

Beitrag Wolfgang Eberl Stand 2015

Bayerisches Denkmalschutzgesetz

Art. 20 Enteignende Maßnahmen

(1) ¹Soweit der Vollzug dieses Gesetzes eine über den Rahmen der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes¹, Art. 103 Abs. 2 und Art. 158 der Verfassung²) hinausgehende Wirkung hat, ist dem Betroffenen nach den Vorschriften des Bayerischen Gesetzes über die entschädigungspflichtige Enteignung³ Entschädigung in Geld zu gewähren. ²Steuervorteile, die auf die Denkmaleigenschaft zurückzuführen sind, sind in allen Fällen in angemessenem Umfang auf die Entschädigung anzurechnen.

(2) ¹Die Kreisverwaltungsbehörde setzt auf Antrag des Betroffenen die Entschädigung fest. ²Die Vorschriften des Bayerischen Gesetzes über die entschädigungspflichtige Enteignung über die Festsetzung der Entschädigung gelten sinngemäß.

(3) ¹Ergeht auf einen neuen Antrag hin eine Entscheidung, die für den Entschädigungsberechtigten günstiger ist als die der Entschädigungsfestsetzung nach Absatz 1 zugrunde liegende Entscheidung, so ist in allen Fällen die Entschädigung auf die Höhe herabzusetzen, die der entstandenen Beeinträchtigung entspricht. ²Absatz 2 gilt entsprechend. ³Ein überzahlter Betrag ist zurückzuerstatten, soweit der Entschädigungsberechtigte noch bereichert ist.

Literatur:

Martin/Mieth/Spennemann, Die Zumutbarkeit im Denkmalrecht, 2014 (ausführliche Darstellung der wesentlichen Zumutbarkeitsprobleme und Auszüge aus der relevanten Rspr. seit 1999; Berechnungsbeispiele)

Erläuterungen zu Art. 20

I. Eigentumsbeschränkungen

1. Begriff

1

Für Eigentumsbeschränkungen enthält das Grundgesetz keine dem Art. 14 Abs. 3 (Enteignung) an Präzision vergleichbare Regelung, und das mit gutem Grund: Eigentumsbeschränkungen sind in unserem hoch technisierten und dicht besiedelten Land geradezu zahllos. Nach Voraussetzungen und Wirkungen wären sie kaum in einer Verfassung zu regeln. Das GG legt daher nur fest (Art. 14 Abs. 1 S. 2), dass Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt werden.

¹ BGBl. FN 100-1

² BayRS 100-1-S

³ BayRS 2141-1-I

Das BVerfG hat den Schutz von Kulturdenkmälern als legitimes gesetzgeberisches Anliegen und Denkmalpflege als eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang bezeichnet. In seinem vielfach veröffentlichten Beschluss vom 2.3.1999 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 = DÖV 1999, 870 = NJW 1999, 2877 = BayVBl. 2000, 588 = EzD 1.1. Nr. 7 unterscheidet das Gericht zwischen Enteignung (nur Entziehung oder Belastung von Eigentum) und Eigentumsbeschränkungen (alle anderen Beschränkungen des Eigentums), die aber auch auf gesetzlicher Grundlage nur erlassen werden dürfen, wenn sie verhältnismäßig/für den Betroffenen zumutbar sind (oder zumutbar gemacht werden können). Das DSchG erfasst in Art. 20 Eigentumsbeschränkungen (mit der für die Zeit seines Erlasses zutreffenden, heute durch die Entscheidung des BVerfG überholten Bezeichnung „enteignende Maßnahmen“).

1a

Bei Eigentumsbeschränkungen (Art. 14 Abs. 1 S. 2, Art. 20 GG; s. auch Art. 103 Abs. 2, Art. 158 BV) behält der Eigentümer sein Eigentum; er kann aber mit seiner Sache nicht mehr so verfahren, wie das durch §§ 903 ff. BGB den Eigentümern allgemein gestattet ist; er wird in der Privatnützigkeit seines Eigentums eingeschränkt.

Ein Teil der Eigentumsbeschränkungen ergibt sich unmittelbar aus Gesetzen (**Legalbeschränkung**, z. B. § 35 BauGB), der größere Teil aus Entscheidungen im Gesetzesvollzug (**Administrativbeschränkung**). (BVerfG B vom 2.3.1999 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 = EzD 1.1 Nr. 7; BVerwG B vom 11.4.1990 4 B 65, 89, DÖV 1989, 860 = EzD 5.1 Nr. 2.) **Maßgebend** ist nach der Entscheidung des BVerfG **nicht die Rechtsform der Beschränkung, sondern allein ihr Inhalt (Belastung des Eigentümers)**. S. a. BayVGH U vom 8.10.1990 14 B 89, 320, EzD 5.1 Nr. 11; BVerwG U vom 27.5.1993 7 C 33, 92, NVwZ 1994, 577 = EzD 7.4 Nr. 2; OVG SL U vom 20.11.1998 2 A 269/08, NVwZ-RR 1009, 461 = EzD 2.2.6.1 Nr. 38; BayVerfGH E vom 17.3.1999 Vf. 23-VI-98, BayVBl. 1999, 368 = EzD 2.2.6.2 Nr. 15; BVerwG vom 6.3.2000 6 B 79/99, EzD 1.1 Nr. 8; HessVGH B vom 31.5.2002 4 UZ 2336/00, EzD 1.1 Nr. 10.

2. Sozialpflichtigkeit

2

Art. 14 Abs. 2 enthält einen weiteren Grundsatz der Eigentumsordnung „Eigentum verpflichtet“. Damit ist die **Sozialbindung/Sozialpflichtigkeit** des Eigentums festgelegt. Nicht jede Beschränkung der Privatnützigkeit ist eine eigentumsrechtlich beachtliche Eigentumsbeschränkung. In einem Land, das ständig von (notwendigen und nicht notwendigen) Initiativen beeinflusst wird, haben Eigentümer, zumal Grundeigentümer, und in verstärktem Maße die Denkmaleigentümer, nicht unerhebliche Beschränkungen ihres Eigentumsrechts hinzunehmen, und zwar in nicht wenigen Fällen ohne Ausgleich. So werden z. B. die Beschränkungen durch das Baurecht, auch wenn sie die Rentabilität beschränken, allgemein als Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums angesehen (BVerwG B vom 11.4.1989 4 B 65/89, DÖV 1989, 680 = EzD 5.1 Nr. 2; s. a. Art. 103 BV).

3. Privatnützigkeit. Zumutbarkeit

3

Es gibt aber Beschränkungen des Eigentums, die die Ausübung des dem Denkmaleigentümer im BGB eingeräumten Eigentumsrechts in wesentlichen Teilen

unmöglich machen. Ohne seine Entscheidung auf bestimmte Fallgruppen zu beschränken, hat das BVerfG im B vom 2.3.1999 (Ziff. C II 1 d) deutlich darauf hingewiesen, dass das Eigentum nicht nur in seinem Bestand, sondern auch in seiner Privatnützigkeit geschützt ist. Eigentum soll ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen; dies ist ein Grundmotiv für den Eigentumsschutz. Zur **Privatnützigkeit** gehört die grundsätzliche **Verfügungsbefugnis**, d.h. die Möglichkeit für den Eigentümer, von seiner Sache einen vernünftigen **Gebrauch** zu machen und sie auch zu vernünftigen Bedingungen zu **veräußern**. Das BVerfG stellt nicht darauf ab, auf welche Weise es zu Eigentumsbeschränkungen kommt. Entscheidend ist allein die Beschränkung der Privatnützigkeit des Eigentums.

Dort, wo für ein Eigentum keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht, so dass selbst ein dem Denkmalschutz aufgeschlossener Eigentümer von einem Baudenkmal keinen vernünftigen Gebrauch mehr machen und es praktisch auch nicht veräußern kann, ist die Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt. Derartige Eigentumsbeschränkungen können regelmäßig **nicht** mehr als **verhältnismäßig** angesehen werden; sie sind für den Betroffenen **unzumutbar**.

4

Der Beschluss hatte über die Frage der Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung des DSchG RP zu entscheiden. Er richtet sich dementsprechend an den Gesetzgeber. Die Verwaltung spricht der Beschluss nur insoweit an, als sie verpflichtet wird, bei der Aktualisierung von Eigentumsbeschränkungen mindestens dem Grunde nach zu entscheiden, ob dadurch ein Ausgleichsanspruch (s. u. RN 12) entsteht.

Ohne dass dies ausdrücklich ausgesprochen worden wäre (weil in einem Verfahren über die Verfassungsmäßigkeit einer Gesetzesbestimmung nicht notwendig), sind diese Grundsätze (Privatnützigkeit, Verhältnismäßigkeit) in gleicher Weise für die ausführende Verwaltung maßgebend und verbindlich. Sie gelten nicht nur bei Eingriffen (Anordnungen, Ablehnung von Erlaubnisansträgen), sondern auch bei der Erfüllung der im DSchG ausgesprochenen Pflichten des Denkmaleigentümers (Erhaltung, Nutzung). Auch in diesen Fällen kommt es entscheidend darauf an, ob die Privatnützigkeit des Eigentums (nahezu) vollständig beseitigt und damit der Eigentümer unverhältnismäßig beeinträchtigt wird. Kommt es im Einzelfall nicht zu einer solchen Beeinträchtigung, dann ist die Eigentumsbeschränkung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zulässig, weil der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht verletzt ist.

5

Der Vollzug der Denkmalschutzgesetze führt nicht nur zu unverhältnismäßigen Eigentumsbeeinträchtigungen, sondern in großem Umfang zu Eigentumsbeschränkungen, die Inhalt und Schranken des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S.2 GG) auf zulässige Weise festlegen. Der Zweck der Denkmalschutzgesetze würde nicht erreicht, wenn Denkmäler nur unter Zuhilfenahme öffentlicher Mittel unverändert erhalten werden könnten. Die Auffassungen der Länder stimmen darin überein, dass eine Eigentumsbeschränkung (regelmäßig) dann zumutbar ist, wenn sich ein Objekt/Denkmal trotz Nutzungs- und Veränderungsbeschränkungen künftig „selbst trägt“, d. h. wenn Erträge und Gebrauchsvorteile voraussichtlich die Kosten der untersagten oder angeordneten Maßnahme übersteigen und Dauerverluste auf absehbare Zeit nicht zu erwarten sind. (S. etwa DSchG RP § 2 Abs. 2). Bei Beschränkungen der Verfügungsbefugnis kann es auf den durch die Ablehnung einer Genehmigung entgehenden Gewinn ankommen.

4. Verhältnismäßigkeit

6

Eine Beschränkung auf wirtschaftliche Aspekte (ein „Verbot“ „roter Zahlen“ in der Bilanz) ist weder im GG vorgeschrieben, noch verlangt sie der eingehend begründete Beschluss des BVerfG. Der Beschluss sagt nicht, dass die Zumutbarkeitsgrenzen immer überschritten sind, wenn der Eigentümer eigenes Vermögen einsetzen muss. Es ist allerdings in allen Fällen auf **Verhältnismäßigkeit** zu achten. Der Beschluss hat an diesen Verfassungsgrundsatz erinnert, der zu den tragenden Elementen des Rechtsstaats gehört (Begründung Ziff. C I 2), und der auch dann vorrangig gilt, wenn im Denkmalschutzgesetz keine oder eine nur auf wirtschaftliche Gesichtspunkte abstellende Zumutbarkeitsklausel existiert.

S. dazu OVG NW B vom 22.8.2007 10A 3453/06, BRS 71, 202 = NVwZ-RR 2008, 306 = NWVBl. 2008, 18 = EzD 5.1 Nr. 13 (Begrenzung der Instandhaltungs- und Instandsetzungspflicht durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). **Alle konkreten Umstände des Einzelfalls sind zu berücksichtigen**, insbesondere alle für den Eigentümer erreichbaren Möglichkeiten, wirtschaftliche Belastungen zu reduzieren. Nicht die gleichen Renditeerwartungen; für den Eigentümer aber auch nicht zumutbar, die Erhaltung des Denkmals langfristig und dauerhaft aus seinem übrigen Vermögen zu finanzieren. Je nach den Umständen des Einzelfalls kann die Beschränkung einer Erhaltungsanordnung auf Sicherungsmaßnahmen infrage kommen, ohne den denkmalfachlichen Idealzustand zu erreichen. Eigentümer muss Nutzungskonzept vorlegen, aus dem sich die behauptete Unzumutbarkeit ergibt. Wird nicht vorgelegt, dann kann die Denkmalbehörde eine Erhaltungsanordnung auf der Grundlage einer notwendig groben Prognose treffen (s. auch Erl. Nr. 19 ff. zu Art. 4).

5. Wirtschaftliche Zumutbarkeit

7

Die Denkmalschutzgesetze von sieben Ländern (HH, NI, RP, SH, SL, ST und TH) enthalten Klauseln, die, ohne immer genau das Gleiche zu sagen oder zu wollen, Zumutbarkeit mit **wirtschaftlicher Zumutbarkeit** gleichsetzen und damit einen für den Gesetzgeber und für die ausführende Verwaltung bequemeren Weg gehen; dies ist jedoch eine ungenügende Berücksichtigung des Art. 14 Abs. 2 GG und des darauf aufgebauten Beschlusses des BVerfG (Ziff. C II 1 a). Man könnte fast auf den Gedanken kommen, die Absicht einiger Gesetzgeber könnte darin gelegen haben, Denkmaleigentümer vor den härteren Vorschriften des Grundgesetzes zu bewahren und Auseinandersetzungen zu vermeiden. Nach einem Beschluss des BVerfG vom 1.7.2009 7 B 50/08, NWVBl. 2010, 15 = EzD 1.1 Nr. 25, soll es den Ländern gestattet sein, hinter den Anforderungen des Art. 14 GG zurückzubleiben – angesichts des vom BVerfG betonten hohen Rangs der Gemeinwohlaufgabe Denkmalerhaltung und unter den Aspekten der Art. 3 und 20 Abs. 3 GG bedenklich.

Auf eine **Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit** wird man, auch wenn es darauf nicht entscheidend ankommen muss, trotzdem meistens nicht verzichten können, weil sich die **Zumutbarkeitsprüfung** auf alle möglicherweise relevanten Gesichtspunkte zu erstrecken hat. Dabei sollte man sich im Klaren sein, dass alle zukünftige Entwicklungen einbeziehenden Schätzungen auch bei großer Sorgfalt und umfassenden Kenntnissen des Schätzenden immer mit Unsicherheiten belastet sind. Es gibt nicht wenige Gründe, die für oder gegen die Zumutbarkeit einer

Eigentumsbeschränkung sprechen, wie der BayVGH in dem Urteil vom 18.10.2010 hervorgehoben hat, auch wenn sie nur im Rahmen des Ermessens relevant sind (s. dazu unten Erl. 13a, 13c), zumal wenn man mit dem BVerfG die gesteigerte Sozialbindung der Denkmäler beachtet und Denkmalerhaltung als eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang ansieht.

Wo die Grenze der wirtschaftlichen Zumutbarkeit im Einzelfall verläuft, ist Gegenstand zahlreicher Gerichtsentscheidungen in allen Ländern. Ausgangspunkt für die Überlegungen und Berechnungen ist immer der Betrag, der auf den verpflichteten Eigentümer unter dem Strich entfällt.

6. Wirtschaftlichkeitsberechnung. Kostenvergleichsberechnungen

8

Zunächst ist immer eine **Wirtschaftlichkeitsberechnung** aufzustellen, auch wenn sie nur eine von den Grundlagen für die zu treffende Entscheidung sein kann. In die Wirtschaftlichkeitsberechnung einzubeziehen sind die Finanzierungskosten der (gewünschten, untersagten) Maßnahmen. Dazu gehören auch die **Kosten des denkmalpflegerischen Mehraufwands**. Die normalen Instandhaltungs-/Instandsetzungskosten muss der Denkmaleigentümer so wie jeder andere Hauseigentümer selbst tragen. Die durch **vernachlässigten Bauunterhalten** entstandenen/entstehenden Kosten sind dem sich mit der Erfüllung seiner Pflichten im Rückstand befindenden Denkmaleigentümer zuzurechnen; sie führen nicht zur Unzumutbarkeit. S.a. HessVGH B vom 18.1.2006 9 TG 3162/05, EzD 2.2.56 Nr. 15.

Mit Zumutbarkeitsklauseln allein sind die Probleme nicht gelöst und auch nicht ausreichend zu lösen. Die Rspr. ist nicht einheitlich: OVG NW B vom 12.1.1999 10 B 2574/98, EzD 2.2.5 Nr. 3 (angemessenes Verhältnis zwischen Aufwendungen und tatsächlich realisiertem Nutzwert erforderlich); BayVGH U vom 29.7.2007 1 B 00.3474, BayVBl. 2008, 141 = 1.1 Nr. 18 (Umfang der wirtschaftlichen Zumutbarkeit hängt auch vom Umfang der Erfüllung der Mitwirkungspflichten des Eigentümers ab). S. BW VGH U vom 11.11.1999 1 S 413/99, BRS 62, Nr. 220 = EzD 2.2.5 Nr. 8 (Zumutbarkeit der Erhaltung/Sanierung ist anhand einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu prüfen. OVG ST U vom 15.12.2011 2 L 152/08, juris = EzD 2.2.6.1 Nr. 47 (objektive Wirtschaftlichkeitsberechnung in Bezug auf das Schutzobjekt); BayVGH U vom 4.9.2012 2 ZB 11.587, juris = EzD 2.2.6.1 Nr. 48 (Anforderungen an die Wirtschaftlichkeitsberechnung; VG München U vom 25.4.2002 M 11 K 01.3201, EzD 2.2.6.1 Nr. 18 (Sanierungsaufwand in Höhe der vergleichbaren Neubaukosten ist nicht unverhältnismäßig, auch wenn dadurch keine hochwertige gewerbliche Nutzung ermöglicht wird. Kostenschätzung des Klägers für einen anspruchsvolleren Ausbau mit tiefgreifenden Eingriffen in die Substanz ist nicht ausschlaggebend). Die sog. Baukostenvergleichsberechnung ist nicht geeignet, die Zumutbarkeitsfrage zu beantworten); OVG ST B vom 29.1.2008 2 M 358/07, LKV 2008, 418 = 2.2.5 Nr. 28 (grundsätzlich Sache des Denkmaleigentümers, zur Glaubhaftmachung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit ein Nutzungskonzept vorzulegen; Anordnung einer das Denkmal minimal sichernden Erhaltungsmaßnahme kann zumutbar sein, wenn zukünftige Nutzung des Denkmals noch nicht abschließend geklärt ist); BW VGH U vom 10.5.1988 1 S 194/87, DÖV 1989, 79 = EzD 2.2.6.1 Nr. 8 (bei der Entscheidung über den Abbruch des Kulturdenkmals auch die mit der Erhaltung verbundenen „Folgelasten“ berücksichtigen; wenn sich abschätzen lässt, dass das Denkmal in seinem

derzeitigen Bestand nicht sinnvoll genutzt werden kann); in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einzubeziehen sind die Zinsen eines für die Instandsetzung aufgenommenen Darlehens (OVG NW B vom 12.1.1999 10 B 2574/98, EzD 2.2.5 Nr. 3; BW VGH U vom 11.1.1999, nicht hingegen die Tilgungsleistungen, da sie zu einer Werterhöhung des Objekts führen); OVG BE-BB, U. v. 17.9.2008 2 B 3.06, EzD 2.2.5 Nr. 33.

Die Einbeziehung von **Baukostenvergleichsberechnungen**, bei der die Sanierungskosten den Abbruch- und Neubaukosten gegenübergestellt werden, wird allgemein abgelehnt; sie gibt für die Frage, welche Belastung bei Versagung der Abbruchgenehmigung und damit bei der Sanierung des Gebäudes auf den Denkmaleigentümer zukommt, nichts her (BW VGH U vom 11.11.1999 1 S 413/99, BRS 62 Nr. 222 = EzD 2.2.5 Nr. 8). Nach dem U des BayVGH vom 18.10.2010 1 B 06.63, EzD 1.1 Nr. 30 kann die Zumutbarkeit der Erhaltung eines Denkmals nicht davon abhängig gemacht werden, ob ein Neubau wirtschaftlicher als ein instandgesetzter Altbau wäre. Damit wird allerdings die Frage ausgeblendet, ob die Kosten, die ein Eigentümer für einen Neubau aufzubringen bereit wäre, nicht zumindest in Relation zu den Kosten der Erhaltung des Denkmals gesetzt und dieser Umstand in der Ermessensbetätigung berücksichtigt werden könnte (hierzu Erl. Nr. 13c).

Das BayDSchG begrenzt die Pflichten zu Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in Art. 4 Abs. 1 bis 3 und in Art. 5 S. 6 auch die Nutzungsverpflichtung ausdrücklich durch Zumutbarkeitsklauseln, ohne die Zumutbarkeit zu definieren.

7. Zumutbarkeitskriterien

9

S. insgesamt WFKMS v. 14.1.2009, Anh. 5.

Die Prüfung der Zumutbarkeit **hat nach objektiven Kriterien** unter Berücksichtigung einiger subjektiver Umstände (v. a. Erwerbsumstände, Möglichkeit zur Erzielung von Steuervorteilen) zu erfolgen. Ob und wie eine Eigentumsbeschränkung unverhältnismäßig und damit für den Betroffenen unzumutbar ist, muss jeweils **im Einzelfall unter Berücksichtigung aller** (nicht nur der wirtschaftlichen) **Umstände** ermittelt und entschieden werden. Im Vollzug sind die maßgebenden Kriterien und ihre Bewertung nicht selten umstritten.

In der Praxis beschränken sich Behörden und Gerichte in den Zumutbarkeitsentscheidungen weitgehend auf eine Prüfung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Dabei werden außer dem Art. 14 Abs. 2 GG nicht selten Art. 103 Abs. 2 BV (Eigentumsordnung und Eigentumsgebrauch haben auch dem Gemeinwohl zu dienen) und auch der Rechtsstaatsgrundsatz des Art. 20 Abs. 3 GG (BVerfG B vom 2.3.1999 Ziff. C I 2) übersehen.

Allgemein werden als **zumutbar** angesehen

- die Eintragung in die Denkmalliste, auch bei beweglichen Denkmälern (Art. 2 Abs. 2),
- die Pflicht, das Betreten von Grundstücken in den Fällen des Art. 16 Abs. 1 zu dulden,
- die Pflicht zu Erteilung von Auskünften (Art. 16 Abs. 2).

8. Anordnungen

10

Die Zumutbarkeit spielt besonders eine Rolle bei Erhaltungs-, Instandsetzungs- und Sicherungsmaßnahmen. Dies gilt aber nicht für alle diese Entscheidungen. Bestimmte Entscheidungen, **Anordnungen** und Maßnahmen der Behörden lösen keine Ausgleichsansprüche aus, auch wenn sie die Zumutbarkeitsgrenze überschreiten sollten:

Bei Anordnungen, die als Folge ungenehmigter Handlungen des Denkmaleigentümers – im untechnischen Sinn – eine Art Sanktionscharakter haben (z. B. Wiederherstellung eines früheren Zustands, Rückgängigmachung von „Bausünden“ (Art. 15 Abs. 3)) spielt die Zumutbarkeitsgrenze keine Rolle; anderenfalls könnte der eigenmächtig handelnde Eigentümer nicht immer zur Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands veranlasst werden (VG Halle U vom 13.2.2002 2 A 340/99, EzD 2.2.6.3 Nr. 1; VG Halle U vom 26.4.2004 2 A 143/02, EzD 2.2.8 Nr. 22). Die Zumutbarkeitsgrenze spielt ferner keine Rolle bei Anordnungen zur Erhaltung/Wiederherstellung eines verkehrssicheren Zustands, insbesondere in Fällen vernachlässigten Bauunterhalts. Solche Anordnungen können/müssen ohne Rücksicht auf die Zumutbarkeit getroffen werden; denn jeder ist verpflichtet, sein Gebäude, auch wenn es ein Denkmal ist, so zu erhalten und ggf. so wieder herzustellen, dass davon keine Gefahren für Benutzer oder Dritte ausgehen, BVerwG B vom 11.4.1989 4 B 65.89 DÖV 1988, 860 = EzD 5.1 Nr. 2. S.a. OLG Karlsruhe B vom 19.12.1990 1 Ss 58/80, BauR 1991, 316 = EzD 2.2.8 Nr. 6).

9. Pflichten. Verpflichtete

11

Alle Denkmalschutzgesetze enthalten Pflichten für die Eigentümer zur Erhaltung/pfleglichen Behandlung/Instandhaltung/Instandsetzung ihrer Denkmäler; Diese Pflichten sind in allen Gesetzen durch eine Zumutbarkeitsklausel beschränkt.⁴ BB und RP stellen den Zumutbarkeitsbegriff detailliert, aber wohl (gleichfalls) nicht abschließend dar. Verpflichtet sind die in Art. 4 Abs. 1 und 2 aufgeführten Personen, soweit ihnen die Erfüllung der Pflichten zuzumuten ist. Tritt hinsichtlich eines Baudenkmals ein Fall der **Rechtsnachfolge** ein, so ist der Rechtsnachfolger verpflichtet, das ihm Zumutbare zu tun; für ihn muss eine neue Zumutbarkeitsprüfung durchgeführt werden. Kann für eine unverhältnismäßige Maßnahme aus welchen Gründen auch immer ein Ausgleich nicht gewährt werden, so darf eine Eigentumsbeschränkung nicht erfolgen; notfalls muss die nicht gebilligte Maßnahme unterbleiben; äußerstenfalls kommt die Enteignung in Frage.

II. Ausgleichsanspruch

1. Voraussetzungen

12

Entscheidend für die Entstehung eines **Ausgleichsanspruchs** ist immer nur die **Unverhältnismäßigkeit/Unzumutbarkeit** der Eigentumsbeschränkung (BVerfG B

⁴ BW § 6 BY Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 BE § 8 Abs. 1 BB § 7 Abs. 1 HB § 8 HH § 14 Abs. 4 HE § 11 MV § 6 NI § 7 Abs. 1 NW § 7 Abs. 1 RP § 2 Abs. 1 SL § 7 Abs. 1 SH § 11 SN § 8 ST § 9 Abs. 2 TH § 7 Abs. 1.

vom 2.3.1999 C II 2 a aa). Stehen Mittel für einen (finanziellen) Ausgleich nicht zur Verfügung, ist der die Eigentumsbeschränkung verursachende Verwaltungsakt rechtswidrig. Nach dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG) sind ausgleichslose Eigentumsbeschränkungen nur bei verhältnismäßigen/zumutbaren Eingriffen zulässig.

Ist eine Eigentumsbeschränkung **unzumutbar**, weil sie die Privatnützigkeit (nahezu) vollständig beseitigt und kann die Zumutbarkeit auch nicht hergestellt werden, dann bleibt, wenn nicht von dem Vorhaben abgesehen werden soll, die Möglichkeit, dem Betroffenen einen **Ausgleich** zu gewähren. Die Behörde muss bei ihren Entscheidungen beachten, ob durch ein Überschreiten der Zumutbarkeitsgrenze ein Ausgleichsanspruch entstehen kann (s. z. B. OVG RP B vom 30.7.1987 1 B 35/87, DÖV 1988, 433 = EzD 2.2.5 Nr. 12; OVG BE U vom 2.11.1989 2 B 6.87, BRS 150, 322 = EzD 2.2.8 Nr. 2; BW VGH B vom 25.3.2003 1 S 193/03, NJW 2003, 2550 = EzD 2.2.5 Nr. 14; VG Düsseldorf B vom 29.3.2004 9 L 359/04, EzD 2.2.5 Nr. 22; OVG ST B vom 29.1.2008 2 M 358/07, LKV 2008, 418 = EzD 2.2.5 Nr. 28). Art. 20, der in seiner Formulierung auf die Zeit vor dem Beschluss des BVerfG vom 2.3.1999 zurückgeht, wird trotz nicht übereinstimmenden Wortlauts der Überschrift („Enteignende Maßnahmen“) als eine ausreichende Rechtsgrundlage angesehen, da es sich, wie aus dem Gesetzestext hervorgeht, um Eigentumsbeschränkungen handelt. Die Bestimmung behandelt nicht die schon in Art. 18 geregelte Enteignung, wobei die Entschädigungsregelung (nunmehr Ausgleichsregelung) des BayEG nicht völlig deckungsgleich mit dem Inhalt des Beschlusses des BVerfG ist. Das BayObLG hat unter Bezugnahme auf das U des BGH vom 17.12.1992 III ZR 112/91, BGHZ 121, 73 = NJW 1993, 1255 = EzD 5.3 Nr. 2 schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass Nutzungsbeschränkungen keine Enteignung darstellen und dass die salvatorischen Entschädigungsklauseln im DSchG als Ausgleichsregelung im Rahmen der Inhaltsbestimmung des Eigentums auszulegen sind (BayObLG U vom 8.12.1998 2 Z RR 363/97, BayVGl. 1999, 251 = EzD 5.4 Nr. 2).

S. a.

- BVerfG B vom 2.3.1999 1 BvL 7/91 NVwZ 2000, 46 = EzD 1.1 Nr. 7 (bei unverhältnismäßigen/unzumutbaren Entscheidungen Rechtswidrigkeit einer entsprechenden Entscheidung ohne Festlegung eines Ausgleichs)
- VG Regensburg U vom 5.3.2002 K 01.1023, EzD 1.1 Nr. 9 m. Anm. Eberl (keine Zugleichentscheidung, da Belastung im entschiedenen Fall nicht unverhältnismäßig)
- OVG NI B vom 10.3.2003 1 LA 38/03, EzD 3.2 Nr. 33 (Sanierungsausgleichsbetrag bei Stadtsanierung für Grundstück mit Baudenkmal: Ausschlaggebend, ob die Denkmaleigenschaft den Eigentümer daran hindert, die sanierungsbedingte Erhöhung der Nutzbarkeit seines Grundstücks zu verwirklichen).

2. Verhältnismäßigkeit

13

Unzumutbare Eigentumsbeschränkungen muss der Eigentümer nicht ohne Ausgleich hinnehmen. Er hat die gesetzliche Erhaltungspflicht, soll aber nicht nur die Belastungen seines Denkmals tragen müssen. Nach dem Beschluss des BVerfG muss ein Ausgleich in allen Fällen unverhältnismäßiger (=unzumutbarer) Eigentumsbeschränkungen sichergestellt sein.

13a

a) Bei der Prüfung, ob eine Verpflichtung oder Maßnahme die Grenzen der Verhältnismäßigkeit/Zumutbarkeit überschreitet, sind nach dem Urteil des BayVGh vom 18.10.2010 1 B 06.63, EzD 1.1 Nr. 30 vor allem folgende Gesichtspunkte maßgebend:

- Bedeutung des Denkmals und Stellenwert im Vermögen des Eigentümers
- Wirtschaftlichkeit der Denkmalnutzung, Verhältnis von Aufwendungen/Kosten zu den Erträgen aus der künftigen Nutzung des Denkmals (auch durch den Denkmaleigentümer)
- (verbindlich) in Aussicht gestellte Zuschüsse/Zuwendungen
- zu erwartende Steuervergünstigungen.

13b

b) Vor allem bei Ensembles und sonstigen Mehrheiten sind nicht nur das im Streit stehende Objekt in die Überlegungen einzubeziehen, sondern die Gesamtheit der Umstände des Erwerbs des Denkmals und die Erhaltungs- und Nutzungspflichten durch den Eigentümer und die Überwachungspflichten durch die Denkmalschutzbehörde, die bisher beachtet worden sind.

13c

c) Folgende personenbezogene Umstände haben bei der Zumutbarkeitsermittlung nach dem Urteil des BayVGh unberücksichtigt zu bleiben:

- materielle Situation des Eigentümers
- Vermögensverhältnisse des Eigentümers, wobei es auch nach Maunz, BayVBl. 1983, 257/8 nicht ausgeschlossen ist, von einem vermögenden Eigentümer größere Anstrengungen zu verlangen als von wirtschaftlich schwachen Personen
- Kreditwürdigkeit
- Gesundheitszustand.

Diese Umstände können aber nach dem Urteil Eingang in die **Ermessenserwägungen** finden.

Entsprechendes dürfte für Alter, Familienverhältnisse, Fähigkeiten und Möglichkeiten zur Integration in das Erwerbs- und Wirtschaftsleben, und evtl. für Verhältnisse nach einem schon verbindlich geregelten Erbfall gelten, weiter auch für Aufwendungen, die ein Denkmaleigentümer für ein anderes, ihm gehörendes Denkmal erbracht hat mit der Folge, dass er für kürzere oder längere Zeit an weiteren Aktivitäten gehindert ist.

13d

d) Mit einem Teil dieser Kriterien und vor allem mit dem Hinweis auf die Möglichkeit, weitere Kriterien in die Ermessenserwägungen einzubeziehen, ist das Gericht über eine Beurteilung der Zumutbarkeit nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten – zu Recht – hinausgegangen.

3. Inhalt des Ausgleichsanspruchs

14

Der Anspruch richtet sich **nicht in erster Linie** auf eine **Geldleistung**, weil dem Anspruchsberechtigten sein Eigentum möglichst weitgehend und nutzbar erhalten bleiben soll. Als Ausgleichsleistungen können daher zunächst in Frage kommen z. B. Ausnahmen, Befreiungen, Abweichungen von baurechtlichen Vorschriften, Baurechtsverlagerung, denkmalrechtlich vertretbarer Umbau des Denkmals oder Teilabbruch statt Abbruch, Zulassung von Vorhaben an einem anderen Objekt des Denkmaleigentümers, erhöhte finanzielle Förderung.

4. Zugleich-Entscheidung

15

Über den Ausgleichsanspruch ist **mindestens dem Grunde nach** in dem den Eigentümer belastenden Verwaltungsakt zu entscheiden (so das BVerfG im Beschluss vom 2.3.1999 Ziff. C II 2 b cc). Diese Verbindung von belastendem Akt mit der grundsätzlichen Entscheidung über einen Ausgleichsanspruch bringt dem Eigentümer und dem Träger der entscheidenden Behörde Sicherheit. Mindestens im weiteren Verlauf des Verfahrens hat die für die Sachentscheidung zuständige Behörde auch über die Art (ggf. auch über die Höhe) des Ausgleichsanspruchs zu entscheiden. Gegen die Entscheidungen der Behörde ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Da es sich bei Fällen dieser Art um Eigentumsbeschränkungen handelt, gilt die Sonderregelung des Art. 14 Abs. 3 GG, die Streitigkeiten über die Höhe der Enteignungsentschädigung den Zivilgerichten zuweist, ebenso wenig wie Art. 159 S. 2 BV für Ausgleichsansprüche (sondern nur für Fälle einer „echten“ Enteignungsentschädigung). S. i. Ü. auch § 40 VwGO.

Ein **Übernahmeanspruch** ist im DSchG nicht enthalten. Er ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht geboten (BVerwG B vom 17.11.2009 7 B 25/09, EzD 5.4. Nr. 17).

5. Bodendenkmalgrundstücke

16

Für sie gelten keine anderen Vorschriften. Die sich aus den Art. 7, 8 und 9 ergebenden Pflichten und Anordnungen führen regelmäßig nicht zu unzumutbaren Beeinträchtigungen. Langfristige Unterbrechungen von erlaubnisfreien/erlaubten/genehmigten Arbeiten (z. B. Sand- und Kiesgewinnung) können aber für den Unternehmer unzumutbar sein, zumal wenn die Unkosten weiterlaufen und der Endtermin in weite oder ungewisse Ferne rückt. S.a. 6. Aufl. Erl. Nr. 26, 27 zu Art. 20.

S. weiter BGH U vom 10.12.1998 III ZR 233/97, JZ 1999, 571 = EzD 5.3. Nr. 7 (Anspruchsgrundlagen, wenn Baudenkmal durch Straßenbauarbeiten der öffentlichen Hand beschädigt wurde. [enteignender] Eingriff; nach dem später ergangenen Beschluss des BVerfG v. 2.3.1999 EzD 1.1 Nr. 7: unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkung. Möglicherweise richtiger: Anspruch aus §§ 823 ff. BGB).

III. Zumutbare/unzumutbare Eigentumsbeschränkungen. Fallgruppen mit Entscheidungen (in alphabetischer Reihenfolge)

1. Abbruch

17

- BW VGH U vom 10.5.1988 1 S 1949/87, DÖV 1989, 79 = EzD 2.2.6.1 Nr. 8 Genehmigungspflicht für Abbruch = Inhalts- und Schrankenbestimmung. DSchB muss Verhältnismäßigkeit prüfen, ggf. danach Ermessensentscheidung, ob unzumutbare Belastung durch Zuschüsse auszugleichen ist. Wirtschaftliche Belastung ist unzumutbar, soweit die Kosten der Erhaltung Bewirtschaftung nicht durch Erträge oder Gebrauchswert aufgewogen werden können. Entscheidung muss auch die mit der Erhaltung verbundenen „Folgekosten“ berücksichtigen, wenn Denkmal im bisherigen Zustand nicht sinnvoll genutzt werden kann).
- BayVGH U vom 15.12.1992 1 B 91.2581, EzD 2.2.6.1 Nr. 3 (bei einem landwirtschaftlichen Anwesen, das im Kern auf das 17. Jh. zurückgeht und für das Ortsbild bestimmend ist, kein Anspruch auf Abbruchgenehmigung; Ausgleich der Nachteile durch Einräumung größeren Baurechts. – Zur Ausübung des durch Art. 6 Abs. 2 S. 1 eingeräumten Ermessen)
- BayVGH U vom 22.7.1998 2 B 94.3895, BayVBl. 2000, 280 = EzD 1.1 Nr. 22 (grundsätzlich keine Berücksichtigung der Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit bei Entscheidung über Abbruchartrag – überholt)
- BW VGH U vom 11.11.1999 1 S 413/99, BRS 62 Nr. 220 = EzD 2.2.5 Nr. 8 (Baukostenvergleichsberechnung grundsätzlich nicht geeignet, die Zumutbarkeitsfrage zu beantworten; gibt für die Belastung des Eigentümers nichts her)
- OVG RP B vom 25.10.2001 1 A 11012/01, EzD 2.2.6.1 Nr. 14 (Verpflichtung zur Erteilung der Abbruchgenehmigung wegen vermeintlicher (!) Unzumutbarkeit der Erhaltung)
- OVG RP U vom 8.11.2001 1 A 11013/01, EzD 2.2.6.1 Nr. 15 (mangels Unzumutbarkeit keine Abbrucherlaubnis)
- OVG RP vom 26.5.2004 8 A 12009/33, BauR 2005, 535 = EzD 2.2.6.1 Nr. 24 (Wenn Erhaltung für Eigentümer unzumutbar, ist Abbruchgenehmigung in verfassungskonformer Ermessensausübung zu erteilen)
- VG Halle U vom 10.11.2004 2 A 203/02, EzD 2.2.6.1 Nr. 28 (Ablehnung des Abbruchs einer denkmalgeschützten Scheune aus baurechtlichen Gründen)
- VG Magdeburg V vom 20.12.2005 4 A 69/04, EzD 2.2.6.1 Nr. 30 (erfolglose Klage gegen die Rücknahme einer fiktiven Genehmigung; keine Unzumutbarkeit)
- HessVGH B vom 18.1.2006 9 TG 3162/05, EzD 2.2.5 Nr. 15 (Ist Neubau kostengünstiger?)
- OVG RP U vom 30.3.2006 1 A 1017/05, EzD 2.2.6.1 Nr. 31 m.abl.Anm. Eberl (Abbruch genehmigt, da Erhaltung unzumutbar; jährliches Defizit ca. 1000 €)
- VG Neustadt/Weinstraße. U vom 14.12.2006 4 K 178/06, EzD 2.2.6.1 Nr. 35 (wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Erhaltung mehrerer zu einer Denkmalzone gehörender Gebäude)
- OVG TH U vom 16.1.2008 1 KO 717/06, BauR 2009, 92 = EzD 2.2.5 Nr. 32 (bei gewichtigen Gründen für unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands/Abbruchgenehmigung = Ermessensentscheidung)

- OVG ST B vom 29.1.2008 2 M 358/07, LKV 2008, 418 = EzD 2.2.5 Nr. 28 (Zumutbarkeit anhand einer objektbezogenen Vergleichsberechnung sowie unter Berücksichtigung des Rangs des Kulturdenkmals beurteilen. Für private und öffentliche Eigentümer gleiche Erhaltungspflichten)
- OVG RP B vom 2.7.2008 1 A 10430/08, juris = EzD 2.2.6.1 Nr. 36 (Prüfungsmaßstab bei Abbruchantrag)
- BayVGH U vom 4.9.2012 2 ZB 11.587, juris = EzD 2.2.6.1 Nr. 48 (Abbrucherlaubnis wegen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit: Eigentümer muss im Regelfall neben einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zusätzlich den Nachweis erbringen, dass er sich erfolglos um die Veräußerung des Denkmals zu einem angemessenen Preis bemüht hat)
- OVG SN B vom 13.1.2015 1 B 117/14, juris (Zumutbarkeit ist bei Verkaufsmöglichkeit gegeben).

2. Anordnungen der Behörden

18

- OVG NI U vom 14.9.1994 1 L 5631/92, DÖV 2010, 316 = EzD 2.2.6.2 Nr. 37 (**Zumutbarkeit** bei Anordnung der Rückgängigmachung von Bausünden **nicht erforderlich**)
- OVG SN U vom 17.9.2007 1 B 324/06, IBR 2008, 419 = EzD 2.2.6.2 Nr. 61 (Beseitigungsanordnung für Kunststofffenster anstelle von Holzfenstern). Im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung sind die privaten wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigentümers und die durch ungenehmigte Veränderungen entstandenen Kosten ohne Bedeutung)
- VG Halle U vom 13.2.2002 2 A 3e40/99 EzD 2.2.6.3 Nr. 1 (Tragung der Wiederherstellungskosten für eine ohne Genehmigung veränderte Fassade nicht an Zumutbarkeit gebunden)
- VG Halle U vom 26.4.2004 2 A 143/09, EzD 2.28 Nr. 22 (Farbanstrich auf Natursteinfassade als Denkmalbeschädigung und damit Tatbestandsvoraussetzung einer Wiederherstellungsanordnung; bei der Anordnung kommt es auf die Zumutbarkeit nicht an)

3. Darlegungs- und Beweislast

19

- OVG RP U vom 8.11.2001 1 A 11031/01, EzD 2.2.6.1 Nr. 15 (Beweislast für Vorliegen der Unzumutbarkeit beim Antragsteller) Ähnlich OVG NW B vom 22.8.2007 10 A 3453/06, BRS 71 Nr. 202 = EzD 2.2.5 Nr. 22 (notfalls Erhaltungsanordnung auf der Grundlage einer groben Prognose zu erwartender Erträge)
- BVerwG B vom 17.11.2009 7 B 25/09, EzD 5.4 Nr. 17 (Darlegungs- und Beweislast für die Voraussetzungen eines Übernahmeanspruchs)
- OVG RP U vom 2.12.2009 1 A 10547/09, DÖV 2010, 316 = EzD 2.2.6.1 Nr. 37 (keine Abbruchgenehmigung, da Unzumutbarkeit nicht dargelegt)
- OVG RP U vom 2.12.2009 1 A 10547/08 (Nachweis der **Unverkäuflichkeit** durch Darlegung der Verkaufsbemühungen, auch durch Wertgutachten oder in sonstiger geeigneter Form)
- OVG ST U vom 15.12.2011 2 L 152/06, EzD 2.2.6.1 Nr. 47 (Schätzung der anzurechnenden steuerlichen Vorteile, wenn Antragsteller trotz Aufforderung

des Gerichts keine Nachweise zur Höhe seiner Einkünfte vorlegt. Denkmaleigentümer, der von der Möglichkeit, öffentliche Mittel in Anspruch zu nehmen, keinen Gebrauch macht, muss sich so behandeln lassen, als ob er diese Möglichkeit wahrgenommen hätte)

- Ähnlich OVG NW U vom 20.3.2009 10 A 1406/09, EzD 5.4 Nr. 18; OVG SN U vom 10.6.2010 1 B 818/06, juris = EzD 1.1 Nr. 32, OVG R-BB U vom 17.9.2006 2 B 3/06, NVwZ-RR 2009, 192 = EzD 2.2.5 Nr. 33; OVG RP U vom 26.5.2004 8 A 12009/03, BauR 2005, 535 = EzD 2.2.61 Nr. 24

4. Ermessensentscheidungen

20

BW VGH U vom 10.10.1988 1 S 1849/88, BauR 1989, 70 = EzD 2.2.6.2 Nr. 4 (bei nicht nur unerheblicher Beeinträchtigung des geschützten Bildes einer Gesamtanlage Ermessensentscheidung unter Beachtung der Grenze des Zumutbaren)

5. Gemeinden und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts

21

- BayVGH U vom 22.12.1994 14 B 94.806, EzD 2.2.6.1 Nr. 4 (zumutbar: 2 Mio DM für denkmalpflegerischen Mehraufwand von 2,6 Mio; verbindlich in Aussicht 0,7 Mio Entsch.Fonds; Sanierungskosten 5 Mio. – Art. 141 Abs. 2 BV: besondere Verpflichtung der Gemeinde, im Gemeindebereich ihr kulturelles Erbe umfassend zu bewahren; damit strengere Anforderungen an Unzumutbarkeit)
- OVG TH U vom 16.1.2008 1 KO 717/06, BauR 2009, 93 = EzD 2.2.5 Nr. 32 (Gemeinde kann sich trotz Art. 30 Abs. 2 Verf. § 1 Abs. 2 DSchG darauf berufen, dass Erhaltung eines Kulturdenkmals i.S. von § 7 Abs. 1 S. 2 wirtschaftlich unzumutbar ist. Allerdings folgt daraus kein Anspruch auf Erteilung der Abbrucherlaubnis, vielmehr ist dieser Gesichtspunkt in die Ermessensentscheidung einzustellen!)
- OVG ST B vom 29.1.2008 2 M 358/07, LKV 2008, 418 = EzD 2.2.5 Nr. 28 (gleicher Maßstab für juristische Personen des öffentlichen Rechts und für private Eigentümer, gleiche Erhaltungspflichten. In Bayern nicht anwendbar, vgl. VG Regensburg U. v. 20.1.2011 RO 7 K 09.1518, EzD 2.2.6.1 Nr. 46.)

6. Kirchen

22

BW VGH U vom 10.5.1988 1 S 1949/87, DÖV 1989, 79 = EzD 2.2.6.1 Nr. 8 (kirchliches Eigentum ist gegenüber denkmalrechtlichen Maßnahmen nicht anders geschützt als privates Eigentum. Zumutbarkeit, unverhältnismäßige Belastung wie allgemein; s. aber Art. 26 DSchG). Dagegen allerdings OVG NW U. v. 27.6.2013 2 A 2668/11: Werden kirchliche – und damit gewissermaßen öffentlich-rechtliche – Zwecke verfolgt, kann sich im Einzelfall der Ansatz einer (strikten) Ökonomisierung der Zumutbarkeitsprüfung des Denkmalerhalts relativieren.

7. Sozialpflichtigkeit

23

- BayVGH U vom 8.10.1990 14 B 89.320, EzD 5.1 Nr. 11 (Verhältnismäßigkeit der Eigentumsbeschränkung, wenn Nutzung des Baudenkmals auch künftig möglich)
- BVerwG U vom 27.5.1993 7 C 33.92, DVBl. 1993, 1099 = EzD 7.4 Nr. 2 (Eintragung in das Verzeichnis national wertvollen Kulturguts als Ausfluss der Sozialbindung mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar)
- BayObLG U vom 8.12.1998 2 Z RR 363/97, BayVBl. 1999, 251 (Mindererlös von 10 v.H. des Verkehrswerts im Hinblick auf die Belastung mit dem Denkmalschutz kann im Rahmen der Sozialbindung hinzunehmen sein)
- BayVerfGH E vom 17.3.1999 Vf.23-VI-98, BayVBl. 1999, 368 = EzD 2.26.2 Nr. 15 (Untersagung des Einbaus von Kunststofffenstern in Baudenkmal rechtmäßig; keine Verletzung der [bayerischen] Grundrechte auf Eigentum und Handlungsfreiheit oder des Willkürverbots; Grenzen der Sozialpflichtigkeit nicht überschritten)
- OVG SL U vom 20.11.2008 2 A 269/08, NVwZ-RR-2009, 461 = EzD 2.2.6.1 Nr. 38 (Genehmigungsvorbehalt für Abbruch von Baudenkmal mit Art. 14 GG vereinbar, Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums).

8. Übernahmeanspruch

24

BVerwG B 17.11.2009 z B 25/09, EzD 5.4 Nr. 17 (vor Erreichen der Grenze der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit ist Ausgleichsanspruch durch Übernahme verfassungsrechtlich nicht geboten. Darlegungs- und Beweislast, ob die Voraussetzungen eines Übernahmeanspruchs [§ 1 DSchG NW] wegen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit vorliegen, beim Eigentümer)

9. Zumutbarkeit

25

- BWVGH U vom 10.5.1988 1 S 1949/87, DÖV 1989, 79 = EzD 2.2.6.1 Nr. 8 (Denkmalschutzbehörde muss bei der Prüfung, ob an der Erhaltung einer Sache als Kulturdenkmal ein öffentliches Interesse besteht, auch den **Rang des Kulturdenkmals** bewerten)
- OVG NW U vom 13.8.1997 7 A 133/95, EzD 5.4 Nr. 3 (Eigentümer hat [in NW] Wahlrecht, sich für die – angemessen auszugleichende – Hinnahme der Belastungen durch das Denkmal oder dafür zu entscheiden, sich zu Lasten der betroffenen Gemeinde des Denkmals zu entäußern. – Maßstab für Zumutbarkeit: die gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse und die allgemeine wirtschaftliche Lage des Eigentümers nur insoweit, als sie Einfluss haben auf die unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten erfolgende Bewertung der ausschließlich auf das Denkmal beschränkten Folgewirkungen; spürbare Verluste braucht der Eigentümer nicht ohne Ausgleich hinzunehmen)
- BayObLG U vom 8.1.2.1998 2 Z RR 36396, EzD 5.4 Nr. 2 (ein auf der Belastung mit dem Denkmalschutz beruhender **Mindererlös** von etwa 10 % des Verkehrswerts kann im Rahmen der Sozialbindung hinzunehmen sein)
- VG Frankfurt/Oder U vom 21.3.2000 7 K 2901/96, EzD 5.4 Nr. 10 (zur Anrechenbarkeit von **Steuererleichterungen** bei der Prüfung der Zumutbarkeit)

- BayVGH U vom 3.8.2000 2 B 97.1119, EzD 2.2.2 Nr. 8 (Instandsetzung eines Einfamilienhauses [Nichtdenkmal im Ensemble) sind Kosten von 1 Mio DM zumutbar: Gebäude wird voraussichtlich rentierlich zu nutzen sein)
- BVerwG B vom 7.2.2002 4 B 4.02, BRS 66.209 = EzD 2.2.6.1 Nr. 23 (Grenze der Zumutbarkeit für die Erhaltung im Einzelnen, Umfang, in dem Eigentümer durch die Versagung einer Abbruchgenehmigung unzumutbar getroffen werden, hängt von den konkreten Umständen des jeweiligen Sachverhalts ab)
- OVG NI U vom 24.3.2003 1 L 601/97, BRS 66 Nr. 211 = EzD 2.2.6.3 Nr. 7 (bei Erwerb eines großen Grundstücks mit einem Baudenkmal zu einem Preis, der weit unter dem Verkaufswert für Grund und Boden liegt, zumutbar, einen Teil des Grundstücks zur Finanzierung der Instandhaltung des Baudenkmals zu verwenden)
- VG Halle U vom 10.11.2004 2 A 203/02, EzD 2.2.6.1 Nr. 28 (Berechnung der Zumutbarkeit)
- Hess VGH B vom 18.1.2006 9 TG 3162/05, EzD 2.2.5 Nr. 15 (Mehrkosten infolge unterlassenen Bauunterhalts muss sich der Eigentümer zurechnen lassen)
- BayVGH U vom 27.9.2007 1 B 00.2474, BayVBl. 2008, 41 = EzD 1.1 Nr. 18 (im Erlaubnisverfahren Art. 4 Abs. 3 S. 3 in entsprechender Anwendung als Rechtsgrundlage für eine zur „**Herbeiführung der Zumutbarkeit**“ erforderliche Ausgleichszahlung)

10. Unterlassener/ungenügender Bauunterhalt

26

- OVG RP U vom 26.5.2004 8 A 12009/535, BauR 2005, 535 = EzD 2.2.6.1 Nr. 24 (bei der Prüfung der Zumutbarkeitsfrage sind von den Investitionskosten Kosten abzuziehen, die durch pflichtwidrig unterlassene Unterhaltung des Denkmals entstehen)
- VG Minden U vom 23.2.2010 1 K 273/09, EzD 2.2.5 Nr. 37 (wirtschaftliche Zumutbarkeit der Denkmalerhaltung trotz fehlender Veräußerbarkeit infolge langjähriger Verwahrlosung durch Leerstand)

11. Verkehrssicherer Zustand

27

- BVerwG B vom 11.4.1989 4 B 65/89, DÖV 1989, 860 = EzD 5.1 Nr. 2 (Eigentümer ist grundsätzlich ohne Rücksicht auf eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit für den **ordnungsmäßigen Zustand** seines Gebäudes verantwortlich)
- OVST U vom 15.12.2011 2 L 152/06, EzD 2.2.6.1 Nr. 47 (zum Sanierungsaufwand gehören auch die Kosten, die durch Anforderungen des Bau- und Sicherheitsrechts entstehen [insbesondere Brandschutz]; die durch Verletzung denkmalrechtlicher Pflichten ersparten Aufwendungen sind abzuziehen. Schätzung der anzurechnenden steuerlichen Vorteile durch das Gericht, wenn der Eigentümer keine Einkunftsnachweise vorlegt)

12. Herbeiführung der Zumutbarkeit

28

- Die Zumutbarkeit muss nicht schon im Zeitpunkt des Eingriffs bestehen; sie kann auch später herbeigeführt werden, BW VGH U vom 10.5.1988 1 S 1949/87, DÖV 1989, 79 = EzD 2.2.6.1 Nr. 8 (bei unzumutbarer Belastung ggf. **Zusage entsprechender Zuschüsse** durch die Denkmalschutzbehörde)
- OVG NI U vom 14.9.1994 1 L 5631/92, EzD 2.2.6.2 Nr. 37 (Erhaltungspflicht des Eigentümers wird nicht überspannt, wenn ihm angesonnen wird, sich nachhaltig und nachweisbar um öffentliche Zuschüsse zu bemühen, d.h. entsprechende Anträge zu stellen, bevor er sich auf mangelnde Verfügbarkeit solcher Zuschüsse beruft)
- BW VGH U vom 11.11.1999 1 S 413/99, BRS 62 Nr. 220 = EzD 2.2.5 Nr. 8 (private Zuschüsse müssen verbindlich zugesagt und staatlich verbürgt sein [!] – selbst bei Denkmalstiftung BW; a.A., soweit ersichtlich, alle anderen Obergerichte)
- VG Frankfurt/Oder U vom 21.3.2000 7 K 2901/96 = EzD 5.4 Nr. 10 (zur Anrechenbarkeit von Steuererleichterungen bei der Zumutbarkeit)
- VG BE U vom 22.5.2002 16 A 368.97, EzD 2.2.6.1 Nr. 17 (Herbeiführung der Zumutbarkeit z. B. durch erweiterte bauliche Nutzung [Umgebungsschutz !], Genehmigung eines Teilabbruchs [für Nebengebäude], zusätzliche Wohnnutzung, nicht störende gewerbliche Nutzung des Hauptgebäudes, Berücksichtigung einer von der Brandversicherung gezahlten Entschädigung, steuerliche Vergünstigungen [speziell für Baudenkmäler und auch allgemeine Abschreibungsmöglichkeiten], Rentabilität einer künftigen Nutzung: Vom Zustand ausgehen, der bestünde, wenn das Gebäude ordnungsmäßig erhalten worden wäre. Nutzungskonzept wirtschaftlich tragbar/zumutbar, wenn es erkennen lässt, dass bei Kostenmiete Vermietung möglich).

13. Wirtschaftliche Zumutbarkeit

29

- BVerwG B vom 11.4.1989 4 B 65.89 DÖV 1989, 860 = EzD 5.1 Nr. 2 (sozialer Bezug des Eigentums bei baulichen Anlagen besonders ausgeprägt; Anordnung der Fassadenrestaurierung mit der Institutsgarantie des Eigentums vereinbar)
- Bay VGH U vom 22.7.1998 2 B 94.3895, BayVBl. 2000.280 = EzD 1.1 Nr. 22 m.abl. Anm. Eberl (bei Entscheidung über Beseitigungserlaubnis bleibt wirtschaftliche Zumutbarkeit von Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen grundsätzlich unberücksichtigt – überholt)
- OVG NW B vom 12.1.1999 10 B 2574/98, EzD 2.2.5 Nr. 3 (Zumutbarkeit objektbezogen; Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, deren Kosten unter Berücksichtigung der öffentlichen Zuwendungen und der steuerlichen Vorteile in angemessenem Verhältnis zu dem tatsächlich realisierbaren Nutzwert stehen, sind zumutbar. – Zur Berücksichtigungsfähigkeit der aus einem Hypothekendarlehen folgenden Belastungen bei der Frage der Zumutbarkeit)
- BayVGH U vom 3.8.2000 2 B 97.1119, EzD 2.2.2 Nr. 8 (Instandsetzungskosten von über 1 Mio DM zumutbar, da rentierliche Nutzung nach Instandsetzung zweifellos möglich)

- BVerwG B vom 7.2.2002 4 B 4.02, BRS 66 Nr. 209 = EzD 2.2.6.1 Nr. 23 (Grenze der Zumutbarkeit hängt von den konkreten Umständen des jeweiligen Sachverhalts ab)
- OVG NW B vom 22.8.2007 10 A 3453/06, BRS 71 Nr. 202 = EzD 2.2.5 Nr. 22 (Bewahrungspflicht begrenzt durch Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; Eigentümer kann nicht die gleiche Rendite erwarten, andererseits kann ihm nicht zugemutet werden, die Erhaltung des Denkmals langfristig und dauerhaft aus seinem übrigen Vermögen zu finanzieren)
- BayVGH U vom 27.9.2007 1 B 00.2474, BayVBl. 2008, 141 = EzD 1.1 Nr. 18 (Art. 6 Abs. 2 S. 1 DSchG entspricht dem Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG Art 4 Abs. 3 DSchG, kann entsprechend angewendet und als Rechtsgrundlage für eine zur Herbeiführung der Zumutbarkeit erforderliche Ausgleichszahlung herangezogen werden)
- VG Minden U vom 23.2.2010 1 K 273/09, EzD 2.2.5 Nr. 37 (Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums)
- OVG RP U vom 19.5.2010 8 A 11378/09, BauR 2010, 1916 = NVwZ-RR 2010, 752 = EzD 2.2.8 Nr. 30 (keine Berücksichtigung von Kosten, die dadurch entstanden sind, dass der Pflichtige aktiv in schuldhafter Weise auf das Denkmal eingewirkt und es dadurch beschädigt hat)
- OVG ST U vom 15.12.2011 2 L 152/06, EzD 2.2.61 Nr. 47 (Zumutbarkeit: Objektive Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Schutzobjekt. Zum Sanierungsaufwand gehören auch die nach den heutigen Vorschriften bestehenden Anforderungen. Sachgesamtheit: Nicht isoliert auf das Gebäude abstellen, sondern einheitliche wirtschaftliche Betrachtung der Sachgesamtheit. Legt Eigentümer keine Einkunftsnachweise vor, darf das Finanzamt steuerliche Vorteile schätzen. Wenn Möglichkeit für öffentliche Zuschüsse besteht [allgemein], muss sich Eigentümer so behandeln lassen, als ob er die Möglichkeit wahrgenommen hätte)

IV. Zusammenfassung

30

Denkmalerhaltung ist eine Aufgabe von hohem Rang. Für Denkmäler gilt eine gesteigerte Sozialbindung, die Beschränkungen des Eigentums rechtfertigt. Grenze der ohne Ausgleich zulässigen Beschränkungen des Eigentums ist ihre Verhältnismäßigkeit und damit die **Zumutbarkeit** für den Eigentümer.

Diese Grenze ist dann überschritten, wenn für ein Baudenkmal keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht, so dass selbst ein für den Denkmalschutz aufgeschlossener Eigentümer von seinem Denkmal keinen vernünftigen Gebrauch mehr machen und es praktisch auch nicht veräußern kann.

Wirtschaftliche Zumutbarkeit ist immer gegeben, wenn ein Objekt sich nach der Instandsetzung selbst zu tragen verspricht, d.h. wenn Erträge und/oder Gebrauchsvorteile die Kosten und erkennbaren Lasten voraussichtlich kompensieren.

Für die Zumutbarkeit sind aber nicht nur wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgebend. Es kann auch zumutbar sein, dass der Eigentümer Leistungen aus seinem sonstigen Vermögen erbringt, wenn aus seinem Denkmal auf absehbare Zeit keine Überschüsse zu erzielen sind. Subjektive Umstände – außer den konkret erzielbaren

Steuervorteilen – sind in die Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht einzubeziehen, aber bei der schließlich zu treffenden Ermessensentscheidung zu berücksichtigen. Zu entscheiden, was ein unverhältnismäßiger und damit für den Eigentümer unzumutbarer Eingriff in das Eigentum ist, stellt, auch wenn alle maßgebenden Gesichtspunkte in die Entscheidung einbezogen werden, vor allem wegen der sachgerechten Bewertung aller Kriterien hohe Anforderungen an das Verantwortungsbewusstsein der Behörden.

Hinweis

Die Mehrzahl der zitierten Entscheidungen finden Sie auch online in der Datenbank DRD. Hier auch weitere Materialien zur Zumutbarkeit.