

RECHT

Maßnahmen zur Instandhaltung von Baudenkmalern können verlangt werden

Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu den Voraussetzungen einer behördlichen Duldungsanordnung zum Zwecke des Erhalts eines Baudenkmals (Art. 4 Abs. 3 BayDSchG) – BayVGH, Beschluss vom 2. April 2004, Az.: 26 CS 04.375 (zur Veröffentlichung vorgesehen in Eberl/Kapteina/Kleeberg/Martin, Entscheidungen zum Denkmalrecht, EzD 7.9 [mit Anmerkung von D. Martin])

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bestätigte mit diesem Beschluss vom 2. April 2004, Az. 26 CS 04.375, den erstinstanzlichen Beschluss des BayVG München vom 14. Januar 2004 (n. v.) in vollem Umfang und unanfechtbar. Dies wird erfreulicher Weise auch Auswirkungen auf das derzeit in der Hauptsache laufende Widerspruchsverfahren haben. Die Herausgeber der EzD haben diesem höchst praxistauglichen Beschluss die angemessene Bedeutung beigemessen und ihm im vollem Wortlaut (sic!) hinsichtlich Tatbestand und Gründen für die 13. Ergänzungslieferung (September 2004) unter der Ordnungsnummer 7.9 vorgesehen.

Der Beschluss des BayVGH wie auch der in vollem Umfang gehaltene erstinstanzliche Beschluss zeigen mit aller Deutlichkeit auf, dass es natürlich auch in der Hand der Denkmalschutz- und -fachbehörden liegt, den Verfall von Baudenkmalern durch rechtzeitiges Einfordern der gebotenen, dann noch „kleinen“ Maßnahmen zu verhindern. Die Beschlüsse sollten insbesondere den Denkmalschutzbehörden wieder den erforderlichen Mut zurückgeben, ihrem Auftrag gemäß beim Erhalt ihres kulturellen Erbes aktiv mitzuwirken. Im vorliegenden Fall zog die zuständige Untere Denkmalschutzbehörde allerdings wieder einmal die „Notbremse“ und erließ nach jahrelangen, letztlich erfolglosen Bemühungen, eine einvernehmliche Lösung mit den Denkmaleigentümern zu erreichen, eine Anordnung, wonach die Denkmaleigentümer die Durchführung notwendiger Instandsetzungsmaßnahmen zu dulden, Handlungen, die das Baudenkmal schädigen oder gefährden (insb. das Öffnen der Dachhaut und mechanische Beschädigungen im Gebäudeinneren, u. a. durch Schwächung der tragenden Konstruktion) zu unterlassen und die geschätzten erforderlichen Kosten vorzufinanzieren haben (sog. Duldungsanordnung). Für den Fall von Zuwiderhandlungen wurde ein Zwangsgeld angedroht, der Bescheid insgesamt für sofort vollstreckbar erklärt.

Dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs nach § 80 Abs. 5 VwGO (vorläufiger Rechtsschutz) wurde lediglich hinsichtlich der Vorfinanzierungsverpflichtung Folge geleistet, da nach dem bayerischen Denkmalschutzgesetz (Art. 4 Abs. 3 Satz 3 BayDSchG) „nur die Kosten verlangt werden können, die tatsächlich entstan-

den sind; dies setze die Durchführung der Maßnahme voraus, was eine vorherige Fälligestellung lediglich veranschlagter Kosten ausschließe.“ (vgl. BayVGH, Beschl. v. 2. April 2004, a.a.O., S. 4).

In völliger Übereinstimmung mit dem erstinstanzlichen Gericht bestätigte der BayVGH, dass gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Duldungs- und Unterlassungsforderungen des Bescheids keine durchgreifenden Bedenken bestehen

„Rechtsgrundlage für die getroffene Duldungsanordnung ist Art. 4 Abs. 3 DSchG. Nach Satz 1 dieser Vorschrift kann die zuständige Denkmalschutzbehörde Maßnahmen zur Instandhaltung, Instandsetzung oder zum Schutz eines Baudenkmals durchführen oder durchführen lassen, sofern dessen Zustand diese Maßnahmen erforderlich macht und keine vollstreckbare Entscheidung nach Abs. 2 dieser Vorschrift vorliegt. Nach Satz 3 können die dinglich und obligatorisch Berechtigten zur Duldung dieser Maßnahmen verpflichtet werden. Die Kosten dieser Maßnahmen tragen nach Art. 4 Abs. 3 Satz 3 DSchG die in Art. 4 Abs. 1 DSchG genannten Personen, soweit sie nach Art. 4 Abs. 2 DSchG zur Durchführung der Maßnahmen verpflichtet wurden oder hätten verpflichtet werden können, im übrigen der Entschädigungsfonds.“ (vgl. BayVGH, Beschl. v. 2. April 2004, a.a.O., S. 6). Zutreffend verweist Dieter Martin in seiner Anmerkung zu diesem Beschluss (vgl. in Kürze in EzD 7.9) darauf hin, dass der in Art. 21 Abs. 2 BayDSchG geregelte Entschädigungsfonds als staatliches Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit einem jährlichen Einlagevolumen von 10 Mio. Euro, hälftig aufgebracht vom Freistaat Bayern und von den Gemeinden, eine segensreiche Einrichtung darstellt, die nach der Gesetzesstruktur sogar hauptsächlich für derartige, möglichst frühzeitig vorzunehmende Maßnahmen der Denkmalschutzbehörden herangezogen werden sollte.

„Zutreffend geht das Verwaltungsgericht davon aus, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 3 Satz 2 und Satz 1 DSchG mit der für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes erforderlichen Gewissheit vorliegen. Bei dem Gebäude, auf das sich die streitgegenständliche Duldungsanordnung bezieht, handelt es sich nach Aktenlage um ein Baudenkmal im Sinne des Art. 1 Abs. 2 DSchG; es liegen nach den sachverständigen Äußerungen insbesondere des Landesamts für Denkmalpflege und des vom Landratsamt mit der Erstellung eines Befundberichts beauftragten Restaurators auch keine ausreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass die Denkmaleigenschaft wegen der zwischenzeitlich eingetretenen Verschlechterung des Zustands entfallen ist. Der Eintritt von Niederschlagswasser sowie der Einsturz eines Teils des Bauwerks ändert nichts daran, dass jedenfalls der Wohnteil, auf den sich die Duldungsanordnung im wesentlichen bezieht, nach wie vor als Baudenkmal anzusehen ist. Die Voraussetzung einer unmittelbaren Sicherungsmaßnahme nach Art. 4 Abs. 3 Satz 1 DSchG, die die zuständige Denkmalschutzbehörde durchführt oder durchführen lässt – und damit auch der Duldungsanordnung nach Art. 4 Abs. 3 Satz 2 DSchG – ist u. a., dass eine vollstreckbare Entscheidung nach Art. 4 Abs. 2 DSchG“ (sog. Sicherungs- und Verpflichtungsanordnung) „tatsächlich nicht vorliegt. Dieser Sachverhalt ist gegeben. Entgegen der Auffassung der Antragsteller ist es für diese

Maßnahme nicht erforderlich, dass auch die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Anordnung nach Art. 4 Abs. 2 DSchG erfüllt sind. Eine unmittelbare Sicherungsmaßnahme kommt auch dann in Betracht, wenn dem Eigentümer eigene Erhaltungsmaßnahmen nicht zumutbar wären.

Erst bei der Frage, wer die Kosten der unmittelbaren Maßnahme zu tragen hat, kommt es darauf an, ob die dinglich Berechtigten nach Art. 4 Abs. 2 DSchG zur Durchführung der Maßnahme ggf. zu Recht verpflichtet wurden oder hätten verpflichtet werden können. Erst in diesem Rahmen ist auch die Frage der Zumutbarkeit zu klären. Ist die Frage zu verneinen, müssen die Kosten ggf. vom Entschädigungsfonds getragen werden (Art. 4 Abs. 3 Satz 3 a. E. DSchG). Eine Heranziehung der in Art. 4 Abs. 1 DSchG genannten Personen zur Kostentragung kann nur dann erfolgen, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 DSchG erfüllt sind; insbesondere gilt der Vorbehalt der Zumutbarkeit. Inwieweit diese Voraussetzungen gegeben sind, insbesondere ob und im welchem Umfang es den Antragstellern zumutbar gewesen wäre, die Maßnahmen ganz oder teilweise selbst durchzuführen, bedarf weiterer Aufklärung, die einem eigenen Kostenverfahren vorbehalten bleiben muss. ... Sollten eigene Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 3 Satz 1 und 2 DSchG den dinglich und obligatorisch Berechtigten nicht zumutbar sein, schreibt die Kostenregelung des Art. 4 Abs. 3 Satz 3 DSchG eine Kostentragung durch die öffentliche Hand vor (vgl. hierzu im Einzelnen Eberl/Martin/Petzet, BayDSchG, 5. Auflage 1997, Art. 4 RdNr. 27). Im Rahmen des Art. 4 Abs. 3 Sätze 1 und 2 DSchG kommt es – anders als bei Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 2 DSchG und bei der Frage der Entscheidung über eine Abbrucherlaubnis nach Art. 6 DSchG – somit auf die von den Antragstellern vorgelegte Unzumutbarkeit von Erhaltungsmaßnahmen nicht an. Darin liegt kein Widerspruch zu den von den Antragstellern zitierten verfassungsgerichtlichen und obergerichtlichen Entscheidungen. Denn bei den diesen Entscheidungen zugrunde liegenden Fallgestaltungen ging es nicht um von der Denkmalschutzbehörde durchzuführende unmittelbare Maßnahmen zum Schutz des gefährdeten Baudenkmal und die entsprechenden Duldungsanordnungen, die zunächst nicht zur Kostentragung verpflichtet. Auch der von den Antragstellern zitierte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 2.3.1999 (DVBl 1999, 1498) befasst sich in erster Linie mit Fragen bei der Entscheidung über die Beseitigung von Baudenkmalern. Eine solche liegt hier jedoch nicht vor. Die Gefahr weiterer erheblicher Verschlechterungen des Baudenkmal, falls nicht Sicherungsmaßnahmen (Abdichtung des Dachs usw.) unverzüglich ergriffen werden, ist nach der Vorgeschichte des Falles nicht von der Hand zu weisen. Ob eine Maßnahme nach Art. 4 Abs. 2 DSchG, d. h. eine Anordnung gegenüber den Antragstellern, Sicherungsmaßnahmen durchzuführen, generell als milderer Mittel anzusehen wäre, erscheint bereits fraglich. Jedenfalls wäre eine derartige Maßnahme nicht im gleichen Umfang Erfolg versprechend wie eine unmittelbare Maßnahme (und Duldungsanordnung) nach Art. 4 Abs. 3 Sätze 1 und 2 DSchG. Hierbei handelt es sich um keine „Ersatzvornahme“ im Sinne von Verwaltungsvollstreckung, sondern um eine unmittelbare Schutzmaßnahme zur Erhaltung des gefährdeten Zustands

des konkreten Objekts (vgl. Eberl/Martin/Petzet, a.a.O.). Wegen der regelmäßig langen Zeitdauer eines mit hoher Wahrscheinlichkeit erforderlichen Vollstreckungsverfahrens und der möglicherweise noch zu klärenden Frage der Zumutbarkeit im Sinne des Art. 4 Abs. 2 DSchG erscheint dieser Weg jedenfalls nicht als gleichermaßen effizient. Dafür, dass die beabsichtigten Maßnahmen über das durch Art. 4 Abs. 3 Satz 1 DSchG gedeckte Mindestmaß hinausgehen, wurde nichts vorgetragen und ist auch nichts ersichtlich.

Das Verwaltungsgericht geht zutreffend davon aus, dass das Landratsamt das ihm durch Art. 4 Abs. 3 Sätze 1 und 2 DSchG eingeräumte Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt und dabei auch in nachvollziehbarer Weise die Interessen der Antragsteller berücksichtigt und gewürdigt hat. Die Duldung von Maßnahmen zur Sicherung eines Baudenkmal vor weiterer Verschlechterung und der Hinweis, entsprechend der Rechtslage ohne Erlaubnis keinen Abriss des Gebäudes vornehmen zu können, ist offensichtlich als deutlich weniger gewichtig anzusehen als das öffentliche Interesse an der Sicherung des Fortbestandes eines Baudenkmal bis zur Entscheidung über die Notwendigkeit der Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen.

Mit dem Verwaltungsgericht ist davon auszugehen, dass die Duldungsanordnung allenfalls dann unzumutbar sein könnte, wenn einem Antrag der Antragsteller auf denkmalschutzrechtliche Erlaubnis des Abbruchs (Art. 6 Abs. 2 DSchG) stattzugeben wäre. Da die Erteilung einer Erlaubnis nach Art. 6 Abs. 2 DSchG im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde steht, wäre eine solche nur im Fall einer Ermessensreduzierung auf Null denkbar, wofür hier jedoch keine Anhaltspunkte bestehen.

Auch der Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass das private Interesse der Antragsteller gegenüber dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der auf Art. 4 Abs. 4 DSchG gestützten Untersagensverfügung zurückzustehen hat, ist beizutreten. Die Antragsteller werden durch die Verfügung in Ziff. II des angefochtenen Bescheids, durch die ihnen untersagt wird, „Handlungen, die das Baudenkmal schädigen oder gefährden, insbesondere Öffnen der Dachhaut und mechanische Beschädigungen in Gebäudeinneren (Schwächung der tragenden Konstruktion) vorzunehmen“, nicht unzumutbar belastet. Sie tragen in der Antragsbegründung selbst vor, ohnehin nicht die Absicht zu haben, den Zustand des Gebäudes durch eigenes Zutun zu verschlechtern. Der Einwand, die Verfügung sei zu unbestimmt, trifft nicht zu. Aus der beispielhaften Erwähnung von Handlungen, die das Baudenkmal schädigen oder gefährden, lässt sich im Wege der Auslegung (§ 133 BGB analog) mit hinreichender Sicherheit der Inhalt der Verfügung ermitteln. Die Entsorgung beispielsweise von Schutt der eingestürzten Teile des Gebäudes ist als solche keine Handlung, die als solche das Denkmal schädigt oder gefährdet.

Auch die Zwangsgeldandrohung unter Ziff. IV des angefochtenen Bescheids erscheint mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtmäßig“ (vgl. BayVGH, Beschl. v. 2. April 2004, a.a.O., S. 6–9).

Die Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs wie des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg zeigen in anschaulicher Weise auf, wie in enger Zusammen-

arbeit mit dem das Sondervermögen „Entschädigungsfonds“ verwaltenden zuständigen Staatsministerium früh- und rechtzeitig auf hoheitlichem Wege erreicht werden kann, bauliches kulturelles Erbe zu erhalten. Unbeschadet der derzeit bundesweit in angemessenem Umfang fehlenden „normalen“ Fördermittel für denkmalpflegerische Maßnahmen stellt dieses derzeit auch im Freistaat Bayern weitgehend noch ungenutzte hoheitliche Mittel für den Erhalt des kulturellen Erbes einen wesentlichen Baustein dar. Allein die

Bereitschaft der Denkmalschutzbehörden, im Notfall hier- von Gebrauch zu machen, zeigt nicht nur in der Hauptsache des noch laufenden, der hier besprochenen Entscheidung zu Grunde liegenden Falles Wirkung, sondern auch in zeitgleich und parallel laufenden denkmalpflegerischen Problemfällen. Einen Ersatz denkmalpflegerischer Fördermittel kann und darf diese hoheitliche Maßnahme allerdings nicht darstel- len.

Wolfgang Karl Göhner

PERSONALRAT

„Ein Arbeiter ist seines Lohnes wert“

Gedanken eines „mittelmäßigen Beamten“ zur sog. Beamtenschelte und zur Arbeitsbewältigung im Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege

Immer so Ende Januar kam der CSU-Abgeordnete und langjährige Denkmalratsvorsitzende Dr. Erich Schosser in die Säulenhalle der Alten Münze zum Neujahrsempfang des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege und hielt eine kurze, in der Regel aufmunternde Rede. Er sprach die Grußworte der Landesregierung an die versammelten Denkmalpfleger und immer lobte er das über alles Vergleichbare hinausgehende Engagement der Beamten, Angestellten und Arbeiter des Hauses im Dienste der Denkmalpflege. Er vermittelte den Eindruck, dass dieses wohl auch an höherer Stelle gesehen und gewürdigt werde. Wie weit seine Worte diesbezüglich auf einer Grundlage beruhten, wissen wir nicht, heute aber zählen sie nicht mehr, nachdem Staatsminister Erwin Huber einen Augias-Stall entdeckt hat: den Beamtenapparat in Bayern, der aufgeblasen, mittelmäßig, unmotiviert sei. Und er hat auch gleich die passende Lösung parat: Reduziert gehören diese Beamten – nach einer Terminuskorrektur am 14. Juli d. J. gleich der gesamte „Personalkörper“ – auf wenige, hoch motivierte und hoch qualifizierte Vertreter ihrer Zunft. Nun, Staatsminister Huber wird schon seine Informanten haben, verlässliche Informationen, zuverlässige Quellen! Generalkonservator Egon Johannes Greipl ist der Bitte des Personalrates des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege nachgekommen, sich hier – in eigener Verantwortung – über diese sog. Beamtenschelte und die Bewältigung des Arbeitspensums im Landesamt äußern zu können. Als Personalratsvorsitzender nütze ich diese Gelegenheit gerne, zähle doch auch ich – per definitionem – zu den vielen „mittelmäßigen, unmotivierten Beamten“, die man höheren Ortes als die Schuldigen für den baldigen Untergang Bayerns ausfindig gemacht hat.

Nun, einfältig wäre sicher, wer – von den Regierenden, aber auch der Restbevölkerung – Dank erwartete, Dank als Beschäftigter – Beamter, Angestellter, Arbeiter – im öffentlichen Dienst. Zu gut geht es denen ja allen mit ihren sicheren Arbeitsplätzen! Dass man hier in den letzten Jahren so manches Krötlein hat schlucken müssen, was Arbeitszeit und Besoldung betrifft – nicht nur für Frösche ein gewaltiges Problem –, davon sei hier geschwiegen. Geschwiegen aber

sei nicht über die geleistete Arbeit im Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege. Dr. Schosser hatte sicher über sein langjähriges Wirken im Landesdenkmalrat einen gewissen Einblick in die Arbeit im Landesamt und eine Vorstellung von der wirklich geleisteten Anzahl an Arbeitsstunden und er bemühte sich auch, die Denkmalpfleger zu verstehen, weil ihn das kulturelle Erbe Bayerns selbst interessierte. Und vielleicht war ihm als CSU-Abgeordneten auch der in der Überschrift zitierte Satz aus einem Paulus-Brief über den Wert der Arbeit nicht unbekannt. Vielleicht hätte jemand unsere Politiker auf diese Stelle aufmerksam machen sollen, als sie zur Wahl ihrer just veröffentlichten Lieblingsaussprüche aus der Bibel schritten.

Zu Zeiten von Generalkonservator Michael Petzet, als es noch kein Zeiterfassungsgerät gab und die so genannte feste Arbeitszeit existierte, wurden Überstunden nicht festgehalten. Petzet war das recht, und die Mitarbeiter waren daran gewöhnt. Umso überraschter war man – zumindest von Seiten der Amtsleitung –, als nach der staatlich angeordneten Einführung der Dienstzeitmessung die Referenten des Außen dienstes, also der Praktischen Denkmalpflege der Bau- und Kunstdenkmäler sowie der Bodendenkmäler und die Referenten der Denkmalerfassung und -forschung, plötzlich in kürzester Zeit Hunderte von Überstunden auf ihren Konten anhäuften. Bei vielen schlug die Maschine bei 500 an – und bewegte sich dort seither nicht mehr, kaum mal nach unten und, weil durch die Obergrenze blockiert, nicht weiter nach oben. Gar mancher Mitarbeiter war noch stolz auf seine runde Dauer-500! Die Möglichkeit, im Monat 16 Stunden abzubauen, wurde nur in allergrößten Notfällen genutzt – und gar mancher schleppte noch hohe zweistellige Zahlen an nicht genommenen Urlaubstagen mit sich herum. Die Referenten schufteten mit hängender Zunge, um dem Arbeitsanfall eimermaßen nachzukommen, sie nutzten jeden Tagesschimmer aus, um vor Ort präsent zu sein, saßen nach der Rückkehr bis Mitternacht an ihren Schreibtischen, um die Gutachten des Tages zu verfertigen und weitere Tagesreisen vorzubereiten. Nun, ich habe in der Vergangenheitsform gesprochen – es hat sich aber bis heute nichts geändert, eher verschlechtert: Die Aktenberge nehmen naturgemäß nicht ab, die zu betreuenden Baustellen, Grabungsorte und eingeforderten Denkmalbewertungen eher zu – nachdem die ersten Stellen bereits

Fortsetzung auf Seite 58