

5. Denkmalrecht

5.1. Rechtsgrundlagen

Kernvorschrift des Denkmalschutzes ist sicherlich das Denkmalschutzgesetz des Landes NRW. Daneben kennt aber auch das bundesrechtliche BauGB Vorschriften, die eine Art von Denkmalschutz beinhalten, nämlich im Besonderen Städtebaurecht die Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB.

5.2. Denkmalschutzgesetz

»Denkmäler sind Sachen, Mehrheiten von Sachen und Teile von Sachen, an deren Erhaltung und Nutzung ein öffentliches Interesse besteht« (§ 2 Abs. 1 Satz 1 DSchG). Diese umfassende Umschreibung wird im Gesetz im einzelnen erläutert: Ein öffentliches Interesse besteht, wenn die Sachen bedeutend für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Entwicklung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse sind und für die Erhaltung und Nutzung künstlerische, wissenschaftliche, volkskundliche oder städtebauliche Gründe vorliegen. Der Denkmalsbegriff setzt also zweierlei voraus:

- Zunächst muss das Denkmal bedeutend« sein. Die Rechtsprechung hat diesen Begriff dahin interpretiert, dass es sich um Objekte handeln muss, die in besonderer Weise Ausdruck der Entwicklung von Land und Leuten sind, wozu auch Sachen von nur örtlicher Bedeutung gehören können. Wesentlich ist, dass die Sache einen nicht unerheblichen Dokumentationswert für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Entwicklung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse hat. Dabei reicht ein sinnfällig werdender Bezug aus, der die Sache von anderen abhebt.
- Des Weiteren müssen für die Erhaltung und Nutzung des Denkmals künstlerische, wissenschaftliche, volkskundliche oder städtebauliche Gründe vorliegen.

Das Gesetz führt eine Reihe von Gründen auf, die die Erhaltung als Denkmal rechtfertigen:

1. Künstlerische Gründe liegen vor, wenn ein Bauwerk im Vergleich zu anderen Bauten der gleichen Stilepoche gestalterische Qualitäten aufgrund nicht alltäglicher menschlicher Schöpferkraft aufweist.
2. Die Wissenschaft ist darauf angewiesen, ihre Informationen nicht nur aus schriftlichen Unterlagen vergangener Zeiten zu beziehen. Sie muss sich vielmehr direkt ein Bild über Gegenstände und Verfahren vergangener Zeiten machen können. Deshalb besteht im Zweifel auch meist ein wissenschaftliches Interesse an der Erhaltung der originalen Substanz eines Denkmals.

3. Volkskundliche Gründe für die Erhaltung sind gegeben, wenn die Gegenstände typisch für den Ort und die Zeit sind, in der sie gebraucht oder hergestellt wurden.
4. Städtebauliche Gründe für die Erhaltung und Nutzung eines Gebäudes sind dann anzunehmen, wenn bei einer Veränderung oder der Beseitigung eines Objekts die städtebauliche Struktur so gestört würde, dass ihr geschichtlicher Ursprung nicht mehr erkennbar wäre. Mit diesem Kriterium greift das Denkmalschutzgesetz bewusst in den Bereich der Stadterhaltung und -gestaltung ein.

Denkmäler sind damit nicht nur Objekte von einzigartiger Qualität wie der Kölner Dom oder das Aachener Münster; die Denkmaleigenschaft liegt beispielsweise auch dann vor, wenn ein Gebäude lediglich von orts- oder ortsteilprägender Bedeutung ist. So kann z.B. ein Fabrikgebäude an der einen Stelle ein nicht bemerkenswerter Teil eines großen Werkskomplexes sein; ein gleichartiges Einzelgebäude kann aber an anderer Stelle von erheblicher Bedeutung für die örtliche Geschichte sein, wenn darin die Gründung des Betriebs, das Entstehen einer Siedlung oder das Zuwandern bestimmter Bevölkerungsgruppen ablesbar wird. Bedeutend im Sinne des Gesetzes sind auch Gebäude, die den besonderen Stil einer Epoche, das Selbstverständnis des Staates (Gerichtsgebäude, Kasernen) oder der Wirtschaft (Fabrik- und Verwaltungsgebäude), die Einführung neuer Techniken (Eisenfachwerk, Betonbau) oder einen besonderen städtebaulichen Entwicklungsschritt (wie das Überschreiten des mittelalterlichen Mauergürtels der Stadt) dokumentieren. Die Tatsache, dass gleichartige Sachen in größerer Zahl vorhanden sind (z.B. Häuser der Gründerzeit, Fachwerkhäuser), nimmt ihnen nicht ihre Bedeutung im örtlichen Zusammenhang.

5.2.1. Die Eintragung in die Denkmalliste

Erfüllt eine Sache die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen für ein Denkmal, wie sie in § 2 Abs. 1 DSchG umschrieben sind, so ist sie als Denkmal in die Denkmalliste einzutragen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 DSchG) bzw. unter vorläufigen Schutz zu stellen (§ 4 Abs. 1 DSchG).

Mit der Eintragung der Sache in die Denkmalliste wird festgestellt, dass die Sache ein Objekt ist, dessen Erhaltung und sachgerechte Nutzung im öffentlichen Interesse liegt; sie wird hiermit zum Denkmal im Sinne des Denkmalschutzgesetzes. Erst mit der rechtswirksamen Eintragung bzw. der vorläufigen Unterschutzstellung unterliegt das Denkmal den Vorschriften des Gesetzes; die Eintragung begründet die besonderen Pflichten und Rechte am Denkmal (§ 3 Abs. 1 S. 2 DSchG -»**konstitutive«** Denkmalliste).

Mit der Eintragung einer Sache in die Denkmalliste begründet das Gesetz eine Reihe von Pflichten und Rechten. Zu dieser zweiten Stufe des Denkmalschutzes gehören alle Wirkungen und Folgemaßnahmen der Unterschutzstellung:

- Instandhaltung und sachgemäße Behandlung (§ 7 DSchG);

- Nutzung in einer Art, die die Erhaltung auf Dauer gewährleistet (§ 8 DSchG);
- Erlaubnispflicht für jede Veränderung an dem Denkmal (§ 9 DSchG).

Andererseits können zum Beispiel Steuervergünstigungen aber auch nur für den Erhalt von eingetragenen Denkmälern gewährt werden (§ 40 Satz 2 DSchG).

Für Bodendenkmälern gelten die Schutzvorschriften der §§ 13 bis 19 DSchG auch ohne vorherige Eintragung (§ 3 Abs. 1 Satz 4 DSchG). Grund: Bodendenkmäler werden häufig erst durch Zufall entdeckt. Ohne diese Vorschrift wären solche Zufallsfunde ohne Schutz, solange das Eintragungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Den übrigen Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes unterliegen auch Bodendenkmäler nur mit der Eintragung.

Unerheblich ist für die Eintragung insbesondere

- die individuellen Belange des Eigentümers, seine Nutzungsinteressen und Vermögensverhältnisse, die Erhaltungsaufwendungen und Folgewirkungen der Eintragung ob noch weitere vergleichbare Denkmäler vorhanden sind oder nicht: **Kein selektiver Denkmalschutz.**
- Ob sich die Sache in einem schlechten Erhaltungszustand befindet: Der schlechte Erhaltungszustand beeinträchtigt das öffentliche Erhaltungs- und Nutzungsinteresse nicht, solange die schlecht erhaltene Sache ihren historischen Aussagewert noch erfüllt.
- Ein Auswechseln und Ergänzen von einzelnen Materialteilen, das den Gesamteindruck der Sache unberührt lässt, ist für die Bewertung der Denkmaleigenschaft unerheblich.

5.2.2. Die Bekanntgabe der Eintragung

Die Eintragung in die Denkmalliste hat den Charakter einer Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG NRW, weil sie die öffentlichrechtliche Eigenschaft einer Sache betrifft (sachbezogener Verwaltungsakt) und sich wegen der Drittwirkung beim Umgebungsschutz auch an einen weiteren Personenkreis richtet.

5.2.3. Die vorläufige Unterschutzstellung (§ 4 DSchG)

Nach § 4 Abs. 1 DSchG kann die Untere Denkmalbehörde das Denkmal vorläufig in die Denkmalliste eingetragen. Mit dem Instrument der vorläufigen Unterschutzstellung wollte der Gesetzgeber eine einfach zu handhabende Regelung treffen, die dazu dienen soll, den Denkmalbehörden ein rasches Eingreifen - insbesondere zur Gefahrenabwehr - zu ermöglichen. Die vorläufige Unterschutzstellung kommt nicht erst dann in Betracht, wenn feststeht, dass ein Objekt als Denkmal anzusehen ist, sondern - dem vorläufigen Charakter der Maßnahme entsprechend - bereits dann, wenn nach überschlägiger Prüfung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für die Denkmaleigenschaft des Objektes spricht.

Die Wirksamkeit der vorläufigen Unterschutzstellung ist grundsätzlich auf sechs Monate befristet.

5.2.4. Die Erhaltung von Denkmälern

§ 7 Abs. 1 DSchG verlangt vom Eigentümer und/ oder sonstigen Nutzungsberechtigten eines Denkmals, dieses instand zu halten, instand zu setzen, sachgemäß zu behandeln und vor Gefährdung zu schützen, soweit ihnen das zumutbar ist.

Die Erhaltungspflicht findet ihre **Grenze in der Zumutbarkeit**. Die Sozialbindung des Eigentums, der auch ein Denkmaleigentümer unterliegt, verpflichtet den Eigentümer eines Denkmals nicht, auf Dauer bei der Erhaltung des Gebäudes »zuzuschießen«. Die aus Erhaltung und Unterhaltung entstehenden Folgekosten können dem Eigentümer dann nicht mehr entschädigungslos zugemutet werden, wenn der Erhaltungsaufwand unter Berücksichtigung staatlicher und kommunaler Zuschüsse sowie der zu erwartenden steuerlichen Vergünstigung in einem anhaltenden Missverhältnis zum realisierbaren Nutzwert für den Eigentümer steht.

Kommt der Denkmaleigentümer oder Nutzungsberechtigte der gesetzlichen Erhaltungspflicht nicht nach, kann die Denkmalbehörde die notwendigen Anordnungen gemäß § 7 Abs. 2 DSchG treffen. Dabei ist sowohl die Zumutbarkeitsgrenze für den Betroffenen als auch der verfassungsmäßige Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Die Zumutbarkeitsschwelle ist überschritten, wenn der Eigentümer eines Baudenkmals zur Finanzierung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen sein sonstiges Vermögen angreifen muss (objektbezogener Zumutbarkeitsbegriff).

5.2.5. Die Veränderbarkeit von Denkmälern

Mit der Unterschutzstellung wird nicht die endgültige Erhaltung oder die Unveränderbarkeit des Denkmals festgeschrieben. Es wird lediglich festgestellt, dass es sich um ein Objekt von besonderem öffentlichem Interesse handelt. Alle Privatleute und Behörden, die sich in der Folgezeit mit diesem Objekt befassen, werden darauf hingewiesen, dass sie sich bei beabsichtigten Maßnahmen an und mit dem Denkmal besonders mit diesem öffentlichen Interesse auseinandersetzen müssen.

Will der Denkmaleigentümer bauliche Maßnahmen an seinem Denkmal vornehmen, so bedarf er hierzu einer denkmalrechtlichen Erlaubnis (§ 9 DSchG).

Diese ist ihm von der Gemeinde zu erteilen,

wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen

oder

ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.

Will die Gemeinde die Erlaubnis erteilen, so muss sie hierzu das Benehmen mit dem Landschaftsverband herstellen (§ 21 Abs. 4 DSchG).

Akzeptiert der Landschaftsverband die Begründung der unteren Denkmalbehörde, so erteilt er sein Benehmen. Hält er die Begründung nicht für überzeugend, d.h. bewertet er die angeführten Interessen anders als die Gemeinde, so kann der Landschaftsverband bzw. das Denkmalpflegeamt das Ministerium anrufen und um Entscheidung bitten (§ 21 Abs. 4 S. 3 DSchG, »Ministerentscheid«).

Maßnahmen innerhalb der engeren Umgebung eines Baudenkmals sind erlaubnispflichtig wenn hierdurch das Erscheinungsbild des Denkmals beeinträchtigt wird. Zur engeren Umgebung von Baudenkmalern oder ortsfesten Bodendenkmalern gehören regelmäßig die unmittelbar benachbarten Grundstücke, Gebäude und baulichen Anlagen, aber auch die Grünanlagen, die Straße, die Wiese, der Hausgarten usw. Auch entfernte Anlagen können im Einzelfall zur engeren Umgebung eines Baudenkmals oder ortsfesten Bodendenkmals gehören, etwa die gegenüberliegende Seite eines Platzes oder die Anlage, die auf einen Blick mit dem Denkmal wahrgenommen werden.

5.2.5.1. Wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen.

§ 9 Abs. 2 DSchG nennt alternativ die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Erlaubnis zu erteilen »ist« (=gebundene Entscheidung).

§ 9 Abs. 2 a) DSchG setzt für die Erteilung der Erlaubnis voraus, dass »**Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen.**«

Gründe des Denkmalschutzes stehen einer Veränderung eines Baudenkmals nur dann entgegen, wenn diese eine **mehr als nur geringfügige Beeinträchtigung** des Schutzobjektes erwarten lässt. Es soll nicht nur museumsähnliche Nutzungen geben! Sinnvolle Nutzung stehen gleichrangig neben dem Erhaltungsinteresse (§ 1 Abs. 1 DSchG) –allerdings nicht im Sinne einer für den Eigentümer höchst rentablen Nutzung.

»**Entgegenstehen**« erfordert einen höheren Grad des Widerstreits als **Beeinträchtigung**. Gründe des Denkmalschutzes stehen einer Maßnahme nicht bereits entgegen, wenn es nur zu einer Beeinträchtigung kommt. Der Widerstreit muss so groß sein, dass er wegen des zu erwartenden Zeugnisverlustes nicht hingenommen werden kann.

Einem Totalabbruch stehen Gründe des Denkmalschutzes stets entgegen.

5.2.5.2. Wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt

Nach der anderen Alternative, § 9 Abs. 2 b) DSchG ist die Erlaubnis zu erteilen, »wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt«.

Es müssen öffentliche Interessen sein, die gewichtiger sind als die Interessen des Denkmalschutzes.

Das bloße Übergewicht eines den Denkmalschutz überwiegenden öffentlichen Belangs reicht jedoch alleine zur Erlaubnisgewährung noch nicht aus. Die konkret geplante Maßnahme muss von dem öffentlichen Belang auch »verlangt« werden. Dieses Wort hat zwingenden Charakter. Es setzt voraus, dass die **geplante Maßnahme die einzige ist, die dem öffentlichen Belang Rechnung trägt**. Sind Alternativen vorhanden, scheidet eine Erlaubnisgewährung aus. Kann beispielsweise die öffentliche Sicherheit durch ein milderes Mittel als den Abbruch eines Denkmals erzielt werden, beispielsweise eine Absperrung, so sind die Voraussetzungen des »Verlangens« nicht erfüllt. Das Wort »Verlangen« hat insoweit den Inhalt eines Optimierungsgebotes.

5.2.5.3. Geltungsdauer

Nach § 26 Abs. 2 DSchG erlischt die (isolierte) denkmalrechtliche Erlaubnis, wenn nicht innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Durchführung des Vorhabens begonnen worden ist. Bei der Erteilung mit der Baugenehmigung bleibt es bei der allgemeinen Geltungsdauer der Baugenehmigung von drei Jahren gem. § 77 Abs. 1 BauO. Die Erlaubnis kann auf Antrag angemessen verlängert werden, wenn die Frist von zwei Jahren nicht ausreicht, mit dem Vorhaben zu beginnen.

5.3. Probleme der denkmalrechtlichen Erlaubnis im Baugenehmigungsverfahren: Unterschiedlicher Prüfungsumfang

Die vom Gesetzgeber offensichtlich angestrebte Verfahrensvereinfachung durch die in § 9 Abs. 3 Satz 1 angeordnete Konzentrationswirkung kann im baurechtlichen Genehmigungsverfahren jedoch nicht erreicht werden. Beinhaltet nämlich der Baugenehmigungsantrag sowohl baugenehmigungspflichtige als auch baugenehmigungsfreie Maßnahmen - die beide der Erlaubnispflicht nach § 9 Abs. 1 DSchG unterliegen - so sind nur die baugenehmigungspflichtigen Maßnahmen Gegenstand des Baugenehmigungsverfahrens (s. Nr. 62 VV BauO NRW). Für die baugenehmigungsfreien aber erlaubnispflichtigen Maßnahmen ist dann eine separate denkmalrechtliche Erlaubnis erforderlich.

Auch die Bauüberwachung durch die Untere Bauaufsichtsbehörde erstreckt sich nur auf die baugenehmigungspflichtigen Vorhaben. Baugenehmigungsfreie aber denkmalerlaubnispflichtige Vorhaben unterliegen deshalb nicht der Bauüberwachung durch die Untere Bauaufsichtsbehörde. Ist die Gemeinde nicht zugleich Untere Bauaufsichtsbehörde und Untere Denkmalbehörde so ist eine enge Koordinierung auch hinsichtlich der Überwachung erforderlich.

5.4. Die Pflicht der Gemeinde zur Übernahme von Denkmälern (§ 31 DSchG)

Nach § 31 DSchG kann der Eigentümer die Übernahme eines Denkmals durch die Gemeinde verlangen, wenn und soweit es ihm mit Rücksicht auf seine Pflicht zur Erhaltung des Denkmals aufgrund einer behördlichen Maßnahme nach dem Denkmalschutzgesetz wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, das Denkmal zu behalten oder es in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber auf eine Form der Entschädigung zurückgegriffen, wie sie auch in anderen Gesetzen enthalten ist, beispielsweise in § 40 Baugesetzbuch. Die Übernahme kann nur verlangt werden, wenn es aufgrund einer behördlichen Maßnahme nach dem Denkmalschutzgesetz dem Eigentümer wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, das Denkmal zu behalten. Der Übernahmeanspruch scheidet aus, wenn dem Denkmaleigentümer zuzumuten ist, das Denkmal in der bisherigen Form oder in einer anderen zulässigen Art zu nutzen. Letzteres ist vor allem bei früher industriell oder landwirtschaftlich genutzten Gebäuden eine Alternative. Für die Ermittlung der Zumutbarkeitsgrenze für den betroffenen Eigentümer sind die Zuschüsse und Darlehen aus öffentlichen Kassen sowie mögliche Steuervergünstigungen zu berücksichtigen.

Übernahmeverlangen sind relativ selten. Seit dem Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes in 1980 sind der Obersten Denkmalbehörde nur wenige Fälle bekannt geworden. Sich hieraus ergebende weitergehende förmliche Übernahmeverfahren nach den Bestimmungen des § 31 DSchG in Verbindung mit § 30 DSchG sind bisher nur in wenigen Einzelfällen angestrengt worden. Tatsächlich ist bis heute kein Übernahmebegehren mit einer Übernahme des Objektes durch die zuständige Untere Denkmalbehörde (= Kommune) beendet worden. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass von Denkmaleigentümern gestellte Übernahmeverlangen entweder unberechtigt sind oder durch die Gewährung von öffentlichen Zuschüssen gegenstandslos werden.

5.5. Gebührenfreiheit

Die Tätigkeiten der Denkmalbehörden und der Fachämter sind nach § 29 DSchG grundsätzlich gebührenfrei. Von der Gebührenfreiheit ausgenommen sind nur die bodendenkmalrechtlichen Erlaubnisse nach §§ 13 und 14 und die steuerlichen Bescheinigungen nach § 40 DSchG.

Vorschriften: Denkmalschutzgesetz NRW

Links: http://www.mbw.nrw.de/Staedtebau/themenAngebote/denkmalschutzuPflege_/ (Online-Fassung der Broschüre Denkmalschutz und Denkmalpflege in NRW)

5.6. Erhaltungssatzungen nach BauGB

§ 172 BauGB ist praktisch ein Mittel des städtebaulichen Denkmalschutzes.

§ 172 BauGB

Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten

(Erhaltungssatzung)

(1) ¹ Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen

1. zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3),
2. zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Absatz 4) oder
3. bei städtebaulichen Umstrukturierungen (Absatz 5) der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. ²In den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 bedarf auch die Errichtung baulicher Anlagen der Genehmigung. ³ Auf die Satzung ist § 16 Abs. 2 entsprechend anzuwenden. ⁴⁻⁶ (...)

(2) Ist der Beschluss über die Aufstellung einer Erhaltungssatzung gefasst und ortsüblich bekannt gemacht, ist § 15 Abs. 1 auf die Durchführung eines Vorhabens im Sinne des Absatzes 1 entsprechend anzuwenden.

(3) ¹ In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. ² Die Genehmigung zur Errichtung der baulichen Anlage darf nur versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebiets durch die beabsichtigte bauliche Anlage beeinträchtigt wird.
(...)