

Dr. Dieter Martin, Ltd. Akad. Direktor, Management und Recht der Denkmalpflege, Universität Bamberg

Ein neues Denkmalschutzgesetz für Rheinland-Pfalz

A. Einleitung

Rheinland-Pfalz hat kein neues Denkmalschutzgesetz erlassen, aber beträchtlichen Aufwand betrieben, um das alte zu restaurieren, geradezu Denkmalpflege geleistet an seinem alten Denkmalschutz- und -pflegegesetz von 1978¹. Äußeres Zeichen ist der neue Name „Denkmalschutzgesetz“ (DSchG). Das Änderungsgesetz selbst zählt seine Änderungen immerhin mit 99 schwer-, aber auch leichtgewichtigen Positionen, die hier nur ansatzweise dargestellt werden können. Eine Ermächtigung zur Neubekanntmachung fehlt. Erspart blieben dem Gesetz das Gender-Mainstreaming und die neue Rechtschreibung. Nicht geändert wurden von den 39 Paragraphen lediglich zwölf (die §§ 6, 16 bis 19, 21, 24, 26, 28, 29, 36, 37); geändert wurden ferner die §§ 62 und 82 der Landesbauordnung. Erklärte Ziele des neuen Gesetzes waren ausweislich der Begründung² seine Anpassung an internationale Übereinkommen und die (nunmehr nachrichtliche) Unterschutzstellung zumindest der unbeweglichen Kulturdenkmäler unmittelbar durch das Gesetz, die stärkere Berücksichtigung der privaten Belange mittels Ergänzungen der Genehmigungsvoraussetzungen für Veränderungen, mittels Vorgaben für die Zumutbarkeitsprüfung, mittels einer Art Veranlasserprinzip sowie mittels neu formulierter Ausgleichsansprüche.

B. Zur Vorgeschichte des neuen Gesetzes

Fast zehn Jahre hat es gedauert, bis das Land Rheinland-Pfalz nach seinem selbst provozierten³ Donnerschlag aus Karlsruhe die Kraft zu der überfälligen Korrektur seines DSchG aufbrachte. Das BVerfG⁴ hat 1999 das Hohe Lied des Denkmalschutzes gesungen – in Rheinland-Pfalz hat es niemand gehört, weder der bis in den Herbst 2008 unschlüssige Gesetzgeber, noch die zaudernde Verwaltung, noch die immer noch der „Trotteltheorie“ verhaftete Rechtsprechung des OVG. Souverän missachtet hat der Gesetzgeber die vom Hüter der Verfassung für die Änderung des Gesetzes gesetzte Frist zum 30.6.2001; Ursache für den nicht entschuld-baren Affront waren wohl unüberbrückbare ressortübergreifende Meinungsverschiedenheiten. Das OVG hatte sich bereits im Jahr 1991 an die Möglichkeit der Normenkontrolle als Beschäftigungsinstrument für das BVerfG erinnert, ohne stattdessen zunächst eine seit 1952 mögliche Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes des Landes nach Art. 130 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz einzuholen oder selbst eine verfassungskonforme Auslegung des vermeintlich verfassungswidrigen § 13 DSchPflG zu versuchen; diesen eleganten Weg beschritten z. B. die Richter des BayVG⁵. Ursprünglicher Stein des Anstoßes für OVG und BVerfG war die palastartige Neuwieder Fabrikantenvilla Neizert⁶, für die trotz Nutzungsmöglichkeit und technischer Sanierungsfähigkeit im Jahr 1981 der Abbruch mit dem Ziel der Anlage eines Parkplatzes beantragt worden war. Das BVerfG hat sich 1999

mit dem Zustand und dessen Ursachen nicht konkret beschäftigt, das OVG hat 2001 seine „Hände in Unschuld gewaschen“ und die Abbruchgenehmigung zwanzig Jahre nach Beginn des Verfahrens besiegelt⁷.

C. Vergleichende Analyse

In den Ausschussberatungen wurde auch eine vergleichende Analyse anhand der Methoden der Rechts- und Verwaltungswissenschaften eingebracht⁸. Der Vergleich mit den übrigen 15 Denkmalschutzgesetzen zeigte: Das Gesetz von 1987 war mittlerweile eines der ältesten in Deutschland. Es entsprach (und entspricht weiterhin) in vielen Formulierungen weder dem Stand der Rechtsentwicklung noch der Rechtsprechung. Auch dem Änderungsgesetz liegen veraltete Auffassungen zum Verhältnis von Staat und Bürger und zum Verwaltungsverfahren zugrunde. Den nunmehr umgesetzten, letztlich weitgehend unnötigen Zutaten stehen auch weiterhin Defizite gegenüber, welche die Unausgewogenheit des Gesetzes verstärken. Unverändert ist das Gesetz stilistisch äußerst unbefriedigend, ihm fehlt durchweg eine klare moderne Gesetzessprache, wie sie z. B. dem Berliner DSchG eignet.

D. Der „transnationale Rahmen“

Einige Bundesländer hatten in den letzten Jahren bereits auf obergerichtliche Entscheidungen zu deutschen Stätten des Weltkulturerbes und zu den internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik, ihrer Länder und Kommunen reagiert. Die Vorgaben sind vielgestaltig und von unterschiedlicher Verbindlichkeit⁹.

Rheinland-Pfalz hat hierzu noch Nachholbedarf und sein Gesetz nunmehr partiell ergänzt, damit man sich zumindest für die Welterbestätten künftig nicht mehr wie andernorts

¹ Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler (Denkmalschutz- und -pflegegesetz – DSchPflG) vom 23. März 1978 (GVBl 1978, S. 159), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.9.2005, (GVBl. S.387) und nunmehr vom 26.11.2008 (GVBl. S. 301). Zum DSchPflG siehe die ausführlichen und wegweisenden Publikationen von Hönes, *Denkmalrecht Rheinland-Pfalz*, Kommentar, 2. Auflage 1995, und *Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz*, Darstellung, 2005.

² LT-Drs. 15/1716 vom 4.12.2007.

³ Vorlagebeschluss des OVG RP vom 24.1.1991, DVBl. 1992, 47, gem. Art. 100 Abs. 1 GG an das BVerfG mit der Frage, ob § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG insoweit verfassungswidrig ist, als darin bestimmt wird, dass im Falle der Nr. 1 die Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn andere Erfordernisse des Gemeinwohls die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege überwiegen. Eine Zumutbarkeitsprüfung sehe das Gesetz nicht vor. Diese Auslegung ergebe sich aus Wortlaut und Sinn der Vorschrift und werde durch Systematik und Entstehungsgeschichte des Gesetzes bestätigt. Dies verstoße gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, weil in der Versagung einer Abbruchgenehmigung ein enteignender Eingriff liegen könne, Art und Ausmaß der zu leistenden Entschädigung aber nicht geregelt seien.

⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, 1 BvL 7/91, E 100, 226 = EzD 1 Nr. 7 mit Anm. *Martin* (hier auch weitere Nachweise der kommentierenden Aufsätze und Anmerkungen).

⁵ BayVG, Urteil vom 27.9.2007, 1 B 00.2474, BayVBl 2008, 149 mit Anm. *Martin*.

⁶ Auch Villa Rasselstein, Foto in www.forum.spukorte.com

⁷ OVG RP, Urteil vom 25.10.2001, 1 A 11012/01, EzD 2.2.6.1 Nr. 14 mit Anm. *Martin*: „Milchmädchenrechnung statt Zumutbarkeitsprüfung“. Fotos des Abbruchs in der Festschrift für *Dieter Hennebo*, 2003, S. 214 f.

⁸ Verwiesen werden darf auch auf die Synopse in *Martin/Krautzberger* (Hrsg.), *Denkmalschutz und Denkmalpflege*, Handbuch, 2. Auflage, 2006, Teil B.

⁹ Zu den internationalen Rechtsgrundlagen vielfach und jüngst erneut altmeisterlich Hönes, *Das UNESCO-Übereinkommen von 1972 und die Folgen*, VR 2008, 145 ff., *ders.*, *Das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16.1.1992*, *Natur und Recht* 2005, 751 ff., *ders.* in *Denkmalschutzinformationen* (DSI) 2008/2, 59 ff. und *DÖV* 2008, 54, ferner *Göhner*, in *DSI* 2003/4, 73 ff.

ersatzweise auf den Schutz der Kleinen Hufeisennase verlassen muss¹⁰. Allerdings gab und gibt es keine verbindlichen, erzwingbaren und justiziablen Vorgaben über die Einzelheiten der seitens der internationalen Organisationen für notwendig erachteten Regelungen; die Gesetzgeber sind deshalb im Grundsatz weitgehend frei, wie sie die meist nur abstrakt formulierten Vorgaben umsetzen möchten. Sachsen-Anhalt hat sich darauf beschränkt, die Definition der Denkmalsbereiche zu erweitern¹¹; allerdings reichte der Umgebungsschutz des Gesetzes bereits bisher sehr weit und andere Vorgaben waren auch ohne Hinweis auf die internationalen Vorgaben bereits erfüllt. Rheinland-Pfalz macht mit seinem neuen § 2 Abs. 3 Satz 1 praktisch zumindest das UNESCO-Übereinkommen zum Welterbe von 1972 zu einem übergeordneten Bestandteil des DSchG: Sämtliche Träger öffentlicher Gewalt müssen bei all ihren Maßnahmen und Planungen nicht nur allgemein die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, sondern speziell auch die Verpflichtungen aus dem UNESCO-Übereinkommen berücksichtigen. Sonstige internationale Vereinbarungen und Grundsätze bleiben damit leider weiterhin „außen vor“¹².

E. Ein neues Verständnis des Eigentümers?

I. Der Eigentümer als Denkmalpfleger

Auch dem Änderungsgesetz 2008 liegen mittlerweile veraltete Auffassungen zum Verhältnis von Staat und Bürger und zum Verwaltungsverfahren zugrunde. Rheinland-Pfalz war in den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts deutschlandweit führend in Fragen der Verwaltungsreform und der Begründung eines neuen Verständnisses von Verwaltung und Bürger. Immerhin wird in § 1 Abs. 4 mit der Funktion eines Feigenblattes nunmehr eine „möglichst partnerschaftliche Weise“ der Aufgabenerfüllung verlangt. Vermisst wurde in den Beratungen der Volksvertretung und wird im abschließenden Gesetz weiterhin die Erkenntnis, dass eigentliche Denkmalpfleger nicht die Behörden des Landes Rheinland-Pfalz, sondern in erster Linie die Eigentümer sind¹³. Aufgabe der Behörden muss es nach modernem Verständnis sein, die Eigentümer bei ihrer im öffentlichen Interesse geleisteten Erhaltung ihrer Denkmäler zu unterstützen. Rechte der Eigentümer auf „Service“ sollten herausgestellt werden. Stattdessen erschöpft sich das Gesetz weiter in einem obrigkeitstaatlichen Pflichtensystem. Psychologisch verheerend für Betroffene und Leser wirkt, dass unmittelbar in § 2 anschließend das Gesetz sofort mit der „Keule“ der Erhaltungspflicht zulangt, anstatt werbend auf die Bürger zuzugehen.

II. Neues zur Zumutbarkeit

Vermutlich will der Gesetzgeber die Formulierungen zur Zumutbarkeit in dem neu eingefügten § 2 Abs. 2 als eine Art Geschenk an die Denkmaleigentümer verstanden wissen. Im Vorfeld wurde von der Aufnahme dringend abgeraten. Exekutive und Judikative haben auf die Zumutbarkeit bundesweit in den letzten Jahren in einer inflationären Weise abgestellt, welche den Denkmalschutz zu einer Farce werden lässt. Die Zumutbarkeit spielt aus rechtssystematischen Gründen bei den meisten auf Initiative eines Bauherrn eingeleiteten Denkmals-, Bau- und sonstigen Verfahren keine Rolle. Nur im Einzelfall kann sie Voraussetzung der Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Abbruchs eines Bau- oder der Beseitigung eines Bodendenkmals sein. Bei der denkmalrechtlichen (nicht aber bau- oder sicherheitsrechtlichen) Anordnung von Erhaltungsmaßnahmen ist sie auch ohne ausdrückliche Benen-

nung in § 14 Abs. 2 ohnehin Voraussetzung der Rechtmäßigkeit.

Nicht beachtet wurden bei der Neufassung die seinerzeit vom OVG RP erst provozierten exakten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts von 1999, die man fast wörtlich in Gesetzesform hätte bringen können¹⁴. Wie in (fast) allen anderen deutschen Denkmalschutzgesetzen auch hätte im Übrigen die bestehende Formulierung zur Erhaltungspflicht „im Rahmen des Zumutbaren“ in § 2 Abs. 1 a.F. genügt; denn die Zumutbarkeit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der von Behörden und Rechtsprechung im Einzelfall flexibel auszulegen, nicht aber in einem Gesetz statisch zu fixieren ist. Die Rechtsprechung zur Zumutbarkeit ist keineswegs abgeschlossen, wie nicht zuletzt die unhaltbare 1.000 €-Entscheidung des OVG RP belegt¹⁵. Der Verwaltung und der Rechtsprechung können zwar in einem Gesetz verbindliche Vorgaben gemacht werden; dies konnte allerdings mit den Änderungen des § 2 Abs. 2 n.F. nicht gelingen, weil sich diese nicht am Bundesverfassungsgericht orientieren, sich offensichtlich punktuell auf Einzelfragen nach dem bisherigen Stand der Rechtsprechung beschränken und keine weitergehenden Vorgaben enthalten. Die neuen Formulierungen werden nur zusätzliche Unsicherheiten erzeugen.

III. Veranlasser und Kostenfolgen

§ 21 hat trotz entsprechender Warnungen einen nicht durchdachten neuen Abs. 3 erhalten. „Die Träger öffentlicher oder privater Bau- oder Erschließungsvorhaben oder von Vorhaben zum Abbau von Rohstoffen oder Bodenschätzen, deren Gesamtkosten jeweils 500.000 € übersteigen, können als Veranlasser im Rahmen des Zumutbaren zur Erstattung der Kosten erdgeschichtlicher oder archäologischer Nachforschungen und Ausgrabungen einschließlich der Dokumentation der Befunde verpflichtet werden. Diese Entscheidung sowie die Festsetzung und Anforderung des Erstattungsbeitrages, der in der Regel 1 v. H. der Gesamtkosten des Vorhabens nicht überschreiten soll, erfolgt durch die Denkmalfachbehörde. Das für Denkmalpflege zuständige Ministerium erlässt die zur Durchführung dieser Regelung erforderliche Verwaltungsvorschrift.“ Der Gesetzgeber zeigt damit

¹⁰ So zumindest der vor dem SächsOVG, Urteil vom 12.11.2007, SächsVBl. 2008, 39, nicht recht erfolgreiche Versuch des VG Dresden vom 9.8.2007, 3 K 712/07. Näheres zur Waldschlösschenbrücke tagesaktuell u. a. bei Google.

¹¹ In § 2 des DSchG vom 21.10.1991, GVBl. S. 368, zuletzt geändert 20.12.2005 (GVBl. S. 769, 801), wurde ergänzt: „Denkmalsbereiche können auch sein historische Kulturlandschaften, die in der Liste des Erbes der Welt der UNESCO gemäß Artikel 11 Abs. 2 Satz 1 des Übereinkommens vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Bekanntmachung vom 2. Februar 1977, BGBl. II S. 213) aufgeführt sind“.

¹² Zu Defiziten siehe z. B. Martin, Das Übereinkommen von Malta und die Denkmalschutzgesetze, BayVBl 2003, 715 ff.

¹³ Martin in FS Krautzberger (Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung): Zur Verantwortung des Eigentümers für „sein“ Denkmal, München 2008.

¹⁴ In § 1 hätte aufgenommen werden können: „Die Denkmalpflege ist eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang, die einschränkende Regelungen des Eigentums im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz rechtfertigt.“ In § 13 Abs. 2 hätte man formulieren können: „3. Die Genehmigung zur Beseitigung eines Kulturdenkmals ist zu erteilen, wenn keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht und es auch nicht veräußert werden kann.“ (Nur) mit diesen wörtlichen Zitaten unmittelbar im Gesetz wäre sichergestellt worden, dass die Vorgaben des BVerfG von 1999 zur Zumutbarkeit künftig Richtschnur für den Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz werden. Vorbildlich die Dienstanweisung Bayerns, siehe Fußnote 18.

¹⁵ Das Urteil vom 30.3.2006, 1 A 10178/05, EzD 2.2.6.1 Nr. 31 mit Anm. Eberl, ist aus mehreren Gründen grob fehlerhaft, z. B. weil es die Möglichkeit der Rechtsnachfolge nicht berücksichtigt und allein auf die zum Zeitpunkt der Entscheidung klamme finanzielle Situation des Eigentümers abstellt.

sein gründliches Missverständnis sowohl der Kostentragung im gesamten Wirtschaftsleben, der internationalen Verpflichtungen des Landes aus dem sog. Übereinkommen von La Valetta und des Veranlasserprinzips als solches.

Veranlasser ist diejenige Person, die ein Vorhaben an einem Denkmal durchführen will, also landläufig der Bauherr (nicht ein „Träger“). Dies gilt auch für alle Maßnahmen der öffentlichen Hand. Die gesamten Kosten von Maßnahmen tragen klaglos – wie in anderen Genehmigungsverfahren des Bau- und Wirtschaftsrechts – weitgehend die Bauherren als Veranlasser und nicht die Denkmalbehörden. Eine Relativierung dieses marktwirtschaftlichen Grundprinzips durch das DSchG ist lebensfremd und war nicht veranlasst. Die auf die Bodendenkmalpflege beschränkte Formulierung des neuen § 21 Abs. 3 ist deshalb nicht nur irreführend, sondern willkürlich und schädlich. Eine Testfrage: Wer soll künftig die Kosten einer Grabung anlässlich einer 450.000 € kostenden Straßenbaumaßnahme bezahlen – das Denkmalfachamt? In Zukunft wird außerdem von allen Antragstellern zurecht die generelle Kostentragungspflicht für alle sonstigen Maßnahmen z. B. an Baudenkmalern hinterfragt, wenn Abs. 3 nur die Kostentragung für archäologische Maßnahmen regelt. Andere Gesetzgeber waren cleverer: § 6 Abs. 5 DSchG Mecklenburg-Vorpommern enthält ein straff formuliertes modernes, vorbildlich weit gefasstes, nicht gegenständlich eingeschränktes Kostentragungsprinzip: Alle Veranlasser von Eingriffen in ein Denkmal haben alle Kosten für die Erhaltung, fachgerechte Instandsetzung, Bergung und Dokumentation zu tragen¹⁶. Nur die bisherigen unnötigen Vollzugsdefizite auch in Rheinland-Pfalz in Genehmigungsverfahren aller Art und missverständliche Formulierungen mancher Urteile führten zu Unsicherheiten; mit individuellen Nebenbestimmungen zu bau- und denkmalrechtlichen Verwaltungsakten lassen sich die Pflichten der Veranlasser jederzeit praxistgerecht und für die Verpflichteten eindeutig präzisieren. Der kontraproduktiven, rundum missglückten einschränkenden Aussage im neuen DSchG bedurfte es hierzu nicht.

IV. Konsequenzen für die Verfahrensvorschriften

Keinen guten Dienst leisten der Verständlichkeit des Gesetzes die punktuellen Änderungen der Verfahrensvorschriften und ihre Aufblähung. Um erstmals eine gewisse Übersichtlichkeit zu erreichen, hätte man alle Genehmigungspflichten in einem neuen § 13 einheitlich zusammenfassen und knapp neu formulieren sollen und können: neben § 13 Abs. 1 Satz 1 auch § 13 Abs. 1 Satz 2, auch § 13 Abs. 1 Satz 3, auch § 21 Abs. 1 und auch § 22 Abs. 3. Nicht zuletzt wären mit einer einheitlichen Regelung z. B. die mehrfachen Verweisungen auf § 13 und 13 a (z. B. § 21 Abs. 1 Satz 3 n. F., § 22 Abs. 3 Satz 2 n. F.) entbehrlich geworden, welche die Lesbarkeit des Gesetzes stark beeinträchtigen. Der neue § 13 a bringt neben einigen Umgliederungen aus § 13 a. F. zwar bisher fehlende Einzelheiten für das Genehmigungsverfahren. Einige der wortreichen Regelungen hätten aber auch problemlos in flexiblen Verwaltungsvorschriften außerhalb des Gesetzes getroffen werden können.

F. Altes und Neues zum Denkmalbegriff

1. Die alten Begrifflichkeiten

Ein modernes Gesetz kann sich mit kurzen abstrakten Formulierungen in einem einzigen Paragraphen begnügen, der nur folgende Elemente enthalten muss: Sachen, Mehrheiten oder Teile von Sachen, Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit, Arten von Denkmälern. Dem mühsam überarbeiteten

DSchG fehlt leider auch in Zukunft eine einleitende einfache, abstrakte und griffige Definition des Denkmals (üblich statt „Kulturdenkmale“, zu denen im Übrigen die vom Gesetz umfassten Zeugnisse der Erdgeschichte und pflanzliches wie tierisches Leben streng genommen nicht gehören) mit einem einzigen Satz z. B. nach dem Beispiel des Berliner DSchG. Hieraus resultieren unnötige Wiederholungen (z. B. im neuen § 3 Abs. 1 Nr. 2, im neuen § 3 Abs. 2 usw.). Verwirrend ist der terminologische Wechsel von Kulturdenkmälern und Gegenständen, deren Denkmaleigenschaft fingiert wird: § 3 Abs. 2 und § 11 Abs. 1: „als Kulturdenkmäler gelten“. Zum Überfluss gibt es neben echten und fingierten Kulturdenkmälern auch noch einen „Gegenstand des Denkmalschutzes“ in § 4 Abs. 1 Satz 4 n. F. Schließlich wäre bei einem leider nicht vollzogenen konsequenten Übergang zum nachrichtlichen System der Unterschutzstellung das Adjektiv „geschütztes“ zum Begriff Kulturdenkmal ab der Abschnittsüberschrift vor § 8 durchgehend im gesamten Gesetz entbehrlich geworden, weil dann alle Denkmäler geschützt wären.

2. Zu §§ 4 und 5: Denkmalarten

Das Sammelsurium der Aussagen zu den Denkmalarten in den §§ 4 und 5 alter wie neuer Fassung hat der Gesetzgeber leider nicht bereinigt, sondern fortgeschrieben. Grundsätzlich sollte sich die Terminologie eines modernen DSchG orientieren an den bundesweit üblichen Denkmalarten und ihren Untergruppen, nämlich Baudenkmal mit den Untergruppen Denkmalbereich/Ensemble und ggf. Gründenkmal, Bodendenkmal, bewegliches Denkmal, Zubehör und Ausstattung, Teile und Umgebung (als Bestandteil oder zusätzlicher Schutzgegenstand). Statt dem Unwort „Denkmalzone“ hätte einer der gebräuchlichen Begriffe Ensemble oder Denkmalbereich verwendet werden können. Zur Beschreibung hätte jeweils ein einziger Satz genügt; die verwendeten blumigen Umschreibungen sind ohnehin Früchte der Rechtsprechung. Die bisherigen z. T. verquasteten Formulierungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 und des § 5 hätten weitgehend entfallen können, da sie oft ins Chaos führen: Z. B. sind die in § 5 Abs. 1 Nr. 2 n. F. genannten Siedlungen oft Einzeldenkmäler im Sinn des bisherigen § 4 Abs. 1 Nr. 1 mit entsprechenden Folgen im Verfahrensrecht und im Steuerrecht. Rechtlich Einzeldenkmäler sind ferner nahezu sämtliche der fälschlich als Denkmalzonen genannten Anlagen wie z. B. jede Burg, ein Schloss mit Park, Klöster, Friedhöfe. Der dem Denkmalrecht unbekannt neue Begriff der Kulturstätte in § 5 Abs. 6 ist bei einer abstrakten Definition schlechthin entbehrlich. Insgesamt also ein Lot von versäumten Gelegenheiten.

3. Die Unterschutzstellung

a) Übergang auf das nachrichtliche System

Der nunmehr erreichte Übergang vom bisherigen konstitutiven auf das nachrichtliche System ist die wesentliche Errungenschaft des DSchG 2008. Nach den überzeugenden Erfahrungen der anderen Bundesländer konnte diese Neuorientierung insbesondere im wohlverstandenen Interesse der bisher z. B. im Steuerbescheinigungsverfahren benachteiligten Eigentümer uneingeschränkt befürwortet werden. Das sog. konstitutive System ist insbesondere in den neuen Ländern schon bald nach Erlass der neuen Gesetze als

¹⁶ Siehe hierzu *Martin*, Kommentar zum DSchG MV, Erl. 8.1 zu § 6. Weitere Einzelheiten in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil H III Nr. 1 und *Martin*, Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, BayVBl 2001, 289 ff., 332 ff.

fataler Fehlgriff erkannt worden – in Rheinland-Pfalz hat es etwas länger gedauert. In den letzten Jahren haben u. a. noch Berlin, Brandenburg und Hamburg umgestellt; von den Flächenländern haben lediglich NRW mit seinen gut besetzten und leistungsfähigen vier Denkmalfachbehörden und Schleswig-Holstein das konstitutive System beibehalten. Der Gesetzgeber kann zu dem Systemwechsel zwar im Grundsatz beglückwünscht werden, leider hat er die notwendige Konsequenz vermissen lassen und ein kaum praktikables Mischsystem geschaffen.

Auch einige andere Bundesländer hatten oder haben Mischsysteme, zum Teil mit umgekehrten Vorzeichen (d. h. dem nachrichtlichen System für die beweglichen Denkmäler). Die komplizierten Abweichungen von der neuen Regel des nachrichtlichen Systems müssen in Rheinland-Pfalz sowohl zum Unverständnis bei den Betroffenen als auch zu unverhältnismäßigem erheblichen Aufwand bei den Behörden führen: Dies gilt insbesondere für den Schutz der hohen, täglich wachsenden Zahlen der beweglichen Bodendenkmäler, deren Schutz nicht vom zeitaufwändigen Erlass eines Verwaltungsaktes mit anschließenden möglichen Prozessjahren hätte abhängig gemacht werden dürfen (so aber nunmehr ausdrücklich § 8 Abs. 1 Nr. 2 n. F. in Verbindung mit Abs. 2). Unausweichliche Konsequenz der umständlichen Rechtskonstruktion ist leider die damit notwendige ebenfalls höchst bürokratische einseitige Unterschützstellung nach § 11.

Die mit § 8 Abs. 3 Nr. 1 bestätigte „Feststellung“ der Denkmaleigenschaft von Denkmalzonen durch eine Rechtsverordnung (von Rechts wegen würde ein Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung genügen) mit der höchst umständlichen Folgeregelung in § 9 durchbricht ebenfalls völlig unnötig das nachrichtliche System; auch im Hinblick auf die leidvollen Erfahrungen mit derartigen Rechtsverordnungen in anderen Ländern¹⁷ hätte man für die Denkmalzonen auf das unübersichtliche Regelungssystem in §§ 8 und 9 gänzlich verzichten sollen.

Der partielle Übergang auf das nachrichtliche System ist wegen des durch das Änderungsgesetz 2008 verstärkten Flickwerks in den §§ 3, 4, 5, 8, 9, 10 und 11 generell unbefriedigend formuliert und nicht überzeugend gelöst. Zwei kurze Paragraphen nach dem Vorbild anderer Denkmalschutzgesetze hätten genügt (siehe oben Nr. 1).

b) Unterschützstellungsakt

Im nachrichtlichen System bedarf es keines formellen Unterschützstellungsaktes. Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz der Bürger ist auch bei umfangreichen Ensembles (in Bayern z. B. großflächige Stadtensembles Bamberg, Würzburg) durch die Rechtsprechung eindeutig gesichert. Das DSchG hätte deshalb durchgehend dem ansatzweise gelungenen Systemwechsel vom konstitutiven zum nachrichtlichen System angepasst werden sollen. Die nunmehr festgeschriebenen Durchbrechungen des nachrichtlichen Systems bei beweglichen Kulturdenkmälern und Denkmalzonen machen den Rechtsschutz erst recht unübersichtlich. Hierauf und auf § 8 Abs. 3 (wegen des ohnehin lückenlos gewährleisteten Rechtsschutzes unnötige Feststellung durch Verwaltungsakt oder sogar Verordnung) hätte im Sinn der Systemgerechtigkeit und der Entbürokratisierung verzichtet werden sollen.

§ 10 n. F. mit dem Wechsel vom Denkmalsbuch zur gleichbedeutenden Denkmalliste ist insgesamt neu formuliert worden. Wegen der Sachnähe und dem hier vorhandenen, das gesamte Land übergreifenden Sachverstand mit einheitlichen

Maßstäben ist die Zuständigkeit der Denkmalfachbehörde für die Denkmalliste begründet worden. § 8 Abs. 2 n. F., § 11 und § 9 mit dem mangels Sachnähe problematischen (siehe die aberwitzige Konfliktregelung in § 8 Abs. 4) und im Hinblick auf die Zuständigkeit der Fachbehörde nach § 10 nicht verständlichen Zuständigkeitswechsel sollten überdacht und korrigiert werden.

c) Rechtsklarheit

Der Hinweis des § 4 Abs. 3 n. F. auf die Geobasisinformationen sollte wohl zur Rechtsklarheit und der Verbreiterung der Informationsmöglichkeiten beitragen. Tatsächlich ist die Bestimmung überflüssig, sie hätte in einer flexiblen Verwaltungsanweisung getroffen werden können. Andere Länder haben dies ohne die Änderung des DSchG vollzogen (z. B. Bayern-Viewer, Berliner Denkmaldatenbank im Internet).

Wichtiger wäre es gewesen, die bisher völlig ungeklärte Weitergabe der Kenntnis von der Denkmaleigenschaft über die mündliche Tradition in der Familie hinaus und gegenüber Rechtsnachfolgern sicher zu stellen. Hierzu ist allein ein Eintrag im Grundbuch geeignet, der wie in anderen Ländern im DSchG vorgeschrieben werden könnte. Die Anzeigepflicht an die Behörden (!) in § 12 Abs. 2 („Absicht“?) und Abs. 3 („soll“?) ist hierfür kein Ersatz.

Das System von Anzeige der Rechtsnachfolge in § 12 (alle Denkmäler) und Vorkaufsrecht § 32 (nur Grundstücke) ist nicht schlüssig. Das Anliegen des Gesetzgebers hätte durch wenige Worte ausgedrückt werden können. Vor einer Beibehaltung des Vorkaufsrechts hätte hinterfragt werden sollen, ob hiervon jemals Gebrauch gemacht wurde. Künftig sollte es vom BGB abgekoppelt und an das öffentlich-rechtliche Vorkaufsrecht des BauGB angepasst werden. Überlegt werden sollte ein Vorkaufsrecht für bewegliche Denkmäler (Funde usw.).

G. Zur Überarbeitung in stilistischer und systematischer Hinsicht

Nicht wenige unbestimmte Formulierungen hat der Gesetzgeber leider stehen lassen, wie z. B. mehrfach ein „soll“ in § 8 Abs. 3, § 12 Abs. 3, § 13 a Abs. 2 n. F., § 19 a Abs. 2 n. F., § 21 Abs. 3 Satz 2 n. F. Dasselbe gilt für die zu unbestimmte Formulierung „Besonderheiten“ in § 12 Abs. 1 oder den untechnische Begriff „widersprochen hat“ in § 13 a Abs. 4. Unbefriedigend ist ferner u. a. die missglückte Anzeigepflicht an die Behörden (!) in § 12 Abs. 2 („Absicht“?) und Abs. 3 („soll“?).

Überarbeitungsbedürftig ist auch weiterhin die Systematik des Gesetzes. Einige Beispiele: Die Abschnitte sollten neu gegliedert werden; der Zweite Unterabschnitt bezieht sich missverständlich auf „geschützte“ Kulturdenkmäler. Das Vorkaufsrecht gehört systematisch nicht zu den sog. Ersatzleistungen der §§ 30 und 31. In § 1 Abs. 2 sind Subjekte und Objekte verwechselt: Raumordnung und Landesplanung als Handelnde sollen die Belange von Denkmalpflege und Denkmalschutz berücksichtigen, nicht umgekehrt! In § 1 Abs. 4 sollte das Gebot zur Zusammenarbeit mit der Hälfte der Worte für die gesamte öffentliche Hand (einschließlich Stra-

¹⁷ Offen diskutiert wird unter Experten die These, man habe im Hinblick auf die andersartige Interessenlage und ihr selbstbewusste Selbstverwaltungsrecht mit den Kommunen „den Bock zum Gärtner gemacht“. Aus der Zahl der festgestellten Denkmalzonen in Rheinland-Pfalz müsste sich ergeben, ob bereits ein Bestand erreicht ist, der den vergleichbaren über 1.000 Ensembles in Bayern entspricht (nachrichtliches System).

Benbau!) bei allen Planungen und Maßnahmen begründet werden; § 1 Abs. 3 würde dadurch entbehrlich. § 2 Abs. 3 n. F. (Bund usw.) gehört systematisch zu § 1 Abs. 1 bis 3 (persönlicher Geltungsbereich des Gesetzes). § 2 Abs. 3: würde mit einer Neufassung des § 1 Abs. 4 entbehrlich. § 2 Abs. 4 n. F. umschreibt punktuell die sog. Denkmalverträglichkeit, die in § 13 Abs. 2 Nr. 1 mit den „Belangen des Denkmalschutzes“ angesprochen ist. In diesen Zusammenhang sollte die (neu zu formulierende) Bestimmung verlagert werden.

H. Résumé

Mit den Änderungen erreicht das redefreudige aber nicht wortgewaltige Denkmalschutzgesetz von Rheinland-Pfalz über 55.000 Zeichen; dies ist mehr als das Doppelte der 24.044 Zeichen des Berliner DSchG. Nur partiell gelungen ist der zögerliche Übergang auf das nachrichtliche System; geschaffen wurde ein bedenkliches Mischsystem mit höchst komplizierten Abweichungen für bewegliche Denkmäler und Denkmalzonen, die sowohl zum Unverständnis bei den Betroffenen wie zu unnötigem erheblichem Aufwand bei den Behörden führen müssen. Weiterhin ungeklärt ist die Weitergabe der Kenntnis von der Denkmaleigenschaft z. B. gegenüber Rechtsnachfolgern. Die neuen Formulierungen zur Zumutbarkeit sind verfehlt; die Meinungsbildung hierzu ist keineswegs abgeschlossen, wie nicht zuletzt einige Urteile des OVG Rheinland-Pfalz (z. B. die 1.000 €-Entscheidung) belegen. Sehr zu empfehlen ist den drei Gewalten aller Bundesländer die Orientierung an der Dienstanweisung der obersten Denkmalschutzbehörde des Freistaats Bayern vom 14.1.2009 zur Prüfung der Zumutbarkeit, die dem Änderungsgesetz vom 26.11.2008 allerdings mit kurzem Abstand zeitlich nachfolgte¹⁸. Kaum genutzt wurde mit Ausnahme der wohl ausreichenden Neuformulierung des § 31 über die ausgleichspflichtigen Maßnahmen die Chance, die gedrehten Rechtssätze des Bundesverfassungsgerichts in das Gesetz einzubringen. Zu vielen Rechtsstreitigkeiten führen wird die sachlich und in der Formulierung völlig verfehlt Einführung des beschränkten Kostentragungsprinzips in § 21 Abs. 3. Auch weitere Chancen zur Verbesserung des Gesetzes wurden vergeben, namentlich zur Zusammenfassung sämtlicher Genehmigungspflichten, zur Überarbeitung der Systematik, der Terminologie der Denkmalarten und zur generellen Entrümpelung des Gesetzes. Der Berg hat gekreißt, herausgekommen ist kein wirklich neues Gesetz. Sitacuisse, Gesetzgeber.

Peter Neumann, Horrweiler

Erarbeitung von Problemlösungen am Beispiel Kostenreduzierung im Gesundheitswesen – Teil 1

A. Einleitung

In der Praxis bewährt hat sich die systematische Herleitung von Problemlösungen/Maßnahmen in Teamarbeit unter Zuhilfenahme von Pin-Wänden.

Die in der folgenden Abhandlung dargestellte Vorgehensweise enthält wesentliche Elemente der Value Analysis (VA)/Wertanalyse (WA)¹ und des Logical Framework (Logframe – LF).

Die WA geht kostenorientiert vor und setzt Kostenziele. Um von den im Ist-Zustand realisierten Lösungen (Hardware) los zu kommen, werden von den realisierten Lösungen die sich hinter ihnen verbergenden Funktionen abgeleitet und diese auf Erforderlichkeit geprüft. Unnötige Funktionen werden eliminiert. Für die erforderlichen Funktionen werden anschließend Lösungsmöglichkeiten gesucht.

Bei LF werden die Mängel, Engpässe usw. auf Folgen und Ursachen analysiert und daraus die Ziele und die Lösungssätze formuliert, und zwar in Form von Ergebnissen. Ferner werden die Aktivitäten ermittelt, die zur Erreichung der Ergebnisse erforderlich sind.

Weitere Informationen zur WA und zu LF siehe Internet unter Wikipedia.

Informationen zu Teamarbeit siehe ebenfalls unter Wikipedia sowie Anleitung zur Durchführung von Teamarbeit als Folgebeitrag. Ferner wird zur Erarbeitung der im Hauptteil dargestellten Baumstrukturen („Entscheidungsbaumverfahren“; Folgenanalyse für eruierte Schwachstelle/Mangel und Wirkungsanalyse für ermittelte Problemlösung/Maßnahme „bottom up“, Ursachen- und Zielanalyse sowie Lösungssuche „top down“) und deren Dokumentation das Tabellen-Kalkulationsprogramm Excel empfohlen.

Die systematische Vorgehensweise wird demonstriert am Beispiel von Kostenreduzierungsmöglichkeiten im Gesundheitswesen. Die einzelnen Schritte können im Rahmen dieses Beitrags allerdings lediglich skizziert werden, sind daher nicht umfassend, also unvollständig ausgeführt.

¹⁸ WFKMS vom 14.1.2009, Nr. B 4 K 5111.0 -12c/31 828 (07), erhältlich beim Bayer. Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, 80327 München.

¹ VDI-Richtlinie 2800 (früher DIN 69910).