

OVG Schleswig–Holstein Urteil vom 29.9.1999 1 L 123/97 Veröffentlicht in NordÖR 2000, 169 = EzD 2.2.9 Nr. 6 mit Anm. Martin

Leitsätze

1. Zum Verhältnis von Baugenehmigungs- und Denkmalschutzbehörden
2. „Geeignet“, den Eindruck eines Kulturdenkmals wesentlich zu beeinträchtigen, und damit genehmigungspflichtig ist eine Veränderung seiner Umgebung dann, wenn die wesentliche Beeinträchtigung bei überschlägiger Prüfung möglich erscheint. Ergibt die (genauere) Prüfung im Genehmigungsverfahren, dass die Beeinträchtigung (doch) nicht wesentlich ist, entfällt nicht etwa nachträglich die Genehmigungspflicht, sondern die Genehmigung ist zu erteilen.
3. Die 4–Wochen–Frist (jetzt: 2–Monats–Frist), nach deren Ablauf die denkmalrechtliche Genehmigung als erteilt gilt, beginnt erst mit dem Eingang des (Bau)–Antrags bei der unteren Denkmalschutzbehörde zu laufen. Das gilt auch, wenn untere Denkmalschutzbehörde und untere Bauaufsichtsbehörde derselben Körperschaft „angehören“ (entgegen Ziff. 2.1 des Gemeinsamen Erlasses des Innenministers und des Kultusministers des Landes Schleswig–Holstein vom 6.1.1986).

Zum Sachverhalt

Die Kläger erstreben eine denkmalrechtliche Genehmigung. Sie beabsichtigen, in der Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals eine 2 m Stützmauer, einen 1,5 m hohen Zaun und eine Bushalle zu errichten. Am 27.10.1994 ging ihr Bauantrag bei der unteren Bauaufsichtsbehörde ein (Beigeladene zu 2). Am 12.1.1995 wurde den Klägern der Ablehnungsbescheid vom 3.1.1995 zugestellt. Bei der beklagten unteren Denkmalschutzbehörde ging der Antrag der Kläger am 22.12.1994 ein.

Das Verwaltungsgericht hat der auf Erteilung der denkmalrechtlichen Genehmigung gerichteten Klage stattgegeben, da diese als erteilt gelte, wenn die Beklagte nicht innerhalb von vier Wochen nach der Antragstellung widersprochen habe. Die Frist beginne mit Stellung des Bauantrags. Die Berufung der Beklagten hatte im Ergebnis keinen Erfolg.

Aus den Gründen

Die Berufung hat in der Sache keinen Erfolg, wobei allerdings im Tenor klarzustellen war, dass die Genehmigung nicht als fiktiv erteilt gilt, sondern die Kläger einen Anspruch auf Erteilung der denkmalrechtlichen Genehmigung haben. . . .

Allerdings ist das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass die Kläger gemäß § 9 Abs. 1 Buchst. c DSchG einer Genehmigung bedürfen. Danach bedarf der Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde die Veränderung der Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals, wenn sie geeignet ist, den Eindruck des Kulturdenkmals wesentlich zu beeinträchtigen. . . . Anders als beispielsweise § 9 Abs. 1 Buchst. b DSchG NRW („ . . . wenn hierdurch das Erscheinungsbild des Denkmals beeinträchtigt wird . . .“), verknüpft der schleswig–holsteinische Landesgesetzgeber die Genehmigungspflicht nicht mit der tatsächlichen (wesentlichen) Beeinträchtigung. Die Formulierung, dass die Maßnahme geeignet sein muss, eine wesentliche Beeinträchtigung herbeizuführen, gewährleistet, dass in erster Linie die dafür zuständige untere Denkmalschutzbehörde im denkmalrechtlichen Genehmigungsverfahren prüfen soll, ob tatsächlich eine wesentliche Beeinträchtigung des Denkmals vorliegt. Ergibt diese Prüfung, dass die Beeinträchtigung nicht wesentlich ist, entfällt nicht etwa die Genehmigungspflicht, sondern die Genehmigung ist zu erteilen. Lediglich wenn die Prüfung ergibt, dass die Maßnahme nicht einmal geeignet ist, eine wesentliche Beeinträchtigung herbeizuführen, diese also nicht denkbar ist, besteht keine Genehmigungspflicht nach § 9 Abs. 1 Buchst. c DSchG. Ein solcher Fall liegt hier jedoch nicht vor. Vielmehr können die 2 m hohe Stützmauer und auch die Bushalle durchaus geeignet sein, das Denkmal wesentlich zu beeinträchtigen, so dass die Genehmigungspflicht besteht.

Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts gilt die Genehmigung jedoch nicht gemäß § 9 Abs. 2 DSchG als erteilt; denn die untere Denkmalschutzbehörde hat innerhalb von vier Wochen nach der Antragstellung widersprochen. Zwar ist der Bauantrag bereits im Oktober 1994 bei der unteren Bauaufsichtsbehörde (der Beigeladenen zu 2) eingegangen. Die 4–Wochen–Frist beginnt jedoch erst mit dem Eingang des Antrages bei der unteren Denkmalschutzbehörde, also am 22. Dezember 1994, so dass die am 12. Januar 1995 zugestellte Versagung nicht verfristet war. Die Frist nach § 9 Abs. 2 DSchG kann erst zu laufen beginnen, wenn der Antrag der unteren Denkmalschutzbehörde vorliegt. . . . Dadurch läuft § 9 Abs. 2 DSchG entgegen der Ansicht des VG auch nicht weitgehend leer, denn die Vorschrift gewährleistet, dass die untere Denkmalschutzbehörde zügig arbeiten muss, wenn ihr der Antrag vorliegt. Ziel des Gesetzgebers ist es im übrigen nicht, möglichst viele fiktive Genehmigungen zu erhalten, sondern die zuständige Behörde zu raschem Handeln zu zwingen, versehen mit der „Sanktion“, daß die Genehmigung als erteilt gilt, wenn nicht fristgerecht abgelehnt wird. Das aber setzt voraus, daß die Behörde überhaupt Kenntnis von dem Antrag hat. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 70 Abs. 2 Satz 3 LBO 1994.

. . . Dass der Gesetzgeber die „doppelte“ Fiktionswirkung nicht gewollt hat, ergibt schließlich das „Zusammenspiel“ mit der Vorschrift des § 73 LBO, in der geregelt ist, wie die untere Bauaufsichtsbehörde den Bauantrag - und die mit ihm als gestellt geltenden anderen Anträge - zu behandeln hat: Nach Abs. 5 Satz 1 dieser Vorschrift hat sie die nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderlichen Genehmigungen, Zustimmungen, Bewilligungen und Erlaubnisse, für deren Erteilung andere Behörden zuständig sind, bei diesen „einzuholen“. Aus dieser Formulierung, dass die Genehmigungen usw. der anderen Behörden „einzuholen“ sind, wird deutlich, dass entsprechende Anträge bei der anderen Behörde noch nicht als gestellt gelten können; denn die „Einholung“ einer Genehmigung beginnt (erst) mit der Stellung des Antrages, dieser ist der erste Schritt zur „Einholung“ der Genehmigung, mit ihm wird das Genehmigungsverfahren erst eingeleitet. Daraus, dass § 73 Abs. 5 Satz 1 LBO es der unteren Bauaufsichtsbehörde aufgibt, anstelle des Bauherrn, der das normalerweise tun müsste, die Genehmigungen usw. der anderen Behörden „einzuholen“, wird gleichzeitig deutlich, welche Bedeutung die Antragsfiktion des § 70 Abs. 2 Satz 3 LBO (nur) hat: Sie stellt eine (gesetzliche) Bevollmächtigung der unteren Bauaufsichtsbehörde dar, die bei ihr mit dem Bauantrag als gestellt geltenden anderen Anträge bei den dafür zuständigen anderen Behörden zu stellen. Wirksam gestellt bei der zuständigen Behörde ist ein solcher von einem Vertreter weitergeleiteter Antrag erst in dem Zeitpunkt, in dem er bei ihr eingeht (vgl. § 130 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 BGB). Ein Indiz dafür, dass der Gesetzgeber Pflichten anderer im Baugenehmigungsverfahren zu beteiligenden Behörden erst ab dem Zeitpunkt begründen will, ab dem sie mit dem Bauantrag tatsächlich befasst werden, ist ferner die Vorschrift des § 73 Abs. 1 Satz 1 LBO. Danach läuft die Frist zur Entscheidung über eine für die Erteilung der Baugenehmigung erforderliche (nur behördenintern einzuholende, also nicht vom Bauherrn zu beantragende) Zustimmung oder ein erforderliches (behördeninternes) Einvernehmen einer anderen Behörde erst dann, wenn das entsprechende Ersuchen der Bauaufsichtsbehörde bei dieser anderen Behörde eingeht. Es bleibt somit dabei, dass als Zeitpunkt der „Antragstellung“ im Sinne des § 9 Abs. 2 DSchG der Zeitpunkt anzusehen ist, in dem der Bauantrag von der unteren Bauaufsichtsbehörde an die untere Denkmalschutzbehörde weitergeleitet wird, er bei dieser eingeht.

Das gilt nicht nur für den hier vorliegenden Fall, dass die untere Bauaufsichtsbehörde und die untere Denkmalschutzbehörde verschiedenen Körperschaften angehören, sondern entgegen Ziff. 2.1 des Gemeinsamen Erlasses des Innenministers und des Kultusministers des Landes Schleswig-Holstein vom 6. Januar 1986 auch in dem Fall, dass die Aufgaben dieser beiden Behörden vom Landrat bzw. Bürgermeister einer kreisfreien Stadt wahrgenommen werden, untere Bauaufsichtsbehörde und untere Denkmalschutzbehörde also - wie es der Erlass ausdrückt - derselben Körperschaft angehören. Denn das ändert nichts daran, dass beide nach der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 2 LVwG selbständige Behörden sind, d. h. organisatorisch selbständige Stellen, die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben. Ihre organisatorische Selbständigkeit und Unabhängigkeit zeigt sich zunächst daran, dass ihre Einrichtung auf verschiedenen gesetzlichen Grundlagen beruht (§ 65 Abs. 1 Nr. 2 LBO einerseits, § 2 Abs. 2 Nr. 3 DSchG andererseits, vgl. dazu Förster, Kommentar zum LVwG, § 3 Anm. 2). Vor allem aber ergibt sich die Selbständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörde daraus, dass sie - in ihrem Zuständigkeitsbereich - eigenständige Entscheidungen trifft, über die sich auch die untere Bauaufsichtsbehörde nicht hinwegsetzen kann (vgl. auch insoweit Förster, aaO); die - selbständige - Entscheidung der unteren Denkmalschutzbehörde ist eine nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderliche und von der unteren Bauaufsichtsbehörde einzuholende Entscheidung einer „anderen“ Behörde im Sinne des § 73 Abs. 5 Satz 1 LBO (vgl. oben). Auch im Erlass des Innenministers über organisatorische Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung der bauaufsichtlichen Verfahren vom 6. Oktober 1995 (Amtsbl. S. 748) ist die untere Denkmalschutzbehörde unter Ziff. 2.6.5 als „andere“ Behörde aufgeführt. Ein weiteres Indiz für die Selbständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörde gegenüber der unteren Bauaufsichtsbehörde ist der Umstand, dass über Widersprüche gegen deren Entscheidungen verschiedene Behörden entscheiden, einerseits das Landesamt für Denkmalpflege, andererseits entweder der Innenminister oder (wie hier) der Landrat. Dass es nicht darauf ankommen kann, ob beide Behörden verschiedenen Körperschaften angehören, ergibt sich auch aus § 14 Abs. 3 Satz 1 letzter Halbsatz LNatSchG. Satz 1 dieser Vorschrift enthält eine mit § 70 Abs. 2 Satz 3 LBO vergleichbare Antragsfiktion, der letzte Halbsatz bestimmt ausdrücklich, dass die Frist des § 9 Abs. 2 DSchG mit dem Eingang der Anfrage bei der zuständigen Denkmalschutzbehörde zu laufen beginnt, obwohl die untere Denkmalschutzbehörde und die untere Denkmalschutzbehörde stets derselben Körperschaft angehören. Für die Richtigkeit der hier vertretenen Auffassung, dass die Frist des § 9 Abs. 2 DSchG erst mit dem Eingang des (Bau-)Antrages bei der unteren Denkmalschutzbehörde zu laufen beginnt, spricht schließlich die Rechtsprechung des BVerwG (Urt. v. 19.12.1984, Großer Senat, 1 und 2.84 BVerwGE 70, 356 ff., 364) zur Jahresfrist des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG: Diese Frist beginnt danach erst zu laufen, wenn der nach der innerbehördlichen Geschäftsverteilung- zur Rücknahme des Verwaltungsakts berufene Amtswalter oder ein sonst innerbehördlich zur rechtlichen Überprüfung des Verwaltungsakts berufener Amtswalter die die Rücknahme des Verwaltungsakts rechtfertigenden Tatsachen feststellt. Dass es für das Inlaufen einer Frist auf die Kenntnis desjenigen ankommt, den „es angeht“, muss erst recht für das Verhältnis zweier Behörden untereinander gelten, wenn die die Frist bestimmende Vorschrift eine solche Auslegung zulässt (was - wie dargelegt - der Fall ist). Ausgehend davon, dass die Frist des § 9 Abs. 2 DSchG erst mit dem Eingang des Bauantrages bei der unteren Denkmalschutzbehörde zu laufen begonnen hat, ist hier die Genehmigungsfiktion - wie oben dargelegt - nicht eingetreten.

Die Kläger haben jedoch einen Anspruch auf Erteilung der denkmalrechtlichen Genehmigung gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 DSchG (i. d. F vom 21.11.1996). Danach ist die Genehmigung zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen (oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt, was hier ausscheidet). Der Senat hat sich in der Ortsbesichtigung davon überzeugt, dass die (errichtete) Stützmauer und die beantragte Bushalle den Eindruck des Kulturdenkmals tatsächlich nicht wesentlich beeinträchtigen. . . . Vom Standort der geplanten Bushalle ist das Kulturdenkmal überhaupt nicht zu erkennen. Die Blickachse . . . wird . . . nicht unterbrochen. Die Wirkung des Kulturdenkmals auf seine Umgebung wird - zusammengefasst - durch die Maßnahmen nicht wesentlich beeinträchtigt, zumal sich die Vorhaben völlig im Einklang mit der Bebauung an der Straße „A. . . .“ befinden. . . .

Anmerkung D. J. Martin

1. Denkmalschutz durch Verfahren. Zunehmend werden die deutschen Denkmalschutzgesetze im Zuge der Bestrebungen um Verwaltungsvereinfachung, Deregulierung und Beschleunigung ergänzt. Nur ein Beispiel hierfür ist die Konzentration nach unterschiedlichen Gesetzen parallel durchzuführender Genehmigungsverfahren in einem einzigen Verfahren bei einer einzigen Behörde. Die meisten Denkmalschutzgesetze haben dies zumindest für das Verhältnis von Baugenehmigung und denkmalrechtlicher Genehmigung geregelt. Die Wege sind unterschiedlich: Zum Teil enthält die Baugenehmigung die denkmalrechtliche Genehmigung, zum Teil werden beide Genehmigungen nur zusammengefasst; in jedem Einzelfall ist die Rechtslage genau zu prüfen. Das Urteil hat dies in beispielgebender Weise getan und präzise differenziert.

2. Zur Beschleunigung führen die Bau- und Denkmalschutzgesetze zunehmend Genehmigungsfiktionen ein. Beispiel hierfür ist auch die jüngste Ergänzung des DSchG von Sachsen-Anhalt vom 9.2.2001, GVBl. S. 50; siehe hierzu den Kommentar von Martin/Ahrenschorf/Flügel, 2001. Politik und Gesetzgeber setzen die Denkmalbehörden damit zum Teil unter völlig unangemessenen Zeitdruck. Kein Wunder, dass die Verwaltungskunst oft dazu führen muss, dass Genehmigungen ohne Prüfung vorsorglich einfach abgelehnt werden, weil eine fachliche Prüfung der oft komplizierten Sachlage an Kulturdenkmälern in der kurz bemessenen Frist der zweistufig aufgebauten Denkmalverwaltung (Untere Denkmalschutzbehörde und Fachamt) nicht möglich ist. Den Behörden kann nur zu höchster Sorgfalt im Umgang mit den oft kaum durchschaubaren Fristen und Fiktionen geraten werden, damit nicht unversehens Eingriffe als genehmigt gelten und Entschädigungsansprüche nach VwVfG bei der Rücknahme oder Amtshaftungsansprüche entstehen. *(Martin)*