

Dimitrij Davydov

Geteilte Verantwortung – Halbe Verantwortung?

Behördliches Zusammenwirken im denkmalrechtlichen Verfahren

Das nordrhein-westfälische System des Denkmalschutzes ist durch eine gemeinsame Verantwortung verschiedener Träger der öffentlichen Verwaltung für die Erhaltung des kulturellen Erbes gekennzeichnet. Diese gemeinsame Verantwortung ist bereits in der Staatszielbestimmung des Art. 18 Abs. 2 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen angelegt, wonach Land, Gemeinden und Gemeindeverbände in die Pflicht genommen werden, Denkmäler zu bewahren. Auf der Verfahrensebene äußert sich dies durch vielfältige Formen verwaltungsbehördlichen Zusammenwirkens, die im Denkmalschutzgesetz mit den Begriffen Einvernehmen, Benehmen, Anhörung und Beratung belegt sind.

Kompetenzverteilung

Gemäß § 1 Abs. 2 DSchG NRW obliegen Denkmalschutz und Denkmalpflege dem Land, den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach näherer Bestimmung des Denkmalschutzgesetzes. Damit werden staatliche und kommunale Stellen generell in die Verantwortung genommen, die Erhaltung des kulturellen Erbes in Nordrhein-Westfalen sicherzustellen, ohne dass an dieser Stelle eine konkrete Kompetenzzuweisung vorgenommen wird und Verfahrensabläufe beschrieben werden.

Aus § 21 Abs. 1 DSchG NRW folgt jedoch, dass – soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist – die Unteren Denkmalbehörden für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes zuständig sind. Damit ist den Unteren Denkmalbehörden, deren Aufgaben ausschließlich des § 20 Abs. 1 Nr. 3 DSchG NRW die Kommunen wahrnehmen, eine Generalzuständigkeit für die Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege übertragen, die nur punktuell, durch einzelne Sonderregelungen durchbrochen wird (z. B. § 13, § 20 Abs. 3, § 22 Abs. 3 DSchG NRW). Diese in der Bundesrepublik einmalige, sehr gemeindefreundliche Kompetenzregelung¹ wird durch ein „ausgefeiltes System von checks and balances“ ergänzt,² womit auch die Vorschriften über das Zusammenwirken verschiedener Behörden bei denkmalrechtlich relevanten Entscheidungen gemeint sind.

Grundlegend für die im nordrhein-westfälischen Denkmalrecht verwirklichte Kompetenzverteilung – und damit auch für die Reichweite der verwalterinternen Zusammenarbeit – ist die Unterscheidung zwischen Denkmalschutz und Denkmalpflege.³ Zwar umfassen Denkmalschutz und Denkmalpflege gemeinsam als Oberbegriff alle Tätigkeiten, die auf die Erhaltung von Denkmälern gerichtet sind.⁴ Mit Blick auf die Aufgabenwahrnehmung durch die einzelnen Verwaltungsträger und deren Dienststellen ist jedoch eine Abgrenzung der beiden Begriffe notwendig. Unter dem Begriff „Denkmalschutz“ ist die Fürsorge des Staates zum Zwecke der Erhaltung des gegenständlichen Kulturerbes durch hoheitliche Gebote und Verbote,

gerichtet an Eigentümer und sonstige Verfügungsberechtigte von Denkmälern zu verstehen.⁵ Zu den Aufgaben des Denkmalschutzes zählen deshalb insbesondere die Erteilung der denkmalrechtlichen Erlaubnis (§ 9 DSchG NRW), die Erteilung der Grabungserlaubnis (§ 13 DSchG NRW), die ordnungsbehördlichen Anordnungen (§§ 7, 27 DSchG NRW), ferner die Unterschutzstellung von Denkmälern (§§ 3 Abs. 1, 4 DSchG NRW) und die Ausweisung von Grabungsschutzgebieten (§ 14 DSchG NRW).⁶ Demgegenüber umfasst der Begriff „Denkmalpflege“ alle Handlungen nicht hoheitlicher Art, welche die Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung von Denkmälern bezwecken, also die unmittelbar verbessernden und erhaltenden, aber auch die vorsorgenden und die beratenden Tätigkeiten.⁷ Bei den Aufgaben der Denkmalpflege handelt es sich gem. § 22 Abs. 1 Satz 1 DSchG NRW um (pflichtige) Selbstverwaltungsaufgaben, die die Kommunen als Teil ihrer Selbstverwaltungsgarantie wahrnehmen. Demgegenüber sind die Aufgaben des Denkmalschutzes in § 20 Abs. 3 Satz 2 DSchG NRW als Gefahrenabwehraufgaben definiert. Hierbei handelt es sich um Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die die Kommunen gerade nicht als eigene Angelegenheiten wahrnehmen, sondern in ihrer Eigenschaft als Sonderordnungsbehörden, d. h. eingebunden in einen staatlichen Instanzenzug.⁸

Formen verwalterinterner Mitwirkung

Das Verwaltungsverfahrenrecht kennt unterschiedliche Formen verwalterinterner Mitwirkung, die nahezu alle im geltenden Denkmalschutzgesetz Niederschlag gefunden haben. So heißt es in § 17 Abs. 2 Satz 3 DSchG NRW im Hinblick auf die Gewährung einer Belohnung für abgelieferte bewegliche Denkmäler, bewegliche Bodendenkmäler oder sonstige Funde von besonderer wissenschaftlicher Bedeutung, darüber entscheide die Oberste Denkmalbehörde „im Einvernehmen mit dem örtlich zuständigen Denkmalpflegeamt“. Demgegenüber bestimmt § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW, dass Entscheidungen der Unteren und Oberen Denkmalbehörden „im Benehmen

mit dem Landschaftsverband“ getroffen werden. Eine weitere, im Gesetz ausdrücklich erwähnte innerbehördliche Beteiligungsform ist die Anhörung, die in § 23 Abs. 1 DSchG NRW zu Gunsten von anerkannten Denkmalpflegeorganisationen vorgesehen ist. Schließlich kennt das Gesetz als vierte Variante verwaltungsinterner Beteiligung die Beratung, die z. B. in § 20 Abs. 2 DSchG NRW (Beratung der Unteren Denkmalbehörden durch Kreise) und § 22 Abs. 2 DSchG NRW (Beratung der Gemeinden und Kreise durch die Landschaftsverbände) vorkommt.

Die Voraussetzungen der verwaltungsinternen Mitwirkung und die Rechtsfolgen, die ein Mitwirkungsakt der zu beteiligenden Behörde auslöst, sind, je nach Beteiligungsform, unterschiedlich ausgeprägt. So bedeutet die Mitwirkungsform „Einvernehmen“, dass die jeweilige Vollzugsbehörde ohne Zustimmung der mitwirkenden Behörde oder Dienststelle die angekündigte Entscheidung nicht treffen darf.⁹ Die Verweigerung des Einvernehmens kommt damit der Einlegung eines Vetos gleich. Schreibt das Gesetz hingegen vor, dass vor einer Entscheidung eine andere Behörde oder Dienststelle „angehört“ werden muss,¹⁰ bedeutet dies lediglich, dass dieser die Gelegenheit gegeben werden muss, ihre Anregungen oder Bedenken in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen.¹¹ Das Benehmen ist wiederum eine Form der behördlichen Mitwirkung, die einerseits vom (stärkeren) Einvernehmen, andererseits von der (schwächeren) Anhörung abgegrenzt werden muss. Einerseits bedeutet das Benehmen, dass die Entscheidung nicht notwendigerweise in Übereinstimmung mit der mitwirkungsberechtigten Stelle erfolgen muss; vielmehr kann von der Äußerung der beteiligten Stelle aus sachlichen Gründen abgewichen werden. Andererseits handelt es sich bei dem „Sich-ins-Benehmen-setzen“ um eine stärkere Beteiligungsform als eine bloße Anhörung:¹² Während bei einer Anhörung der mitwirkungsberechtigten Behörde oder Dienststelle lediglich Gelegenheit zur Äußerung eingeräumt wird, ohne dass die Vollzugsbehörde in irgendeiner Form auf diese Äußerung reagieren muss, ist im Rahmen der Behemmensherstellung von einer gesteigerten materiellen Rücksichtnahme der Vollzugsbehörde auszugehen, die sich in einer ernsthaften Bemühung um die Herstellung des Einvernehmens äußert.¹³ Die gelegentlich vorgetragene gegenteilige Auffassung¹⁴ überzeugt nicht. Es wäre bereits unverständlich, hätte der Gesetzgeber ein und denselben Mitwirkungsakt an zwei verschiedenen Stellen, nämlich in § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW und in § 23 Abs. 1 DSchG NRW, mit zwei unterschiedlichen Begriffen belegt. Hinzu kommt, dass – wenn die Behemmensherstellung nichts weiter wäre als eine Anhörung – die Regelung des § 21 Abs. 4 Satz 2 DSchG NRW überflüssig wäre, wonach bei Nichtäußerung des Landschaftsverbandes nach Ablauf von drei Monaten der Mitwirkungsakt fingiert wird

(„das Benehmen gilt als hergestellt“). Im Gegensatz zu den Mitwirkungsformen „Einvernehmen“, „Benehmen“ und „Anhörung“, die eine zwingende Beteiligung der mitwirkungsberechtigten Behörde oder Dienststelle bei bestimmten Entscheidungen im Auge haben, meint die im Gesetz ebenfalls vorgesehene „Beratung“ eine fakultative Beteiligung, die lediglich anlassbezogen auf Wunsch der beratungsberechtigten oder der beratungsverpflichteten Behörde stattfindet.¹⁵ So kann beispielsweise die Beratung der Unteren Denkmalbehörden kreisangehöriger Gemeinden durch die Kreise (§ 20 Abs. 2 DSchG NRW) eine juristische Hilfestellung im laufenden Verwaltungsverfahren ebenso bedeuten wie eine Unterstützung durch allgemeine Vorschläge und Empfehlungen mit dem Ziel, künftig einen reibungslosen Gesetzesvollzug sicherzustellen.

Die Art der verwaltungsinternen Mitwirkung hängt mit der Zuordnung der mitwirkungsbedürftigen Aufgabe zu einem der beiden Handlungsfelder des Denkmalschutzgesetzes – Denkmalschutz und Denkmalpflege – unmittelbar zusammen. So beschränkt sich die Mitwirkung der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände an Maßnahmen und Entscheidungen der Kommunen im Bereich der Denkmalpflege grundsätzlich auf Beratung (§ 22 Abs. 2 DSchG NRW). Etwas anderes ist lediglich für die Ernennung von ehrenamtlichen Denkmalpflegern geregelt, die „im Benehmen mit dem Landschaftsverband“ bestimmt werden (§ 24 Abs. 1 DSchG NRW). Demgegenüber ist für die Entscheidungen der Unteren Denkmalbehörden im Bereich des Denkmalschutzes – also die sonderordnungsrechtliche Tätigkeit der Kommunen – die Mitwirkung der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände in Form der Behemmensherstellung zwingend vorgeschrieben (§ 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW). Damit verbunden ist auch die Reichweite des den Landschaftsverbänden in § 21 Abs. 4 Satz 3 DSchG NRW im Dissensfall eingeräumten Ministeranrufungsrechts, das allein bei Entscheidungen im Bereich des Denkmalschutzes zum Zuge kommt.

Mitwirkung der Landschaftsverbände

Der Gesetzgeber hat den Denkmalbehörden mit den Denkmalpflegeämtern der Landschaftsverbände fachkundige Institutionen zur Seite gestellt, deren gesetzlicher Aufgabenkreis insbesondere die Erstattung von Gutachten zu allen Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege umfasst (§ 22 Abs. 3 DSchG NRW).¹⁶ Das bei den Denkmalpflegeämtern der Landschaftsverbände gebündelt vorhandene denkmalfachliche Expertenwissen soll dabei dezidiert auch in konkrete administrative Entscheidungen (§ 22 Abs. 2 DSchG NRW) und öffentliche Planungsprozesse (§ 22 Abs. 3 Nr. 6 DSchG NRW) einfließen.

Die Mitwirkung an den Entscheidungen der Denkmalbehörden ist in erster Linie in § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW geregelt, wonach die Unteren und

Oberen Denkmalbehörden ihre Entscheidungen „im Benehmen mit dem Landschaftsverband“ zu treffen haben. Ergänzt wird diese generelle Vorgabe durch eine Reihe von Sonderregelungen, die die Beteiligung der Landschaftsverbände in Form einer Benehmensherstellung auch bei der Zulassung bergrechtlicher Betriebspläne (§ 19 Abs. 3 DSchG NRW), der Ernennung von Beauftragten für Denkmalpflege (§ 24 Abs. 1 DSchG NRW), der Vorbereitung des Denkmalförderprogramms (§ 36 Abs. 1 Satz 1 DSchG NRW) und der Ausstellung von Bescheinigungen für steuerliche Zwecke (§ 40 Satz 1 DSchG NRW) sicherstellen. Auch wenn das Gesetz in § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW von dem Landschaftsverband als Körperschaft spricht und nicht von dessen Denkmalpflegeämtern als mit besonderem Fachwissen ausgestatteten Dienststellen, liegt auf der Hand, dass es in der Sache nur um die Mitwirkung der Denkmalpflegeämter gehen kann. So führt das VG Münster aus, durch § 21 Abs. 4 S. 1 DSchG NRW werde sichergestellt, dass „Entscheidungen nur im Benehmen mit dem Landschaftsverband und den dort angesiedelten, mit besonderem Fachkunde ausgestatteten Ämtern für Denkmalpflege bzw. Bodendenkmalpflege erfolgen“. ¹⁷

Von der Beteiligungspflicht erfasst sind gem. § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW Entscheidungen der „Denkmalbehörden“. Über diesen engen Gesetzeswortlaut hinaus ist jedoch anerkannt, dass auch denkmalrechtlich relevante Entscheidungen anderer Behörden, die an die Stelle der Denkmalbehörden treten, mitwirkungsbedürftig sind. Die Regelung des § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW findet deshalb Anwendung im sogenannten konzentrierten Verfahren, in dem die für die Erteilung einer nach einem anderen Gesetz erforderlichen Genehmigung, Erlaubnis, Bewilligung oder Zulassung zuständige Behörde (z.B. die Immissionsschutzbehörde oder die Bauaufsichtsbehörde) die Belange des Denkmalschutzes in angemessener Weise zu berücksichtigen hat (§ 9 Abs. 3 Satz 1 DSchG NRW). ¹⁸

Mitwirkungsbedürftig sind nach dem Wortlaut des Gesetzes zunächst beliebig Entscheidungen der Unteren und Oberen Denkmalbehörden. Aus der Stellung des § 21 DSchG NRW im Gesetzesgefüge – insbesondere aus dem Zusammenhang mit § 20 Abs. 3 DSchG NRW – wird jedoch gefolgert, dass der sachliche Anwendungsbereich des § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW auf gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen der Denkmalbehörden, also auf Maßnahmen des Denkmalschutzes, zu beschränken ist. ¹⁹ Damit sind in erster Linie Verwaltungsakte der Denkmalbehörden angesprochen, die die Umsetzung von denkmalrechtlichen Ge- und Verboten bezwecken, also die Eintragung und die vorläufige Unterschutzstellung eines Denkmals (§ 3 Abs. 1 und § 4 DSchG NRW), die Anordnung von Erhaltungs- oder Nutzungsmaßnahmen (§ 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 DSchG NRW), die Anordnung der Wieder-

herstellung des früheren Zustandes (§ 27 DSchG NRW), die Anordnung der Duldung einer Grundstücksbetretung (§ 28 Abs. 2 und 3 DSchG NRW i. V. m. § 20 Abs. 3 DSchG NRW, § 14 Abs. 2 Satz 2 OBG NRW), die denkmalrechtliche Erlaubnis (§ 9 Abs. 1 DSchG NRW) und die Grabungserlaubnis (§ 13 DSchG NRW). Daneben zählen auch Maßnahmen der Denkmalbehörden, die in Form einer ordnungsbehördlichen Verordnung ergehen, zu den mitwirkungsbedürftigen Entscheidungen, also die Ausweisung eines Denkmalbereichs (§ 5 Abs. 4 Satz 2 DSchG NRW) und eines Grabungsschutzgebiets (§ 14 Abs. 1 DSchG NRW).

Unterbleibt die gebotene Beteiligung des Landschaftsverbandes, führt dies zur Rechtswidrigkeit der mitwirkungsbedürftigen administrativen Maßnahme. Bei einem Verwaltungsakt, z.B. einer denkmalrechtlichen Erlaubnis, führt dies zu seiner Rücknehmbarkeit (§ 48 VwVfG NRW), nicht jedoch zur Nichtigkeit im Sinne des § 44 VwVfG NRW. Der Landschaftsverband kann sich in solchen Fällen an die Aufsichtsbehörde wenden, die mit aufsichtsrechtlichen Mitteln gegen die Denkmalbehörde einschreiten kann. Eine gegen die Entscheidung der Denkmalbehörde gerichtete Anfechtungsklage kann jedoch nur insoweit auf die formelle Rechtswidrigkeit der Entscheidung gestützt werden, als der Adressat durch die Missachtung der Verfahrensnorm – hier des § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW – in seinen Rechten verletzt wurde (§§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Dies lehnt das VG Aachen in seiner Entscheidung vom 28. 5. 2013 ab: Durch die Beteiligung des Landschaftsverbandes gem. § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW solle sichergestellt werden, dass bei denkmalrechtlich relevanten Entscheidungen der Sachverstand des in besonderem Maße mit Fachwissen ausgestatteten Denkmalpflegeamtes in das Verfahren einfließt und so alle maßgeblichen Aspekte des im öffentlichen Interesse liegenden Denkmalschutzes Berücksichtigung finden. ²⁰ Das Beteiligungserfordernis diene deshalb allein dem öffentlichen Interesse und nicht zugleich auch dem Interesse des Denkmaleigentümers. Durch eine Verletzung des § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW werden folglich die Rechte des Denkmaleigentümers nicht verletzt, mit der Folge, dass er die (formelle) Rechtswidrigkeit der behördlichen Entscheidung, beispielsweise eines seinem Grundstücksnachbarn erteilten Vorbescheides, nicht rügen kann.

Abgesehen von den im Denkmalschutzgesetz vorgesehenen Mitwirkungsformen werden die Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände in administrative Entscheidungen und Planungsprozesse auf Grundlage anderer Gesetze immer dann eingebunden, wenn eine Beteiligung von Behörden und sonstigen Trägern der öffentlichen Belange vorgesehen ist, so z.B. im Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren (§ 73 Abs. 2, § 74 Abs. 6 Nr. 2 VwVfG NRW) und in der Bauleitplanung (§ 4 Abs. 1 BauGB). Dies folgt aus ihrer in § 22 Abs. 3

Nr.6 DSchG NRW verankerten Aufgabe, bei Planungen und Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände oder anderer öffentlicher Stellen die Interessen der Denkmalpflege wahrzunehmen. Die Form der Beteiligung (Benehmen, Anhörung usw.) richtet sich dabei nach dem jeweils einschlägigen Gesetz.

Von der Mitwirkung zur Mithaftung?

Die in der letzten Zeit verstärkt diskutierte Frage nach der Haftung der Landschaftsverbände für das Verwaltungshandeln ihrer Denkmalpflegeämter stellt sich in erster Linie für die Mitwirkungsakte, also z.B. für Gutachten, die von den Vollzugsbehörden übernommen werden und in Form von Nebenbestimmungen in ihre Entscheidungen Eingang finden. In diesem Zusammenhang kommt es auf die Rechtsnatur der einzelnen Beteiligungsformen entscheidend an. Bereits bei dem stärkeren der möglichen Mitwirkungsakte – der Benehmensherstellung gem. §21 Abs.4 Satz1 DSchG NRW – handelt es sich nicht um einen Verwaltungsakt, da er gegenüber dem Bürger keine eigene und unmittelbare Rechtswirkung entfaltet, sondern lediglich um ein Verwaltungsinternum. Erst recht erfolgen andere Mitwirkungsakte der Landschaftsverbände, beispielsweise die Beratung (§22 Abs.3 Nr.1 DSchG NRW), im Innenverhältnis Denkmalpflegeamt–Denkmalbehörde. Subjektiv-öffentliche Rechte von Denkmaleigentümern oder sonstigen Adressaten der behördlichen Entscheidungen, deren Verletzung für die Landschaftsverbände amtshaftungsrechtliche Folgen haben könnte, entstehen daraus nicht. Dieser Befund wird durch die Rechtsprechung der mit Haftungsansprüchen befassten Zivilgerichte bestätigt.

Das LG Köln hat bereits im Jahre 2004 die Amtshaftung des Landschaftsverbandes gem. §839 Abs.1 Satz1 BGB i.V.m. Art.34 GG für die vorausgegangene Mitwirkung an einem Unterschutzstellungsverfahren verneint²¹ und ausgeführt, die erforderliche Verletzung einer gegenüber der Klägerin als Grundstückseigentümersin bestehenden Amtspflicht sei nicht ersichtlich. Zwar habe die Unterschutzstellung der Gebäude auf dem Grundstück der Klägerin der gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten können. Die Entscheidung über die Unterschutzstellung habe jedoch die Stadt als Untere Denkmalbehörde getroffen. Demgegenüber habe der Landschaftsverband lediglich das Gutachten über den Denkmalwert der Häuser erstellt und das Benehmen zu ihrer Eintragung in die Denkmalliste hergestellt. Bei diesen Mitwirkungsakten handele es sich jedoch um Verwaltungsinterna, die gegenüber dem betroffenen Bürger keine Außenwirkung entfalten.

Ähnlich hat das LG Köln 2012 über die Haftung des Landschaftsverbandes für die einem Kiesgewinnungsunternehmen – nach damaliger Rechtslage zu Unrecht – auferlegten Kosten einer Prospektionsmaßnahme entschieden.²² Hier hatte das Bo-

dendenkmalpflegeamt im Rahmen eines wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens in einer Stellungnahme gegenüber der Planfeststellungsbehörde die Durchführung einer Prospektion in dem vom Abgrabungsvorhaben betroffenen Areal gefordert. Nach Auffassung des Gerichts handelte es sich damit jedoch lediglich um eine verwaltungsinterne Stellungnahme; denn die Entscheidungskompetenz darüber, ob und von wem die darin geforderten denkmalfachlichen Untersuchungen (Prospektionsmaßnahmen) durchzuführen sind, verblieb letztlich bei der Planfeststellungsbehörde. Zwar haften die Anstellungskörperschaft unter Umständen auch bei verwaltungsinternen Auskünften, Stellungnahmen oder Gutachten. Dies gelte aber nur, wenn die Mitwirkung der Behörde am Zustandekommen des unmittelbar gegenüber dem Adressaten wirkenden Verwaltungsakts aufgrund des von der Behörde in Anspruch genommenen Fachwissens – für sie erkennbar – im Verhältnis zu dem Adressaten eine über die innerbehördliche Beteiligung hinausgehende Qualität erlangt. Dies sei wiederum nur dann der Fall, wenn die mitwirkende Behörde (hier also das Denkmalpflegeamt des Landschaftsverbandes) mit ihrer Stellungnahme die tatsächliche Beurteilungsgrundlage für die abschließende Entscheidung der Planfeststellungsbehörde schaffe oder aufgrund ihres überlegenen Fachwissens in die Erfüllung eines Auskunftsverlangens des Betroffenen (Antragstellers) einbezogen werden soll. Beides hat das LG für den ihm zur Entscheidung vorliegenden Fall verneint.

Die Entscheidung des OLG Köln vom 31.10. 2013 hatte schließlich das Verhältnis der Unteren Denkmalbehörde und des Denkmalpflegeamtes im Rahmen der gefahrenabwehrrechtlichen Haftung nach OBG NRW zum Gegenstand. Eine Haftungsfreistellung der beklagten Gemeinde – von der wegen fehlerhafter Nebenbestimmungen eine Entschädigung auf Grundlage §§39 Abs.1b, 40 Abs.1 OBG gefordert wurde – hat das Gericht verneint.²³ An der Verantwortlichkeit der Gemeinde würde es nämlich nur dann fehlen, wenn sie auf verbindliche Weisung einer übergeordneten Behörde gehandelt hätte. Eine derart verbindliche Weisung sei jedoch mit der vorausgegangenen Mitwirkung des Denkmalpflegeamtes nicht verbunden gewesen, da Entscheidungen der Unteren Denkmalbehörden „nur im Benehmen“ mit dem Landschaftsverband zu treffen seien. Auch wenn es sich bei der Beklagten um eine kleine Gemeinde mit geringer Verwaltungskraft handele, die nicht über eine entsprechende Kompetenz in Fragen der Denkmalpflege und des Denkmalrechts verfüge, so stelle das Denkmalpflegeamt des Landschaftsverbandes dennoch keine übergeordnete Behörde dar.

Fazit

Die Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes auf staatliche und

kommunale Behörden und Dienststellen verschiedener Ebenen gehört zu den wesentlichen Charakteristika des nordrhein-westfälischen Denkmalrechts. Im Rahmen des vom Gesetzgeber entwickelten Systems von „checks and balances“ nimmt die Einbeziehung fachlich weisungsunabhängiger Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände in administrative Entscheidungs- und Planungsprozesse die zentrale Stellung ein, weil gerade dadurch sichergestellt wird, dass bei den erforderlichen komplexen Abwägungen konkurrierender öffentlicher und privater Interessen die Belange der Denkmalpflege nicht hintangestellt werden. Ob die Verfahren darüber hinaus mit der gebotenen Ermittlungs- und Begründungstiefe durchgeführt werden, ist demgegenüber eine Frage der angemessenen Rahmenbedingungen für den Gesetzesvollzug: Dass mit knappem Personal letztlich „kein Staat zu machen“ ist,²⁴ gilt auch für den Denkmalschutz.

Anmerkungen

- 1 Janbernd Oebbecke, Die Aufgaben der Gemeinden und Kreise nach dem Nordrhein-Westfälischen Denkmalschutzgesetz, in: VR 1980, S. 385.
- 2 Oebbecke wie Anm. 1.
- 3 Oebbecke wie Anm. 1.
- 4 Dieter J. Martin in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl. München 2010, Teil A RdNr. 1
- 5 Felix Hammer in: Martin/Krautzberger, wie Anm. 4, Teil A RdNr. 30
- 6 Oebbecke, wie Anm. 1, S. 389 f.
- 7 Martin, wie Anm. 4, Teil A RdNr. 2.
- 8 OVG NRW, Beschl. v. 25.04. 1989 – 12 B 2821/88.
- 9 Hermann Pünder in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. Berlin 2010, § 14 RdNr. 43.
- 10 Vgl. z.B. § 27 Abs. 3 LG NRW: „...nach Anhörung des zuständigen Ausschusses des Landtags“; § 5 Abs. 1 LFoG NRW: „...nach Anhörung der beteiligten Kreise und kreisfreien Städte“.
- 11 BVerwG, Urteil vom 05.03. 1997 – 11 A 14/96 – juris.
- 12 Schönstein in: Memmesheimer/Upmeyer/Schönstein, Denkmalrecht NRW, 2. Aufl. Köln 1989, § 3 RdNr. 70
- 13 Jörg Spennemann, Verfahrensbeschleunigung im Denkmalrecht. Baden-Baden 2005, S. 81.
- 14 Karl H. Rothe, DSchG NW. Wiesbaden 1981, § 21 RdNr. 6.
- 15 Janbernd Oebbecke, Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr? in: DÖV 2001, S. 410.
- 16 OVG NRW, Urteil v. 28.04. 2004 – 8 A 687/01 – NRWE.
- 17 VG Münster, Urteil v. 02.11. 2000 – 2 K 2785/97 – NRWE.
- 18 VG Aachen, Urteil v. 28.05. 2013 – 3 K 271/11 – NRWE.
- 19 Monika Oberhansberg, Die Ministeranrufung nach § 21 Abs. 4 S. 3 DSchG NW. Frankfurt a.M. 2004, S. 59.
- 20 VG Aachen, Urteil v. 28.05. 2013 – 3 K 271/11 – NRWE.
- 21 LG Köln, Urteil v. 13.01. 2004 – 5 O 370/03 – n.v.
- 22 LG Köln, Urteil v. 05.06. 2012 – 5 O 384/11 – NRWE.
- 23 OLG Köln, Urteil v. 31.10. 2013 – 7 U 17/13 – n.v.
- 24 Paul Stelkens, Mit knappem Personal ist kein Staat zu machen, in: Kölner Stadtanzeiger vom 02. 11. 2011.