



Ausarbeitung

Die Befristung einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung

Die Befristung einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 137/17
Abschluss der Arbeit: 15. November 2017
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	System des Denkmalschutzes in Berlin	5
3.	Genehmigungspflichtige Maßnahmen	6
3.1.	Abriss eines Denkmals	6
3.2.	Entscheidung der Behörde	6
3.3.	Interessenabwägung	7
4.	Die Befristung einer Abrissgenehmigung	7
4.1.	Genehmigungsverfahren	8
4.2.	Die Befristung als Nebenentscheidung	8
4.3.	Die gesetzliche Befristung	9
4.4.	Möglichkeiten einer erstmaligen Fristverlängerung	9
4.5.	Möglichkeiten einer mehrmaligen Fristverlängerung	10
4.6.	Grenzen der Fristverlängerung über einem Jahr hinaus	12
4.7.	Anforderungen an die Ausführung der Abrissgenehmigung	13
5.	Fazit	13

1. Einleitung

Der Schutz von Denkmälern ist eine öffentliche Aufgabe.¹ Nach Art. 72 Grundgesetz (GG)² sind dabei die Länder für die Ausgestaltung entsprechender gesetzlicher Regelungen zuständig. Um ihrer Aufgabe gerecht zu werden, sehen die Denkmalschutzgesetze der Länder Beschränkungen in Bezug auf Bestand und Nutzung denkmalgeschützten Eigentums vor. Es handelt sich hierbei um Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG. Gemessen an dem Grundrecht der Eigentumsfreiheit ist eine verfassungskonforme Anwendung des Denkmalschutzrechts dahingehend geboten, die widerstreitenden Interessen von Denkmaleigentümern in Bezug auf die Nutzung einerseits und die der Öffentlichkeit hinsichtlich Erhalt und Pflege von Denkmälern andererseits in Einklang zu bringen.³ Das hat zur Folge, dass die Erhaltungspflichten eines Denkmaleigentümers am Maßstab der Zumutbarkeit zu messen sind und die Denkmalschutzbehörden im Rahmen von etwaigen Ermessensentscheidungen stets den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten haben.⁴

Im Mittelpunkt dieser Ausarbeitung steht dabei die grundsätzliche Frage über das Ob und Wie der Befristung einer denkmalschutzrechtlichen Abrissgenehmigung am Beispiel eines entsprechenden Vorhabens des Deutschen Bundestages. Vor dem Hintergrund, dass mit der Ausführung der im August 2016 erteilten Abrissgenehmigung voraussichtlich erst im Jahr 2021 begonnen werden kann, stellt sich insbesondere die Frage, ob und inwieweit eine bereits erteilte Abrissgenehmigung über die gesetzliche Geltungsdauer von zwei Jahren hinaus aufrechterhalten werden kann.

Zur Erläuterung der Rechtslage sollen zunächst kurz die Grundzüge des Denkmalschutzrechts in Berlin dargestellt werden (Ziffer 2.). Anschließend werden die Genehmigungspflichtigkeit des Abrisses eines Denkmals, sowie der Umfang der behördlichen Entscheidung in diesem Zusammenhang erläutert. Sodann soll kurz auf das Genehmigungsverfahren eingegangen (Ziffer 3.) und schließlich die Möglichkeit der Verlängerung einer gesetzlichen Befristung einer Abrissgenehmigung erörtert werden (Ziffer 4.).

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages gemäß Ziffer 1.7 ihres Leitfadens keine Rechtsauskünfte im Einzelfall erteilen. Bei den aufgeführten Fragestellungen zu einer Abrissgenehmigung des Bürogebäudes handelt es sich um einen solchen

1 Vgl. Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 1, S. 70 f.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [letzter Abruf: 10. November 2017].

3 Vgl. Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21. Februar 2008 – OVG 2 B 12.06 –, juris.

4 Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 1, S. 74.

Einzelfall. Unabhängig von der Erforderlichkeit umfangreicher Sachverhaltsermittlungen hinsichtlich bestimmter Rechtsfragen kann daher nur versucht werden, zu den einzelnen Fragestellungen summarisch die allgemeine Rechtslage darzustellen.

2. System des Denkmalschutzes in Berlin

Mit dem in Kraft treten des Gesetzes zum Schutz von Denkmalen in Berlin (DSchG Bln)⁵ am 07. Mai 1995 wurde das *konstitutive* Eintragungsverfahren abgeschafft und ein *deklaratorisches* Listenverfahren zwecks Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens eingeführt.⁶ Während nach dem bisherigen Verfahren die Entstehung von Denkmalschutz erst durch einen gesonderten Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)⁷ – der Eintragung in die Denkmalliste durch die Denkmalschutzbehörde – erfolgte, entsteht der Denkmalschutz nunmehr bereits unmittelbar kraft der gesetzlichen Regelung des § 2 DSchG Bln, ohne dass es auf einen weiteren Hoheitsakt ankommt.⁸ Zwar hat gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 DSchG Bln die Eintragung eines Denkmals in die Denkmalliste von Amts wegen oder auf Antrag des Verfügungsberechtigten zu erfolgen. Diese Form der nachrichtlichen Eintragung hat jedoch keine rechtsbegründende und regelnde Wirkung nach außen.⁹ Ungeachtet dessen soll dieser Eintragung jedoch eine erweiterte Schutzwirkung insoweit zukommen, als dass sie die Vermutung begründet, dass es sich auch tatsächlich um ein Denkmal handelt.¹⁰

Für den Rechtsschutz des Betroffenen hat dies zur Folge, dass er sich gegen die Unterschutzstellung eines Denkmals mangels Verwaltungsakts nicht mehr wie zuvor mittels Anfechtungsklage wehren kann, sondern nunmehr die Feststellungsklage der statthafte Rechtsbehelf ist. Die Denkmaleigenschaft selbst wird nicht grundsätzlich anlasslos, aber jedenfalls im Rahmen von Klageverfahren geprüft, soweit es auf die Anwendbarkeit des DSchG Bln ankommt.¹¹

5 Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin in der Fassung vom 24. April 1995 (GVBl. 1995, 274), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 04.02.2016 (GVBl. S. 26, 55), abrufbar unter: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=link&query=DSchG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true> [letzter Abruf: 10. November 2017].

6 Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 12/4977, S. 6.

7 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BjNR012530976.html> [letzter Abruf: 10. November 2017].

8 Vgl. Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 1, S. 136.

9 Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 12/4977, S. 7.

10 Heinemann, Vorbescheid, Vertrauensschutz und Denkmalschutz, Landes- und Kommunalverfassung (LKV) 2017, S. 351 (355).

11 Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 1, S. 137 f.

Nach der aktuellen Rechtslage gilt somit der materielle Denkmalbegriff: entscheidend ist, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des § 2 DSchG Bln erfüllt sind, damit eine Sache Denkmalschutz genießt.¹² In § 2 Abs. 1 DSchG Bln wird der Begriff des Denkmals zunächst abstrakt und in den Folgeabsätzen konkret definiert. So ist beispielsweise unter einem Baudenkmal gemäß § 2 Abs. 2 DSchG Bln bereits ein Teil einer baulichen Anlage zu verstehen, dessen Erhaltung wegen der geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen oder städtebaulichen Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit liegt.

Bei dem vom Deutschen Bundestag genutzten Bürogebäude handelt es sich um ein Baudenkmal im Sinne der Vorschrift. Als Teil des städtebaulichen Konzepts der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) nach dem Mauerbau steht dieses Gebäude für eine wichtige Etappe in der parallelen architektonischen Entwicklung in beiden Stadthälften während des kalten Krieges. Jedenfalls ist es auch in der Denkmalliste verzeichnet, sodass bereits hierdurch die Vermutungswirkung besteht, dass es sich um ein Denkmal handelt.

3. Genehmigungspflichtige Maßnahmen

Damit der Schutz von Denkmälern sichergestellt wird, sieht § 11 DSchG Bln einen Katalog genehmigungspflichtiger Maßnahmen an Denkmälern vor.

3.1. Abriss eines Denkmals

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 DSchG Bln darf ein Denkmal nur mit Genehmigung der zuständigen Denkmalbehörde in seinem Erscheinungsbild verändert, ganz oder teilweise beseitigt, von seinem Standort oder Aufbewahrungsort entfernt oder instand gesetzt und wiederhergestellt werden. Die Regelung erfasst damit das Vorhaben des Deutschen Bundestages, den vollständigen Abriss des denkmalgeschützten Bürogebäudes. Das Genehmigungserfordernis hat dabei die Funktion als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.¹³ Der Abriss ist somit zunächst grundsätzlich verboten. Bei der Abrissgenehmigung selbst handelt es sich ihrer Rechtsnatur nach um einen feststellenden, mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt, der die hoheitliche Erklärung beinhaltet, dass dem Abriss denkmalschutzrechtliche Bedenken nicht entgegenstehen.¹⁴

3.2. Entscheidung der Behörde

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 3 DSchG Bln ist die Genehmigung zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. Dabei handelt es sich in beiden Fällen jeweils um eine **gebundene Entscheidung** der Behörde. Liegen diese Voraussetzungen vor, so hat der Antragsteller einen Anspruch auf Erteilung

12 Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 1, S. 137.

13 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21. Februar 2008 - OVG 2 B 12.06 -, juris.

14 Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 11, S. 220.

der Genehmigung zum Abriß des Gebäudes.¹⁵ Soweit den Denkmalschutzbehörden Ermessensspielräume zustehen, erstreckt sich dies nur auf die Frage der Erteilung von Nebenentscheidungen.

3.3. Interessenabwägung

In der ersten Alternative des § 11 Abs. 1 Satz 3 DSchG Bln hat der behördlichen Entscheidung eine Interessenabwägung zwischen den öffentlichen und den privaten Belangen voranzugehen. In der zweiten Alternative hingegen gehört die Abwägung bereits zum Tatbestand. Das hat zur Folge, dass eine Abrissgenehmigung auch dann erteilt werden muss, wenn denkmalschutzrechtliche Belange zwar entgegenstehen, aber ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Maßnahme besteht.¹⁶ Hierzu gehören insbesondere Belange der Raumordnung und Landesplanung, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, des Städtebaus, der Kultur, der Energieversorgung und des Umweltschutzes.

Schließt die Abwägung zugunsten des Antragstellers, so muss die Behörde die Genehmigung erteilen, für ein Ermessen bleibt dann kein Raum mehr. Auf Seiten der Öffentlichkeit sind in die Abwägung insbesondere die Bedeutung des Denkmals und das Ausmaß der Beeinträchtigung der denkmalschutzrechtlichen Integrität und Aussagekraft des in Frage stehenden Schutzobjekts bei der Durchführung des beabsichtigten Vorhabens einzustellen, wobei die denkmalpflegerischen Interessen bei der Entscheidung über einen Abrissantrag grundsätzlich höher zu gewichten sind. Die in der Abwägung zu berücksichtigenden Belange sind auf Seiten des Denkmaleigentümers demgegenüber vor allem wirtschaftlicher Art und umfassen insbesondere die bisherigen und künftigen Nutzungsmöglichkeiten sowie das Ausmaß der Erhaltungsaufwendungen.¹⁷

Unstreitig liegt eine bestandskräftige Abrißgenehmigung vor, auf die der Deutsche Bundestag als Antragsteller einen Anspruch hat. Auf eine wie auch immer geartete Interessenabwägung kommt es mithin nicht mehr an.

4. Die Befristung einer Abrissgenehmigung

Das Genehmigungsverfahren für den Abriss eines Gebäudes richtet sich nach § 12 DSchG Bln. Entsprechende Befristungen können auf einer Nebenbestimmung in der Abrissgenehmigung oder auf gesetzliche Vorgaben beruhen.

15 Vgl. Wenz, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 12, S. 273.

16 Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 11, S. 225.

17 Schmidt, Die Genehmigung nach dem Berliner Denkmalschutzgesetz, LKV 2001, Heft 8, S. 347.

4.1. Genehmigungsverfahren

Es lässt sich dabei zwischen einem isolierten denkmalschutzrechtlichen und einem bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren für den Abriss eines Gebäudes unterscheiden.

Das isolierte Verfahren ist bei baurechtlich genehmigungsfreien Vorhaben durchzuführen, da die Baugenehmigungsfreiheit die denkmalschutzrechtliche Genehmigungspflicht nicht entfallen lässt.¹⁸ So ist der Abriss bestimmter Anlagen und Gebäude gemäß § 61 Abs. 3 Satz 1 der Bauordnung für Berlin (BauO Bln)¹⁹ genehmigungsfrei, im Übrigen nach Satz 2 lediglich anzeigepflichtig. Gemäß § 12 Abs. 1 DSchG Bln ist ein schriftlicher Genehmigungsantrag an die zuständige Denkmalschutzbehörde zu richten, wobei die aus denkmalfachlicher Sicht prüffähigen Unterlagen mit einzureichen sind.

Das bauordnungsrechtliche Verfahren kommt bei baurechtlich genehmigungspflichtigen Vorhaben in Betracht. Der Antrag ist dann bei der unteren Bauaufsichtsbehörde zu stellen, bei Vorhaben von hauptstädtischer Bedeutung wird das Landesdenkmalamt beteiligt; bei Vorhaben des Bundes oder eines Landes ist der Antrag bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu stellen.²⁰

§ 12 Abs. 3 Satz 1 DSchG Bln stellt klar, dass durch die Erteilung von denkmalschutzrechtlichen Genehmigungen solche, die auf Grund anderer Rechtsvorschriften erforderlich sind, nicht ersetzt werden. Nach Satz 2 schließt jedoch im bauordnungsrechtlichen Verfahren die Erteilung einer Baugenehmigung oder bauordnungsrechtlichen Zustimmung gleichsam die denkmalrechtliche Genehmigung ein, sofern diese nicht gesondert beantragt wurde. Die zuständige Denkmalschutzbehörde wird in diesem Zusammenhang im Wege des Einvernehmens beteiligt.

4.2. Die Befristung als Nebenentscheidung

Gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 DSchG Bln kann die Genehmigung unter Bedingungen und Auflagen sowie unter dem Vorbehalt des Widerrufs oder befristet erteilt werden. Es handelt sich hierbei um eine **Ermessensentscheidung** der Behörde. Das Ermessen ist dabei pflichtgemäß und stets am Zweck der ermessenseröffnenden Norm auszuüben. Das hat im Berliner Denkmalschutzrecht zur Folge, dass den Denkmalen im Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 der Verfassung von Berlin (VvB), das kulturelle Leben zu schützen und zu fördern, und dem Interesse der Öffentlichkeit an Denkmalen grundsätzlich ein besonderer Schutz einzuräumen ist.²¹

18 Schmidt, Die Genehmigung nach dem Berliner Denkmalschutzgesetz, LKV 2001, S. 347 (351).

19 Bauordnung für Berlin vom 29. September 2005 (GVBl. 2005, 495), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2016 (GVBl. S. 361), abrufbar unter: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+BE&psml=bsbe-prod.psml&max=true&aiz=true> [letzter Abruf: 10. November 2017].

20 Wenz, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 12, S. 273.

21 Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 11, S. 247.

Eine Befristung ist eine Bestimmung, nach der eine Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt. Wird lediglich auf eine Frist Bezug genommen, die sich bereits aus dem Gesetz ergibt, handelt es sich nicht um eine Befristung in diesem Sinne, der Hinweis auf die Dauer der Gültigkeit des Verwaltungsaktes hat dann nur deklaratorische Bedeutung.²² Der grundsätzliche Zweck einer Befristung liegt darin, dem Adressaten des Verwaltungsaktes nur zeitweilig eine Vergünstigung zu gewähren oder eine Belastung aufzuerlegen.²³ Die Befristung hat die Funktion, der Behörde immer wieder die Anpassung an geänderte Bedürfnisse und Verhältnisse zu ermöglichen, indem sie immer wieder die Möglichkeit erhält, die Genehmigungsvoraussetzungen neu festzustellen. Die Befristung einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung ist insbesondere dann zweckmäßig, wenn eine bestimmte Maßnahme nur für einen kürzeren Zeitraum erforderlich ist.²⁴

Die dem Deutschen Bundestag erteilte Abrissgenehmigung ist jedoch nicht unter einer Befristung im Sinne einer Nebenbestimmung erteilt worden.

4.3. Die gesetzliche Befristung

Soweit die denkmalschutzrechtliche Genehmigung nicht bereits gemäß § 11 Abs. 4 DSchG Bln unter einer Befristung erteilt wird, regelt § 12 Abs. 2 Satz 1 DSchG Bln, dass die Abriss-Genehmigung erlischt, wenn nicht innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung begonnen oder wenn die Ausführung ein Jahr unterbrochen worden ist. Die Frist gilt dabei sowohl für das isolierte denkmalschutzrechtliche als auch für das bauordnungsrechtliche Verfahren.²⁵ Sinn und Zweck der Zweijahresfrist sind Gründe der Rechtssicherheit: nach ihrem Ablauf soll den Behörden eine erneute Beurteilung der jeweiligen Maßnahme, insbesondere durch Einbringung neuerer Erkenntnisse möglich sein.

Mangels Befristung durch eine Nebenbestimmung unterliegt die dem Deutschen Bundestag im August 2016 erteilte Abrissgenehmigung folglich dieser gesetzlichen Zweijahresfrist.

4.4. Möglichkeiten einer erstmaligen Fristverlängerung

Eine bereits erteilte Abrissgenehmigung kann grundsätzlich über die Geltungsdauer von zwei Jahren hinaus aufrechterhalten werden. Nach § 12 Abs. 2 Satz 2 DSchG Bln kann die Zweijahresfrist auf schriftlichen Antrag jeweils bis zu einem Jahr verlängert werden. Die Entscheidung über die Fristverlängerung liegt hier im **Ermessen** der Behörde. Die Prüfung der Fristverlängerung hat dem Zweck dieser Vorschrift nach keine umfassenden neuen Untersuchungen hinsichtlich der Voraussetzungen der Abrissgenehmigung zum Gegenstand, sondern erstreckt sich nur noch auf die Prüfung, ob mittlerweile in sachlicher oder rechtlicher Hinsicht Änderungen eingetreten

22 Tiedemann in: Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar (BeckOK), 36. Edition 2017, VwVfG, § 36 Rn. 33, beck-online.

23 Tiedemann in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK, 36. Edition 2017, VwVfG, § 36 Rn. 38, beck-online.

24 Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 11, S. 247.

25 Wenz, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 12, S. 268.

sind, die im Zeitpunkt der Entscheidung einer Genehmigungsfähigkeit entgegenstehen. Im Umkehrschluss hat das zur Folge, dass es auch keiner weitergehenden Begründung eines solchen Antrags bedarf. Um ein erneutes umfassendes Genehmigungsverfahren zu vermeiden, muss die Fristverlängerung allerdings noch vor Ablauf der Frist beantragt, aber nicht auch vor Ablauf erteilt werden.

Für das Abrissvorhaben des Deutschen Bundestags bedeutet das, dass im Rahmen der behördlichen Entscheidung über eine Fristverlängerung diejenigen denkmalschutzrechtlichen Bedenken, welche für den Erlass des Ausgangsbescheids (Abrissgenehmigung) abgewogen und zurückgestellt wurden, nicht erneut zur Begründung einer etwaigen Ablehnung eines Fristverlängerungsantrags angeführt werden können. Selbst wenn man darüber hinaus eine gesonderte Begründungspflicht für einen Fristverlängerungsantrag verlangen würde, stellt unter anderem der Umstand, dass dem Deutschen Bundestag derzeit während eines Abrisses keine Ausweichflächen zur Verfügung stehen, ein nachvollziehbarer und sachlicher Grund für eine Fristverlängerung dar.

4.5. Möglichkeiten einer mehrmaligen Fristverlängerung

Fraglich ist, wie oft beziehungsweise wie lange die Genehmigung auf diese Weise aufrechterhalten werden kann. Die Verwendung des Wortlauts „**jeweils**“ spricht zunächst dafür, dass die Frist mehrfach verlängert werden kann. Die Gesetzesbegründung gibt hierüber keinen direkten Aufschluss, sondern nimmt lediglich auf vergleichbare Regelungen im Bauordnungsrecht Bezug.²⁶ Eine solche findet sich aktuell in § 73 BauO Bln. Gemäß § 73 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln kann die Dreijahresfrist, nach der eine erteilte Baugenehmigung erlischt, „auf Antrag **dreimal, jeweils** bis zu einem Jahr verlängert werden.“ § 73 BauO Bln hat folgenden Wortlaut:

„§ 73 BauO Bln – Geltungsdauer der Baugenehmigung

(1) Die Baugenehmigung und die Teilbaugenehmigung erlöschen, wenn

1. innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen wurde, oder
2. das Bauvorhaben nach Ablauf von sieben Jahren nach ihrer Erteilung nicht fertig gestellt worden ist.

Satz 1 gilt auch für die Entscheidungen über andere öffentlich-rechtliche Anforderungen, die in die Baugenehmigung eingeschlossen werden.

(2) Die Frist nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 kann auf Antrag dreimal, jeweils bis zu einem Jahr verlängert werden. Sie kann auch rückwirkend verlängert werden, wenn der Antrag vor Fristablauf bei der Bauaufsichtsbehörde eingegangen ist.“

Allerdings bezieht sich die Gesetzesbegründung zum DSchG Bln auf das zum Zeitpunkt ihres Inkraft-Tretens geltende Bauordnungsrecht. Die alte Fassung des § 64 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln²⁷ sah

26 Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 12/4977, S. 9.

27 Bauordnung für Berlin in der Fassung vom 3. September 1997 (GVBl. S.421, 512), zuletzt geändert durch Artikel XLV des Gesetzes vom 16. Juli 2001 (GVBl. S. 260), abrufbar unter: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/ser-vic/gegesetztexte/de/download/bauen/bauobln_16.07.2001.pdf [letzter Abruf: 10. November 2017].

damals vor, dass die Dreijahresfrist „auf Antrag **jeweils** bis zu einem Jahr verlängert“ werden konnte. Die Vorschrift hatte folgenden Wortlaut:

„(2) Die Frist nach Absatz 1 kann auf schriftlichen Antrag jeweils bis zu einem Jahr verlängert werden. Die Frist kann auch rückwirkend verlängert werden, wenn der Antrag vor Fristablauf bei der Bauaufsichtsbehörde eingegangen ist.“

Entsprechende Anträge konnten somit beliebig oft gestellt werden. Erst mit dem Dritten Gesetz zur Änderung der BauO Bln²⁸ wurde die Anzahl der Fristverlängerungsanträge auf drei begrenzt. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll diese Begrenzung der Erhöhung des Realisierungsdrucks von Bauvorhaben dienen, Baugenehmigungen sollten nicht mehr endlos verlängert werden dürfen.²⁹ Der Gesetzeswortlaut sieht hier numehr eine ausdrückliche Begrenzung hinsichtlich der Anzahl von Fristverlängerungsanträgen vor.

Im bauordnungsrechtlichen Verfahren berührt die Dreijahresfrist der Baugenehmigung die Zweijahresfrist der denkmalschutzrechtlichen (Abriss-) Genehmigung allerdings nicht.³⁰ Da eine entsprechende Angleichung hinsichtlich der Anzahl der Fristverlängerungsanträge in § 12 Abs. 2 Satz 2 DSchG Bln bislang nicht erfolgt ist, kann das im Umkehrschluss für die Regelung nur bedeuten, dass ein Fristverlängerungsantrag beliebig oft gestellt werden kann. § 12 Abs. 2 DSchG Bln hat folgenden Wortlaut:

„(2) Die Genehmigung erlischt, wenn nicht innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung begonnen oder wenn die Ausführung ein Jahr unterbrochen worden ist. Die Fristen nach Satz 1 können auf schriftlichen Antrag jeweils bis zu einem Jahr verlängert werden.“

Anderenfalls hätte der Gesetzgeber dies wie in § 73 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln zum Ausdruck bringen müssen. Diese Annahme bestätigt auch ein länderübergreifender Vergleich mit entsprechenden Regelungen. So gilt in Brandenburg gemäß § 19 Abs. 6 Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz (BbgDSchG)³¹:

„(6) Eine Erlaubnis nach diesem Gesetz erlischt vier Jahre nach ihrer Erteilung. Die Frist kann auf schriftlichen Antrag **einmalig** um zwei Jahre verlängert werden.“ Hier hat der Gesetzgeber die Möglichkeit der Fristverlängerung ausdrücklich begrenzt.³²

28 Drittes Gesetz zur Änderung der BauO Bln vom 17.06.2016 (GVBl. S. 361).

29 Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 17/2713, S. 79.

30 Wenz, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 12, S. 268.

31 Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg (Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz - BbgDSchG) vom 24. Mai 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 09], S.215), abrufbar unter: <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-211719#19> [letzter Abruf: 10. November 2017].

32 Zitiert nach Martin/Mieth/Graf/Sautter/Franzmeyer-Werbe, Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2008, § 19, S. 223.

Da § 12 Abs. 2 Satz 2 DSchG Bln die Anzahl der Fristverlängerungsanträge im Gegensatz zu den genannten anderen Regelungen ausdrücklich nicht begrenzt, hat das für den Deutschen Bundestag zur Folge, dass er grundsätzlich mit jedem weiteren Jahr, in dem er nicht mit dem Abriss beginnt, eine weitere Fristverlängerung beantragen kann.

4.6. Grenzen der Fristverlängerung über einem Jahr hinaus

Schließlich stellt sich auch die Frage, ob eine Fristverlängerung im Einzelfall auch über die Dauer eines Jahres hinaus gewährt werden kann. So könnte es beispielsweise den Verwaltungsaufwand mindern, auf einen entsprechenden Antrag hin eine Fristverlängerung für drei Jahre auszusprechen, statt jeweils nur für ein Jahr.

Wie zuvor ist hier der Rückgriff auf vergleichbare Regelungen erforderlich. Die entsprechende Regelung im Bauordnungsrecht (§ 73 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln) sieht vor, dass die dortige Dreijahresfrist „jeweils **bis zu einem Jahr**“ verlängert werden kann. In dieser Hinsicht unterscheidet sie sich auch nicht von der alten Fassung des § 64 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln. Die denkmalschutzrechtliche Parallelvorschrift aus Brandenburg sieht hingegen in § 19 Abs. 6 BbgDSchG vor, dass die gesetzliche Frist einer Abrissgenehmigung „einmalig **um zwei Jahre**“ verlängert werden kann. In beiden Fällen sieht der Wortlaut eine Begrenzung des zeitlichen Umfangs einer Fristverlängerung vor und lässt darüber hinaus keinen Spielraum zu.

Einer Fristverlängerung im Einzelfall über die Dauer eines Jahres hinaus steht somit auch der eindeutige Wortlaut des § 12 Abs. 2 Satz 2 DSchG Bln entgegen. Wenn also der Gesetzgeber in § 12 Abs. 2 Satz 2 DSchG Bln bewusst die Formulierung „**bis zu einem Jahr**“ für einen Fristverlängerungsantrag gewählt hat, entspricht es mangels einer anderslautenden Regelung gerade nicht seinem Willen, eine denkmalschutzrechtliche Abrissgenehmigung für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr zu verlängern. Diese Annahme bestätigt jedenfalls der Vergleich mit der brandenburgischen Regelung, die eine Fristverlängerung um zwei Jahre ausdrücklich zulässt. Wegen des Vorrangs des Gesetzes gemäß Art. 20 Abs. 3 GG sind die Denkmalschutzbehörden als Teil der Exekutive an die gesetzlichen Regelungen gebunden und dürfen ihnen nicht zuwider handeln.³³ Anderenfalls würden sie die gesetzlichen Grenzen des Ermessens³⁴ überschreiten mit der Folge, dass entsprechende Maßnahmen rechtswidrig wären.

Davon zu unterscheiden ist die grundsätzliche Möglichkeit einer weitergehenden Befristung von mehr als zwei Jahren (nur) hinsichtlich des Ausgangsbescheids, die Entscheidung hierüber liegt nach § 11 Abs. 4 Satz 1 DSchG Bln im Ermessen der Behörde.

Im Ergebnis bleibt somit festzuhalten, dass der Deutsche Bundestag im Einzelfall nur beantragen kann, die ihm erteilte Abrissgenehmigung vor Ablauf der Zweijahresfrist im August 2018 wieder um ein weiteres Jahr zu verlängern. Dem schließt sich dann die grundsätzliche Möglichkeit weiterer Fristverlängerungsanträge an. Kann er also erst im Jahr 2021 mit dem Abriss beginnen, muss bis dahin jedes Jahr ein entsprechender Antrag gestellt werden.

33 Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20, 80, EL Juni 2017, Rn. 72 f.

34 Vgl. § 40 VwVfG.

4.7. Anforderungen an die Ausführung der Abrissgenehmigung

Im Zusammenhang mit dem Ablauf der Frist nach § 12 Abs. 2 DSchG Bln stellt sich schließlich die Frage, welche Anforderungen an die Ausführung einer Abrissgenehmigung zu stellen sind. Das DSchG Bln selbst trifft hierzu keine Regelungen und auch die Gesetzesbegründung gibt hierüber keinen Aufschluss. Wegen der Bezugnahme zum Bauordnungsrecht muss daher auf die Wertung des § 73 Abs. 1 BauO Bln zurückgegriffen werden.

Der Beginn der Bauausführung ist nach § 73 Abs. 1 BauO Bln dann anzunehmen, wenn Bauarbeiten stattfinden, die in Ausnutzung der erteilten Baugenehmigung erfolgen, die Tätigkeit also in einem unmittelbaren und objektiven Zusammenhang mit dem genehmigten Vorhaben steht.³⁵ Die Maßnahme muss dabei deutlich den Beginn der Bauausführung erkennen lassen.³⁶ Diese objektive Betrachtung hat zur Folge, dass nicht jede bauliche Tätigkeit, die aus Sicht des Bauherrn irgendwie im Zusammenhang mit dem genehmigten Vorhaben steht, ausreichend ist. Genauso wenig stellen aber auch Sicherungs- und Vorbereitungsmaßnahmen, wie das Aufstellen des Bauzeichens, die Herstellung von Anschlüssen oder das Lagern von Material und Geräten oder die Umzäunung des Grundstücks eine Ausführung im Sinne des § 73 Abs. 1 BauO Bln dar.³⁷

Nach einer Übertragung dieser Grundsätze auf § 12 Abs. 2 DSchG Bln hat das für die dem Deutschen Bundestag erteilte Abrissgenehmigung zur Folge, dass ihre Ausführung erst dann anzunehmen ist, sobald konkrete Abrissmaßnahmen an dem Denkmal vorgenommen werden. Vorbereitende Maßnahmen, insbesondere auch die Anzeige des Abrisses genügen hierfür nicht.

5. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sich bei dem vom Deutschen Bundestag genutzten Bürogebäude um ein Denkmal im Sinne des § 2 DSchG Bln handelt, dessen Abriss eine genehmigungspflichtige Maßnahme darstellt. Die hierfür erforderliche Genehmigung war infolge einer Interessenabwägung als gebundene Entscheidung im August 2016 zu erteilen, da die Notwendigkeit eines Abrisses des Gebäudes gegenüber den denkmalschutzrechtlichen Bedenken überwog.

Die Abrissgenehmigung unterliegt der gesetzlichen Befristung von zwei Jahren. Soweit es dem Deutschen Bundestag jedoch nicht vor Ablauf dieser Frist im August 2018 möglich ist, mit dem Abriss zu beginnen, kann er grundsätzlich die Verlängerung dieser Frist beantragen. Dabei darf eine Verlängerung der gesetzlichen Zweijahresfrist von mehr als einem Jahr im Einzelfall zwar

35 Hahn/Radeisen, Bauordnung für Berlin, Handkommentar, 3. Auflage 2006, § 72, Rn. 5; Anmerkung: Der Kommentierung lag die BauO Bln vom 29. September 2005 in der damals geltenden Fassung zugrunde. Die Regelung des damaligen § 72 Abs. 1 entspricht der des § 73 Abs. 1 in der aktuellen Fassung.

36 Hahn/Radeisen, Bauordnung für Berlin, Handkommentar, 3. Auflage 2006, § 72, Rn. 5.

37 Vgl. auch Hornmann, Hessische Bauordnung, Kommentar, 2. Auflage 2011, § 64, Rn. 133; vgl. auch Lechner, in: Simon/Busse, Bayerische Bauordnung, 125. EL Mai 2017, Art. 68, Rn. 583.

nicht gewährt werden. Die Frist mehrmals hintereinander um ein Jahr zu verlängern, ist hingegen zulässig.

Eine Entscheidungspraxis der Berliner Denkmalschutzbehörde zu derartigen (wiederholten) Fristverlängerungsanträgen dürfte sich als sehr Einzelfall bezogen darstellen und sich einer generalisierenden Betrachtungsweise entziehen. Eine Verwaltungsvorschrift zu § 12 DSchG Bln, die eine Ermessensausübung in dieser Hinsicht transparent machen könnte, existiert - soweit ersichtlich - nicht.³⁸ Lediglich die Bezugnahme auf das Bauordnungsrecht in der Gesetzesbegründung zu § 12 Abs. 2 DSchG Bln könnte eine Tendenz dahingehend erkennen lassen, dass die Wertung des § 73 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln bei einer Behördenentscheidung möglicherweise eine Rolle spielt. Auf das Abrissvorhaben des Deutschen Bundestags bezogen hieße das, dass ein Fristverlängerungsantrag demzufolge beim dritten Mal – bis zum Jahr 2021 – noch Erfolg haben könnte. Nach der gesetzgeberischen Wertung – der Erhöhung des Realisierungsdrucks von Bauvorhaben – könnten darüber hinaus die Erfolgsaussichten weiterer Fristverlängerungsanträge jedoch schwinden.

* * *

38 Vgl. Wenz, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2008, § 20, S. 350; vgl. auch die Übersicht auf der Internetseite des Landesdenkmalamts Berlin, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/landesdenkmalamt/service/rechtsvorschriften/> [letzter Abruf: 10. November 2017].