

Leitsatz:

Wird durch ungenehmigte bauliche Maßnahmen die Denkmaleigenschaft eines im Außenbereich belegenden Bauwerks zerstört, kann die Genehmigungsfähigkeit der durchgeführten Maßnahmen jedenfalls nicht mehr am öffentlichen Belang des Denkmalschutzes (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Alt. 4 BauGB) scheitern.

Hinweis:

Ausgangspunkt des Rechtsstreits war die Sanierung eines denkmalgeschützten Gebäudes im Außenbereich (sog. „Norwegerhütte“ des Kunstmalers Hans Beat Wieland am Ammersee, erbaut 1900). Die über den genehmigten Umfang hinaus vorgenommenen Arbeiten führten allerdings zu einer so umfassenden Neugestaltung des Wohnanwesens, dass die Denkmaleigenschaft entfiel, und das Wohngebäude als Neubau einzustufen war.

Daraufhin erließ das zuständige Landratsamt eine Beseitigungsanordnung für das im bauplanungsrechtlichen Außenbereich ohne Genehmigung errichtete Wohngebäude.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof wies die dagegen erhobene Klage in zweiter Instanz ab. Das nunmehr bestehende Gebäude sei ohne Genehmigung errichtet und nicht genehmigungsfähig. Es beeinträchtige jedenfalls Belange des Denkmalschutzes: bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit einer bereits ausgeführten Baumaßnahme sei auf dem Zeitpunkt unmittelbar vor Beginn dieser Maßnahme abzustellen. Andernfalls würde das gesetzgeberische Anliegen des Denkmalschutzes weitgehend leerlaufen, weil die eigenmächtige Beseitigung eines Baudenkmals stets dazu führen würde, dass dieser öffentliche Belang einem Bauvorhaben nicht mehr entgegengehalten werden könnte.

Die Revision des Klägers zum Bundesverwaltungsgericht hatte Erfolg. Im Zeitpunkt des Erlasses der Beseitigungsanordnung sei die Denkmaleigenschaft des Wohngebäudes bereits entfallen gewesen und könne dem Bauvorhaben nicht mehr entge-

gehalten werden. Eine Vorverlegung auf einen Zeitpunkt, wie ihn der VGH aus § 35 Abs. 1 S.1 Nr. 5 BauGB entnommen habe, komme nicht in Betracht. Das Bauplanungsrecht habe nicht die Aufgabe, rechtswidriges Verhalten zu sanktionieren.

Weil die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes nicht zusätzlich auf das Entstehen anderer öffentlicher Belange gestützt war, hat das Bundesverwaltungsgericht den Rechtsstreit mangels entsprechender Feststellung des Berufungsgerichts zur erneuten Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen.

=====



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 15.12
VGH 1 B 11.1011

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 12. Dezember 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Dr. Külpmann

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Auf die Revision des Klägers wird das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. September 2011 aufgehoben.

Die Sache wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist Eigentümer eines Seeufergrundstücks in der Gemeinde Eching am Ammersee. Das Grundstück ist mit einem von dem Maler Hans Beat Wieland erbauten Hauptgebäude, das im Verlauf der 1980er Jahre in die Denkmalliste, Teil Baudenkmäler, eingetragen wurde („eingeschossiges Landhaus im Norwegerstil, mit Grassodendach, erbaut 1900“), sowie mit Nebengebäuden bestanden. In den Jahren 2005 und 2006 erhielt der Kläger Baugenehmigungen zum „Umbau und Sanierung der Kellerräume im bestehenden Wohnhaus und zur Errichtung einer aufgeständerten Terrasse“ sowie zur „Sanierung des Daches und zum Einbau von zwei zusätzlichen Dachgauben“.
- 2 Anlässlich einer im Dezember 2006 durchgeführten Baukontrolle stellte die Bauaufsichtsbehörde fest, dass der Kläger bei der Bauausführung erheblich von den genehmigten Bauplänen abgewichen war. Nachdem der Kläger angehört worden war, verpflichtete ihn das Landratsamt mit Bescheid vom 25. September 2007 zur Beseitigung des „Hauptgebäudes“ und drohte für den Fall der

Nichtbefolgung die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 15 000 € an. Den vom Kläger zwischenzeitlich gestellten Bauantrag lehnte es ab. Gegen die Entscheidungen erhob der Kläger Klage, die jedoch nur in Bezug auf die Beseitigungsanordnung erfolgreich war.

- 3 Auf die Berufung des Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof das erstinstanzliche Urteil geändert und die Klage auch hinsichtlich der Beseitigungsanordnung abgewiesen. Diese sei rechtmäßig, weil infolge der im Außenbereich ungenehmigt durchgeführten Baumaßnahmen das Wohngebäude seine Eigenschaft als Denkmal verloren habe und deshalb die Belange des Denkmalschutzes (§ 35 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB) beeinträchtigt seien.
- 4 Gegen das Berufungsurteil hat der Kläger die vom Senat zugelassene Revision eingelegt. Der Beklagte verteidigt das Urteil.

II

- 5 Die Revision des Klägers, über die der Senat mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 101 Abs. 2 i.V.m. §§ 141, 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO), ist begründet. Das Berufungsurteil verletzt Bundesrecht (1.) und stellt sich auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO) dar (2.); es ist aufzuheben. Zur Entscheidung in der Sache bedarf es weiterer tatsächlicher Feststellungen. Das Verfahren ist deshalb zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (§ 137 Abs. 1, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 6 1. Das Berufungsgericht hat die verfahrensgegenständliche Beseitigungsanordnung an Art. 82 Satz 1 der Bayerischen Bauordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. August 1997, GVBl S. 588 (BayBO 1998) gemessen. Danach kann die Bauaufsichtsbehörde die teilweise oder vollständige Beseitigung von Anlagen anordnen, wenn diese im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert worden sind und nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen hat der Verwaltungsgerichtshof bejaht. Die vom Kläger im

Außenbereich abweichend von den ihm erteilten Baugenehmigungen durchgeführten baulichen Maßnahmen (§ 29 Abs. 1 BauGB) widersprüchen bauplanungsrechtlichen Vorschriften (UA S. 9 Rn. 3). Sie seien schon deshalb nicht genehmigungsfähig, weil sie die Belange des Denkmalschutzes (§ 35 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB) beeinträchtigten. Denn die vom Kläger durchgeführten Maßnahmen hätten zum Verlust der Denkmaleigenschaft des Gebäudes und damit zur Zerstörung des Denkmals geführt. Die Beeinträchtigung des Belangs des Denkmalschutzes entfalle nicht etwa deswegen, weil das Baudenkmal bereits beseitigt worden sei. Bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit einer bereits ausgeführten Baumaßnahme sei auf den Zeitpunkt unmittelbar vor Beginn dieser Maßnahme abzustellen. Andernfalls würde das gesetzgeberische Anliegen des Denkmalschutzes weitgehend leerlaufen, weil die eigenmächtige Beseitigung eines Baudenkmal stets dazu führen würde, dass dieser öffentliche Belang einem Bauvorhaben nicht mehr entgegengehalten werden könne (UA S. 11 Rn. 8).

- 7 Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs ist Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Beseitigungsanordnung u.a., dass die bauliche Anlage, deren Beseitigung gefordert wird, nicht genehmigungsfähig ist. Hieran ist der Senat nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO gebunden, da die Vorinstanz insoweit die landesrechtliche und nicht reversible Vorschrift des Art. 82 Satz 1 BayBO 1998 ausgelegt und angewandt hat. Nicht dieser Regelung, sondern derjenigen des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB hat sie entnommen, dass es für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der vom Kläger vorgenommenen Baumaßnahme auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt unmittelbar vor ihrer Durchführung ankommt. Das ist mit Bundesrecht nicht vereinbar. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB beantwortet nicht die Frage, auf welchen Zeitpunkt für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit einer Baumaßnahme abzustellen ist, durch die eine bauliche Anlage ihre Eigenschaft als Baudenkmal verloren hat.
- 8 Der Senat hat entschieden, dass es nach allgemeinen Grundsätzen für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Beseitigungsanordnung grundsätzlich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung

ankommt (Beschluss vom 11. August 1992 - BVerwG 4 B 161.92 - Buchholz 406.17 Bauordnungsrecht Nr. 40 = NVwZ 1993, 476). Ob dies auch hier gilt oder wegen der Formulierung "wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können" in Art. 82 Satz 1 BayBO 1998 und mit Blick auf Art. 14 Abs. 1 GG und den verfassungsrechtlich verbürgten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abzustellen und daher zu prüfen ist, ob sich die Sach- und Rechtslage dergestalt verändert hat, dass die bauliche Anlage nunmehr genehmigungsfähig ist, kann offen bleiben. Denn nach den mit zulässigen und begründeten Revisionsgründen nicht angegriffenen und den Senat deshalb nach § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs war bereits zum insofern frühest möglichen maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der Beseitigungsanordnung die Denkmaleigenschaft des klägerischen Wohnhauses infolge seiner nahezu vollständigen Entkernung entfallen. Die Genehmigungsfähigkeit des Umbaus konnte damit nicht mehr am öffentlichen Belang des Denkmalschutzes in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Alt. 4 BauGB scheitern.

- 9 Der Verwaltungsgerichtshof hat den Zeitpunkt für die Genehmigungsfähigkeit vorverlegt, um dem Anliegen des Denkmalschutzes in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB Rechnung zu tragen. Er entnimmt der Vorschrift, dass die eigenmächtige Beseitigung eines Baudenkmals nicht ohne Folgen für den Bauherrn bleiben dürfe. Das trifft so nicht zu. Das Bauplanungsrecht hat nicht die Aufgabe, rechtswidriges Verhalten zu sanktionieren. Dafür gibt es andere rechtliche Instrumentarien. Werden bauliche Maßnahmen unter Verstoß gegen geltendes Recht, insbesondere ohne die hierfür erforderliche Baugenehmigung durchgeführt, kann dies auf der Grundlage entsprechender Ordnungswidrigkeitstatbestände in den Ländern (hier: Art. 89 Abs. 1 Nr. 10 BayBO 1998 bzw. seit 1. Januar 2008 Art. 79 Abs. 1 Nr. 8 BayBO) mit Geldbuße geahndet werden. Für den Fall der Beeinträchtigung oder Zerstörung eines Baudenkmals enthält zudem das Bayerische Denkmalschutzgesetz (BayDSchG) in Art. 23 Abs. 1 Nr. 2 einen entsprechenden Bußgeldtatbestand. Ferner ermächtigt Art. 15 Abs. 3 BayDSchG die Untere Denkmalschutzbehörde u.a. für den Fall, dass die Beseitigung oder Veränderung eines Baudenkmals ohne die erforderliche Genehmigung durchgeführt wurde, dazu, die Wiederherstellung des ursprüngli-

chen Zustands zu verlangen, soweit dies noch möglich ist. Über Art. 15 Abs. 4 BayDSchG ist der widerrechtlich Handelnde zudem - und unabhängig von der Verhängung einer Geldbuße - zur Wiedergutmachung des von ihm angerichteten Schadens bis zu dessen vollem Umfang verpflichtet.

- 10 Das gesetzgeberische Anliegen, das hinter § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Alt. 4 BauGB steht, läuft damit - anders als der Verwaltungsgerichtshof meint - nicht leer. Die Vorschrift verdrängt die landesrechtlichen Bestimmungen nicht. Sie gewährleistet nur ein Mindestmaß an bundesrechtlich eigenständigem, von landesrechtlicher Regelung unabhängigem Denkmalschutz; im Verhältnis zu den denkmalrechtlichen Vorschriften, die nach § 29 Abs. 2 BauGB unberührt bleiben, hat sie eine Auffangfunktion (Urteil vom 21. April 2009 - BVerwG 4 C 3.08 - BVerwGE 133, 347 Rn. 21 = Buchholz 11 Art. 14 GG Nr. 361).
- 11 2. Das Urteil des Berufungsgerichts erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof hat keine Feststellungen dazu getroffen, ob das klägerische Vorhaben gegebenenfalls andere öffentliche Belange i.S.v. § 35 Abs. 3 BauGB beeinträchtigt, namentlich ob es - wovon das Landratsamt im verfahrensgegenständlichen Bescheid ausgegangen ist - den Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB), die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB) oder die Erweiterung (näherliegend wohl die Verfestigung) einer Splittersiedlung befürchten lässt (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB). Das zwingt zur Zurückverweisung der Sache (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 12 Die möglicherweise beeinträchtigten Belange sind nicht gemäß § 35 Abs. 4 BauGB unbeachtlich, denn - anders als der Kläger meint - liegen die Voraussetzungen der dort genannten Begünstigungstatbestände nicht vor, namentlich ist § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB nicht einschlägig. Wie der Senat bereits entschieden hat, ist die erleichterte Zulassung eines Außenbereichsvorhabens nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB zwar nicht auf unwesentliche Änderungen oder Nutzungsänderungen beschränkt. Ausgeschlossen sind indes Veränderungen, die einer Neuerrichtung oder einer Erweiterung im Sinne des § 35

Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, 3, 5 und 6 BauGB gleichkommen (Beschluss vom 18. Oktober 1993 - BVerwG 4 B 160.93 - Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 287). Nach den mit Verfahrensrügen nicht angegriffenen und damit für den Senat bindenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs (§ 137 Abs. 2 VwGO) kommen die vom Kläger durchgeführten Maßnahmen vorliegend einem Neubau gleich (UA S. 12 Rn. 10).

- 13 3. Auf die vom Kläger geltend gemachten Verfahrensfehler ist nicht mehr einzugehen. Soweit es sich hierbei nicht ohnehin um in Verfahrensrügen gekleidete materielle Rügen handelt, greifen sie nicht durch. Da sie allesamt nicht unter § 138 VwGO fallen, sieht der Senat gemäß § 144 Abs. 7 Satz 1 VwGO von einer Begründung ab.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 40 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Baurecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VwGO

§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2

BauGB

§ 29 Abs. 1, § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Alt. 4, Abs. 4 Satz 1 Nr. 4

BayBO

Art. 82 Satz 1 BayBO 1998 (Art. 76 Satz 1 BayBO 2008)

Stichworte:

Außenbereich; Beseitigungsanordnung; Denkmal; maßgeblicher Zeitpunkt; Neuerrichtung; Entkernung.

Leitsatz:

Wird durch ungenehmigte bauliche Maßnahmen die Denkmaleigenschaft eines im Außenbereich belegenen Bauwerks zerstört, kann die Genehmigungsfähigkeit der durchgeführten Maßnahmen jedenfalls nicht mehr am öffentlichen Belang des Denkmalschutzes (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Alt. 4 BauGB) scheitern.

Urteil des 4. Senats vom 12. Dezember 2013 - BVerwG 4 C 15.12

I. VG München vom 06.11.2008 - Az.: VG M 11 K 07.5010 -

II. VGH München vom 20.09.2011 - Az.: VGH 1 B 11.1011 -