

Beitrag Wolfgang Eberl Stand 2015

Bayerisches Denkmalschutzgesetz

Art. 16 Betretungs- und Auskunftsrecht

(1) Die Denkmalschutzbehörden und das Landesamt für Denkmalpflege sind berechtigt, im Vollzug dieses Gesetzes Grundstücke auch gegen den Willen der Betroffenen zu betreten, soweit das zur Erhaltung eines Bau- oder Bodendenkmals oder eines eingetragenen beweglichen Denkmals dringend erforderlich erscheint.

(2) Eigentümer und Besitzer von Bau- und Bodendenkmälern und von eingetragenen beweglichen Denkmälern und sonstige Berechtigte sind verpflichtet, den Denkmalschutzbehörden und dem Landesamt für Denkmalpflege alle zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Erläuterungen zu Art. 16

1. Betretungsrecht

1

Abs. 1 räumt allen Denkmalschutzbehörden (Art. 11 Abs. 1 bis Abs. 3) und dem LfD, nicht dagegen den Heimatpflegern, das Recht ein, im Vollzug des DSchG Grundstücke auch gegen den Willen des Eigentümers und der sonstigen Berechtigten zu betreten. Die dem Art. 54 Abs. 2 S. 4 BayBO ähnliche Bestimmung ist erforderlich, weil das Denkmalschutzgesetz nicht nur im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens angewendet wird (vgl. Art. 6 Abs. 3). Bei der Verpflichtung des Betroffenen, das Betreten von Immobilien ohne seine Zustimmung zu dulden, gegen die sich ein Denkmaleigentümer nicht durch ein „Hausverbot“ gegen Denkmalpfleger zur Wehr setzen kann, sind zwei Gruppen von Fällen zu unterscheiden.

- Art. 16 Abs. 1 enthält die Voraussetzungen, unter denen Angehörige der dort genannten Behörden berechtigt sind, Grundstücke zu betreten, die nicht frei zugänglich sind.
- Das Recht, fremde Wohnungen zu betreten, hängt von weiteren, noch engeren Voraussetzungen ab, da nach dem Grundgesetz (Art. 13 Abs. 1) die Unverletzlichkeit der Wohnung zu den Grundrechten gehört.

2

a) Abs. 1 ermöglicht i. Verb. m. Art. 24 auch das Betreten von Wohnungen. Als **Wohnung** i. S. des Art. 13 GG (und entsprechend i. S. des Art. 106 Abs. 3 BV) sind nach Maunz-Dürig-Herzog (RdNr. 10 zu Art. 13 GG) alle nicht allgemein zugänglichen Räume anzusehen, die zur Stätte des Aufenthalts oder des Wirkens von Menschen gemacht werden; auch Nebenräume und angrenzendes umschlossenes freies Gelände (z. B. Gärten) gehören dazu. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung kann unter den Voraussetzungen des Art. 13 Abs. 3 GG zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne

Personen beschränkt werden. Weitere Eingriffe und Beschränkungen nach Abs. 3 sind zulässig, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, und überhaupt, soweit überragende Gesichtspunkte des Gemeinwohls dies erfordern, weil alle Grundrechte unter dem ungeschriebenen Vorbehalt stehen, dass ihre Ausübung sich den Erfordernissen des Gemeinwohls unterordnen muss (vgl. Maunz-Dürig-Herzog, RdNr. 22 a zu Art. 13 GG; ähnlich Meder, RdNr. 4 zu Art. 106 BV). Zu beachten ist aber dann in besonderem Maße der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit. Nach dem B des BVerwG vom 7.6.2006 4 B 36.06, BauR 2006, 1460 = EzD 2.2.7 Nr. 6 fällt das bauaufsichtliche Betreten und Besichtigen einer Wohnung in den Anwendungsbereich des Art. 13 Abs. 3 GG; es ist keine Durchsuchung i. S. des Art. 13 Abs. 2.

2a

b) Im Übrigen fällt das **Betreteten von Grundstücken** nicht unter den Schutz der Wohnung. Das Betretungsrecht richtet sich hier allein nach dem DSchG (s. auch VG Düsseldorf B vom 5.3.2004 9 L 288/04, EzD 2.2.7 Nr. 4). Zulässig ist demnach bei Erfüllung der Voraussetzungen des Abs. 1 nicht nur das Betreten von land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken, sondern auch von nicht allgemein zugänglichen Gebäuden, die derzeit nicht (mehr) zum Aufenthalt oder zum Wirken von Menschen dienen, also insbesondere von aufgegebenen oder aus anderen Gründen leerstehenden/ungenutzten Gebäuden. Das VG Köln hat im U vom 11.12.1990 14 K 4563/89 EzD 2.3.2 Nr. 4 m. Anm. Eberl ein möglicherweise über das Gesetz hinausgehendes Betretungsrecht zur Durchführung von Probebohrungen zum Zwecke des Nachweises der Existenz eines Bodendenkmals anerkannt. In RP ist ein Betretungsrecht der Denkmalfachbehörde zum Zwecke der Unterbindung einer bereits begonnenen Raubgrabung nach Fossilien anerkannt worden (VG Mainz U v. 22.5.1992 2 K 284/91, EzD 2.3.3 Nr. 5).

3

Das **Betretungsrecht** nach Abs. 1 ist beim Vollzug des DSchG nicht ohne weiteres gegeben, sondern (sofern nicht der Berechtigte dem Betreten seines Grundstücks zugestimmt hat) nur, wenn das Betreten eines Grundstücks zur Erhaltung eines Bau- oder Bodendenkmals oder eines eingetragenen beweglichen Denkmals dringend erforderlich erscheint. Die Fassung des Gesetzes will erreichen, dass vor allem in eiligen Fällen nicht erst umfangreiche Überlegungen und Untersuchungen angestellt werden müssen, ob sich nicht die Erhaltung des Denkmals auch ohne Betreten des Grundstücks ermöglichen ließe. Wenn sich der Sachverhalt, ohne dass zusätzliche zeitraubende Ermittlungen angestellt werden, so darstellt, dass bei objektiver Abwägung der Umstände das Betreten des Denkmalgrundstücks zur Erhaltung eines Bau- oder Bodendenkmals oder eines eingetragenen beweglichen Denkmals dringend erforderlich erscheint, ist das Recht aus Abs. 1 gegeben. Z. B. ist dies dann der Fall, wenn feststeht, dass zur Erhaltung eines Baudenkmals rasch Maßnahmen getroffen werden müssen, der Eigentümer sich aber weigert, solche Maßnahmen durchzuführen, und eine konkrete Anordnung nach Art. 4 Abs. 3 erst nach einer vom Eigentümer verweigerten Begehung getroffen werden kann. Insbesondere werden Gutachten des LfD in solchen Fällen ohne genaue Besichtigung auch von innen regelmäßig nicht erstattet werden können. Dagegen gibt Abs. 1 kein Recht zum Betreten eines Grundstücks gegen den Willen des Berechtigten (nur) zum Zweck der listenmäßigen Erfassung oder der wissenschaftlichen Inventarisierung des Denkmals.

S. zur Anfertigung „amtlicher“ **Fotografien** VG München B vom 9.11.2012 M 11 S 12.5132, juris EzD 2.2.7 Nr. 9 (Berechtigung der Denkmalschutzbehörden, im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 ein Baudenkmal außen und innen zu besichtigen und die dabei getroffenen Feststellungen durch Fotografien zu dokumentieren); zur Anfertigung von Fotos für private (geschäftliche) Zwecke s. BGH U vom 17.12.2010 V ZR 45/10, NJW 2011, 759 = EzD 7.10 Nr. 20 (das ausschließliche Recht zur Anfertigung und Auswertung von Fotos steht dem Grundstückseigentümer zu, soweit diese Abbildungen von seinem Grundstück aus gefertigt wurden. Keine Verpflichtung der Stiftung Berliner Schlösser, die Anfertigung und Verwertung zu gewerblichen Zwecken unentgeltlich zu gestatten).

4

Das Betreten ist kein Verwaltungsakt, sondern ein Realakt. Das Recht aus Abs. 1 ist kraft Gesetzes gegeben; einer Duldungsanordnung bedarf es grundsätzlich nicht (vgl. Simon/Busse, Erl. 9 zu Art. 83 BayBO; OVG BE B vom 24.11.1987 2 S 51/87, DÖV 1988, 385). Lassen die Betroffenen das Betreten ihres Grundstücks aber nicht zu, so kann die Durchsetzung des Rechts nur durch einen an den sich weigernden Eigentümer gerichteten, wohl regelmäßig nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar zu erklärenden Verwaltungsakt erfolgen (s. dazu auch VG Düsseldorf B v. 5.2.2004 9 L 288/04, EzD 2.2.7 Nr. 4), durch den der Eigentümer verpflichtet wird, das Betreten des Grundstücks (einmal oder mehrmals) durch Vertreter einer, ggf. mehrerer der in Abs. 1 genannten Behörden zu dulden (so regelmäßig bei der zwangsweisen Durchsetzung des Wohnungsbetretungsrechts nach Art. 83 BayBO BayVGH U vom 10.4.1986 2 B 85 A.630, BayVBI 1987, 21 = EzD 2.2.7 Nr. 2). Ggf., d. h. wenn sie die Ausübung des Rechts aus Abs. 1 nicht zulassen wollen, ist der Verwaltungsakt an weitere Berechtigte statt oder neben dem Eigentümer zu richten. Zur Frage, an wen eine Verfügung zu richten ist, s. a. VG Düsseldorf B vom 11.10.2005 11 L 1849/05, EzD 2.2.7 Nr. 5. Auch wenn der Sachverhalt des dem B des BVerfG vom 5.5.1987 1 BvR 1113/85, NJW 1987, 2500 = EzD 2.2.7 Nr. 3, zugrundeliegenden Falles (gerichtliche Anordnung des Betretens einer Wohnung im Rahmen eines zwischen dritten Personen schwebenden Zivilprozesses) nicht mit den Fällen des Art. 16 Abs. 1 vergleichbar ist, wird doch der Grundgedanke dieser Entscheidung, dass das Betretungsrecht auf eine die Belange des Wohnungsinhabers möglichst schonende Weise auszuüben ist, auch der Anwendung des Art. 16 Abs. 1 zugrunde zu liegen sein. Vorherige Anhörung des Betroffenen erscheint im Hinblick auf Art. 28 VwVfG geboten.

Zuständig zum Erlass dieser Verwaltungsakte ist nach Art. 11 Abs. 4 die Untere DSchBehörde, und zwar auch dann, wenn die Höhere oder die Oberste DSchBehörde zum Betreten des Grundstücks ermächtigt werden soll. Die Vollstreckung eines solchen Verwaltungsaktes erfolgt nach Art. 29 ff. VwZVG. In Eilfällen kann nach Art. 34 S. 1 VwZVG unmittelbarer Zwang auch angewendet werden, wenn eine Vollstreckung mit den sonst zulässigen Zwangsmitteln nicht versucht wurde. Die Bestimmung gehört in den Bereich der Sozialbindung des Eigentums; Ausgleichsansprüche löst die Verwirklichung des Rechts des Abs. 1 nicht aus.

2. Auskunftspflicht

5

Nach Maßgabe des Abs. 2 besteht eine Verpflichtung, den dort genannten Behörden hinsichtlich aller geschützten Denkmäler auf Verlangen **alle** zum Vollzug des Denkmalschutzgesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Die Behörden haben einen Rechtsanspruch auf Erteilung dieser Auskünfte, z. B. bei Durchführung der listenmäßigen Erfassung der unmittelbar durch das DSchG geschützten Denkmäler nach Art. 2 oder bei deren Inventarisierung (Art. 12 Abs. 2 S. 3 Nr. 3), beim Erlass von Anordnungen nach Art. 4 Abs. 2, Abs. 3, Art. 5 S. 6, bei Entscheidungen nach Art. 6 (auch wenn sie im Baugenehmigungsverfahren erfolgen), in den Fällen des Art. 15 usw. Nach BayVGH B vom 26.3.2007 1 CS 06.2678, BayVBl. 1008, 311 = EzD 2.2.3 Nr. 8, besteht eine Auskunftsverpflichtung bei Gegenständen, die aus einem Baudenkmal entfernt wurden, erst dann, wenn geklärt ist, dass es sich um den denkmalrechtlichen Vorschriften unterliegende Ausstattungstücke handelt (zu restriktiv).

Hinsichtlich beweglicher Denkmäler, die nicht zur Ausstattung eines Baudenkmals (Art. 1 Abs. 2 S. 2) gehören, besteht eine Auskunftsverpflichtung nur, soweit diese in das Verzeichnis der beweglichen Denkmäler (Art. 2 Abs. 2) eingetragen sind. Der Anspruch erstreckt sich z. B. auf Angaben über das Alter des Denkmals, frühere Restaurierungen, über die – vertraulich zu behandelnde, s. dazu Einl. Nr. 77/78 – wirtschaftliche Lage des Eigentümers, seine Einkünfte und seine Aufgaben und Verpflichtungen (dort wo, wie in Art. 4 und 5, die Entstehung von Pflichten an die Zumutbarkeit geknüpft ist, VG Frankfurt B vom 28.10.1980 IV/2 II 3710/80, HessVGRspr 82, 7; BayVGH B vom 25.9.1987 14 B 86.02814, EzD 2.2.7 Nr. 1, s. a. Kleeberg/Eberl RdNr. 255/6), allgemein über die Möglichkeiten des Eigentümers, sich an Sanierungsmaßnahmen finanziell zu beteiligen, bis zu der Frage, wohin z. B. geschützte Ausstattungstücke (Art. 1 Abs. 2 S. 1, S. 2) ohne Erlaubnis verbracht wurden, usw. Die Auskunftspflicht umfasst auch die Verpflichtung, Urkunden (einschließlich Plänen) zur Einsichtnahme vorzulegen.

Insbesondere sind in den Fällen, in denen die Gewährung oder die Höhe staatlicher Zuwendungen zu Instandsetzungsmaßnahmen von einer Entscheidung der Frage abhängt, welche Eigenleistungen dem Denkmaleigentümer zugemutet werden können, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenzulegen (BayVGH B vom 25.9.1987 14 B 86.02814, EzD 2.2.7 Nr. 1) und Nachweise hierüber vorzulegen; auf Grund des Abs. 2 kann der Nachweis dieser Verhältnisse z. B. durch Vorlage von vertraulich zu behandelnden (s. Einl. Erl. Nr. 77/78) Steuerbescheiden verlangt werden.

6

Verpflichtet zur Erteilung der Auskünfte sind (ohne dass das Gesetz eine bestimmte Reihenfolge vorschreibt) Allein-, Gesamthands- und Miteigentümer, unmittelbare und mittelbare Besitzer von Bau- und Bodendenkmälern (z. B. Mieter und Pächter) und von eingetragenen beweglichen Denkmälern, sowie sonstige Berechtigte, z. B. Inhaber von Grundpfandrechten oder von sonstigen dinglichen Rechten (etwa wenn es um die finanzielle Realisierbarkeit einer Nutzungsänderung oder einer Restaurierungsmaßnahme geht). Eigentümer und Besitzer von Bodendenkmälern (auch Raubgräber und Rechtsnachfolger eines Raubgräbers) sind im Hinblick auf Art. 8 Abs. 4, 9 zu allen einschlägigen Auskünften verpflichtet.

7

Werden Auskünfte entgegen Abs. 2 **verweigert**, so kann der nach dem Gesetz Verpflichtete, sofern sich die auskunftsberechtigte Behörde nicht die Auskünfte auf andere Weise, insbesondere von einem anderen Verpflichteten beschafft, wozu sie aber nicht verpflichtet ist, durch Verwaltungsakt der Unteren DSchBehörde (Art. 11 Abs. 4) zur Erteilung bestimmter Auskünfte verpflichtet werden. Bei der Vollstreckung eines solchen Verwaltungsakts ist Art. 32 VwZVG zu beachten, der bestimmt, dass bei unvertretbaren Leistungen, also bei Auskünften, die von anderen Personen nicht gegeben werden können, keine Ersatzvornahme angeordnet werden darf. Aus einer unberechtigten Verweigerung von Auskünften kann die zuständige Behörde aber andere Konsequenzen ziehen. So kann z. B. angenommen werden, dass für einen Denkmaleigentümer, der über seine wirtschaftliche Lage keine Auskünfte zu erteilen bereit ist oder der keine (ausreichenden) Nachweise darüber vorlegt, die Tragung der Kosten anstehender Instandsetzungsmaßnahmen zumutbar ist.