im Gesetz zum Ausdruck bringt (so die vorgenannten Autoren aaO). Den Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes kann in dieser Hinsicht aber nichts entnommen werden. Nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG BY können ausschließlich Gründe des Denkmalschutzes die Versagung der Erlaubnis rechtfertigen. Der Umstand, daß es sich dabei um eine Ermessensentscheidung handelt, führt nicht zu einer Erweiterung der Prüfungsmaßstäbe im Sinne einer Einbeziehung der §§ 30 ff. BauGB.

Dieses Ergebnis steht nicht im Widerspruch zu der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.12.1985 (NVwZ 1986, 208). Danach ist es dem Landesgesetzgeber verwehrt, größere und damit regelmäßig bodenrechtlich relevante Anlagen durch Freistellung vom bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren dem Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB zu entziehen. Um einen solchen Fall handelt es sich hier aber nicht. Zum einen erscheint es bereits zweifelhaft, ob das Rampenbauwerk eine bauliche Anlage im Sinn des § 29 Satz 1 BauGB darstellt; denn der Bundesgesetzgeber ging, wie das Bundesverwaltungsgericht betont, von dem durch die Landesbauordnungen geprägten Bild des bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahrens aus. Darin bilden zumindest in Bayern Teile von Verkehrsanlagen allenfalls eine Randerscheinung (vgl. Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BO BY). Der Landesgesetzgeber hat zum andern durch die Bestimmungen des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes ausreichend Vorsorge dafür getroffen, daß soweit einschlägig, die bauplanungsrechtlichen Vorschriften beachtet werden. Findet ein Planfeststellungsverfahren statt, ist dies durch Art. 38 StrWG BY in Verbindung mit Art. 72 ff. VwVfG BY sichergestellt. In allen anderen Fällen ergibt sich dies aus Art. 10 Abs. 1 StrWG BY (vgl. Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech, StrWG BY, Stand März 1988,

Art. 10 Rn. 5). Der Auffassung, kraft Bundesrecht müsse in jedem Fall ein besonderes Genehmigungsverfahren bereitgestellt werden, vermag der Senat nicht zu folgen.

Auf § 38 BauGB einzugehen, erübrigt sich.

Anmerkung Dieter J. Martin

1. Die Besonderheit des Falles liegt in der Konstellation der Beteiligten: Ein Nachbar klagt gegen die denkmalrechtliche (!) Erlaubnis für den Bau einer neuen Straßenbrücke. Anempfohlen wird das Studium der zwischenzeitlichen Rechtsprechung zu den Abwehrrechten, siehe DRD 2.2 Zu den Abwehrrechten der Nachbarn unter 2.2.

2. Die Entscheidung ist noch zu einer Zeit ergangen, als mit der „Deregulierung“ des Baurechts kaum begonnen war. Zunehmend gehen die Länder dazu über, bisher baugenehmigungspflichtige Tatbestände von der formellen Baugenehmigungspflicht freizustellen und sie allenfalls der denkmalrechtlichen Erlaubnis zu unterwerfen. Dies gilt in Bayern seit 1998 u. a. für Abbrüche und wesentliche sonstige Eingriffe in den Denkmalbestand.

Aufgeworfen wird damit zwangsläufig erneut die Frage nach dem Prüfungsumfang im denkmalrechtlichen Verfahren. Es erscheint unbefriedigend, hier die wichtigen Fragen der Standsicherheit, des Brand- und Personenschutzes sowie der nachbarlichen Belange auszuklammern.

3. Es bleibt abzuwarten, wie sich Gesetzgeber und Rechtsprechung angesichts der neuen Rechtsentwicklung im Baurecht verhalten. Nachbarn werden gegebenenfalls mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG argumentieren können, wenn z. B. infolge einer uneingeschränkten Abbrucherlaubnis das stützende Nachbargebäude entfernt werden darf. Auch der entschiedene Fall könnte dann vielleicht anders bewertet werden.

4. Gewisse Ansätze für einen „denkmalschutzrechtlichen Nachbarschutz“ bringt das Urteil des BayVGh vom 27.3.1992, 26 CS 91.3589: Es wäre schwer verständlich, wenn Denkmaleigentümer auch solche Veränderungen in der Umgebung dulden müßten, die ihre Erhaltungsinvestitionen entwerten. Vgl. hierzu auch Viebrock, in: Martin/Viebrock/Bielfeldt, Denkmalschutz, Denkmalpflege, Archäologie, Handbuch, Kronach 1997 ff., Kennzahl 70.40.

5. Hinweis: Siehe zur neueren Entwicklung DRD 2.2 Zu den Abwehrrechten der Nachbarn.