

Zum Anspruch auf Denkmalfördermittel bei Einbau von Vollwärmeschutz und Kunststofffenstern

Zum Sachverhalt

Die Klägerin begehrt Fördermittel zur Denkmalpflege nach dem Sächsischen Denkmalschutzgesetz für Instandsetzungsmaßnahmen, die sie an dem in ihrem Eigentum und in der Denkmalliste der Stadt L. stehendem Wohngebäude durchführen ließ.

Vor Beginn der Instandsetzung kam es zwischen der Denkmalschutzbehörde und der Klägerin zu Meinungsverschiedenheiten über die Frage, ob die denkmalschutzrechtliche Genehmigung trotz der Absicht der Klägerin, die Außenhaut des Gebäudes mit einem Vollwärmeschutz (Styroporplatten, Putzschicht) zu verkleiden, erteilt werden könnte. Diese wurde schließlich auf Intervention der Fa. XY Betreuungs-AG unter Einschluß der Aufbringung des Vollwärmeschutzes und des Einbaus von Kunststofffenstern erteilt.

Die Klägerin beantragte beim Regierungspräsidium Leipzig die „Gewährung einer Zuwendung zur Erhaltung und Pflege eines Kulturdenkmals“. Im Zuge des Verfahrens nahm das Landesamt für Denkmalpflege eine „Bewertung des Kulturdenkmals“ anhand eines vorgefertigten Bewertungsbogens vor und bewertete das Kulturdenkmal und die Maßnahmen auf der von 4-24 Punkten reichenden Bewertungsskala mit 6,5 Punkten.

Hiergegen erhob die Klägerin Widerspruch. Der Beklagte wies den Widerspruch als unbegründet zurück. Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt: Nach Nr. 6.2. VwV-Denkmalförderung seien Maßnahmen an Kulturdenkmalen nicht zuwendungsfähig, wenn an demselben Objekt in zeitlichem Zusammenhang den Denkmalwert beeinträchtigende Maßnahmen durchgeführt wurden. Durch den an der Fassade angebrachten Vollwärmeschutz trete die Fassade um mehrere Zentimeter über den Klinkersockel sowie über die Klinkerverblendung im Bereich der Eingangstüren hervor. Die Laibungstiefe der Fenster habe durch die Maßnahmen ebenfalls eine Veränderung erfahren. Insbesondere bei den kleineren Fenstern auf der Gebäuderückseite entstehe dadurch der Eindruck von „Schießscharten“. Bereits durch diesen Eindruck einer vorgehängten Fassade werde das historische Erscheinungsbild der Gebäude beeinträchtigt. Das gestörte Erscheinungsbild werde durch die eingebauten Kunststoffenster verstärkt. Der Erhalt der historischen Hauseingangstür vermöge die genannten Beeinträchtigungen nicht aufzuwiegen. Es sei darauf hinzuweisen, daß den Anforderungen der Denkmalpflege entsprechend bei der Erneuerung von Bauteilen die historischen Baumaterialien Verwendung finden sollten. Des weiteren seien die auf der Gebäuderückseite befindlichen Balkone geöffnet worden und die ursprünglich vorhandene Verglasung durch einen seitlichen Plexiglasschutz ersetzt worden. Insgesamt sei die Beeinträchtigung des

Kulturdenkmals derart erheblich, daß die Versagung des Antrags gerechtfertigt sei. Auf Vertrauensschutz könne sich die Klägerin nicht berufen. Die Entscheidung der unteren Denkmalschutzbehörde zur Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung sei keine bindende Vorgabe für die Bewilligungsbehörde, sondern Ergebnis einer Ermessensausübung, in die auch andere als denkmalpflegerische Gesichtspunkte einfließen, während das Ob und Wie der Förderung von einer möglichst denkmalgerechten Durchführung der Bau- und Sanierungsmaßnahme abhängt.

Auszug aus den Gründen

Die Klage ist unbegründet. Gesetzliche Grundlage für die Bewilligung von Fördermitteln zur Denkmalpflege ist § 8 Abs. 2 DSchG. Danach soll der Eigentümer eines Kulturdenkmals bei seiner sich aus § 8 Abs. 1 DSchG ergebenden Verpflichtung zur Erhaltung des Kulturdenkmals durch öffentliche Zuschüsse nach Maßgabe der dafür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel unterstützt werden. Von der Ermächtigung des § 8 Abs. 2 Satz 2 DSchG zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften hat das Staatsministerium des Innern als oberste Denkmalschutzbehörde mit dem Erlaß der Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von sächsischen Kulturdenkmälern - VwV-Denkmalschutz - vom 20.12.1996 Gebrauch gemacht (ABl. 1997 S. 1088).

Daneben sind die allgemein für die Gewährung von Zuwendungen aus Landesmitteln geltenden Vorschriften der Haushaltsordnung (vgl. §§ 44, 23 der vorläufigen Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen - HO -) und die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften wie die Vorläufige Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums der Finanzen für die Bewilligung staatlicher Zuwendungen nach § 44 Abs. 1 der Vorläufigen Haushaltsordnung - Vorl.VV zu § 44 HO - vom 13.5.1992 (veröffentlicht im Amtsbl. des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen 1992 S. 1) sowie deren Anlage 5, die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung -ANBest-P -, zu beachten.

Einen aus den genannten gesetzlichen Vorschriften unmittelbar ableitbaren gesetzlichen Anspruch auf finanzielle Unterstützung des Eigentümers bei seiner Pflicht zur Denkmalerhaltung aus § 8 Abs. 1 DSchG gibt es nicht (vgl. auch Nr. 1.2. Satz 2 VwV-Denkmalförderung). Der jeweilige Antragsteller eines Förderantrages hat aber einen Anspruch darauf, daß die Bewilligungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen (vgl. § 40 VwVfG) über seinen Antrag entscheidet (vgl. OVG NW, Urteil vom 18.08.89, DVBl. 1990, 161; VG Leipzig, Urteil vom 25.03.97, Az. 5 K 1722/95., vgl. auch Nr. 1.3.1. Satz 2 VwV-Denkmalförderung).

§ 8 Abs. 2 DSchG enthält für die Verteilung der für die Denkmalförderung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel selbst keine näheren Kriterien. Zahlreiche nähere Bestimmungen finden sich dagegen in den genannten Verwaltungsvorschriften. An diese sind die Gerichte bei der Überprüfung der

Bewilligungsentscheidung aufgrund Art. 20 Abs. 3 GG zwar nicht unmittelbar gebunden, da es sich hierbei um verwaltungsinterne Rechtsetzung handelt (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.04.79, BVerwGE 58, 45). Hierdurch hat die Verwaltung jedoch die Maßstäbe für die Vergabepaxis festgelegt und ihr Ermessen im voraus gebunden (sog. antizipierte Verwaltungspraxis). Sie darf von dieser Praxis nicht mehr ohne sachlichen Grund abweichen, wenn sie nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs 1 GG verstoßen und damit ermessensfehlerhaft handeln will (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.81, DVBl. 1982, 75; OVG NW, Urteil vom 18.08.1989, DVBl. 1990, 160, Ossenbühl, Selbstbindung der Verwaltung, DVBl. 1981, 856). Werden nicht alle Vergabemodalitäten durch Verwaltungsrichtlinien geregelt, so kommt es auf ein Abweichen von einer bisherigen tatsächlichen Vergabepaxis an. Bei der Überprüfung der Vergabepaxis selbst sind den Gerichten enge Grenzen gesetzt. Wegen der Freiwilligkeit der Leistung und der begünstigenden Wirkung des öffentlichen Handelns hat die öffentliche Verwaltung bei Ausgestaltung ihrer Vergabemodalitäten eine große Gestaltungsfreiheit (vgl. Stober, Der Vorbehalt des Gesetzes und Verwaltungsvorschriften im Subventionsrecht, GewArch 1993, 148). So hätte der Eigentümer eines Kulturdenkmals grundsätzlich auch ohne öffentliche Entschädigung oder Bezuschussung im Rahmen der Sozialbindung seines Eigentums zur Erhaltung des Kulturdenkmals beizutragen (Art. 14 Abs. 2 GG). Ermessensfehlerhaft handelt der Zuwendungsgeber bei der Ausgestaltung seiner Förderungspraxis somit erst dann, wenn sich sachliche Gründe für die Gestaltung der Förderungspraxis im Hinblick auf den mit der Förderung verfolgten öffentlichen Zweck schlechthin nicht finden lassen (vgl. § 40 VwVfG).

Gemessen daran liegen Ermessensfehler nicht vor. Ein gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßendes Abweichen von der zu weiten Teilen durch Verwaltungsvorschriften vorgegebenen Vergabepaxis hat sich nicht feststellen lassen. Auch liegt kein Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes vor.

Ein Ermessensfehler liegt insbesondere nicht in einem Verstoß gegen Nr. 1.3. Satz 2 VwV–Denkmalförderung. Danach entscheiden die Regierungspräsidien als Bewilligungsbehörden (Nr. 1.3. Satz 1 VwV–Denkmalförderung) nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel im Einvernehmen mit den Landesoberbehörden für Denkmalpflege und Denkmalschutz. Nach den Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts bedeutet Einvernehmen, daß die zur Mitwirkung berufene Behörde ihre Zustimmung zur Entscheidung der nach außen hin handelnden Behörde erteilen muß.

Den beigezogenen Akten ist für das Verwaltungsverfahren (Bewilligungsverfahren) zwar keine ausdrückliche Einvernehmenserklärung des Landesamtes für Denkmalpflege als Landesoberbehörde für den Denkmalschutz (§ 3 Abs. 2 DSchG) zur Frage der Bewilligung zu entnehmen. Aktenkundig ist lediglich die Beteiligung des Landesamtes in Form der Bewertung des Kulturdenkmals anhand eines Bewertungsbogens. Die Beteiligung stellt, da es sich um einen reinen

Bewertungsvorgang handelt, keine Erklärung des Einvernehmens dar. Gleichwohl hat bereits im Bewilligungsverfahren eine einvernehmliche Entscheidung der Behörden vorgelegen. Nach den Schilderungen der beiden Vertreter der Bewilligungsbehörde und des Landesamtes für Denkmalpflege in der mündlichen Verhandlung, an deren Richtigkeit die Kammer keinen Anlaß zu Zweifeln hat, war Grundlage der Bewilligungs- bzw. Versagungsentscheidungen über die eingereichten Förderanträge die einvernehmliche Entscheidung einer aus Vertretern beider Behörden bestehenden Entscheidungskommission.

Überdies wäre ein etwaiger diesbezüglich vorliegender Verfahrensfehler durch die Herbeiführung des Einvernehmens im Widerspruchsverfahren geheilt worden (§ 45 Abs. 2 i. V. m. § 45 Abs.1 Nr. 5 VwVfG) ...

Die Versagung ist auch nicht ermessensfehlerhaft, da sie aufgrund der den Wert des Denkmals erheblich beeinträchtigenden Maßnahmen gerechtfertigt erschien (vgl. zur Unvereinbarkeit von Kunststoffen mit den Belangen des Denkmalschutzes BayVGH, Urteil vom 09.08.96, BayVBl. 1997, 633; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23.07.90, VBIBW 1991, 257). Wenn auch Nr. 6.2. VwV-Denkmalförderung nach Auffassung der Kammer für eine Gesamtmaßnahme, in deren Rahmen bestimmte aus der Sicht des Denkmalschutzes unerwünschte Maßnahmen vorgenommen werden, nicht direkt anwendbar ist, so durchdringt der darin zum Ausdruck kommende Rechtsgedanke das gesamte denkmalrechtliche Förderungswesen. Es versteht sich nach der Systematik und dem Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 und Abs. 2 DSchG i. V. m. der VwV-Denkmalförderung von selbst, daß Gesamtmaßnahmen nicht gefördert werden können, wenn der Denkmalwert durch bestimmte Teilmaßnahmen erheblich beeinträchtigt und damit entwertet wird. Die Gesamtmaßnahme dient dann gerade nicht mehr dem Schutz und der Pflege des Kulturdenkmals (vgl. Nr. 1.1. VwV-Denkmalförderung), eine gleichwohl gewährte Zuwendung würde daher dem Förderungszweck widersprechen und wäre ermessensfehlerhaft (vgl. § 1 VwVfG i. V. m. § 40 VwVfG).

Die Anbringung des Vollwärmeschutzes an die Gebäudeaußenhaut denkmalgeschützter Gebäude und der Einbau von Kunststoffen läuft dem Denkmalschutz zuwider. Eine solche Vorgehensweise widerspricht den im Bereich des Denkmalschutzes wesentlichen **tragenden Grundsätzen der Materialgerechtigkeit, der Werkgerechtigkeit und der Formgerechtigkeit**. Bei allen Maßnahmen an Baudenkmalen sollen, insbesondere wenn es wie hier um das Erscheinungsbild des Denkmals nach außen geht, Baustoffe verwendet werden, die den bereits vorhandenen Materialien entsprechen oder mit der vorhandenen Substanz vergleichbar sind. Regelmäßig werden nur die Verwendung traditioneller Materialien (Holzfenster) und die Orientierung der Sanierungsmaßnahmen an dem vorgegebenen Baukörper denkmalpflegerischen Ansprüchen gerecht (vgl. BayVGH aaO.), so daß sich der Einbau von Kunststoffen und die Anbringung eines Vollwärmeschutzes an die Gebäudeaußenhaut mittels Dämmplatten aus Styropor grundsätzlich nicht mit der Erteilung einer denkmalrechtlichen Genehmigung

(§ 12 Abs. 1 DSchG) und darüber hinaus noch weniger mit einer Unterstützung dieser Maßnahmen durch öffentliche Gelder verträglich.

Die von der Klägerin angeführten Vertrauensschutzgesichtspunkte können ihrem Klagebegehren ebenfalls nicht zum Durchbruch verhelfen. Ein schützenswerter Vertrauenstatbestand in Richtung der Bewilligung von Fördergeldern nach § 8 Abs. 2 DSchG ist mit der Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung durch die untere Denkmalschutzbehörde nicht geschaffen worden.

Zwar wird es in der Regel so sein, daß bei Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung grundsätzlich von einer generellen Förderungswürdigkeit der genehmigten Maßnahme ausgegangen werden kann. Indes ist dies nicht zwingende Folge der Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung. Die denkmalschutzrechtliche Genehmigung entfaltet im Hinblick auf die der Erteilung zugrundeliegende Einschätzung der Genehmigungsbehörde, daß das Vorhaben im Einklang mit dem Denkmalschutzrecht steht, für die Bewilligungsbehörde keine Bindungswirkung. Diese hat eine eigene Prüfungscompetenz hinsichtlich der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Anliegen des Denkmalschutzes. Sie ist dabei an die Einschätzung der unteren Denkmalschutzbehörde nicht gebunden. Die Tatbestandswirkung eines Verwaltungsaktes, wie hier die denkmalschutzrechtliche Genehmigung, beschränkt sich - wie auch hier regelmäßig - auf den Entscheidungsinhalt, nicht auf die Entscheidungsgründe (vgl. Kopp, VwVfG, Vorbem. § 35 Rn. 25-35). Anders als etwa die Baugenehmigung hat die denkmalschutzrechtliche Genehmigung keine feststellende, hinsichtlich der Vereinbarkeit des Vorhabens mit den einschlägigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften bindende Wirkung. Darüber hinaus hängt der Erlass eines positiven Bescheides der Bewilligungsbehörde anders als bei der Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung nicht allein von der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Denkmalschutzrecht ab, sondern auch von der Wertigkeit der Maßnahme.

Dementsprechend schreiben auch die Verwaltungsvorschriften noch einmal die Beteiligung des Landesamtes für Denkmalpflege vor, das bereits im Genehmigungsverfahren beteiligt war (§ 4 Abs. 2 DSchG) und das das Vorhaben nunmehr unter dem Gesichtspunkt seiner Förderungswürdigkeit begutachtet. Diese eigene Prüfungscompetenz der beteiligten Behörden ist auch sinnvoll, um etwaige Fehl- oder Konzessionsentscheidungen, die auf der Ebene der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung getroffen werden, nicht auch noch mit öffentlichen Geldern zu honorieren. So hat die Klägerin selbst vorgetragen, daß die denkmalschutzrechtliche Genehmigung, nachdem die Denkmalschutzbehörde angekündigt hatte, diese im Hinblick auf den Vollwärmeschutz und wohl auch auf die Kunststoffenster zu versagen, im Zusammenhang mit der Intervention der Fa. XY BaubetreuungsAG erteilt worden ist. Sie hat damit selbst darauf hingewiesen, daß die Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung insbesondere im Hinblick

auf die Rechtsprechung eine derartige Konzessionsentscheidung gewesen sein könnte.

Anmerkung Dieter J. Martin

1. Das Urteil wendet sich gegen die in der Praxis der Genehmigungsbehörden vielfach zu beobachtende indifferente Haltung gegenüber nicht denkmalverträglichen Änderungen von Denkmälern. In der Regel können der Einbau von Kunststofffenstern und die Aufbringung eines Vollwärmeschutzes aus Gründen des Denkmalschutzes nicht genehmigt werden, weil gegen den auch von den Gerichten zunehmend erkannten und bestätigten Grundsatz der Materialgerechtigkeit verstoßen würde (siehe auch BayVGH vom 6.11.1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 11 mit Anmerkung); trotzdem war im zu entscheidenden Fall die Genehmigung erteilt worden.

2. Zu Recht haben die Verwaltungsbehörden die vom Eigentümer gleichwohl verlangte Bezuschussung aus Denkmalpflegemitteln des Landes abgelehnt. Ansatzpunkt und weitere Rechtsgrundlage waren insbesondere die Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von sächsischen Kulturdenkmälern usw. (VwV Denkmalförderung - abgedruckt u.a. in Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch Denkmalschutz–Denkmalpflege–Bodendenkmalpflege Kennzahl 88.13; s.a. Kleeberg/Eberl, Kulturgüter in Privatbesitz, 2. Aufl. 2001, Rdnr. 184).

3. Mit bemerkenswerter Klarheit und lesenswerter Argumentation zur Ermessensausübung und Selbstbindung insbesondere im Hinblick auf die nicht als vorgreiflich angesehene denkmalrechtliche Genehmigung begründet das Gericht die Abweisung der Klage. Zweckmäßig im Hinblick auf mögliche Amtshaftungsansprüche gegen die Genehmigungsbehörde ist deshalb ein entsprechender Zusatz in der Genehmigung, der auf die Auswirkungen auf das Förderverfahren hinweist.

4. Zu den Fragen des Urteils siehe auch BWVGH vom 25.6.1996, EzD 4 Nr. 1 und Martin/Schneider/Wecker/Bregger, Sächs.DschG, 1999, Erl. 7 zu § 8.