

Leitsatz

Die Frage, ob die Erhaltung eines Denkmals zumutbar ist oder nicht, orientiert sich nicht am für einen privaten Eigentümer geltenden Maßstab, wenn die betroffene Eigentümerin als GmbH vom Bund zu 100 % getragen wird.

Sächsisches Oberverwaltungsgericht
Urteil vom 17.4.2016 – 1 A 265/14 –
Rechtskräftig
Veröffentlicht in Juris, EzD

Zum Sachverhalt

Die Kl., eine von der Bundesrepublik Deutschland zu 100 % gehaltene Gesellschaft mit beschränkter Haftung, ist mit der Sanierung ökologischer Altlasten im Braunkohlebereich auf dem Gebiet der jungen Bundesländer betraut. Sie wird finanziert vom Bund und diesen Bundesländern mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern. Die Kl. ist mitunter Projektträgerin für Maßnahmen im Interesse der Folgenutzung von früheren Bergbauflächen. Mit der Klage begehrt sie eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung zum Abbruch eines Wasserturms, der sich innerhalb des Geländes eines Abschlussbetriebsplans befindet. Im Verfahren führte das Landesamt für Denkmalpflege aus, dass der Antrag aus denkmalschutzrechtlicher Sicht nicht zustimmungsfähig sei. Der Turm sei ein bedeutendes Kulturdenkmal aus der Industriegeschichte der Region und habe Seltenheitswert. Seine Konstruktion mit einem kugelförmigen Wasserbehälter auf der sich verjüngenden Stahlkonstruktion sei ungewöhnlich; zumindest in Sachsen seien ähnliche Wassertürme nicht bekannt. Erstinstanzlich obsiegte die Kl., in der Berufungsinstanz unterlag sie dagegen.

Aus den Gründen

Die zulässige Berufung ist begründet. Die Klage der Kl. ist zwar zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Klage liegen vor; insbesondere steht der Kl. das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis zur Seite. Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt nicht deshalb, weil die Kl. bereits im Besitz der begehrten Abbruchgenehmigung wäre und demzufolge für sie eine auf Erteilung einer solchen Genehmigung gerichtete Klage mit keinem Nutzen verbunden wäre. Insbesondere war vor Erlass des in Rede stehenden Versagungsbescheids eine Genehmigungsfiktion nach § 13 Abs. 4 SächsDSchG nicht eingetreten. (...)

2. Die Kl. hat keinen Anspruch auf Erteilung der beantragten denkmalrechtlichen Genehmigung zum Abbruch des Turms, dem unstreitig die Eigenschaft eines Kulturdenkmals im Sinne des § 2 Abs. 1 SächsDSchG zukommt. Der Bescheid des Beklagten vom 6. Februar 2008 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids der damaligen Landesdirektion Leipzig vom 17. Dezember 2010 ist im Ergebnis rechtmäßig und verletzt die Kl. nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SächsDSchG darf ein Kulturdenkmal nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde zerstört oder beseitigt werden, wobei die Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung der Abrissgenehmigung gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 5 SächsDSchG nicht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde steht, sondern es sich dabei um eine gebundene Entscheidung handelt (Senatsurteil v. 19. Januar 2016 – 1 A 275/14 – zur Veröffentlichung vorgesehen). Ein Anspruch auf die Erteilung einer Abbruchgenehmigung besteht nur, wenn dem die Erhaltungspflicht aus § 8 Abs. 1 SächsDSchG nicht entgegensteht. Der Eigentümer eines Kulturdenkmals hat dieses danach pfleglich zu behandeln und im Rahmen des Zumutbaren denkmalgerecht zu erhalten und zu schützen.

Die denkmalrechtliche Erhaltungspflicht findet für einen privaten Denkmaleigentümer im Hinblick auf die durch das Denkmalschutzgesetz erfolgte Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums i. S. v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 31 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf ihre Grenze im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Senat angeschlossen hat (Senatsurt. v. 24.9. 2015, EzD Nr. 2.2.5 Nr. 38; Senatsurt. v. 10.6.2010, EzD 1.1 Nr. 32 im Anschluss an BVerfG, Beschl. v. 2.3.1999, EzD 1.1 Nr. 7), ist die Erhaltung eines Kulturdenkmals für einen privaten Eigentümer unzumutbar, wenn selbst ein dem Denkmalschutz aufgeschlossener Eigentümer von diesem keinen vernünftigen Gebrauch machen und es auch nicht veräußern kann, so dass die Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt und aus dem Eigentumsrecht eine Last wird, die der private Eigentümer allein im öffentlichen Interesse zu tragen hat, ohne dafür die Vorteile einer privaten Nutzung genießen zu können (BVerfG, a.a.O.; ebenso BVerwG, B. v. 7.2.2002, EzD 2.2.6.1 Nr. 23). Gemeinden können sich als „Teil der staatlichen Verwaltung“ (BVerfG, B. v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 – SächsVBl. 2015, 58, 63) jedoch nicht auf das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 31 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf berufen. Der Landesgesetzgeber hat vor dem Hintergrund der Staatszielbestimmung von Art. 11 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf, wonach Denkmale unter dem Schutz und der Pflege des Landes stehen, den Gemeinden ausdrücklich die in § 1 Abs. 1 SächsDSchG definierte Aufgabe zugewiesen, Kulturdenkmale „im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit“ zu schützen und zu pflegen. Diese Formulierung geht über die der allgemeinen Erhaltungspflicht aus § 8 Abs. 1 SächsDSchG („im Rahmen des Zumutbaren“) hinaus und führt zu einer im Vergleich zu privaten Eigentümern gesteigerten denkmalschutzrechtlichen Erhaltungspflicht (ebenso für das dortige Landesrecht: ThürOVG, U. v. 16.1.2008, EzD 2.2.5 Nr. 32; VGH BW, U. v. 29.6.1992 – 1 S 2245/90 – juris Rn. 35; ausdrücklich anders das Landesrecht in Sachsen-Anhalt: OVG LSA, B. v. 29.1.2008, EzD 2.2.5 Nr. 28). Allerdings ist einer Gemeinde im Grundsatz nicht völlig verwehrt, sich auf eine Unzumutbarkeit des Erhalts eines Kulturdenkmals zu berufen. Denn sie kann sich im Hinblick auf die ihr vom Landesgesetzgeber in § 1 Abs. 2 Satz 1 SächsDSchG übertragene Aufgabe, Denkmale im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit zu schützen und zu pflegen, auf die von Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 82 Abs. 2, Art. 84 Abs. 1 SächsVerf garantierte Selbstverwaltungsgarantie und insbesondere auf ihre

kommunale Finanzhoheit berufen. Eine Verletzung derselben ist anzunehmen, wenn die durch die Aufgaben des Denkmalschutzes verursachte Bindung von Haushaltsmitteln der Gemeinde dazu führt, dass sie ihre eigenen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann (vgl. Senatsurt. v. 10. Oktober 2013 – 1 C 4/12 – juris Rn. 21 [zum Fachplanungsrecht]). Da § 1 Abs. 2 Satz 1 SächsDSchG für die Übertragung der Aufgaben der Denkmalpflege ausdrücklich die Einschränkung enthält, dass die Gemeinden diese nur „im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit“ zu erfüllen haben, ist diese dahingehend auszulegen, dass eine Unzumutbarkeit der Erhaltung eines Kulturdenkmals dann vorliegt, wenn sie zu einer Verletzung der Finanzhoheit führt (vgl. zum dortigen Landesrecht: ThürOVG a. a. O.).

Im vorliegenden Fall steht dem Anspruch auf Erteilung der Abbruchgenehmigung die Erhaltungspflicht der Kl. entgegen. Die Frage, ob der Kl. die Erhaltung des Turms zumutbar ist oder nicht, orientiert sich dabei vorliegend nicht am – für die privaten Eigentümer grundsätzlich geltenden Maßstab. Zwar ist die Kl. als GmbH eine juristische Person des Zivilrechts. Jedoch ist sie als öffentliches Unternehmen zu qualifizieren, das sich nicht in einer grundrechtstypischen Gefährdungslage befindet, weil sie vom Bund zu 100 % getragen wird (vgl. VGH BW, U. v. 29.6.1992 – 1 S 2245/90 – juris, Rn. 35). Ein Fall, in dem auch einem öffentlichen Unternehmen die Erhaltung eines Kulturdenkmals unzumutbar ist, ist vorliegend nicht gegeben. Bei der Frage, ob einem öffentlichen Unternehmen die Erhaltung eines Unternehmens zumutbar ist oder nicht, können die Maßstäbe, die für Gemeinden gelten, nur ein erster Anhaltspunkt sein. Dies gilt jedenfalls für solche Unternehmen, die in der Bundes- oder Landesverfassung nicht genannt sind. Solche Unternehmen können sich nicht – wie die Gemeinden – auf Rechtspositionen wie die Selbstverwaltungsgarantie und die Finanzhoheit berufen. In den Blick zu nehmen sind die Umstände des je besonderen Falls. Hierbei kommt den Fragen, welche Aufgaben das betroffene Unternehmen hat und welche Finanzierungsquellen vorhanden sind, eine maßgebliche Bedeutung zu. Nur wenn die Prognose gerechtfertigt ist, dass das betroffene Unternehmen bei Annahme einer Erhaltungspflicht seine Aufgaben nicht mehr weiter wahrnehmen könnte oder der Gesellschafter das Unternehmen nicht mehr weiter betreiben würde, ist ihm die Erhaltung eines Kulturdenkmals nicht zumutbar. So liegt hier der Fall indessen nicht. Dies ergibt sich aus Folgendem:

Die Kl. wurde am 9. August 1994 von der Treuhandanstalt als Gesellschaft für den Auslauf- und Sanierungsbergbau in den Braunkohleregionen der Lausitz und Mitteldeutschlands gegründet. Die letzten Produktionsstätten des Braunkohlenbergbaus der Kl. wurden Ende 1999 außer Betrieb genommen. Zu den Aufgaben der Kl. gehören: Mitwirkung bei den notwendigen Entscheidungen zur Wiedernutzbarmachung der vom Bergbau in Anspruch genommenen Flächen sowie Betreiben des Sanierungsbergbaus als bergrechtlich verantwortliche Projektträgerin incl. Planung, Ausschreibung, Vergabe, Kontrolle und Abnahme der Sanierungsarbeiten mit dem Ziel der Beendigung der Bergaufsicht. Ferner ist sie zuständig für die Verwertung und Vermarktung der für Folgenutzungen aufbereiteten Liegenschaften mit dem Ziel der Wiedereingliederung in die Natur- und Wirtschaftskreislauf und der Ansiedlung von Arbeitsplätzen. Schließlich erstellt sie Abschlussbetriebspläne für ehemalige Betriebsanlagen des Braunkohlebergbaus und ist Projektträgerin im Auftrage der Länder für nachnutzungsorientierte Projekte.

Die Sanierungsaufgaben der Kl. werden vorwiegend aus den Mitteln von Bund und Ländern sowie in der Vergangenheit auch aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Bis Anfang September 2015 wurden rund 10.000 Mio. Euro zur Finanzierung der Rechtsverpflichtungen in der Braunkohlesanierung aufgewendet. Anfang der 1990er Jahre wurden die Aufwendungen für die Altlasten des auf die Bundesrepublik Deutschland übergegangenen Verpflichtungen des Braunkohlenbergbaus mit 16.300 Mio. Euro beziffert (Stand: 09/2015). Nach dem 4. ergänzendes Verwaltungsabkommen zum Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten über die Finanzierung der Braunkohlesanierung haben Bund und Länder für die Sanierung der Altlasten in der Braunkohle für die Jahre 2013 bis 2017 einen Finanzrahmen von insgesamt 1.229,6 Mio. € festgelegt (vgl. § 1 des Abkommens). Für Maßnahmen im Rahmen der Rechtsverpflichtungen der Kl. steht für die Jahre 2013 bis 2017 ein Finanzrahmen von 770 Mio € bereit (vgl. § 2 des Abkommens).

Im Übrigen haben Bund und Länder mit § 4 des angesprochenen Abkommens ein nachnutzungsorientierten Instrument der Regionen entwickelt. Hierdurch soll auch der Einsatz finanzieller Mittel auch zur Erreichung eines Folgenutzungsstandards ermöglicht werden. Über § 4 des ergänzenden Abkommens konnten auch Landesmittel bereit gestellt werden, um Baudenkmäler aus dem Braunkohlenabbau zu erhalten. Bekannte Beispiele dieses Engagements der Akteure der Braunkohlesanierung sind in Mitteldeutschland Ferropolis, die Stadt aus Eisen, auf der bei Gräfenhainichen gelegenen Halbinsel am Gremminer See, die Maschinenhalle Braunsbedra im Geiseltal und der Bergbau-Technik-Park am Störnthaler See südlich von Leipzig. In der Lausitz haben diesen Status Orte wie die Brikettfabrik Louise bei Domsdorf, die Biotürme der früheren Kokerei Lauchhammer, das Besucherbergwerk AFB 60 am Bergheider See und die heute als Industriemuseum fungierende Energiefabrik Knappenrode.

Hiervon ausgehend ist eine Prognose fernliegend, dass die Verpflichtung der Kl. zur Erhaltung des Turms zur Beendigung ihrer Aktivitäten oder zur Gefährdung ihrer Aufgabenerfüllung führte. Dies gilt umso mehr im Hinblick auf die zu erwartenden Sanierungskosten. Diese wurden von einem von der Gemeinde Deutzen konsultierten Gutachter im Jahre 2012 auf 368.900 € geschätzt (vgl. Gerichtsakte S. 299 R); eine Machbarkeitsstudie aus dem Jahre 2008 gab für verschiedene Nutzungsvarianten Kosten zwischen 520.000 € bis 987.000 € an (Gerichtsakte S. 309 R). Soweit bei Erhaltung des Turms das Turmgrundstück der Kl. an Wert einbüßt oder sich die Verkaufsmöglichkeiten reduzieren, kann dies kein anderes Ergebnis begründen.