

Titel:

Vorbescheid, Denkmalschutzrechtliche Erlaubnis (Nähefall), Wesentliche Beeinträchtigung und gewichtige Gründe des Denkmalschutzes (verneint)

Normenketten:

VwGO § 113 Abs. 5 S. 1

BayBO Art. 71

BayDSchG Art. 6 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 2

Schlagworte:

Vorbescheid, Denkmalschutzrechtliche Erlaubnis (Nähefall), Wesentliche Beeinträchtigung und gewichtige Gründe des Denkmalschutzes (verneint)

Tenor

I. Die Beklagte wird unter Aufhebung der Ziffer 4 des Vorbescheids vom 22. Februa 2021, Az. Amt ***** dazu verpflichtet, die Frage Ziffer 4 nach de denkmalschutzrechtlichen Zulässigkeit des Antrags positiv zu verbescheiden.

II. Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt eine ermessensfehlerfreie Beantwortung der Vorbescheidsfrage bezüglich der denkmalschutzrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung eines Boardinghouses auf dem Grundstück FINr. 875 Gemarkung ... (Vorhabengrundstück).

2

Bislang wird das Vorhabengrundstück aufgrund einer Baugenehmigung vom 14. Juli 1994 als Lagerfläche für Garten- und Landschaftsbauartikel genutzt. Ferner befindet sich im Bereich des geplanten Vorhabens ein Scheunengebäude an der Grenze zum Grundstück FINr. 874 mit einer Höhe von ca. 7 m.

3

Westlich angrenzend an das Vorhabengrundstück befindet sich auf FINr. 881 die in die Denkmalliste eingetragene Katholische Filialkirche ... (* ...*). Zu dieser wird im Denkmalatlas ausgeführt, es handle sich um einen kleinen Saalbau mit eingezogenem gerade schließendem Chor aus dem frühen 16. Jahrhundert, im Übrigen um einen neugotischen Bau mit Dachreiter von Johann Marggraff, 1860. Die Kirche befindet sich in einer Entfernung von ca. 26 m zum Scheunengebäude auf dem Vorhabengrundstück.

4

Unter dem 10. Dezember 2016 beantragte der Kläger die Erteilung eines Vorbescheids für ein Boardinghouse auf dem Grundstück FINr. 875. Das Gebäude soll nach den eingereichten Bauplänen eine Grundfläche von 12,24 m × 18,12 m (221,78 m²), eine Höhenentwicklung von E+1+D, eine Wandhöhe von 6,35 m und eine Firsthöhe von 11,49 m vorsehen. Geplant ist die Errichtung von 12-15 Apartments mit einer maximalen Bettenanzahl von 30. Es wurde beantragt, über folgende Fragen zu entscheiden:

5

„1. Ist die geplante Bebauung wie in der Zeichnung dargestellt, Baukörper E+I+D, Dachneigung 40°, bauplanungsrechtlich zulässig?

6

2. Ist die Anordnung der Stellplätze mit der angedachten Zufahrt und Erschließung an der geplanten Stelle bauplanungsrechtlich zulässig?

7

3. Ist die Art der Nutzung zulässig? (Boardinghouse ohne Küche /Frühstücksraum)

8

4. Ist die geplante Bebauung unter Berücksichtigung der denkmalschutzrechtlichen Belange zulässig?“

9

Mit Bescheid vom 30. November 2017 beantwortete die Beklagte die im Vorbescheidantrag gestellten Fragen wie folgt:

10

„1. Das beantragte Bauvorhaben ist hinsichtlich der überbaubaren Grundstücksfläche bauplanungsrechtlich unzulässig.“

11

2. Die geplante Bebauung ist unter Berücksichtigung der denkmalschutzfachlichen Belange unzulässig.

12

3. Die Beantwortung der weiteren Fragen erübrigt sich somit.“

13

Begründet wurde die Entscheidung im Wesentlichen damit, dass sich das Vorhaben bauplanungsrechtlich nicht einfüge. Der geplanten Bebauung werde zudem hinsichtlich der Nähe zu einem Baudenkmal seitens des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege (BLfD) nicht zugestimmt. Dessen Ausführungen wurden wiedergegeben.

14

Infolge Klageerhebung gegen den negativen Vorbescheid der Beklagten vom 30. November 2017 wurde diese mit Urteil vom 27. Oktober 2020 (M 1 K 20.398) verpflichtet, unter Aufhebung des Bescheids vom 30. November 2017 den Vorbescheidantrag des Klägers hinsichtlich der Fragen Nrn. 1-3 positiv zu beantworten und die Frage Nr. 4 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu verbescheiden. Die Beklagte habe ihr Ermessen nicht fehlerfrei betätigt, sie habe lediglich die Stellungnahme des BLfD wiedergegeben und habe sich nicht mit den Belangen des Klägers auseinandergesetzt. In die Abwägung sei zudem nicht miteinbezogen worden, dass sich auf dem Vorhabengrundstück bereits eine Scheune und ein Lagerplatz befänden und die historische Alleinlage der Filialkirche bereits stark beeinträchtigt sei.

15

Unter dem 22. Februar 2021 hob die Beklagte den Vorbescheid vom 30. November 2017 auf und erließ einen neuen Vorbescheid. In diesem wurden die Antragsfragen Nrn. 1-3 positiv beantwortet. Die Frage Nr. 4 fiel indes erneut negativ aus, die Errichtung des Boardinghouses sei unter Berücksichtigung denkmalschutzrechtlicher Belange nicht zulässig.

16

Als Begründung wurde ausgeführt, dass das Vorhaben zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Wesens, der künstlerischen Wirkung und des historisch überlieferten Erscheinungsbildes des Baudenkmal führen würde und gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprächen. Durch das geplante Vorhaben würde das Erscheinungsbild der Kirche erheblich bedrängt bzw. verdrängt. Es lasse zudem die gebotene Achtung der durch das Denkmal verkörperten Werte vermissen. Die Filialkirche sei ehemals als kleine Pfarrkirche mit umgebendem Kirchhof, wie für mittelalterliche Pfarrsprengel üblich, inmitten der Felder an einer Weggabelung und nicht im Ortszentrum errichtet. Die Kirche sei immer noch von ihrer Alleinlage geprägt, wenn sie auch inzwischen von Neubauten, der bestehenden Scheune und dem Lagerplatz auf dem Vorhabengrundstück optisch beeinträchtigt werde. Das Vorhaben würde aber noch weiter als der bestehende Stadel und so dicht an die Kirche heranrücken, dass diese dann in die umliegende Bebauung einbezogen werde. Das Charakteristikum der Alleinlage gehe damit gänzlich verloren. Das geplante Boardinghouse würde aufgrund seiner Höhenentwicklung und seiner Grundfläche weitaus stärker in Erscheinung treten als der bestehende Lagerplatz und der Stadel, der demgegenüber nur eine Höhe von 7 m und einen Abstand von ca. 26 m zur Kirche aufweise. Das Boardinghouse würde hingegen in einem Abstand von nur ca. 15 m errichtet werden, sodass das Vorhaben mit der Kirche aus nahezu jeder Sichtachse heraus gemeinsam in Erscheinung treten würde. Im Rahmen des Ermessens würden die Belange des Denkmalschutzes das Interesse des Bauherrn überwiegen. Die für

das Vorhaben vorgesehene Teilfläche des Vorhabengrundstücks sei bislang unbebaut, es handle sich somit nicht um die Wiedererrichtung eines bereits früher errichteten Gebäudes. Es bestehe kein funktionaler oder baulicher Zusammenhang zu der restlichen bereits genehmigten Bebauung, die eine Errichtung des Boardinghouses erforderlich mache. Sonstige private Belange des Bauherrn seien weder ersichtlich noch vorgetragen. Eine weitere Nutzung des Grundstücks, wie in der gültigen Baugenehmigung festgehalten, sei weiterhin möglich. Eine Ausführung des Vorhabens könne als Bezugsfall für andere Vorhaben in unmittelbarer Nähe der Kirche wirken.

17

Mit Schriftsatz vom ... März 2021 hat der Kläger hiergegen Klage erhoben und beantragte zuletzt,

18

die Beklagte zu verpflichten, die Frage nach der denkmalschutzrechtlichen Zulässigkeit (Nr. 4 des Bescheides vom 22. Februar 2021) positiv zu beantworten,

19

hilfsweise: die Beklagte zu verpflichten, über die Beantwortung der Frage nach der denkmalschutzrechtlichen Zulässigkeit nach der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

20

Die Beantwortung der denkmalschutzrechtlichen Zulässigkeit des abgefragten Vorhabens sei erneut in ermessensfehlerhafter und somit rechtswidriger Weise erfolgt. Die Beklagte stelle erneut allein auf die Beeinträchtigung der Kirche ab. Zu den privaten Belangen des Klägers führe die Beklagte lediglich aus, dass es sich um ein unbebautes Grundstück handle und keine Erweiterung einer bestehenden Anlage vorliege. Weitere betroffene Interessen würden nicht berücksichtigt. Die Ermessensbetätigung lasse die vorhandene Bebauung mit einer Scheune und dem Lagerplatz außer Acht. Es werde zudem verkannt, dass durch die denkmalrechtliche Entscheidung bestehende Baurechte in Bezug auf knapp 500 m² Nutzfläche – die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit werde im Bescheid festgestellt – entzogen würden. Der Verweis auf die bestehenden Nutzungen könnten diesen massiven Entzug von grundrechtlich geschützten Rechtspositionen nicht rechtfertigen. Es hätte jedenfalls eine Entscheidung zur Kompensation des vom Kläger abverlangten „Sonderopfers“ getroffen werden müssen und zwar selbst für den Fall, dass die Beklagte von einer fehlenden Entschädigungspflicht ausgehe.

21

Die Beklagte beantragt mit Schriftsatz vom 5. Mai 2022

22

Klageabweisung.

23

Die für den Garten- und Landschaftsbau des Klägers in stets widerruflicher Weise genehmigte Lagerplatznutzung beziehe sich nur auf einen kleineren Teil der südlichen Grundstücksfläche. Für die Lagerflächennutzung auf der für das Vorhaben vorgesehenen Teilfläche des Grundstücks bestehe indes keine bauaufsichtliche oder denkmalrechtliche Zulassung. Im Hinblick auf die denkmalschutzrechtliche Beurteilung liege eine nicht zu beanstandende Ermessensentscheidung vor. Die Scheune und die Lagerplatznutzung sei mitbewertet worden, diese seien jedoch nicht zum Daueraufenthalt von Personen bestimmt und würden daher eine gänzlich andere Zweckbestimmung aufweisen. Es liege kein Entzug von Baurechten vor. Der Kläger setze mit seiner massiven Bebauung, Gebäudestellung und Nähebeziehung einen denkmalrechtlichen Konfliktfall, den es vormalig nicht gegeben habe. Es könne durch die Entscheidung kein Baurecht entzogen werden, das es denkmalrechtlich zu keinem Zeitpunkt gegeben habe.

24

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, auch im Verfahren M 1 K 20.398, sowie den vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

25

Die zulässige Klage hat in der Sache Erfolg.

26

Der Kläger hat Anspruch auf positive Beantwortung der Vorbescheidfrage Ziffer 4, da er einen Anspruch auf Erteilung der denkmalrechtlichen Erlaubnis nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG hat, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

27

1. Gemäß Art. 71 Satz 1 BayBO ist vor Einreichung eines Bauantrags auf Antrag zu einzelnen Fragen des Bauvorhabens ein Vorbescheid zu erteilen. Als feststellender Verwaltungsakt stellt der Vorbescheid im Rahmen der vom Bauherrn gestellten Fragen die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den öffentlichrechtlichen Vorschriften, die Gegenstand der Prüfung im Rahmen des einschlägigen Genehmigungsverfahrens sind, fest.

28

Nach Art. 71 Satz 4 Halbs. 1 i.V.m. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 BayBO ist eine zulässige Vorbescheidfrage positiv zu beantworten und der begehrte Vorbescheid zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben, soweit seine Zulässigkeit mit dem Vorbescheid abgefragt wird, keine öffentlichrechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im bauaufsichtlichen Vorbescheidverfahren zu prüfen sind.

29

Dem Kläger steht ein Anspruch auf positive Beantwortung der Vorbescheidfrage Ziffer 4 („Ist die geplante Bebauung unter Berücksichtigung der denkmalschutzrechtlichen Belange zulässig?“) zu, Art. 71 Satz 1 und 4, Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 BayBO, Art. 6 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 BayDSchG.

30

Das Bayerische Denkmalschutzrecht kann gemäß Art. 71 Satz 4, Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1, Art. 59 Satz 1 Nr. 3 bzw. Art. 60 Satz 1 Nr. 3 BayBO i.V.m. Art. 6 Abs. 3 Satz 1 BayDSchG Gegenstand einer Vorbescheidfrage sein (vgl. BayVGh, U.v. 2.8.2018 – 2 B 18.742 – juris Rn. 31; Laser in Schwarzer/König, Bayerische Bauordnung, 5. Aufl. 2022, Art. 71 Rn. 7).

31

2. Das Vorhaben ist nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG erlaubnisbedürftig.

32

Der Erlaubnis bedarf nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG, wer in der Nähe von Baudenkmalern Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn sich dies auf Bestand oder Erscheinungsbild eines der Baudenkmäler auswirken kann. Die Möglichkeit der Auswirkung genügt hierbei, da die die Genehmigungspflicht auslösenden Tatbestände des Art. 6 Abs. 1 BayDSchG angesichts der Funktion des Genehmigungserfordernisses als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt weit auszulegen sind (vgl. BayVGh, U.v. 25.6.2013 – 22 B 11.701 – juris Rn. 27; U.v. 22.4.2016 – 1 B 12.2353 – juris Rn. 16 m.w.N.).

33

Dem folgend ist eine Erlaubnispflicht gegeben, da sich der Abriss der Scheune und der Neubau des Boardinghouses auf die im Westen liegende Filialkirche auswirken kann. Aufgrund der zwischen dem geplanten Vorhaben und der Kirche bestehenden Sichtbeziehung ist eine Beeinträchtigung des Erscheinungsbilds der Kirche möglich.

34

3. Es liegt jedoch kein Versagungsgrund nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayDSchG vor, da das Denkmal nicht wesentlich beeinträchtigt wird und keine gewichtigen Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen.

35

Nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayDSchG kann in einem Nähefall nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG die Erlaubnis versagt werden, soweit das Vorhaben zu einer Beeinträchtigung des Wesens, des überlieferten Erscheinungsbilds oder der künstlerischen Wirkung eines Baudenkmal führen würde und gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands sprechen. Ob dabei der Maßstab der Erheblichkeit überschritten ist, ist jeweils anhand des Einzelfalls zu beurteilen.

36

Als erhebliche Beeinträchtigung eines Denkmals ist nicht nur eine Situation anzusehen, in der ein hässlicher, das ästhetische Empfinden des Betrachters verletzender Zustand, also ein Unlust erregender Kontrast zwischen der benachbarten Anlage und dem Baudenkmal hervorgerufen wird. Vielmehr soll

gewährleistet werden, dass die jeweils besondere Wirkung des Denkmals als Kunstwerk, als Zeugnis der Geschichte oder als bestimmendes städtebauliches Element nicht geschmälert wird. Neue Vorhaben müssen sich zwar weder völlig an vorhandene Baudenkmäler anpassen, noch haben sie zu unterbleiben, wenn eine Anpassung nicht möglich ist. Aber sie müssen sich an dem Denkmal messen lassen, dürfen es nicht gleichsam erdrücken, verdrängen oder die gebotene Achtung gegenüber den im Denkmal verkörperten Werten vermissen lassen (BayVGh, B.v. 12.6.2019 – 2 ZB 17.67 – juris Rn. 12; U.v. 25.6.2013 – 22 B 11.701 – juris Rn. 32; U.v. 24.1.2013 – 2 BV 11.1631 – juris Rn. 30).

37

Die gewichtigen Gründe des Denkmalschutzes stellen einen der uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliegenden unbestimmten Rechtsbegriff dar (vgl. BayVGh, U.v. 8.5.1989 – 14 B 88.02426 – NVwZ-RR 1990, 452). Der Auffassung des BLfD als der denkmalrechtlichen Fachbehörde (Art. 12 BayDSchG) kommt zwar entsprechendes Gewicht, jedoch keine rechtliche Bindungswirkung zu (vgl. BayVGh, B.v. 21.9.2015 – 22 ZB 15.1095 – juris Rn. 25 m.w.N.). Die Gerichte haben dessen Aussage- und Überzeugungskraft nachvollziehend zu überprüfen und sich aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens eine eigene Überzeugung zu bilden (vgl. BayVGh, U.v. 18.7.2013 – 22 B 12.1741 – juris Rn. 27 m.w.N.).

38

Die „gewichtigen Gründe des Denkmalschutzes“ sind nicht dahingehend zu verstehen, dass einem Baudenkmal im Vergleich mit der allgemein für die Begründung der Denkmaleigenschaft maßgebenden Bewertung eine gesteigerte Bedeutung zukommen müsste; vielmehr ergibt sie sich bereits aus der Bedeutung, auf der die Denkmaleigenschaft beruht (vgl. BayVGh, U.v. 27.9.2007 – 1 B 00.2474 – juris Rn. 70). Für den Regelfall ist daher bei Baudenkmalen davon auszugehen, dass stets ein Erhaltungsinteresse anzuerkennen ist und damit gewichtige Gründe für die Beibehaltung des bisherigen Zustands indiziert sind (vgl. BayVGh, B.v. 31.10.2012 – 2 ZB 11.1575 – juris Rn. 4; U.v. 2.8.2018 – 2 B 18.742 – juris Rn. 39).

39

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Ablehnung der denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis nicht vor. Das Vorhaben stellt keine erhebliche Beeinträchtigung des Denkmals dar, es sprechen keine gewichtigen Gründe für die Beibehaltung der aktuellen Situation.

40

Die Wirkung der Kirche wird zunächst durch die konkrete Ausführung des Vorhabens nicht in erheblicher Weise geschmälert. Ausweislich der Planunterlagen soll das Vorhaben keine besonders auffällige Gestaltung aufweisen. Geplant ist ein zweigeschossiger quaderförmiger Baukörper. Eine erdrückende, übertönende oder verdrängende Wirkung durch das Vorhaben ist angesichts der vergleichbaren Umgebungsbebauung und der weiterhin 15 m Entfernung zwischen dem Vorhaben und der Kirche nicht gegeben.

41

Über den (nachrichtlichen) Listeneintrag hinaus führt das BLfD in seinen Stellungnahmen vom 8. September 2017 und 11. März 2020, gestützt auf Kartenmaterial aus dem 19. Jahrhundert, besonders die räumliche Alleinstellung der Kirche an. Insoweit wurde dargelegt, dass die Kirche im Zeitpunkt ihrer Errichtung eine vom übrigen Dorf abgesetzte, von freien Feldern umgebene Alleinlage hatte. Eine historisch ableitbare und – über die Jahre hinweg zumindest in Teilen erhalten gebliebene – gewisse Bedeutung der örtlichen Lage des Denkmals erscheint grundsätzlich nachvollziehbar.

42

Das Gericht konnte sich auf Grundlage des im Rahmen des Verfahrens M 1 K 20.398 durchgeführten Augenscheins, des in den Akten befindlichen Bildmaterials sowie auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Quellen („Streetview“, „google maps“) allerdings davon überzeugen, dass die Sichtbeziehung zur sowie die räumliche Wirkung der Kirche aus verschiedenen Blickrichtungen jedoch bereits durch die umliegende Bebauung geschmälert ist. Die Hervorhebung der historischen Alleinlage der Kirche hat durch die inzwischen bestehende Bebauung nördlich, östlich und südlich der Kirche deutlich abgenommen. Die Kirche ist im Osten bereits jetzt von näherer Bebauung eingefasst, die Scheune auf dem streitgegenständlichen Grundstück reicht bis auf 26 m an das Kirchenschiff heran. Im Norden und Süden beginnt in einem Abstand von 115 bis 125 m die weitere Bebauung. Von einer absoluten Alleinlage des Denkmals kann somit nicht mehr ausgegangen werden. Dennoch ist der Blick auf die Kirche von Betrachtungspunkten im Westen komplett frei von dazwischentretender Bebauung. In der Zusammenschau mit den bislang ebenfalls von

Bebauung freigehaltenen Flächen südlich und nördlich der Kirche wird deren historische exponierte Stellung – wenn auch mittlerweile deutlich an Ortsrandlage – weiterhin betont.

43

Durch das geplante Vorhaben tritt eine gewichtige Verschlechterung dieser Bestandssituation nicht ein. Die Kirche bleibt weiterhin dreiseitig von Bebauung frei. Die teilweise noch prägende und topographisch bedingte Ortsrandlage der Kirche wird durch das Vorhaben nicht aufgegeben. Der Blick auf die Kirche wird durch die rückversetzte Situierung des Vorhabens von keinem Blickpunkt aus massiv beeinträchtigt. Dies zeigt sich beispielsweise an der Blickachse von Norden nach Süden (vgl. Bl. 77 in den Akten), bei der die abzubrechende Scheune als Visualisierungspunkt für das neue Vorhaben gut erkennbar ist. Auch ein längeres, höheres Vorhaben als die Scheune wäre deutlich der dahinterliegenden Bebauung zuzuordnen und stellt keinen wahrnehmbaren Bebauungszusammenhang zur denkmalgeschützten Kirche her. Durch das Vorhaben rückt von Osten zwar die Bebauung ca. 10 m näher an die Kirche heran als bislang. Dass durch das geplante Vorhaben die Wahrnehmbar- und Erlebbarkeit der Kirche im Vergleich zur derzeitigen Situation wesentlich eingeschränkt würde, ist jedoch nicht ersichtlich. Vielmehr ist aufgrund der bereits vorhandenen Bebauung im Osten der Kirche nicht zu erwarten, dass ein unbefangener Betrachter eine wesentliche Änderung in der – bereits beschränkten – Solitärstellung der Kirche festzustellen vermag. Hierfür ist die geplante Situierung sowie die Höhe und Entfernung des Vorhabens zur Kirche im Vergleich zur bereits bestehenden Scheune zu gering und das geplante Vorhaben im Verhältnis zum Gesamteindruck der in der Blickachse von Norden, Westen und Süden bei größerer Entfernung zu sehenden Gebäude – insbesondere die Boardinghäuser auf den FINrn. 875/2 und 875/3 – zu unbedeutend. Von einer erdrückenden oder verdrängenden Wirkung des geplanten Vorhabens kann keine Rede sein.

44

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.