

Leitsätze

- 1. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung bei der Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmälern besteht jeweils nur nach Maßgabe der Kriterien des einschlägigen Haushaltsjahres. Aus einer früheren Vergabepaxis lässt sich kein Anspruch auf deren Beibehaltung ableiten. Es bedarf lediglich eines sachlichen, am Zweck der Zuwendung ausgerichteten Grundes für die neue Vergabepaxis. Auch wenn die Vergabe von Punkten für Wiederholungsanträge kein sachlich unzulässiges Vergabekriterium darstellte, hinderte es nicht an dessen Aufgabe. Es mangelt diesem Kriterium an einer denkmalpflegerischen Rechtfertigung. Es orientiert sich nicht an der denkmalpflegerischen Wertigkeit der innerhalb des Zuwendungsjahres hinsichtlich einer Förderung im Wettbewerb stehenden Maßnahmen. Vielmehr stellt es eine bloße Billigkeitserwägung dar.**
- 2. Im Rahmen seiner Zuwendungspraxis steht es einem Regierungspräsidenten frei, eine Zuschussaufgabe auf solche Maßnahmen zu beschränken, bei denen die Zwecksetzung einer effektiven Förderung am besten erreicht wird. Voraussetzung ist nur, dass die Behörde hierbei von sachorientierten Zweckmäßigkeitserwägungen ausgeht. Diese sind auch dann nicht zu beanstanden, wenn es für deren Richtigkeit keinen objektiven Maßstab gibt. Maßgebend für die gerichtliche Kontrolle der Ermessensentscheidung ist allein, ob der Entscheidung sachwidrige Gründe zugrunde liegen. Dies schließt die Befugnis ein, Kriterien für das jeweilige Haushaltsjahr an einer möglichst effektiven Mittelverwendung neu auszurichten.**

Zum Sachverhalt (vereinfacht)

Der Kl. begehrt einen Zuschuss zur Instandsetzung seines Kulturdenkmals, den die Bekl. ablehnte. Sie ermittelt die den Kreis der in einem Haushaltsjahr förderfähigen Maßnahmen für Denkmäler u. a. anhand eines Punktesystems. Das VG verpflichtete die Bekl. zur Neuverbescheidung des klägerischen Antrags, die Berufungsinstanz entschied genauso.

Aus den Gründen

Die zulässige Berufung der Bekl. ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht zu einer Neuverbescheidung des klägerischen Zuwendungsantrages verpflichtet. Die Beweisaufnahmen haben nicht die Überzeugung begründen können, dass die seinerzeitige Verwaltungspraxis auf eine Nichtberücksichtigung des Kriteriums „Wiederholungsantrag“ geändert wurde und dem Kl. zu Recht die mit dessen Berücksichtigung einhergehende Zusatzpunktzahl von 0,5 vorenthalten wurde. Bei der sich dann ergebenden Punktzahl von 9,5 hätte der Kl. hingegen - auch nach

Darstellung des seinerzeit zuständigen Regierungspräsidiums Dresden - zu dem Kreis der berücksichtigungsfähigen Antragsteller gehört. Ob deshalb nur eine anteilige Berücksichtigung des – hinzutretenden – klägerischen Antrages oder die Nichtberücksichtigung eines anderen Antragstellers veranlasst gewesen ist, steht im Ermessen der Bewilligungsbehörde, so dass diese nur zu einer Neubescheidung verpflichtet werden kann.

Gem. § 8 Abs. 2 DSchG trägt der Freistaat zu der in § 8 Abs. 1 DSchG ausgesprochenen Erhaltungspflicht der Eigentümer von Denkmälern durch Zuschüsse nach Maßgabe der dafür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bei. Diese Regelung beschränkt sich auf die Ermächtigung, durch den Haushaltsplan bereitgestellte Mittel zu gewähren, begründet aber keinen an Dritte gerichteten Anspruch auf Gewährung solcher Zuschüsse (SächsOVG vom 17. 9. 2001 EzD 4 Nr. 6 mit Anm. Eberl). Erfolgt die Vergabe von Haushaltsmitteln durch eine Entscheidung, die eine Behörde im Rahmen des gesetzlich festgelegten Zweckbindungszwecks nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen hat und wird dieses Ermessen durch eine Verwaltungsvorschrift gebunden, kann diese Vergabeentscheidung nur insoweit überprüft werden, ob sie den Anspruch eines Antragstellers auf Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 Sächsische Verfassung verletzt oder den Rahmen einer gesetzlichen Zweckbindung missachtet. Im Fall einer Ermessensentscheidung folgt aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz die Verpflichtung der Behörde, Vergleichbares nicht ohne vernünftigen Grund ungleich oder Ungleiches nicht ohne einen solchen Grund gleich zu behandeln. Zulässig sind insbes. solche Erwägungen, die in Ansehung nur begrenzter Haushaltsmittel darauf abstellen, dass nur solche Maßnahmen bezuschusst werden, die entspr. der Zweckbestimmung der Zuwendung eine bestimmte Wertigkeit haben (SächsOVG a. a. O.).

Für die Verteilung der Haushaltsmittel enthält § 8 Abs. 2 DSchG keine näheren Kriterien. Diese ergeben sich aus der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von sächsischen Kulturdenkmälern und zur Aus- und Fortbildung der Denkmalpflege (VwV-Denkmalförderung) vom 20. 12. 1996 (Sächs ABl. 1997, 1088) sowie der Vorläufigen Verwaltungsvorschrift zu § 44 der Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung (Vorl. VV zu § 44 SÄHO) vom 29. 9. 1999 (SächsAbl., Sonderdruck Nr. 10, 309).

Die hieraus folgenden Kriterien hat das Regierungspräsidium Dresden für die Vergabep Praxis in nicht zu beanstandender Weise durch einen standardisierten Bewertungsbogen umgesetzt (SächsOVG, a. a. O., Rn. 20). Auf dessen Grundlage hat das Vorhaben des Kl. mit einer Bewertung von 9 Punkten für das Haushaltsjahr 2001 die für eine Vergabe angesetzte Mindestpunktzahl von 9,5 Punkten verfehlt. Entgegen der Auffassung der Bekl. ist hingegen für die Nichtberücksichtigung des Kriteriums „Wiederholungsantrag“ kein sachlicher Grund ersichtlich, insbesondere nicht in Gestalt einer geänderten Verwaltungspraxis.

Anzumerken ist, dass das Regierungspräsidium Dresden dem Grunde nach zu einer Änderung seiner Zuwendungspraxis berechtigt gewesen ist. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung besteht jeweils nur nach Maßgabe der Kriterien des einschlägigen Haushaltsjahres. Aus einer früheren Vergabep Praxis lässt sich kein Anspruch auf deren Beibehaltung ableiten. Es bedarf lediglich eines sachlichen, am Zweckbindungszweck ausgerichteten Grundes für die neue Vergabep Praxis. Dieser Grund hätte hier gegeben sein können. Auch wenn die Vergabe von 0,5 Punkten für

Wiederholungsanträge in Ansehung einer möglichen Gesamtpunktzahl von 27 Punkten kein sachlich unzulässiges Kriterium darstellte (vgl. Sächs OVG a. a. O.) hinderte es das Regierungspräsidium Dresden nicht an dessen Aufgabe. Es hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es diesem Kriterium an einer denkmalpflegerischen Rechtfertigung mangelt. Es orientiert sich nicht an der denkmalpflegerischen Wertigkeit der innerhalb des Zuwendungsjahres hinsichtlich einer Förderung im Wettbewerb stehenden Maßnahmen. Vielmehr stellt es eine bloße Billigkeitserwägung in Bezug auf die Person des Antragstellers dar.

Es lässt sich jedoch auf Grundlage der Beweisaufnahmen nicht feststellen, dass das Kriterium „Wiederholungsantrag“ in der ständigen Verwaltungspraxis jedenfalls bis zum hier maßgeblichen Haushaltsjahr 2001 aufgegeben worden ist. Die bereits im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgetretenen Zweifel konnten nicht ausgeräumt werden. Vielmehr wurden sie bestätigt.

Die Beweisaufnahme hat zu der Überzeugung geführt, dass der seinerzeitige Abteilungsleiter im Regierungspräsidium Dresden, ..., die Weisung erteilt hat, auf das Kriterium des Wiederholungsantrages zu verzichten. Zweifel an der diese Weisung bestätigenden Aussage des Herrn ... vor dem Senat bestehen nicht. Unklar geblieben ist lediglich der Zeitpunkt der Weisungserteilung. Glaubhaft ist die Aussage des Herrn ..., dass die Entscheidung wegen ihres grundsätzlichen Charakters vor dem jeweiligen Förderjahr getroffen wurde, mithin bis spätestens Herbst 2000 für das Förderjahr 2001. Ein späterer Zeitpunkt kommt nicht in Betracht, da Herr ... im September 2001 das Regierungspräsidium Dresden verlassen hat. Nicht feststellen ließ sich hingegen, dass diese Weisung zu einer tatsächlichen Änderung der ständigen Verwaltungspraxis – jedenfalls für das hier maßgebliche Haushaltsjahr 2001 – geführt hat. Bereits Herr ... berichtete davon, dass er im Rahmen der Unterschriftsleistung unter Förderbescheide festgestellt habe, dass seine Weisung teilweise nicht befolgt worden war. Die Zeugin ..., seinerzeit zuständige Sachgebietsleiterin im Regierungspräsidium Dresden, konnte nicht angeben, dass sie eine positive Kenntnis davon hatte, dass das Kriterium „Wiederholungsantrag“ auf die Weisung des Herrn ... nicht mehr angewandt wurde. Vielmehr könne sie nicht ausschließen, dass dieses Kriterium im Einzelfall von anderen Mitarbeitern nach wie vor angewandt wurde. Der Zeuge ..., Gebietsreferent beim Landesamt für Denkmalpflege und ab Februar 1997 bis zuletzt Februar 2009 bei der Bepunktung von Förderanträgen mitwirkend, gab an, dass nach seiner Erinnerung das Kriterium „Wiederholungsantrag“ auch im Jahr 2001 angewandt worden sei. Auf Nachfrage bekräftigte er, im Rahmen seiner Mitwirkung an Bepunktungsrunden auch Zusatzpunkte für Wiederholungsanträge vergeben zu haben. Nach seiner Erinnerung sei das Kriterium des Wiederholungsantrages auch in den letzten Jahren noch angesprochen worden. Auf der Grundlage dieser Aussagen lässt sich nicht die Überzeugung von einer jedenfalls schon im Jahre 2001 durchgängig geänderten Verwaltungspraxis gewinnen. Teilweise ist das Kriterium schon vor der in Angriff genommenen Änderung der Verwaltungspraxis nicht angewandt worden, so die Zeugin ... für die von ihr geübte Verwaltungspraxis, und teilweise ist das Kriterium noch bis in die jüngste Zeit bei der Bepunktung von Förderanträgen berücksichtigt worden, so der Zeuge Aus der Zeugenaussage des im vorhergehenden Termin einvernommenen Mitarbeiters der unteren Denkmalschutzbehörde bei der Bekl. ergibt sich nichts anderes.

Eine gegenteilige Überzeugung kann aus den zum Beleg seiner Auffassung vom Regierungspräsidium Dresden vorgelegten Verwaltungsvorgängen zu anderen Bewilligungsverfahren nicht gewonnen werden. Diese bilden nur einen Ausschnitt

aus der Bewilligungspraxis des Regierungspräsidium Dresden und lassen zudem nicht stets erkennen, ob es sich bei den Anträgen um Wiederholungsanträge handelt.

Die Beweisaufnahme hat zudem nichts für die Behauptung des Bekl. erbracht, dass es sich bei dem Antrag des Kl. schon nicht um einen Wiederholungsantrag im Sinne der Verwaltungspraxis des Regierungspräsidiums Dresden gehandelt habe.

Schriftliche Festlegungen zur Definition dieses Begriffes sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Die Zeugin ..., als langjährige Sachgebietsleiterin, hat hierzu die Aussage gemacht, dass es keine allgemeinen Kriterien für den Begriff des Wiederholungsantrages gegeben hat. Der Bewertungsbogen sei niemals inhaltlich in Hinblick auf dieses Kriterium untersetzt worden. Gegenteilige Erkenntnisse liegen dem Senat nicht vor. Ausgehend vom allgemeinen Sprachgebrauch und der Identität des Objektes wie der noch gegebenen zeitlichen Nähe zwischen den beiden Anträgen spricht nichts dagegen, hier mit dem Kl. für seinen Antrag aus dem Jahre 2000 von einem Wiederholungsantrag auszugehen.

Das VG hat im Übrigen bereits zutreffend darauf hingewiesen, dass der Ablauf des Haushaltsjahres für den Anspruch des Kl. unschädlich ist (vgl. auch SächsOVG, Urt. v. 6. 5. 2008 1 B 299/06).

Im Hinblick auf den geltend gemachten Anspruch des Kl. auf eine bessere Bepunktung seines Antrags aus sonstigen Gründen weist der Senat auf folgendes hin:

Im Rahmen seiner Zuwendungspraxis steht es dem Bekl. frei, eine Bezuschussung auf solche Maßnahmen zu beschränken, bei denen die Zwecksetzung einer effektiven Förderung am besten erreicht wird. Voraussetzung ist nur, dass die Behörde hierbei von sachorientierten Zweckmäßigkeitserwägungen ausgeht. Diese sind auch dann nicht zu beanstanden, wenn es für deren Richtigkeit keinen objektiven Maßstab gibt. Maßgebend für die gerichtliche Kontrolle der Ermessensentscheidung des Bekl. ist allein, ob der Entscheidung sachwidrige Gründe zugrunde liegen (SächsOVG, a. a. O.). Dies schließt die Befugnis des Bekl. ein, seine Kriterien für das jeweilige Haushaltsjahr an einer möglichst effektiven Mittelverwendung neu auszurichten.

Die Beurteilung der Wertigkeit des klägerischen Kulturdenkmals (I Nr. 1 des Bewertungsbogens) dürfte das Regierungspräsidium Dresden zutreffend vorgenommen haben. Hierzu hat er ausgeführt, dass im Jahre 2001 nur solche Denkmale eine Bewertung von mehr als zwei Punkten erhalten hätten, die eine überregionale Bedeutung aufwiesen. Die fachkundige Bewertung im Zuwendungsverfahren durch je einen Vertreter der unteren und der höheren Denkmalschutzbehörde mit dem Ergebnis einer nur lokalen Bedeutung seines Denkmals hat der Kl. nicht in Frage stellen können. Aus dem von ihm in Bezug genommenen Schreiben der Bekl. vom ... lässt sich eine überregionale Bedeutung seines Denkmals nicht ableiten. In diesem führt deren Stadtplanungs- und Bauaufsichtsamt aus, dass an der Erhaltung des Denkmals ein öffentliches Interesse bestehe, weil das Haupthaus in ... eines der wenigen Gebäude der Übergangszeit zwischen Biedermeier und Eklektizismus repräsentiere. Damit stellt die Bewertung gerade auf eine lokale Bedeutung des Denkmals ab.

Die Beurteilung der Maßnahme als – lediglich – denkmalpflegerisch notwendig, jedoch kurzfristig aufschiebbar (I Nr. 2.3 des Bewertungsbogens) dürfte ebenfalls nicht sachwidrig sein. Vordergründig verwundert diese Bewertung allerdings. Bei dem vorhergehenden Antrag zu dem gleichen Objekt hatte das Regierungspräsidium

Dresden die im Wesentlichen identischen Maßnahmen noch als „zwingend erforderlich, da starke Substanzverluste“ (I Nr. 2.2. des Bewertungsbogens) eingestuft. Anhaltspunkte für eine Verbesserung des Erhaltungszustandes durch Zeitablauf bestehen nicht. Maßgeblich bleibt hingegen, ob die Bewertung der Notwendigkeit der Maßnahme für das Haushaltsjahr 2001 zutreffend gewesen ist. Hierfür spricht zunächst, dass die Beurteilung auch von dem mit dem Objekt vertrauten Vertreter der unteren Denkmalschutzbehörde der Bekl. getroffen wurde. Diese Einschätzung ist auf der Grundlage der vom Kl. für die Bewilligung der Zuwendung eingereichten Unterlagen nachvollziehbar. Ungeachtet eines geltend gemachten desolaten Zustandes findet dort ein – wie später geltend gemacht – kritischer Zustand des Daches keine Erwähnung. Ein Beleg für eine starke Dachschädigung lässt sich auch den vom Kl. vorgelegten Fotos nicht entnehmen.

Die im Berufungsverfahren geltend gemachte Gefährdung der Statik durch Fundamentschäden und Rissbildung haben in den Antragsunterlagen insoweit Erwähnung gefunden, als dort auf Rissbildungen hingewiesen wurde. Das Regierungspräsidium Dresden hat hierzu zutreffend darauf hingewiesen, dass Rissbildungen an alten wie an neuen Gebäuden nicht selten vorkommen und nicht notwendig auf unaufschiebbare Maßnahmen hindeuten. Nach den Antragsunterlagen sollte eine Sanierung der Risse „soweit notwendig und möglich“ erfolgen. Dies spricht dafür, dass auch nach Auffassung des Kl. seinerzeit noch nicht fest stand, ob und in welchem Umfang die vorgefundenen Risse einer dringenden Sanierung bedurften. Die vorgelegten Fotos lassen deren Notwendigkeit ebenfalls nicht erkennen. Letztlich spricht auch der Aufschub der Sanierung durch den Kl. um mehrere Jahre gegen eine besondere Dringlichkeit der Maßnahmen.

Die Bewertung der Maßnahmen als „teilweise erneuernd“ i. S.v. Ziffer I. Nr. 3.3 des Bewertungsbogens dürfte zutreffend sein. Mit dem VG ist davon auszugehen, dass die Methode des Regierungspräsidiums Dresden, eine Maßnahme als „teilweise erneuernd“ einzustufen, wenn die Kosten für die erneuernden Maßnahmen diejenigen für die Erhaltung der Originalsubstanz übersteigen, sachlich gerechtfertigt ist. Dem VG dürfte hingegen nicht in der Auffassung zu folgen sein, dass hierbei nur diejenigen Kosten zueinander ins Verhältnis gesetzt werden können, die durch den Umgang mit der vorhandenen Substanz entstehen. Es spricht vielmehr Überwiegendes dafür, auch die Kosten für die Ergänzung verlorener Originalteile oder für den Rückbau der das Erscheinungsbild beeinträchtigenden Bauteile hierbei zu berücksichtigen. Bereits sprachlich stellt der Begriff der „Erneuerung“ darauf ab, ob die Maßnahme unter Beibehaltung alter Substanz und ihrer Ertüchtigung erfolgt oder ob neue Bauteile hinzutreten. Neu sind die Bauteile auch für den Fall, dass sie ohne Ersetzung von alten Bauteilen realisiert werden. Soweit die in diesem Sinne erneuernden Maßnahmen der Wiedergewinnung der ästhetischen Wirkung des Kulturdenkmals dienen, finden sie Berücksichtigung bei der Zusatzbewertung nach Ziffer 5 des Bewertungsbogens. Diese Praxis des Regierungspräsidium Dresden erscheint auch sachlich gerechtfertigt. Es hat zu Recht darauf verwiesen, dass dem Erhalt und der Bewahrung der vorhandenen historischen Substanz von Kulturdenkmälern ein besonders hoher Stellenwert zukommt (§ 1 Abs. 1, § 12 Abs. 1 Nr. 2 DSchG). Dies lässt es sachlich gerechtfertigt erscheinen, Ergänzungen oder Erneuerungen von Teilen eines Kulturdenkmals niedriger zu bewerten als Reparaturen oder Konservierungen. Dies schließt die Praxis des Regierungspräsidium Dresden nicht aus, im Rahmen der Zusatzbewertung nach II. des Bewertungsbogens – erstmals – die Wiedergewinnung der ästhetischen Wirkung des Kulturdenkmals durch die in Rede stehenden Maßnahmen zusätzlich zu

berücksichtigen. Eine Minderbewertung der Maßnahme im Hinblick auf die Bewahrung (!) des Denkmalwertes nach I. Nr. 3 des Bewertungsbogens stellt diese Vorgehensweise nicht dar. Denn diese stellt nach der Verwaltungspraxis nicht auf durch die Maßnahme bewirkte Verluste der Originalsubstanz, sondern auf den Umfang ihrer Erhaltung ab.

Hiervon ausgehend hat das Regierungspräsidium Dresden zutreffend lediglich die Reparatur der Natursteingewände, die Aufarbeitung der Haustür, wie die Reparatur des Dachgerüsts als nicht erneuernde Maßnahme angesehen, was ein deutliches Überwiegen von erneuernden Maßnahmen ergibt. Aus dem vom Kl. angeführten Schreiben des Landesamtes für Denkmalpflege vom ..., demnach die Aufarbeitung ca. 150 Jahre alter Fenster an einem Kulturdenkmal eine erhaltende Maßnahme darstellt, folgt nichts anderes. Insoweit steht die Maßnahme „Ergänzung innerer Vorsatzfenster“ in Rede. Diese Maßnahme hatte hingegen nicht die Aufarbeitung vorhandener Substanz sondern die Fertigung neuer Vorsatzfenster nach altem Vorbild zum Gegenstand. Aus dem vom Kl. weiterhin angeführten Schreiben der Unteren Denkmalschutzbehörde der Bekl. vom 6. 12. 2002 ergibt sich lediglich, dass der Vertreter der Denkmalschutzbehörde die farbliche Gestaltung des Kl. Denkmals für äußerst geglückt hält. Für das Verhältnis von erneuernden und erhaltenden Maßnahmen gibt dieses Schreiben nichts her.

...