

**Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz Urteil vom 21.8.2003 1 A 11997/02
Veröffentlicht in BauR 2004, 664 = EzD 2.2.6.1 Nr. 22**

Leitsätze:

- 1. Die Nichtigkeitserklärung des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG durch das Bundesverfassungsgericht lässt den Genehmigungsvorbehalt des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG unberührt**
- 2. Die Erteilung einer Abbruchgenehmigung für ein Kulturdenkmal steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Denkmalschutzbehörde, welches sich an dem durch das DSchPflG normierte Denkmalerhaltungsinteresse und an dem Abbruchinteresse des Denkmaleigentümers zu orientieren hat**
- 3. Nur wenn die Erhaltung des Kulturdenkmals dem Eigentümer nicht mehr zumutbar ist, muß das Ermessen verfassungskonform dahingehend ausgeübt werden, daß die Genehmigung zum Abbruch zu erteilen ist.**

Zum Sachverhalt

Der Kläger begehrt die Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung zum Abbruch einer im Geltungsbereich einer Denkmalzone gelegenen und als Teil einer solchen unter Schutz gestellten Umfassungsmauer. Sein entsprechender Antrag wurde von der zuständigen Denkmalschutzbehörde abgelehnt. Die nach erfolglosem Vorverfahren erhobene Verpflichtungsklage hatte vor dem Verwaltungsgericht Erfolg. Die hiergegen eingelegte Berufung führte unter Abänderung des erstinstanzlichen Urteils zur Klageabweisung.

Aus den Gründen

Das Verwaltungsgericht hätte die Klage abweisen müssen. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Erteilung der beantragten denkmalschutzrechtlichen Genehmigung zum Abbruch der den S. umgebenden Umfassungsmauer.

Gemäß §13 Abs.1 Satz 1 Nr.1 DSchPflG darf ein geschütztes Kulturdenkmal nur mit Genehmigung der zuständigen Denkmalbehörde abgebrochen werden. Dieser Genehmigungsvorbehalt ist - was die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat - nicht dadurch hinfällig geworden, dass das Bundesverfassungsgericht durch Beschluss v. 2.3.1999 (BVerfGE 100, 226 = BRS 62 Nr. 214) die Bestimmung des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG für unvereinbar mit Art. 14 Abs. 1 GG erklärt hat. Diese Ansicht hat der erkennende Senat bereits in seinem Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht vom 24.1.1991 (1 A 10294/89) vertreten. Darin hat er nämlich ausgeführt, dass bei Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG der Genehmigungsvorbehalt des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG bestehen bleibe, weil dieser Genehmigungsvorbehalt eine selbständige Bedeutung besitze. Dem ist das Bundesverfassungsgericht in seinem vorerwähnten Beschluss nicht entgegengetreten. Vielmehr hat es dem Gesetzgeber nur deshalb eine Frist zur Neuregelung des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG oder zur Einfügung entsprechender Befreiungs- und Ausgleichsregelungen gesetzt, um ihm die Möglichkeit zu geben, den in § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG geregelten strikten Denkmalschutz weiterhin aufrechtzuerhalten. Für den Fall, dass der Landesgesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht angesprochenen Regelungen zur Aufrechterhaltung des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG nicht trifft, sollte aber keineswegs die Genehmigungspflicht entfallen mit der Folge, dass nunmehr beliebig jedes Kulturdenkmal ohne Genehmigung abgebrochen werden kann. Vielmehr lässt sich aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts entnehmen, dass im Falle des Untätigbleibens des Landesgesetzgebers eine Beseitigung von Kulturdenkmälern nur dann in Frage kommen soll, wenn ihre Erhaltung dem Eigentümer nicht zugemutet werden kann (s. Abschnitt C III des verfassungsgerichtlichen Beschlusses). Denn die Fristsetzung in dem vorgenannten verfassungsgerichtlichen Beschluss sollte offensichtlich nur dazu dienen, dem Gesetzgeber die Entscheidung zu ermöglichen, ob er den bisher bestehenden strikten Denkmalschutz auf Grund von Neuregelungen aufrechterhalten will oder ob er die Nichtigkeitsfolgen eintreten lassen und damit eine Beseitigung solcher Denkmäler hinnehmen will, deren Erhaltung dem Eigentümer nicht zugemutet werden kann. Hieraus folgt aber auch, dass es bei der Genehmigungsbedürftigkeit der Beseitigung eines geschützten Kulturdenkmals verbleiben sollte.

Nichts anderes lässt sich aus dem Urteil des erkennenden Senats vom 25.10.2001 (1 A 11012/01) entnehmen. Die darin geäußerten Bedenken des Senats, die ohne tragende Bedeutung für die damalige Entscheidung waren, führen nicht dazu, dass der gegenteiligen Ansicht des Klägers zu folgen wäre. Zum damaligen Zeitpunkt hatte nämlich der Senat in dem konkreten Fall nur eventuell mögliche Konsequenzen einer Nichtregelung erwogen, um letztlich auf diese Weise den Gesetzgeber zu einer gesetzgeberischen Lösung des Problems zu bewegen. An diesen Überlegungen hat der Senat aber in dem nachfolgenden Urteil vom 8.11.2001 (1 A 11013/01) nicht mehr festgehalten und deshalb hieraus auch keine Konsequenzen für die Anwendbarkeit des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG gezogen. Vielmehr wird in dieser Entscheidung ausdrücklich klargestellt, dass § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG neben der für unwirksam erklärten Bestimmung des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG eine selbständige Bedeutung besitzt und von der Unvereinbarkeitsfeststellung des Bundesverfassungsgerichts nicht erfasst wird. Für diese Auffassung spricht letztlich auch, dass den vom Senat im Urteil vom 25.10.2001 geäußerten Bedenken durch eine verfassungskonforme

Interpretation des Gesetzes im Lichte der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG Rechnung getragen werden kann (vgl. dazu auch BVerfG, Beschl. v. 18.10.1991, NVwZ 1992, 53).

Ist daher der in § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG normierte Genehmigungsvorbehalt nach wie vor wirksam, so liegen auch dessen Tatbestandsvoraussetzungen vor. Nach dieser Bestimmung bedarf u. a. der Abbruch eines geschützten Kulturdenkmals einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung. Entgegen der Ansicht des Klägers handelt es sich bei der streitbefangenen Umfassungsmauer des S. um ein geschütztes Kulturdenkmal. Denn diese Mauer ist wesentlicher Teil der durch Rechtsverordnung des Beklagten vom November 2001 unter Schutz gestellten Denkmalzone „S.“ Diese Rechtsverordnung ist auch wirksam. Die vom Kläger hiergegen vorgebrachten formellen Unwirksamkeitsgründe vermögen keine andere Beurteilung herbeizuführen. Vielmehr ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass diese vorliegend nicht durchgreifen.

Dies gilt zunächst für die Rüge, dass die öffentliche Auslegung der Rechtsverordnung gemäß § 9 Abs. 2 DSchPflG nicht ordnungsgemäß bekannt gemacht worden sei, weil in der Bekanntmachung bezüglich der Auslegungszeit lediglich von einer solchen „während der üblichen Sprechzeiten“ die Rede gewesen sei, ohne dass man die genauen Uhrzeiten für eine Einsichtnahme angegeben habe. Der Hinweis auf die „üblichen Sprechzeiten“ erscheint dem Senat unbedenklich, da eine genauere Angabe im Gesetz nicht verlangt wird und auch ansonsten nicht geboten erscheint. Denn zum einen spricht § 9 Abs. 2 DSchPflG bezüglich den entsprechenden Bekanntmachungsangaben nur von „Ort und Zeit“ der Auslegung, zum anderen ist es dem interessierten Bürger ohne weiteres möglich, den genauen Umfang der „üblichen Sprechzeiten“ zu erfahren, sei es durch Blick in das betreffende Amtsblatt oder auf den entsprechenden Anschlag am Eingang der Behörde, sei es durch telefonische oder persönliche Nachfrage bei der Verwaltung.

Ebensowenig führt der Vortrag des Klägers, dass in der Bekanntmachung der Endtermin der Auslegung nicht datumsmäßig genannt worden sei, zur Unwirksamkeit der Rechtsverordnung. Vielmehr genügt der in der Bekanntmachung enthaltene Hinweis, dass die Auslegung von einem datumsmäßig genau bezeichneten Fristbeginn an „auf die Dauer eines Monats“ erfolge, als ausreichende Bestimmung des Fristendes im Rahmen der in § 9 Abs. 2 DSchPflG geforderten Zeitangabe. Insoweit kann auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (s. Beschl. v. 8.9.1992, ZfBR 1993, 32) verwiesen werden, wonach es bei einer Auslegungsbekanntmachung nicht zwingend geboten ist, das Auslegungsende datumsmäßig zu bezeichnen. Die dortigen Ausführungen zur Auslegung von Bebauungsplanentwürfen sind entsprechend auf den vorliegenden Fall übertragbar.

Auch vermag der Kläger nicht mit seiner Rüge durchzudringen, die Auslegung sei deshalb fehlerhaft, weil die Möglichkeit der Einsichtnahme zu den üblichen Sprechzeiten, die hier nur 18 Stunden in der Woche betragen, nicht ausreiche. Der Kläger verkennt dabei, dass die Beschränkung der Einsichtmöglichkeit auf die Zeiten des allgemeinen Publikumsverkehrs zulässig und i. d. R. auch ausreichend ist (s. BVerwG, Ur. v. 4.7.1980, DVBl. 1981, 99). Dies gilt erst recht, wenn - wie hier - an einem Tage der Woche die Einsichtnahme von 14.00 bis 18.00 Uhr möglich ist und damit die Einsichtnahme auch für Berufstätige erleichtert wird. Allein der Umstand, dass die Einsichtnahmemöglichkeit auf eine durch den allgemeinen Publikumsverkehr vorgegebene Anzahl von Stunden - nämlich hier auf 18 Stunden - beschränkt wird, führt grundsätzlich nicht zu einer unzumutbaren Einschränkung.

Liegen mithin keine formellen Unwirksamkeitsgründe vor, so sind darüber hinaus auch keine materiell-rechtlichen Gründe erkennbar, die zur Nichtigkeit der Rechtsverordnung führen könnten. Vielmehr hat die Denkmalschutzbehörde den „S.“ mit seinen Gebäuden, Freiflächen und der Umfassungsmauer zutreffend als Gesamtanlage durch Ausweisung einer Denkmalzone unter Schutz gestellt. Dies entspricht insbesondere dem Leitbild der Bestimmung des § 5 Abs. 2 DSchPflG, wonach u. a. Burgen, Festungen, Schlösser, Villen, Abteien und Klöster einschließlich der mit ihnen verbundenen Grün-, Frei- und Wasserflächen als Gesamtanlagen Denkmalzonen sein können. Anhaltspunkte dafür, dass vorliegend die Unterschutzstellung als Denkmalzone zu Unrecht erfolgt ist, sind weder ersichtlich noch von der Klägerseite substantiiert vorgetragen worden.

Ist somit die im Streit befindliche Umfassungsmauer als Teil einer Denkmalzone wirksam unter Schutz gestellt, so greift der Genehmigungsvorbehalt des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG bezüglich des beabsichtigten Abbruchs der Umfassungsmauer ein. Dem kann der Kläger nicht entgegenhalten, die Mauer habe inzwischen ihre ursprüngliche Denkmaleigenschaft schon deshalb verloren, weil sie in weiten Teilen abgängig sei. Zwar zeigen die Lichtbilder in der Bestandsanalyse des Ingenieurbüros K. einige Stellen, in denen die Mauer nicht mehr intakt ist, in Bezug auf die Länge der Mauer kann aber keine Rede davon sein, dass keine schützenswerte Mauersubstanz mehr vorhanden ist. Im Übrigen vermag der Erhaltungszustand eines Bauwerks allein kein Kriterium für die Denkmaleigenschaft zu sein, da ansonsten in Rheinland-Pfalz eine Vielzahl von Kulturdenkmälern - wie z. B. Burgruinen - nicht mehr unter den vom Gesetzgeber gewollten Denkmalschutz fallen würden.

Die nach § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG erforderliche Genehmigung hat der Beklagte indessen entgegen der Ansicht der Vorinstanz und des Klägers zu Recht versagt. Dabei wirft der Umstand, dass § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG keinerlei Regelungen über den Entscheidungsmaßstab im Genehmigungsverfahren trifft, zwar gewisse Probleme auf. Dennoch können diese nicht - wovon offensichtlich das Verwaltungsgericht und der Kläger ausgehen - dadurch gelöst werden, dass man der Denkmalschutzbehörde jegliches Ermessen bei der Genehmigungserteilung abspricht und von einer gebundenen Entscheidung dergestalt ausgeht, dass wegen der fehlenden gesetzgeberischen Regelung zur Ausfüllung des Genehmigungsvorbehalts jedem Antrag auf Abbruchgenehmigung zwingend stattgegeben werden muss. Ein solcher Automatismus würde dem hohen Stellenwert des Denkmalschutzes nicht gerecht und würde letztlich dazu führen, dass das Denkmalschutz- und -pflegegesetz leerliefe. Allerdings ist dem Kläger zuzugestehen, dass die Genehmigung nicht in das freie Ermessen der Denkmalschutzbehörde gestellt sein kann, da dies mit dem Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG nicht vereinbar wäre. Dennoch kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Sinn und Zweck des Gesetzes dahin geht, möglichst alle Kulturdenkmäler zu erhalten (s. §§ 1, 2 DSchPflG). Der somit bestehende Konflikt zwischen diesem Gesetzeszweck und der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG kann aber dadurch gelöst werden, dass man das Gesetz im Lichte der vorgenannten Grundrechtsnorm verfassungskonform interpretiert. Demnach muss die Denkmalschutzbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen über den Abbruchantrag entscheiden und in den Fällen, in denen dem Eigentümer die Erhaltung des Denkmals nicht mehr zumutbar ist, das

Ermessen verfassungskonform dahingehend ausüben, dass die Genehmigung zum Abbruch des Denkmals zu erteilen ist (so ausdrücklich das BVerfG in seinem Beschl. v. 2.3.1999, Abschnitt III C). Auch der erkennende Senat ist in seinen beiden vorerwähnten Entscheidungen von einem pflichtgemäßen Ermessen in diesem Sinne ausgegangen. Die unterschiedlichen Ergebnisse in beiden Fällen resultieren daraus, dass in der ersten Entscheidung dem Eigentümer die Erhaltung des Kulturdenkmals nicht zumutbar und daher das Ermessen der Behörde dahingehend reduziert war, dass nur die Erteilung der Abbruchgenehmigung in Frage kam. In der nachfolgenden Entscheidung ist jedoch die Abbruchgenehmigung zu versagen gewesen, weil der Eigentümer nicht nachgewiesen hatte, dass ihm die Erhaltung des Denkmals unzumutbar war.

In Anwendung dieser Grundsätze ist im vorliegenden Fall davon auszugehen, dass der Kläger keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten Abbruchgenehmigung hat, weil die Erhaltung der Umfassungsmauer für ihn nicht unzumutbar ist. Hierbei bleibt zu sehen, dass sich vorliegend die dem Kläger zugemutete Einschränkung - nämlich die Umfassungsmauer nicht abbrechen zu dürfen - angesichts des der Denkmalpflege zukommenden hohen Rangs noch im Rahmen der Sozialgebundenheit des Eigentums hält. Eine andere Beurteilung wäre nur dann gerechtfertigt, wenn der Kläger von der unter Schutz gestellten Denkmalzone „S.“ keinen vernünftigen Gebrauch machen könnte und er für deren sinnvolle private Nutzung auf die Beseitigung der Umfassungsmauer als Teil der Denkmalzone angewiesen wäre. Davon kann aber keine Rede sein. Denn der Kläger hat selbst eingeräumt, dass er das Ensemble „S.“ mit den innerhalb der Umfassungsmauern liegenden Gebäuden und Freiflächen nach wie vor auch ohne Abbruch der Mauer nutzen kann (zum Wohnen und zur landwirtschaftlichen Nutzung) und derzeit auch noch nutzt. Soweit der Kläger einen Abbruch der Umfassungsmauer deshalb begehrt, um ggf. das „S.“-Gelände als Bauland nutzen zu können, ist dem entgegenzuhalten, dass das als Außenbereichsgelände zu qualifizierende Areal derzeit keine Baulandqualität besitzt. Im Übrigen muss es ein Eigentümer grundsätzlich hinnehmen, wenn ihm eine rentablere Nutzung des Grundstücks verwehrt wird, da Art. 14 Abs. 1 GG nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums schützt (vgl. BVerfGE 91, 294).

Abgesehen davon ist der Abbruch der Umfassungsmauer auch nicht deshalb unzumutbar, weil deren Erhaltung nach Ansicht des Klägers einen unverhältnismäßigen Kostenaufwand erfordert. Dabei kann nicht der hohe Kostenaufwand zugrunde gelegt werden, den das Gutachten des Ingenieurbüros K. ermittelt hat. Denn die darin gemachten Ausführungen zeigen, dass in diesem Gutachten im Grunde genommen die Kosten eines vom Denkmalschutz nicht verlangten Wiederaufbaus und einer Gesamtanierung der Mauer bis zur Mauerkrone berechnet wurden. Eine derartige umfangreiche Sanierung, die einer Neuerrichtung der Mauer gleichkäme, wird aber von dem Kläger nicht verlangt. In diesem Zusammenhang hat der in der mündlichen Verhandlung anwesende Vertreter des Landesamtes für Denkmalpflege nochmals darauf hingewiesen, dass nur das Notwendigste als Erhaltungsmaßnahme gefordert werde. Außerdem sei eine zeitliche Streckung der einzelnen Maßnahmen vorgesehen, die darüber hinaus noch erheblich finanziell bezuschusst würden, wie dies bereits jüngst mit 25 000,- ! geschehen sei. Von daher gesehen lässt sich die Ablehnung der Erteilung einer Abbruchgenehmigung für die Mauer und die daraus resultierende Pflicht zu ihrer weiteren Erhaltung nicht von vornherein als unzumutbar bewerten. Dies schließt jedoch nicht aus, dass sich die Zumutbarkeitsfrage auf Grund einer eventuell später ergehenden konkreten Erhaltungsverfügung gemäß § 14 Abs. 2 DSchPflG neu stellt und dann insbesondere zu prüfen sein wird, ob die verlangte Maßnahme noch verhältnismäßig und zumutbar ist.