

Probleme des denkmalrechtlichen Verfahrens

von Almuth Gumprecht

Auch nach mehr als zwanzig Jahren seit Bestehen des Denkmalschutzgesetzes NW (DSchG) werden bestimmte, durch die Rechtsprechung abgeklärte Regeln zum Vollzug des Gesetzes noch nicht flächendeckend bei allen zuständigen Unteren Denkmalbehörden angewendet. Ich möchte dies zum Anlaß nehmen, anhand von Beispielen auf die Notwendigkeit der Gesetzesanwendung zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit hinzuweisen. Die viel zitierte Bürgerfreundlichkeit, die sich oftmals – nicht nur auf dem Gebiet des Denkmalschutzes – versteht als ein Instrument zur Nichtanwendung unliebsam erscheinender gesetzlicher Vorschriften, verkehrt sich ins Gegenteil, wenn dadurch Entscheidungen, die letztlich doch getroffen werden müssen, weil zum Beispiel die zuständigen gemeindlichen Gremien in ihrer Entscheidungsfreiheit durch *zwingende* gesetzliche Vorschriften eingeschränkt sind, über Gebühr hinausgezögert werden. Zu Recht haben die Bürger für die zögerliche Behandlung ihrer Anliegen kein Verständnis. Ein beliebtes Spiel ist es dann, bei notwendiger Beteiligung mehrerer Institutionen oder Gremien am Entscheidungsvorgang der jeweils anderen die Verantwortung für die mißliche Situation zuzuschieben. Statt zur Umgehung oder Verzögerung von Entscheidungen seine Kräfte in unproduktiven Grabenkämpfen zu vergeuden, die am Ende doch nur das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der zuständigen Institutionen in Zweifel ziehen lassen, dient es der Konfliktlösung, sich innerhalb der zuständigen Gremien klar zu machen, wie weit die Entscheidungskompetenz im konkreten Fall reicht.

Das bedeutet für den Fall der *Unterschutzstellung* (Eintragung in die Denkmalliste) eines Bodendenkmals, daß dann, wenn die Unterschutzstellungsvoraussetzungen vorliegen – das Objekt ist zum Beispiel bedeutend für die Geschichte des Ortes und für seine Erhaltung sprechen wissenschaftliche Gründe – eine Eintragung durch die Untere Denkmalbehörde (Gemeinde) *zwingend* vorzunehmen ist. Es bleibt kein Ermessensspielraum zum Vollzug oder Nichtvollzug der Unterschutzstellung. Das wird vielfach immer noch nicht akzeptiert und bei der Beschlußfassung durch das zuständige Gremium nicht beachtet, so daß in manchen Gemeinden ein "Unterschutzstellungsstau" vorliegt. Speziell gilt dies dann, wenn der Eigentümer des betreffenden Denkmals sich gegen eine Unterschutzstellung ausspricht, weil er Einschränkungen bzw. finanzielle Belastungen durch den Denkmalschutz befürchtet. Hier werden zwei Dinge mißverstanden: Zum einen, daß die Unterschutzstellung *allein* an die Denkmalwertigkeit des Objektes geknüpft ist unabhängig davon, ob der Eigentümer zustimmt oder nicht. Die Unterschutzstellung ist kein zustimmungsbedürftiger Verwaltungsakt. Zum anderen, daß unser nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz *zweistufig* ausgestaltet ist, so daß die (berechtigten) Belange des Eigentümers erst auf der zweiten Verfah-

rensstufe, wenn es um die Genehmigungsfähigkeit einer geplanten Veränderung geht, berücksichtigt werden müssen.

Nur am Rande sei angemerkt, daß es sich bei der Unterschutzstellung als Aufgabe des Denkmalschutzes um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung handelt, so daß die Obere Denkmalbehörde (Kreis, Bezirksregierung) bei Nichtvollzug der Unterschutzstellung durch die Untere Denkmalbehörde trotz Vorliegens der Voraussetzungen die Weisung zur Eintragung erteilen kann.

Allein schon die Frage, wer für die *Unterschutzstellung* zuständig ist, stellt manche Gemeinde vor schier unlösbare Probleme. Im Kompetenzgerangel speziell bei kreisfreien Städten zwischen Bezirksvertretung, Ausschuß und Rat auf der einen und der Verwaltung auf der anderen Seite bleibt manches Denkmal über Jahre ohne Schutz. Dabei könnte es so einfach sein: Mangels einer speziellen Regelung im Denkmalschutzgesetz finden die Vorschriften der Gemeindeordnung (GO) NW hier: § 41 Anwendung. Bei Denkmalschutzangelegenheiten handelt es sich nicht um einen Gegenstand, der kraft Gesetzes in die ausschließliche Zuständigkeit des Rates gemäß Abs 1 der Vorschrift fällt. Denkmalsachen sind als *Geschäft der laufenden Verwaltung* im Sinne des § 41 Abs 3 GO als dem Bürgermeister übertragen zu qualifizieren, da es sich dabei um einen regelmäßig vorkommenden Sachverhalt handelt. Diese zwar bekannte, allerdings nicht flächendeckend akzeptierte Qualifizierung der Unterschutzstellung wurde nunmehr durch eine neuere Gerichtsentscheidung bestätigt. Nichts hindert also die Gemeinde, die eventuelle entgegenstehende Hauptsatzung dergestalt zu ändern, daß in Zukunft die politischen Gremien lediglich im Nachhinein durch die Verwaltung von der Unterschutzstellung informiert werden. Die Verwaltung trifft, wie es das Gesetz verlangt, rein nach fachlichen Kriterien, nicht nach politischen Kriterien, ihre Entscheidung. Auch sie ist also bei Vorliegen der Voraussetzungen verpflichtet, die Unterschutzstellung vorzunehmen. Hierzu bedarf sie einer begründeten Stellungnahme des Amtes für Bodendenkmalpflege, die sich an den gesetzlichen Kriterien des § 2 DSchG – Bedeutungs- und Erhaltungsinteresse – auszurichten hat. Dazu gehört auch, daß eine präzise, parzellenscharfe Abgrenzung des Denkmals vorgenommen wird, damit der Eigentümer weiß, inwieweit seine Nutzungsmöglichkeiten nach Unterschutzstellung eventuell eingeschränkt werden. Der Nachweis für das Vorhandensein und die Abgrenzung – speziell eines untertätigen Bodendenkmals – ist nicht immer einfach zu führen. Das entbindet die zuständigen Behörden jedoch nicht von ihrer Prüfungspflicht. Solange der Nachweis im Einzelfall nicht oder nicht ausreichend erbracht werden kann, muß eben von einer Unterschutzstellung abgesehen werden.

Allerdings reicht es zur Verhinderung einer Unterschutzstellung nicht aus, wenn Eigentümer, Beschlußgremien oder Verwaltung der zuständigen Gemeinde pauschal die Existenz bzw. die Bedeutung des Bodendenkmals gegenüber dem Fachamt bestreiten. Zur Erstellung und Überprüfung seines Fachvotums ist dieses auf *substantiierte* Gegenargumente angewiesen.

Nur diese können zu einer Änderung der fachlichen Stellungnahme führen. Wenn sich etwa im Verfahren herausstellt, daß zu einem früheren Zeitpunkt nicht öffentlich dokumentierte Baumaßnahmen durchgeführt wurden, die den Untergrund soweit verändert haben, daß nicht mehr mit denkmalwerter Substanz im Boden zu rechnen ist, so muß von der Unterschutzstellung "mangels Masse" abgesehen werden. Insoweit ist allerdings der Eigentümer durch Vorlegen von Unterlagen beweispflichtig.

Nach Unterschutzstellung ist das Bodendenkmal – entgegen landläufiger Befürchtungen – nicht für alle Zeit tabu und muß unangetastet im Boden verbleiben, sondern die Unterschutzstellung führt lediglich dazu, daß Eingriffe in den Boden *genehmigungspflichtig* werden. Ob sie *genehmigungsfähig* sind, wird in einem eigenständigen Verfahren unter Abwägung der gegenläufigen Belange des Eigentümers an der Nutzung und des Denkmalschutzes am ungestörten Erhalt des Denkmals im Boden geklärt. Mir ist kein Fall bekannt, in dem die Genehmigung zur Veränderung bzw. Beseitigung zum Beispiel durch Ausweisung als Baugelände aus denkmalrechtlichen Gesichtspunkten versagt worden wäre. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang oftmals die Frage, wer die Kosten für die vor Baubeginn notwendige Ausgrabung und Dokumentation des Bodendenkmals zu übernehmen hat. Genehmigungen können mit Auflagen und Bedingungen versehen werden. Nach gefestigter Verwaltungspraxis ist es Aufgabe des Eigentümers, da durch ihn die Ausgrabung veranlaßt wurde, die Kosten der Grabung zu tragen. Ohne die von ihm geplante Maßnahme wäre das Bodendenkmal als Informationsquelle ungestört im Boden verblieben. Dabei muß jedoch beachtet werden, daß die Kosten der Grabung in einem angemessenen Verhältnis zum Kostenvolumen der Gesamtmaßnahme stehen müssen.

Aus all dem folgt, daß die Durchführung denkmalpflegerischer Verfahren zwar mühsam ist, daß die zuständigen Behörden sich dieser Aufgabe, da es sich um eine Pflichtaufgabe handelt, aber nicht entziehen können. Wenn die Verfahren durch die zuständigen Behörden zügig in Angriff genommen werden, ist es der Erfahrung nach auch möglich, eine zwar nicht konfliktfreie aber doch konfliktarme Lösung der unterschiedlichen Interessen zu erreichen. Dazu bedarf es einer Aufgeschlossenheit auf Seiten der Politik, **eines Durchsetzungswillens der Verwaltung und des Bemühens** auf Seiten des Fachamtes, die oftmals komplizierten Sachverhalte geduldig und kompetent zu erläutern. Diesem gesetzlichen Auftrag kommen die Mitarbeiter des Amtes für Bodendenkmalpflege in vielen Gesprächen seit Bestehen des Gesetzes nach – oftmals unterstützt durch ehrenamtliche Beauftragte vor Ort.

Quelle: In: Neujahrsgruß 2002: Jahresbericht für 2001 (Westfälisches Museum für Archäologie – Landesmuseum und Amt für Bodendenkmalpflege und Altertumskommission für Westfalen (Hrsg.)), Münster 2001, S. 11-15.