Entwicklungen und Tendenzen im deutschen Denkmalrecht*

von Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster[1]

Auch im überwiegend landesgesetzlichen Denkmalrecht spielen Europäisierung und Internationalisierung eine zunehmende Rolle. Wichtige Impulse gehen etwa von der Welterbekonvention der UNESCO aus. Bei unbeweglichen Denkmälern ist eine Reihe von Ländern auf das deklaratorische Schutzsystem umgestiegen. Unabhängig vom Schutzsystem spielt die Begründung der Denkmaleigenschaft eine zentrale Rolle bei der Rechtskontrolle der Privaten auferlegten Beschränkungen. Bis auf Bayern wird § 894 BGB für bedeutsame Bodenfunde in ganz Deutschland durch das Schatzregal verdrängt. Nach der neuen Rechtsprechung des BVerwG kann sich der Denkmaleigentümer gegen erhebliche Beeinträchtigungen seines Denkmals gerichtlich wehren. Wegen des auch die Kulturgüter erfassenden Umweltbegriffs des unionsrechtlich geprägten UVP-Rechts können auch anerkannte Verbände des Denkmalschutzes von den umweltrechtlichen Möglichkeiten der Verbandsklage Gebrauch machen.

I. Faktoren der Denkmalrechtsrechtsentwicklung

1. Denkmalpfleger und Juristen

Das Verhältnis zwischen Fachleuten egal welcher Couleur und Juristen ist problematisch. Das liegt in der Natur der Sache: Das Recht, das die Juristen zur Geltung bringen, kann die Realisierung der fachlichen Anliegen ermöglichen und erleichtern, es kann ihr aber auch im Wege stehen und sie behindern.

Das Spannungsverhältnis hat aber nicht *nur* mit der Sache zu tun: Eine große Rolle spielen auch die unterschiedliche Sozialisation und die abweichende professionelle Orientierung. Vom Fachmann wird Engagement, vielleicht sogar Enthusiasmus für die ihm anvertraute Sache erwartet, der Jurist soll sich gerade nicht mit einzelnen Anliegen identifizieren, er wird vielmehr dazu ausgebildet, neutral zu entscheiden. Er soll jeweils auch die Gegenseite vertreten können. Der hauptamtliche Denkmalpfleger ist regelmäßig ein ganzes Berufsleben lang auf diesem Feld tätig. Der Verwaltungsrichter, der darüber urteilt, ob ein Denkmal abgerissen werden darf, hat vorher über Reisekosten von Beamten und Asylanträge von Eritreern entschieden und befasst sich in ein paar Jahren vielleicht mit Schulzeugnissen oder Taxikonzessionen.

Die Spannung zwischen dem Respekt vor den Besonderheiten einzelner Lebensbereiche und den für alle geltenden gleichen Anforderungen des Rechts, zwischen den fachlichen Ansprüchen und dem Auftrag zur gleichmäßigen Durchsetzung der einfachrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben versuchen wir im Recht mit verschiedenen Instrumenten aufzulösen, etwa durch die Einräumung von Ermessensspielräumen oder durch das besondere Gewicht, das die Gerichte dem Urteil der Denkmalfachämter beimessen.[2] Es bleibt aber ein Rest. Diese Tagung soll auch einen Beitrag dazu leisten, ihn durch die gegenseitige Information und das gemeinsame Gespräch zu verringern. Nur der Austausch zwischen Fachleuten und Juristen ermöglicht die Anpassung des Rechts an die Erfordernisse der Praxis und erlaubt es, rechtliche Risiken für die fachliche Praxis zu begrenzen.

2. Arenen der Rechtsentwicklung

Entwicklungen und Tendenzen im Recht zeigen sich an Gesetzen, weil diese verbindlicher Maßstab für rechtliche Entscheidungen sind. Sie zeigen sich an der gerichtlichen Praxis, weil sie diese Maßstäbe verbindlich auf den einzelnen Fall herunterbricht. Sie zeigen sich schließlich im juristischen Schrifttum, weil es Veränderungen widerspiegelt und Einfluss auf die Entwicklung von Gesetzgebung, Rechtsprechung und die Praxis in den nicht oder noch nicht gerichtlich entschiedenen Fällen hat.

»Gesetze« bedeutet hier bei aller Wichtigkeit bundesrechtlicher und internationaler Regelungen jetzt und sicher auch in der Zukunft vor allem: »Landesgesetze«. Im Rahmen der verbindlichen Vorgaben, vor allem des Verfassungsrechts, entscheiden die Länder autonom über ihre Denkmalschutzgesetze. Sie entscheiden aber nicht isoliert von der Gesetzgebung der anderen Länder. Zum Föderalismus gehören Nachahmung und Wettbewerb.[3] Gut funktionierende Lösungen in anderen Ländern schaffen Anreize, wenn nicht sogar Druck, sie zu übernehmen, politische Diskussionen mit ihren Forderungen bleiben nicht auf einzelne Länder beschränkt. Eine immer größere Rolle spielen neben den Landesgesetzen zum Denkmalschutz unionsrechtliche Vorgaben und völkerrechtliche Verträge. Darauf werde ich zurückkommen.

Dem Schwerpunkt der normativen Ordnung des Denkmalschutzes bei den Landesgesetzen entspricht der Befund für die Gerichte. Weil die Revision nicht auf Verstöße gegen Landesrecht gestützt werden kann, sind Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts selten und der Schwerpunkt liegt bei den Oberverwaltungsgerichten der Länder. Die Dominanz ist aber nicht so deutlich wie im Verhältnis von Bundes- und Landesgesetzen. Weil grundlegende Maßstäbe wie das Eigentumsgrundrecht dem Bundesrecht angehören, gibt es immer wieder einzelne Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und auch des Bundesverfassungsgerichts. Häufig prägen sie die Entwicklung dann in besonderer Weise. Erste

* Der Verfasser ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre und Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Münster. Bei dem Beitrag handelt es sich um den Vortrag, den der Verfasser am 15.07.2015 in Münster auf der vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz, dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe und der Universität Münster veranstalteten Tagung »Quo vadis Denkmalrecht? Kulturerbe zwischen Pflege und Recht« gehalten hat. Die Vortragsform ist bis auf geringfügige Kürzungen beibehalten worden.

1 Meiner Münsteraner Kollegin Prof. Dr. Sabine Schlacke danke ich für hilfreiche Hinweise zum überindividuellen Rechtsschutz. Für die sorgfältige Erstellung einer Übersicht über die Entwicklung der Denkmalschutzgesetze 2000–2015 danke ich Rechtsref. Hannah Wacker. Für die sorgfältige Korrekturen danke ich cand. iur. Matthias Napierski.

2 Ausdrücklich etwa OVG NRW, Urt. v. 05.03.1992 – 10 A 1748/86 –, OVGE MüLü 43, 12; OVG Lüneburg, Urt. v. 15.07.2014 – 1 LB 133/13 –, DVBl 2014, 1198; BayVGH, Urt. v. 18.07.2013 – 22 B 12.1741 –, Juris Nr. 27; s. auch OVG Magdeburg, Urt. v. 18.02.2015 – 2 L 175/13 –, Juris Nr. 65 ff.

3 Dazu Oebbecke, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1997, Bd. 4, S. 461 (ein Beispiel aus dem Denkmalrecht S. 463).

Anhaltspunkte deuten inzwischen darauf hin, die übernationalen Gerichte könnten einmal ähnlich wirken.[4]

Über die wichtigen Einzelthemen Denkmalerkenntnis und Verfahren, Denkmalschutz und Eigentum, das Verursacherprinzip und den Drittschutz im Denkmalrecht sowie die völker- und europarechtlichen Rahmenbedingungen wird in den nächsten beiden Tagen in speziellen Vorträgen gründlicher gesprochen. Der Überblick über Entwicklungen und Tendenzen des Denkmalrechts, den ich hier heute geben soll, fiele aber sehr kurz aus, wäre unvollständig und es entstünde ein ganz schiefes Bild, wenn ich diese Themen aussparen wollte. Ich konzentriere mich auf Einordnung und Folgen; wegen der Einzelheiten muss schon aus zeitlichen Gründen auf die anderen Referentinnen und Referenten verwiesen werden.

II. Die Objekte des Schutzes

1. Denkmalbegriff und Welterbe

Der Denkmalbegriff hat 2014[5] in Schleswig-Holstein mit der Einführung der Schutzzone eine interessante Neukonturierung erfahren.[6] Die Schutzzone fasst Denkmalbereiche, Grabungsschutzgebiete sowie Welterbestätten und die dazu gehörigen Pufferzonen zusammen. Für ihre Ausweisung sieht das Gesetz einheitlich vor, dass Ausmaß, Bestandteile, Schutzziel und –zweck sowie die nötigen Genehmigungsvorbehalte festzulegen sind.[7] Ausdrücklich kommt die Ausweisung einer Schutzzone auch für den Schutz historischer Kulturlandschaften, also sehr großflächiger Objekte, in Betracht.[8] Fachlich steht damit ein breit einzusetzendes und sehr flexibel anpassbares Instrument zu Verfügung, für das eine einheitliche juristische Dogmatik entwickelt werden kann.

Die Neuregelung in Schleswig-Holstein ist das bisher ausgeprägteste, aber nicht das einzige Beispiel für die Impulse, die das Denkmalrecht durch die Welterbekonvention erfährt.[9] Politisch hat das Abkommen seine Wirkung bereits bei den rechtsrheinischen Kölner Hochhausplanungen[10] und in der Diskussion über die Waldschlösschen-Brücke in Dresden eine Rolle gespielt.[11] Die in Dresden und anderswo[12] gemachten Versuche, den Welterbestatus unter Berufung auf die Konvention auch juristisch geltend zu machen, hatten indessen keinen nennenswerten Erfolg. Das liegt zum einen daran, dass auch die Konvention keinen absoluten Schutz gegen Veränderungen bietet;[13] auch ein Welterbe ist rechtlich nicht unantastbar. Es liegt zum anderen daran, dass bestenfalls ungeklärt ist, ob die Welterbekonvention wirksam in die deutsche Rechtsordnung transformiert worden ist.[14] Sicher folgt aus der völkerrechtlichen Bindung, die Deutschland im Verhältnis zu den anderen Vertragspartnern mit der Unterzeichnung eingegangen ist, aber eine Pflicht zur gebührenden Berücksichtigung[15] bei allen Verwaltungsentscheidungen. Einige Länder haben in ihre Denkmalschutzgesetze Bestimmungen aufgenommen, die das auch ausdrücklich anordnen.[16] Schleswig-Holstein geht weiter, indem es zusätzlich eine absolute Grenze im Sinne eines Planungsleitsatzes[17] festlegt: »Welterbestätten sind einschließlich ihrer Umgebung in ihrem außergewöhnlichen universellen Wert zu erhalten«. Maßnahmen, die den Status als Welterbe ernsthaft gefährden, sind damit dort unzulässig.

Die Welterbekonvention ist ein Beispiel für eine die deutsche Rechtsentwicklung in den letzten Jahrzehnten prägende Entwicklung, nämlich die Internationalisierung und Europäisierung. Diese Prozesse vollziehen sich in zwei Formen:[18] Diese Rechtsmassen wachsen, wie hier mit der Konvention, an und die Konsequenzen daraus werden immer besser erkannt. Für den Rechtsanwender, in unserem Fall also alle, die mit dem Vollzug des Denkmalrechts befasst sind, bringt dieser Prozess Unsicherheiten und – jedenfalls vorübergehend – eine gewisse Unübersichtlichkeit mit sich. Vielfach bedeutet er aber auch einen Gewinn an Rationalität und immer eine größere Unabhängigkeit des nur in sehr aufwändigen Verfahren änderbaren Rechts von der Politik in Deutschland. Ein Denkmalschutzgesetz lässt sich relativ leicht ändern, eine EU-Richtlinie oder ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag nur sehr schwer.

Die Wirkungen dieser Prozesse sind jedoch komplex. Das UNESCO-Welterbe macht rechtsförmlich ja auch manifest, dass nicht alle Denkmäler die gleiche Bedeutung haben. Diese selbstverständliche Erkenntnis war für die finanzielle Förderung schon immer maßgeblich[19] und sie ist in Baden-Württemberg mit dem zusätzlichen Schutz für eingetragene Kulturdenkmale besonderer Bedeutung[20] auch Element des geltenden Denkmalrechts. Die amtliche Denkmalpflege hat sich aber immer schwer getan, diese Ungleichheit offen einzuräumen.[21] Mit einer Differenzierung nach Bedeutung sind

4 S. etwa die unten Fußn. 57 zitierte Entscheidung des EGMR und EuGH Urt. v. 03.03.2011 – C-50/09 –, NVwZ 2011, 929; EuGH, Urt. v. 18.12.2014 – C-87/13 –, IStR 2015, 70.

5 Gesetz zum Schutz der Denkmale (Denkmalschutzgesetz) v. 30.12.2014 (GVBl. SH 2015, 2).

6 §§ 2 Abs. 1 und 3, 10 DSchG SH.

7 § 10 Abs. 1 DSchG SH.

8 Zum Schutz großflächiger Objekte etwa Füßer/Buchen, NdsVBl. 2012, 257; Füßer, DÖV 2012, 760; Hönes, NuR 2013, 12.

9 So nennt § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSchG SAnh als Beispiel für mögliche Denkmalbereiche historische Kulturlandschaften, die in der Liste des Erbes der Welt der UNESCO aufgeführt sind; zu dieser Regelung Fastenrath, DÖV 2006, 1017 (1025).

10 S. etwa »Unesco zufrieden: Keine Hochhäuser vorm Dom« vom 16.12.2005, faz.net (Abruf am 11.07.2015).

11 Informativ dazu der Wikipedia-Artikel »Dresdner Brückenstreit« (Abruf am 11.07.2015).

12 VG Berlin-Bbg, Urt. v. 03.05.2010 – 2 A 18/08 –, BeckRS 2010, 50922.

13 BVerfG, Beschl. v. 29.05.2007 – 2 BvR 695/07 –, DVBl 2007, 901.

14 Auch dazu BVerfG (Fußn. 13); mit guten Gründen zweifelnd von Bogdandy/Zacharias, NVwZ 2007, 527; verneinend Wolf, NuR 2008, 311 (315); s. auch Hönes, DÖV 2008, 54.

15 So Fastenrath (Fußn. 9), 1017 (1025); von Bogdandy/Zacharias (Fußn. 14), 532; Kilian, LKV 2008, 248 (253); Pfeifle, UNESCO-Weltkulturerbe, 2010, 198 ff.; für ein Beispiel s. OVG BBbg, Urt. v. 03.05.2010 – 2 A 18/08 –, BeckRS 2010, 50922.

16 §§ 7 Abs. 8 DSchG HH; 2 Abs. 3 DSchG Nds; 2 Abs. 3 Satz 1 DSchG RhPf.

17 Zu Begriff und Bedeutung: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, S. 176 f.; Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl. 2009, S. 269 ff.; Wickel, Bauleitplanung, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 3. Aufl. 2013, § 40 Rdnr. 131.

18 Beispiele bei Martin, BayVBl. 2003, 715; Stefan Baufeld, Unterwasser-Kulturgut, Der Schutz submariner Kulturdenkmale im Lichte des Völkerrechts, NordÖR 2004, 369.

19 S. Nr. 1.2 b) der Fördergrundsätze des Denkmalpflegeprogramms »National wertvolle Kulturdenkmäler« der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) (Stand: 03.11.2014).

20 §§ 12 Abs. 1, 15 f. DSchG BW.

21 S. etwa Martin/Hammer, in: Martin/Krautzberger (Hrsg.), Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2004, S. 4: »Die deutsche Denkmalpflege hat es immer abgelehnt, Wertstufen der Denkmäler und Kulturgüter zu entwickeln.«.

ja auch Gefahren für die nach diesen Kriterien weniger wichtigen Denkmäler verbunden. Die öffentliche Wahrnehmung und die politische Zuwendung könnten sich beim Welterbe konzentrieren und damit Ressourcen jeder Art absorbieren. Aus rechtlicher Sicht ist festzuhalten: Der besondere Status des Welterbes mindert nicht den Schutz der anderen Denkmäler.

2. Schutzsystem und Verwaltungsvereinfachung

Immer einheitlicher wird in Deutschland derzeit das Schutzsystem. Dass bewegliche Denkmäler grundsätzlich nur geschützt werden, wenn sie in eine Liste eingetragen sind, und dass ein Schutz für Denkmalbereiche, Ensembles usw. eine rechtsförmliche Festlegung voraussetzt, hat sich nicht geändert. Das archäologische Erbe genießt bei Zufallsfunden und gegen Grabungen ohne Weiteres Schutz, denn hier scheidet eine Eintragung aus praktischen Gründen aus. Bei Baudenkmälern und ortsfesten Bodendenkmälern war das System der konstitutiven Liste in den letzten Jahren aber auf dem Rückzug; es gilt noch in Bremen, Nordrhein-Westfalen und für den Vollschutz in Baden-Württemberg.[22] Seit dem Jahre 2000 sind Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein auf einen ipso iure-Schutz umgeschwenkt.[23] Dass ein konstitutives System dem Eigentümer Sicherheit und Klarheit über den Status seines Objekts gibt, ist nach wie vor richtig.[24] Verfassungsrechtlich verfängt das Argument praktisch aber nicht mehr, seit Ende der neunziger Jahre verschiedene Gerichte entschieden haben, dass die in Berlin erfolgte Umstellung auf eine nur deklaratorische Liste unbedenklich sei, wenn die Regelung in bestimmter Weise gehandhabt werde.[25]

Die Entwicklung ist nicht ganz leicht zu bewerten, weil die Lage etwa in Brandenburg, das bei der förmlichen Unterschutzstellung in vielen Fällen mit den Problemen ungeklärter Eigentumsverhältnisse zu kämpfen hatte,[26] anders als in den westdeutschen Ländern war und in gewissem Umfang noch ist. Die Begründungen der Regierungsentwürfe haben offenbar in allen Fällen ausgereicht, die Abgeordneten zu überzeugen. Ihre Überzeugungskraft für den juristisch gebildeten Leser ist aber sehr unterschiedlich. Wer von »nicht mehr zeitgemäßem«[27] Verwaltungsaufwand« spricht – wann war Verwaltungsaufwand zeitgemäß? – oder darauf hinweist, die Mehrheit der Länder habe ein ipso iure-System,[28] macht damit recht offen deutlich, dass Sachgründe eher knapp sind.

Richtig ist: Man kann die Denkmäler nach beiden Systemen effektiv und unter Wahrung der Rechte des Eigentümers schützen und das geschieht sicher auch vielfach. Richtig ist auch: Eine zusätzliche förmliche Entscheidung, wie sie bei der konstitutiven Liste unumgänglich ist, verursacht zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Die Einsparung ist aber nicht so groß wie es auf den ersten Blick erscheint, weil der Denkmalpfleger auch bei einer nur nachrichtlichen Liste fachlich wohl begründet entscheiden muss, ob es sich um ein Denkmal handelt, und er muss diese Entscheidung auch dokumentieren. Anders wäre das nur, wenn für die Aufnahme in eine nachrichtliche Liste schon ein vager Verdacht ausreichte, die verbindliche Entscheidung aber erst im Zusammenhang mit einem geplanten Eingriff erfolgt. Richtig ist aber auch: Die rechtsverbindliche Trennung der Denkmalerkenntnis und der Entscheidung über einen Eingriff verhindert die Beeinflussung der Denkmalerkenntnis durch die bei der anstehenden Entscheidung beachtlichen Interessen; die Denkmalerkenntnis erfolgt interessenneutral. Das macht den Wert der konstitutiven Liste aus.

Hier und da schimmert in den Gesetzesbegründungen durch, dass diese Überlegung beim Wechsel des Schutzsystems durchaus eine Rolle gespielt hat. Da ist die Rede davon, im Rahmen des Unterschutzstellungsverfahrens würden von den Eigentümern vor allem wirtschaftliche Interessen geltend gemacht, die aber erst im Rahmen des konkreten Genehmigungsverfahrens berücksichtigt werden könnten. Unter dem ipsa-lege-System können »sämtliche Einwände – auch gegen die Denkmaleigenschaft – im Genehmigungsverfahren vorgebracht werden«.[29] Das stimmt und sie können jedes Mal neu vorgebracht werden, auch wenn sich am Denkmal nichts geändert hat. So muss man jedenfalls den Hinweis verstehen, die Eigentümerrechte würden erweitert, weil die Denkmaleigenschaft jetzt anders als bei konstitutiver Eintragung jederzeit rechtlich angegriffen werden könne.[30] Diese Aussage meint offenbar nicht den Fall eines Verlustes der Denkmaleigenschaft durch Substanzeinbuße, der auch bei konstitutiver Eintragung geltend gemacht werden kann,[31] sondern anders begründete Einschätzungsänderungen. Bei deklaratorischer Liste können »in der sich rasch verändernden Stadt« eben »auch die vom Senat gesetzten Ziele der Stadtentwicklung wie z.B. Wohnungsbau und -modernisierung angemessen berücksichtigt werden«.[32] Das ist – kaum verhohlen – Denkmalerkenntnis nach tagespolitischer Opportunität. Derselbe Entwurf, mit dem in Schleswig-Holstein die Ausrichtung des Gesetzes auf das UNESCO-Welterbe vorgeschlagen wird, räumt offenherzig ein, dass sich mit dem Systemwechsel die Anzahl der Denkmäler im Lande verringern werde, weil ein Teil der »einfachen Denkmale« aus dem gesetzlichen Schutz herausfalle,[33] der Denkmalschutz wird »verschlankt«.[34]

Dass der Rückbau zugunsten der Investitionserleichterung durch einen Systemwechsel schamhaft verschleiert wird, kann man aber auch als Fortschritt ansehen. In der Zeit um die Jahrtausendwende standen die Zeichen offen auf Ver-

22 §§ 7 Abs. 1 DSchG HB; 3 Abs. 1 Satz 2 DSchG NRW; 12 Abs. 1 DSchG BW.
23 §§ 3 Abs. 1 Satz 1 DSchG Bbg; 6 Abs. 1 Satz 3 DSchG HH; 10 Abs. 1 Satz 2 DSchG RhPf; 8 Abs. 1 Satz 2 DSchG SchlH.
24 Anschaulich der Fall des OVG Bbg, Beschl. v. 18.05.2005 – 5 B 300/04 –, LKV 2006, 133 ff.
25 OVG Berlin, Urt. v. 03.01.1997 – 2 B 10/93 –, OVGE BE 22, 45; BVerwG, Beschl. v. 09.10.1997 – 6 B 42/97 –, LKV 1998, 150 ff; VerfG Berlin, Beschl. v. 25.03.1999 – 35/97 –, LVerfGE 10, 51; HessVGH, LKRZ 2010, 273 f.; zur Diskussion bis 1997: VG Weimar, Urt. v. 08.12.1994 – 1 K 731/94 –, ThürVBl. 1995, 71 f.; Hartung, DWW 1989, 42; Niebaum,/ Eschenbach, DÖV 1994, 12; Franzmeyer-Werbe, DÖV 1996, 950.
26 S. etwa LT-Drs. Bbg 3/7054 Einzelbegründung zu Nr. 3.
27 LT-Drs. Rh-Pf 15/1716 S. 1.
28 Drucksache Bürgerschaft Hamburg 20/5703 S. 3; LT-Drs. Rh-Pf 15/1716 S. 14.
29 Drs. Bürgerschaft Hamburg 20/5703 S. 3.
30 LT-Drs. Schleswig-Holstein 18/2031 S. 33.
31 So im Falle des OVG NRW, Urt. v. 28.08.2008 – 10 A 3250/07 –, OVGE MüLü 52, 7.
32 Drucks. Bürgerschaft Hamburg 20/5703 S. 3.
33 LT-Drs. Schleswig-Holstein 18/2031 S. 4.
34 LT-Drs. Schleswig-Holstein 18/2031 S. 2.

waltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung.[35] Im Denkmalrecht hieß das in einer größeren Zahl von Ländern Zusammenlegung von Fachämtern, Abbau ihrer Mitwirkungsbefugnisse, schnellere Entscheidungen durch Setzen oder Verkürzung von Fristen. Inzwischen gibt es erste Korrekturen. In Niedersachsen, wo diese Änderungen besonders weitgehend waren,[36] müssen die unteren Denkmalschutzbehörden wenigstens in Angelegenheiten der Bodendenkmalpflege und bei Maßnahmen, die für ein Welterbe »von nicht nur unerheblicher Bedeutung sind«, wieder das Benehmen mit dem Landesamt herstellen.[37] Das ist aus der Sicht des Denkmalschutzes eine günstige Entwicklung: Bei der Beteiligung der Fachbehörden geht es ja nicht allein um deren auch von den Gerichten immer wieder hervorgehobene[38] Sachkunde. Es geht auch um die Vertretung der Interessen des Denkmals. Häufig widerstreiten gerade örtliche Entwicklungs- und Investitionsinteressen den Belangen des Denkmalschutzes. Man bürdet den örtlichen Stellen in solchen Fällen zu viel auf, wenn man es allein ihrer Entscheidung überlässt, ob sie die überörtlichen Fachbehörden einschalten sollen.

3. Schutzzweck, Denkmalbegründung und gerichtliche Kontrolle

Bei den erwähnten Schutzzonen des neuen schleswig-holsteinischen Rechts ist der Schutz gewissermaßen maßgeschneidert, indem die »zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlichen Genehmigungsvorbehalte« jeweils in der Verordnung bestimmt werden.[39] Der klassische Schutz des Einzeldenkmals ist in Deutschland anders konzipiert: Änderungen oder auch Nutzungsänderungen sind generell erlaubnispflichtig; ein Erlaubnisverfahren wird also auch dann durchgeführt, wenn die vorgesehene Maßnahme aus der Sicht des Denkmalschutzes unproblematisch oder gar erwünscht ist. Das hat den Nachteil, dass auch in diesen Fällen für den Eigentümer und für die Behörden Aufwand entsteht. Es hat aber den Vorteil, dass die Entscheidung, ob die Maßnahme problematisch ist, nicht der Eigentümer trifft, sondern – in der Regel fachlich beraten – die Denkmalschutzbehörde. Diese Verfahrenspflichtigkeit muss der Eigentümer hinnehmen.[40]

Weil nun nicht alle Objekte in jeder Hinsicht und in allen Teilen gleich schutzbedürftig sind, zwingt dieses Konzept des Schutzes der Einzeldenkmäler aus rechtlicher Sicht dazu, das bei der Entscheidung zu berücksichtigen. In jedem Einzelfall muss die behördliche Entscheidung durch den Zweck gedeckt sein, den der Schutz gerade dieses Denkmals verfolgt. »Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Einzelnen aufzuerlegenden Belastungen für sein Eigentum. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient«.[41] Geht es darum, die straßenraumprägende Wirkung eines Gebäudes zu erhalten, sind andere Beschränkungen gegenüber dem Eigentümer zulässig, als wenn es auf den Erhalt eines Treppenhauses ankommt. Bei der Beurteilung, was im Einzelfall gerechtfertigt ist, müssen sich die Denkmalschutzbehörde und das Verwaltungsgericht, das ihre Entscheidung nachprüft, an der Begründung des Denkmalwerts orientieren. Was dadurch nicht gedeckt ist, greift ohne Rechtfertigung durch Gemeinwohlgründe in die Rechte des Betroffenen ein.

Als Erkenntnisquelle für diese Gemeinwohlgründe spielt für die Gerichte die Begründung der Eintragung in die Denkmalliste verständlicherweise eine besondere Rolle. Hier ist authentisch festgelegt, warum das Objekt geschützt ist, und diese Begründung steht nicht im Verdacht, ad hoc zur Rechtfertigung der Entscheidung vorgebracht zu werden, die kontrolliert werden soll.

In vielen Fällen führt dieses Vorgehen überzeugend zum Ziel. Es gibt aber problematische Fallgruppen. Eine recht große Gruppe machen die Begründungen aus, die wenig oder gar nicht aussagekräftig sind, weil sie lediglich aus einer Beschreibung des Objekts bestehen und allenfalls noch behaupten, es sei bedeutsam für die Geschichte des Ortes o.ä. Bedeutung – in diesem Punkt sind unsere Gesetze vielfach ungenau formuliert – hat ein Objekt aber nicht, sondern sie wird ihm beigemessen; diese Zuschreibung von Bedeutung ist zu begründen. Der Hinweis darauf, wie das Objekt ist, seine fachwissenschaftliche Beschreibung, leistet das nicht. Der gerichtliche Rückgriff auf solche unzureichenden Begründungen greift also ins Leere.[42] Die zweite Fallgruppe machen die in sich schlüssigen Begründungen aus, die aber nicht alle Aspekte erfassen, weil das für die Begründung des Denkmalstatus schon ausreichte. Schließlich betrifft eine praktisch nicht sehr große, aber auch nicht zu vernachlässigende Gruppe Fälle, in denen die Denkmalpflege klüger geworden ist, weil es neue Tatsachen gibt oder es in den einschlägigen Wissenschaftsdisziplinen oder der Theorie der Denkmalpflege Fortschritte gegeben hat. Weder im konstitutiven noch im deklaratorischen System kann man von der Begründung mehr erwarten, als dass sie die Entscheidung trägt, und auch im konstitutiven System wird nur die Unterschutzstellung, nicht ihre Begründung bestandskräftig. Verfehlt wäre es deshalb, wenn die Gerichte in diesen Fallgruppen eine Ergänzung oder Anpassung der Begründung nicht zuließen.[43] Sie werden aber in einem solchen Fall von der entscheidenden Behörde und von dem

35 Dazu Jörg Spennemann, Verfahrensbeschleunigung im Denkmalrecht, 2005, passim.

36 S. Spennemann (Fn. 35), S. 109.

37 §§ 20 Abs. 2 und 21 Abs. 4 DSchG Nds.; dazu Wiechert, in: Karsten Schmaltz/Wiechert (Hrsg.), Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz, 2. Aufl. 2012, § 20 Rdnr. 11 ff. und Schmaltz (Fußn. 37), § 26 Rdnr. 11. Die Änderung erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes vom 26.05.2011 (GVBl. Nds. 2011, 135).

38 S.die in Fußn. 2 genannten Entscheidungen.

39 § 10 Abs. 1 Satz 2 DSchG SchlH.

40 Etwa BVerwG, Beschl. v. 03.04.1984 – 4 B 59/84 –, DVBl 1984, 638; Oebbecke, Denkmalschutz, in: in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 3. Aufl. 2013, § 42 Rdnr. 58 m.w.N.

41 BVerwG, Urt. v. 21.04.2009 – 4 C 3/08 –, BVerwGE 133, 347 = DVBl 2009, 913; OVG BBbg, Beschl. v. 28.09.2012 – 10 S 21.12 –, Juris Nr. 9.

42 So beim Streit um die Errichtung einer landwirtschaftlichen Halle in 160 m Entfernung zu einer Windmühle. Zur Bedeutung des äußeren Erscheinungsbildes der Windmühle fanden sich in der Begründung der Eintragung lediglich Hinweise auf ein »beschriftetes Schmuckbrett« und dass ein »konischer Erdholländertyp aus Backstein mit besegelbaren Gitterrostflügeln« vorliege. Wenig überraschend konnte das OVG NRW (Beschl. v. 30.10.2014 – 7 A 1739/13 –, Juris Nr. 38) insoweit eine Beeinträchtigung durch die Halle nicht feststellen; ähnlich z.B. OVG NRW, Urt. v. 26.09.2000 – 8 A 769/97 –, Juris Nr. 46 f.; OVG NRW, Urt. v. 27.09.2000 – 8 A 4631/97 –, Rspr NRW Nr. 40 ff.; OVG NRW, Urt. v. 08.03.2012 – 10 A 2037/11 –, Juris Nr. 69 ff.

43 Die vom OVG NRW (Urt. v. 08.03.2012 – 10 A 2037/11 –, Juris Nr. 83) aufgeworfene Frage, ob die Gründe für die Unterschutzstellung eines Denkmals ergänzt oder konkretisiert werden dürfen, ist deshalb zu bejahen. Die Befürchtung (Spennemann, BauR 2012, 1872 (1879)), alle Eintragungen in die Denkmalliste müssten umfänglich ergänzt werden, ist also unbegründet.

sie beratenden Fachamt auch eine Aussage dazu erwarten, warum über die ursprüngliche Begründung hinausgegangen oder diese modifiziert wird. Die Gerichte müssen ja prüfen, ob im anstehenden Einzelfall ohne ausreichenden Sachgrund oder gar willkürlich vorgegangen wird.[44] Als Indizien für solche Fehler sehen die Gerichte nachvollziehbarerweise vor allem an, dass die jetzt herangezogenen Maßstäbe auf dieses Objekt in der Vergangenheit nicht angewandt worden sind. Das kommt durchaus vor.[45]

III. Lastenverteilung und Durchsetzung des Schutzes

Denkmalschutz benötigt Ressourcen, also vor allem Zeit, Personal und Geld. Seine besonderen Verfahren kosten auch bei optimaler Ausgestaltung zusätzliche Zeit. Unnötige Verzögerungen abzubauen war das Thema der erwähnten Beschleunigungsdebatte. Davon, dass sie hier und da über das Ziel hinausgeschossen ist, war schon die Rede. Zusätzlicher Schutz setzt auch quantitativ und qualitativ ausreichendes Personal voraus. Die Schaffung der Entscheidungsgrundlagen und vor allem die Erfüllung der Anforderungen, die sich aus dem Denkmalschutz ergeben, kostet schließlich Geld. Es kann durch den privaten Eigentümer oder Vorhabenträger und durch die öffentliche Hand aufgebracht werden, aber auch – das zeigen viele örtliche Initiativen ebenso wie etwa die Deutsche Stiftung Denkmalschutz – zivilgesellschaftlich.[46] In der politischen Diskussion wird nun gern vergessen, dass die Ressourcen Zeit, Personal und Geld nicht isoliert stehen, sondern ihr Einsatz sich gegenseitig beeinflusst und ersetzen kann. Jeder weiß, dass Personalmangel die Verfahrensdauer verlängert. Der Verfahrensaufwand und damit der Personaleinsatz lässt sich nicht selten durch den Einsatz von Geld senken, weil auch recht überschaubare Zuschüsse oder Steuervorteile den Widerstand gegen den Vollzug des Denkmalrechts deutlich reduzieren können. Das heißt aber: Wer im Rechtssinne freiwillige finanzielle Leistungen beschneidet, muss mit einer Erhöhung des Personalaufwandes und in deren Folge mit längeren Verfahrensdauern und bei gleichbleibendem Personalbestand mit einer reduzierten Effizienz des behördlichen Denkmalschutzes rechnen.

1. Reichweite des Eigentumsschutzes

Der verfassungsrechtliche center court, auf dem um die Kosten des Denkmalschutzes gespielt wird, ist das Eigentumsgrundrecht. Welche Grenzen zieht dieses Grundrecht der Inpflichtnahme des Eigentümers für den öffentlichen Zweck Denkmalschutz?

Eine der interessanten Entwicklungen der letzten Jahre setzt aber schon früher an, nämlich beim Erwerb des Eigentums. Es geht um das Schatzregal. Aus der Sicht des Denkmalschutzes geht es zum einen darum, ob der häufig am besten durch die Aufnahme in eine Sammlung der öffentlichen Hand bewirkte Schutz zufällig gefundener beweglicher Bodendenkmäler durch Erwerb zu Marktpreisen erfolgen muss oder sich kraft Gesetzes vollzieht und der Finder eine mehr oder weniger symbolische Entschädigung erhält. Zugleich geht es darum, ob eine solche eher finderunfreundliche Regelung nicht zur Verheimlichung von Funden verleitet und dem Anliegen der Erhaltung der Funde in öffentlichen Sammlungen und der Erforschung des Fundzusammenhanges deshalb eher abträglich ist. Rechtlich geht es um den Schatzfund, also die Entdeckung von Sachen, deren Eigentümer wegen der Zeit, die sie verborgen waren, nicht mehr ausgemacht werden kann. Das BGB sieht die hälftige Teilung zwischen dem Finder und dem Eigentümer der Muttersache vor. Wegen ihres römischrechtlichen Ursprungs wird diese Lösung als hadrianische Teilung[47] bezeichnet. Die seit alters umstrittene[48] rechtspolitische Alternative zu dieser Lösung ist der als Schatzregal bezeichnete unmittelbare Eigentumserwerb durch den Staat. Nachdem das Bundesverfassungsgericht keine Einwände gegen die Einführung des Schatzregals in Rheinland-Pfalz erhoben hat,[49] gilt diese Regelung inzwischen mit Ausnahme von Bayern in ganz Deutschland. Gegenüber Raubgräbern kann damit unter bestimmten Voraussetzungen der strafrechtliche Vorwurf der Unterschlagung erhoben werden[50] und auch die zivilrechtliche Beweisführung wird erleichtert.

Verfassungsrechtlich wird durch das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG nur das Eigentum Privater geschützt[51]. Gemäß Art. 140 GG i.V. mit Art. 138 Abs. 2 WRV genießen die Kirchen in demselben Umfang Schutz.[52] Die öffentliche Hand kann sich dagegen nicht auf die Grundrechte berufen.[53] Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind durch die Denkmalschutzklauseln vieler Landesverfassungen zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler ausdrücklich verpflichtet.[54] Das bedeutet nicht, dass sie gegen Belastungen, die ihnen auferlegt werden, ganz schutzlos sind. In gewissem, sicher geringerem Umfang als Private durch Art. 14 Abs. 1 GG werden sie durch die Selbstverwaltungsgarantien des Art. 28 Abs. 2 GG und der Landesverfassungen gegen unangemessen hohe Belastungen geschützt.[55]

Anders als bei manchen anderen Grundrechten hängt die Reichweite des Schutzes bei Art. 14 GG maßgeblich von der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber ab, der den Inhalt des Eigentums ebenso wie die Sozialbindung und ihre Grenzen bestimmt.[56] Dem Gesetzgeber steht dabei auch nach Auffas-

44 Spennemann (Fußn. 43), 1872 (1878) scheint diese Gefahr für vernachlässigbar zu halten.

45 Etwa OVG NRW, Urt. v. 08.03.2012 – 10 A 2037/11 –, Juris Nr. 93; OVG NRW, Urt. v. 23.09.2013 – 10 A 971/12 –, Juris Nr. 69; OVG NRW, Beschl. v. 17.09.2014 – 7 B 767/14 –, NVwZ-RR 2015, 14.

46 Zur Breite zivilgesellschaftlichen Engagements im Denkmalschutz s. Hönes, BayVBl. 2012, 522 (528 f.).

47 CIC Inst. II.1.39.

48 Eines der Themen auf dem 27. Deutschen Juristentag in Innsbruck lautete: »Empfiehlt es sich, reichsrechtlich oder landesrechtlich dem Staate ein Vorrecht an Altertumsfunden zu gewähren?«. S. die Nachweise bei Oebbecke, DVBl 1983, 384 Fußn. 3 und 391.

49 BVerfG, Beschl. v. 18.05.1988 – 2 BvR 579/84 –, BVerfGE 78, 205.

50 Dazu Koch, NJW 2006, 557 (559).

51 Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl. 2014, Art. 14 Rdnr. 23 f.

52 Jarass, in: Jarass/Pieroth (Fußn. 51), Art. 140 Art. 138 WRV Rdnr. 4 ff. m.w.N.

53 Etwa BVerfG, Beschl. v. 14.04.1987 – 1 BvR 775/84 –, BVerfGE 75, 192 (197).

54 Etwa Art. 34 Abs. 2 Verf Bbg; 141 Abs. 2 Verf BY; 62 S. 1 Verf Hess; 18 Abs. 2 Verf NRW; 30 Abs. 2 Satz 1 Verf TH.

55 S. etwa OVG Magdeburg, Urt. v. 17.04.2003 – 2 L 150/02 –, Juris Nr. 66 ff.; OVG Weimar, Urt. v. 16.01.2008 – 1 KO 717/06 –, ThürVGRspr 2009, 134; VGH BW, Urt. v. 10.10.1989 – 1 S 736/88 –, NVwZ 1990, 586; Oebbecke, Westfalen 1983, Bd. 61/I, 256 (259 f.); Eine Sonderregelung enthält § 7 Abs. 4 Satz 2 DSchG Nds.

56 Etwa BVerwG, Beschl. v. 10.06.2013 – 4 B 6/13 –, Juris Nr. 11.

sung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ein weiter Spielraum zu,[57] handelt es sich beim Denkmalschutz doch um eine Gemeinwohlaufgabe von hohem, nach den meisten Landesverfassungen verfassungsrechtlichem Rang.[58] Vor allem die Länder treffen also in den Denkmalschutzgesetzen die Entscheidung, wieweit die mit dem Denkmalschutz verbundenen Lasten vom Eigentümer und wieweit sie vom Staat getragen werden.

In den Denkmalschutzgesetzen finden sich dazu heute mehr und genauere Regelungen als vor zwei Jahrzehnten.[59] Dem Vollzug kommt die damit geschaffene Rechtssicherheit zugute. Verglichen mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 14 GG sind die Regelungen durchweg wohl eigentümerfreundlicher, als sie sein müssten. Das kann nicht anders sein, weil die Gesetze verfassungskonform sein sollen und in Grenzfragen deshalb für den Eigentümer entscheiden. Dass in der Praxis Zumutbarkeitsfragen vor allem im Umgang mit wirtschaftlich potenten Eigentümern häufig als schwierig erscheinen, liegt zu einem guten Teil auch daran, dass die auftretenden Anwälte bei der pflichtgemäßen Vertretung ihrer Mandanten zum bewährten Mittel der Verunsicherung und fachlichen Einschüchterung greifen; der geballten juristischen Expertise einer größeren Kanzlei ist behördenseitig nicht leicht zu widerstehen.

2. Verursacherprinzip

Bei der Zerstörung von Denkmälern, vor allem bei der von Bodendenkmälern, taucht eine spezielle Lastenverteilungsfrage auf: Wer trägt die Kosten für die Dokumentation, bei Bodendenkmälern also vor allem die Grabungskosten. Sie wird unter dem Stichwort des denkmalrechtlichen Verursacherprinzips diskutiert.[60] Begreift man das Denkmalschutzrecht als Informationserhaltungsrecht[61] und als Ziel des Denkmalschutzes den Erhalt der im Denkmal verkörperten Informationen, liegt es nach Allgemeinem Verwaltungsrecht nahe, die Zerstörung nur unter der Nebenbestimmung zu erlauben, dass der Antragsteller wenigstens den Teil der Informationen dauerhaft sichert, der durch die Dokumentation erhalten werden kann.[62] Dann versteht es sich von selbst, dass er in den weiten Grenzen, die das Verfassungsrecht zieht, auch die Kosten dafür tragen muss.

In den letzten Jahren haben immer mehr Landesgesetzgeber diesen Konflikt ausdrücklich geregelt.[63] Es bedarf also nicht mehr des Rückgriffs auf das Allgemeine Verwaltungsrecht. Solche ausdrücklichen Regelungen sind schon deshalb nützlich, weil in der Praxis nicht nur verwaltungsrechtlich versierte Juristen tätig sind und eine auf die spezielle Situation in der Denkmalpflege zugeschnittene ausdrückliche Regelung nicht nur für den Laien leichter zu handhaben ist. Solche Regelungen erlauben es auch, die Grenzen der Kostentragungspflicht verbindlich zu ziehen, so dass im Einzelfall des denkmalrechtlichen Vollzuges der schwierige Rückgriff auf das Verfassungsrecht und die damit verbundenen Risiken entbehrlich ist. Sie entlasten kommunikativ, denn die Vorstellung, dass es beim Denkmalschutz nicht allein um den Erhalt von Gestaltwerten, am besten die »schön« anzusehender Objekte, geht, sondern um den Erhalt von Informationsträgern, etwa der unscheinbaren »Bodenurkunden«, ist erfahrungsgemäß nicht ganz leicht zu vermitteln. Unverzichtbar ist die gesetzliche Regelung, wenn sich der Weg über das Allgemeine Verwaltungsrecht als nicht mehr gangbar erweist, wie das in Nordrhein-Westfalen für die wichtige Fallgruppe der Abgrabungen nach der Entscheidung des OVG Münster vom 20.09.2011[64] der Fall war.

3. Private und zivilgesellschaftliche Durchsetzung des Denkmalschutzes

Auch die besten denkmalschutzrechtlichen Regeln setzen sich nicht selbst durch. Ihre Durchsetzung ist vielmehr die Aufgabe der zuständigen Behörden. Sie vollzieht sich einmal mit den ordnungsrechtlichen Instrumenten, also durch Gebote, Verbote und Erlaubnisse. Sie vollzieht sich aber gerade auch in der Beteiligung an Entscheidungsverfahren anderer Behörden, von der Bauleitplanung bis zur Planfeststellung von Autobahnen oder zur Zulassung des Abbaus von Bodenschätzen.

Aufs Ganze gesehen kommt es bei der Durchsetzung nur relativ selten zu Gerichtsverfahren oder gar zu Gerichtsentscheidungen. Diese sind aber über den entschiedenen Einzelfall hinaus wichtig, denn sie stecken den Spielraum ab, den das Recht für den Vollzug zieht. Wegen der verfassungsrechtlich unbedingt geltenden und in der Regel auch beachteten Bindung aller staatlichen Gewalt an Gesetz und Recht sind das auch die Grenzen des Entscheidungsspielraums für die Politik, also etwa für die durch einen Minister geleitete oberste Denkmalschutzbehörde. Die Gerichte bestimmen mit jeder Entscheidung zugleich über die Verteilung der Verhandlungsmacht in den vielen Fällen, die nicht zu Gericht gehen. Wie ernst die Stellungnahme der amtlichen Denkmalpflege zu Vorhaben von den betroffenen Privaten und von anderen Behörden genommen wird, hängt ganz maßgeblich davon ab, welche Entscheidung im Ernstfall von einem Gericht erwartet werden kann. Allerdings gibt es hier eine strukturelle Asymmetrie, denn um in Deutschland klagen zu können, muss man sich auf ein subjektives Recht berufen können. Subjektive Rechte stehen Behörden grundsätzlich nicht zu[65] und nach der lange Zeit herrschenden Auffassung konnte auch der Denkmaleigentümer sich nicht gerichtlich gegen ein Vorhaben wehren, das sein Denkmal als solches negativ betrifft. Eine Entscheidung, die rechtswidrig die Rechte dessen einschränkt, der das Denkmal beeinträchtigen will, kann deshalb durch Klage angegriffen und vom Gericht aufgehoben werden. Gerichtlich festgestellt zu erhalten, dass die Behörde ihn rechtswidrig zu sehr geschont hat, war bisher ausgeschlossen.

57 EGMR, Urt. v. 29.03.2011 – 33949/05 –, NVwZ 2012, 353 (355 Rdnr. 67).
58 BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 –, BVerfGE 100, 226 mit Hinweis auf die Verfassung von Rheinland-Pfalz; bundesrechtlich Verfassungsrang haben jedenfalls die kulturstaatlichen Anforderungen, zu denen der Denkmalschutz gehört; dazu Oebbecke (Fußn. 40) § 42 Rdnr. 61.
59 S. §§ 7 Abs. 1 DSchG HH; 2 Abs. 2 DSchG RhPf; 7 Abs. 1 DSchG Saarl.; 7 Abs. 1 DSchG TH.
60 Etwa Petra Nethövel, Das Verursacherprinzip im Denkmalrecht, 2008.
61 Dafür Ebbecke, Informationserhaltung durch Denkmalschutzrecht und Naturschutzrecht, in: Europa im Wandel, FS für Rengeling, 2008, S. 153.
62 So Eberl, BayVBl. 2007, 459 (460); Nethövel (Fußn. 60) S. 128 m.w.N.
63 §§ 7 Abs. 5 DSchG HH; 6 Abs. 3 DSchG Nds; 29 Abs. 1 und 2 DSchG NRW; 21 Abs. 3 DSchG RhPf.
64 OVG NRW, Urt. v. 20.09.2011 – 10 A 1995/09 –, NWVBl. 2012, 146.
65 Allerdings können Behörden nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO Antrag im Verfahren der konkreten Normenkontrolle erheben.

Seit dem 21.04.2009 gibt es in diesem Punkt eine gewisse Änderung. Es ging darum, dass die Eigentümer eines denkmalgeschützten Schlosses die Beseitigung eines großen landwirtschaftlichen Fahrsilos verlangten, das innerhalb der nach rheinland-pfälzischem Recht um das Schloss gelegten Denkmalzone denkmalrechtlich genehmigt worden war. Entsprechend der bis dahin herrschenden, wenn auch nicht mehr unumstrittenen Auffassung[66], dass der Denkmaleigentümer kein Recht auf Denkmalschutz habe, wiesen das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht die Klage mangels Klagebefugnis ab. Auf die Revision der Schlosseigentümer verwies das Bundesverwaltungsgericht die Sache mit der Begründung an das OVG zurück, nach Art. 14 GG müsse der Denkmaleigentümer mindestens dann klagebefugt sein, wenn die Denkmalwürdigkeit seines Eigentums »erheblich beeinträchtigt« werde.[67] Im Ergebnis blieb es bei der Klageabweisung, weil das OVG Koblenz die denkmalrechtliche Genehmigung für rechtmäßig hielt.[68]

Die Entscheidung der Denkmalbehörde wurde also nicht aufgehoben, weil sie rechtmäßig war. Die erste Konsequenz der neuen Rechtsprechung ist aber: So etwas kann künftig passieren. Um den Preis dieses Risikos hat die amtliche Denkmalpflege in den einschlägigen Fällen aber künftig mit dem Denkmaleigentümer einen potentiellen Bündnispartner außerhalb der Reichweite der Politik. Dieser Bündnispartner verfügt über eine rechtliche Position, die es ihm erlaubt, bei den sein Denkmal betreffenden amtlichen Entscheidungen Mindeststandards durch die Anrufung unabhängiger Gerichte durchzusetzen.

Welches sind nun die einschlägigen Fälle? Im Ausgangsfall war es eine Denkmalzone, die dem Schutz der Umgebung des Denkmals diente. Häufiger wird der Abwehranspruch des Eigentümers in Erlaubnisverfahren für Maßnahmen in der engeren Umgebung eines Denkmals eine Rolle spielen. Am wichtigsten scheint mir die neue Rechtsprechung aber für das weite Feld der Bebauungspläne, Planfeststellungen und Genehmigungen in anderen Verfahren[69] zu sein, in denen die Denkmalschutzbehörden nicht selbst entscheiden, sondern in denen die Denkmalpflege nur beteiligt ist.

Eine zweite, vielleicht viel wichtigere Entwicklung hat bisher im denkmalrechtlichen Schrifttum sehr wenig Aufmerksamkeit gefunden. Worum es geht, lässt sich vielleicht am besten im Rückblick erläutern. Vor fünfzig Jahren waren Naturschutz und Denkmalschutz öffentliche Belange, um die sich auf der Basis nicht sehr moderner Gesetze recht überschaubar ausgestattete Fachbehörden kümmerten und die gesellschaftlichen Rückhalt vor allem in den Organisationen der Heimatbewegung hatten. In beiden Bereichen gab es niemanden außerhalb der öffentlichen Verwaltung, der die betroffenen Belange irgendwie rechtlich durchsetzen konnte. Heute haben wir im Naturschutz wie im Denkmalschutz moderne Gesetze und bei allen offenen Wünschen insgesamt doch recht leistungsfähige amtliche Strukturen. Anders als im Denkmalschutz sind im Naturschutz aber mächtige Verbände entstanden und diesen Verbänden als anerkannten Vereinigungen des Umweltschutzes steht – nicht nur aufgrund von Entwicklungen im europäischen und internationalen Recht – ein umfangreiches Arsenal juristischer Möglichkeiten zur Verfügung, mit dem sie die Befolgung der rechtlichen Regelungen zum Natur- und Umweltschutz gerichtlich durchsetzen können.[70] Die Umsetzung einer EU-Richtlinie zur Umsetzung des Århus-Abkommens durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hat noch einmal zu einer Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten geführt; dieser Prozess ist auch noch nicht abgeschlossen.[71]

Der Denkmalschutz hat weder hinsichtlich der Formierung solcher zivilgesellschaftlichen Strukturen noch hinsichtlich der Möglichkeit mitgehalten, den eigenen öffentlichen Belang überindividuell gerichtlich durchzusetzen. Hier gibt es erheblichen Nachholbedarf.[72] Allerdings profitiert der Denkmalschutz von der Entwicklung im Naturschutz. Gelegentlich indirekt, weil immer da, wo die Interessen übereinstimmen, wie das in der Bodendenkmalpflege häufiger als in der Baudenkmalpflege der Fall ist, die gesteigerte Durchsetzungskraft des Naturschutzes auch dem Denkmalschutz zugutekommt. Das kann etwa der Fall sein, wenn die Erhaltung eines Feuchtgebietes zugleich die Erhaltung eines Bodendenkmals sichert. Direkt profitiert der Denkmalschutz, weil zur »Umwelt« i.S.d. unionsrechtlichen UVP-Richtlinie auch »Sachgüter und kulturelles Erbe« gehören.[73] Dabei ist vieles in Bewegung und manches umstritten.[74] Im Einzelnen sind folgende Optionen erkennbar.

Einzelne und juristische Personen, also Gemeinden[75] und Vereine, können gemäß § 4 Abs. 3 UmwRG nach § 4 Abs. 1 und 2 UmwRG die Aufhebung einer Entscheidung, etwa eines Bebauungsplanes oder einer Planfeststellung verlangen, wenn die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder die erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls nicht stattgefunden hat. Entgegen einer Entscheidung des BVerwG aus dem Jahre 2011,[76] genügt es nach einer Entscheidung des OVG Münster auf eine Individualklage vom Februar 2015,[77]

66 Nachweise zum Streitstand BVerwG, Urt. v. 21.04.2009 – 4 C 3/08 –, BVerwGE 133, 347; s. auch Spennemann, BauR 2003, 1655.

67 BVerwG (Fußn. 66); zu diesem Anspruch Kallweit, Drittschutz im Denkmalschutz, Berlin 2013, S. 166 ff.; Nachweise zu instanzgerichtlichen Entscheidungen bei Hönes (Fußn. 46), 522 (527 f.); nach Auffassung des Hess VGH (Urt. v. 09.03.2010 – 3 A 160/10 –, Juris Nr. 61 ff. besteht in Hessen ein Schutzanspruch des Nachbarn aufgrund des Denkmalschutzgesetzes.

68 OVG Koblenz, Urt. v. 16.09.2009 – 8 A 10710/09 –, AS RP-SL 38, 31.

69 Etwa OVG Lüneburg, Urt. v. 23.08.2012 – 12 LB 170/11 –, Juris Nr. 53 ff (63 ff.).

70 Systematisch dazu Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 102 ff.

71 Dazu s. etwa Gellermann, Verbandsklagen im Umweltrecht – aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme, in: Dokumentation 17. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Münster 2013, 2014, S. 229; Seibert, NVwZ 2013, 1040; Gärditz, NVwZ 2014, 1 (6 ff.).

72 Für eine Gleichstellung mit dem Naturschutz plädiert auch Hönes, BayVBl. 2012, 522 (530 f.).

73 Art. 3 Buchst. c Richtlinie 2011/92/EU vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26/1). Dazu Rößing, Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung, 2004, S. 79 ff.; Oebbecke (Fußn. 61), S. 153 m.w.N.

74 S. etwa die in Fußnote 71 genannten und Sabine Schlacke, Auf)brüche des Öffentlichen Rechts: von der Verletztenklage zur Interessentenklage, DVBl 2015, 929 ff.

75 Das BayVGH (Beschl. v. 17.11.2014 – 22 ZB 14.1035 –, Juris) hat den Antrag einer Gemeinde auf Zulassung der Berufung, die nicht in ihren materiellen Rechten verletzt war, für unbegründet gehalten, weil die Vorprüfung nachgeholt worden war. Von der Zulässigkeit der Klage ist es insoweit ausgegangen.

76 BVerwG, Urt. v. 20.12.2011 – 9 A 30/10 –, DVBl 2012, 501.

77 OVG NRW, Urt. v. 25.02.2015 – 8 A 959/10 –, Juris Nr. 82; ebenso Seibert, NVwZ 2013, 1040 (1045); ähnlich Schlacke, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2013, § 4 UmwRG Rdnr. 41 ff.

dass der Kläger durch die angegriffene Entscheidung in seinen Belangen berührt ist. Diese Klagemöglichkeit ist ein scharfes Schwert, um die Beachtung der UVP-Pflicht zu erzwingen und es sprechen gute Gründe dafür, dass es auch von anerkannten Organisationen des Denkmalschutzes gezogen werden kann. Weil es um die Durchsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 9 und 9a UVPG geht, die für jedermann offen ist, und angesichts der Wortlautdifferenz von § 2und § 4 Abs. 3 UmwRG sprechen gute Gründe dafür, dass die Betroffenheit im satzungsmäßigen Aufgabenbereich ausreicht.[78]

Nach § 2 Abs. 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte Organisation auch die Beachtung des materiellen Rechts durchsetzen. Zuständig für die Anerkennung ist bei Vereinigungen, die landesgrenzenübergreifend tätig sind, das Umweltbundesamt, sonst die zuständige Landesbehörde (§ 3 Abs. 2 und 3 UmwRG). Für die Anerkennung ist entscheidend, dass die Vereinigung »nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert« (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG). Dabei ist von dem weiten, auch die Kulturgüter umfassenden Umweltbegriff des UVP-Gesetzes auszugehen und es reicht aus, wenn der Schutz einzelner Umweltgüter bezweckt wird.[79] Deshalb haben auch reine Denkmalschutzorganisationen, wenn sie die übrigen Voraussetzungen erfüllen,[80] einen Anspruch auf Anerkennung, denn sie bezwecken den Schutz von Kulturgütern i.S.d. Art. 3 Buchst. c UVP-Richtlinie und des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UVPG. Nach § 2 Abs. 1 UmwRG können sie dann konsequenterweise auch die Beachtung des Denkmalrechts durchsetzen.[81]

Andere als die in § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG genannten, also die große Mehrzahl der denkmalschutzrelevanten Entscheidungen, lassen sich auf diesem bundesrechtlich geebneten Wege aber nicht gerichtlich zur Nachprüfung stellen.[82] Altruistische Verbandsklagerechte lassen sich aber auch landesrechtlich begründen, wie das auch im Naturschutzrecht geschehen ist. Sehr bescheidene Ansätze dazu gibt es. Die Entwicklung im Naturschutz ist auf Seiten des Denkmalschutzes ja nicht ganz unbemerkt geblieben. § 28 Abs. 1 DSchG Rh-Pf sieht seit 1978 in Anlehnung an eine Regelung, die damals im Bundesnaturschutzgesetz stand, unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer ministeriellen Anerkennung von Organisationen vor, die »sich satzungsgemäß mit Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, der Ortsbildpflege oder der Stadterneuerung in Rheinland-Pfalz befassen«[83]. Vertreter dieser Organisationen sitzen nicht nur im Landesbeirat für Denkmalpflege und werden im Rahmen der verfügbaren Mittel vom Land gefördert, sie können – das ist in unserem Zusammenhang von Interesse – nach § 9 Abs. 2 Satz 2 DSchG Rh-Pf im Verfahren zur Ausweisung von Denkmalzonen Bedenken und Anregungen vorbringen.

Dazu hieß es 1984 in der Kommentierung: »Ein Klagerecht (Verbandsklage) haben sie jedoch nicht«.[84] Das war damals auch richtig. In der Folgezeit hat die Rechtsprechung aber am Beispiel der Naturschutzverbände die sog. partizipatorische Verbandsklage entwickelt. Danach kann ein gesetzlich eingeräumtes Beteiligungsrecht gerichtlich durchgesetzt werden[85] und ein Verband kann das Verfahrensergebnis auch mit der Begründung angreifen, er sei nicht ordnungsgemäß beteiligt worden.[86] Es ist nicht erkennbar, warum bei einer Denkmalschutzorganisation anders zu entscheiden wäre als bei Naturschutzverbänden.

Nun ist die praktische Bedeutung der rheinland-pfälzischen Regelung gering, weil es ja nur um ein Verfahren des Denkmalschutzes – die Ausweisung von Denkmalzonen – geht. Die dortigen Bemühungen, nicht von der im Naturschutz stattfindenden Entwicklung abgehängt zu werden, sind auch ganz vereinzelt geblieben und haben in anderen Ländern praktisch keine Resonanz gefunden.[87] Wichtig ist aber: Mit der rheinland-pfälzischen Regelung gibt es in Deutschland landesgesetzlich geregelte Mitwirkungsbefugnisse und damit die partizipatorische Verbandsklage im Denkmalschutzrecht. Die Länder können durch die Schaffung breiter angelegter altruistischer Klagerechte[88] die Durchsetzungskontrolle für das Denkmalrecht erheblich verbessern und damit die zivilgesellschaftliche Verankerung des Denkmalschutzes deutlich stärken. Geld würde das nicht kosten. Die Gegenargumente sind bekannt: zusätzliche Kosten für Vorhabenträger, Verfahrensdauer, Investitionserschwerung. Das stärkste Argument für den überindividuellen Rechtsschutz im Denkmalrecht ist die Identität der Interessenlage mit dem Naturschutz.[89] Die gegenwärtige ungleiche Rechtslage lässt sich nicht rechtfertigen.

Mit den verschiedenen Überlegungen zur denkmalrechtlichen Verbandsklage wird Neuland betreten. Manches ist unsicher. Es mag mühsam sein und hohe Durchsetzungsbereitschaft

78 So für § 9 UVPG Hofmann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR/, UVPG § 9 Rdnr. 10.

79 Schlacke, in: Gärditz (Fußn. 74), § 3 UmwRG Rdnr. 14.

80 Daran scheiterte 2009 die Deutsche Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte. e.V. mit ihrer Klage auf Anerkennung nach § 59 BNatSchG a.F. (VG Köln, Urt. v. 03.03.2009 – 14 K 2310/07 –, Juris Nr. 16 ff.).

81 Gellermann (Fußn. 71) S. 234; a.A. OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 31.01.2013 – 1 B 11201/12 –, Juris Nr. 30, wo angenommen wird, eine Prüfung auf die Vereinbarkeit mit Vorgaben zum Schutz materiellen Kulturguts komme schon nicht in Betracht, weil es sich nicht um »umweltschützende« Vorschriften handele. Zu den Maßstäben bei der Umweltverbandsklage s. auch Berkemann, DVBl 2015, 389.

82 Nachdem das BVerwG den Weg für Nachbarklagen von Denkmaleigentümern frei gemacht hat, könnte man daran denken, Klagen auf das Eigentum an sog. Sperrgrundstücken zu stützen (dazu etwa Schlacke, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht – Aarhus-Handbuch, 2010, S. 397 f.). Bei eigens deshalb erworbenen Sperrgrundstücken nimmt das BVerwG allerdings einen Rechtsmissbrauch an (BVerwG, Urt. v. 25.01.2012 – 9 A 6/10 –, Juris Nr. 14 ff.; zur Gegenposition Masing, NVwZ 2002, 810).

83 S. dazu die Begründung zu § 27 des Regierungsentwurfs (LT-Drs. 8/1030 S. 29 f.) und die Kommentierung von Hönes, Denkmalschutz und Denkmalpflege in Rheinland-Pfalz, 1984, S. 114 f.

84 Hönes (Fußn. 83), S. 114.

85 S. die Nachweise bei Schlacke (Fußn. 82), S. 396.

86 BVerwG, Urt. v. 31.10.1990 – 4 C 7/88 –, BVerwGE 87, 62 = DVBl 1991, 214..

87 Sachsen-Anhalt und NRW kennen zwar den Begriff der »anerkannten Denkmalpflegeorganisation« und sehen deren Mitwirkung im Denkmalrat des Landes vor (§ 6 Abs. 3 DSchG SAnh) bzw. eröffnen die Möglichkeit ihrer Anhörung durch die Oberste Denkmalbehörde (§ 23 Abs. 1 DSchG NRW) und verpflichten das Land gar durch Soll-Vorschrift »im Rahmen der verfügbaren Mittel des Landeshaushalts« zu ihrer Förderung (§ 20 Abs. 4 DSchG SAnh). Ein Anerkennungsverfahren ist in beiden Ländern aber nicht geregelt (dazu für NRW: Ringbeck, in: Davydov/Hönes/Otten/Ringbeck (Hrsg.), Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 4. Auf.l 2014, § 23 Rdnr. 1). In Schleswig-Holstein hat es in der laufenden Wahlperiode Überlegungen gegeben, die denkmalrechtliche Verbandsklage gegen Bebauungspläne zuzulassen, die sich aber nicht durchgesetzt haben.

88 Als Vorbild können zum Beispiel Vorschriften wie §§ 65 NatSchG Bbg, 12b LandschG NRW dienen.

89 Der Anteil der nur objektiven Rechtssätze liegt im Denkmalrecht sicher höher als die »90 –95 %«, die Schlacke (Fußn. 74) S. 935 für das Umweltrecht angibt.

erfordern, die aufgezeigten Möglichkeiten auch in Anspruch zu nehmen. Vor allem werden Organisationen, die nach ihrer Satzung, ihrer Willensbildung, ihrem Know-how und ihren finanziellen Möglichkeiten auch tatsächlich in der Lage sind, diese Chancen zu nutzen, bisher nicht sehr zahlreich sein. Denkbar wäre, dass die vorhandenen Verbände des Naturschutzes ihr Arbeitsfeld auf den Denkmalschutz erweitern;[90] näher dürfte es liegen, von ihnen für den Aufbau oder die Ertüchtigung eigener Organisationen zu lernen. Das alles wird, dafür spricht die Geschichte der Umweltschutzbewegung, ohne die Unterstützung der öffentlichen Hand sehr schwer sein.[91] Richtig ist schließlich auch: Damit ein Instrument wie die Verbandsklage effektiv werden kann, müssen auch die amtlichen Stellen des Denkmalschutzes ihre Arbeitsweise anpassen. Mit Verbündeten muss man Kontakt halten.

Diese Anstrengungen würden sich aber lohnen: Gelingt es bisher einem Investor oder Vorhabenträger eine für ihn positive Entscheidung durchzusetzen, kommt es nicht darauf an, ob diese denkmalrechtskonform ist. Ein Risiko, dass ein Gericht sie aufhebt, gibt es – anders als im Naturschutz – nicht. Hier brächte eine Verbandsklage einen grundlegenden Wandel. Sie würde auch der Politik den Rücken gegen sonst übermächtige wirtschaftliche Interessen stärken. Bislang kann der zuständige Minister in der Regierungsfraktion zwar darauf hinweisen, eine Investition dürfe wegen des Denkmalschutzes nicht genehmigt werden; auf die Frage, was denn passiere, wenn man es dennoch tut – solche Fragen werden gestellt –, muss er sagen: Nichts. Es geht nicht darum, bei jeder Entscheidung, die einem nicht gefällt, vor Gericht zu ziehen. Das tut der Naturschutz auch nicht. Es geht darum, in gravierenden Fällen unmissverständlich deutlich zu machen, dass auch die Zeugnisse der Vergangenheit effektiv rechtlich geschützt werden müssen.

IV. Schluss

Das Verb »entwickeln« wird im Deutschen reflexiv und nicht-reflexiv verwendet. Entwicklung kann sich vollziehen, sie kann aber auch bewirkt werden. Was das letzte angeht, hat das Denkmalrecht in Deutschland noch viel Entfaltungsraum. Anders als das Naturschutzrecht ist das Denkmalrecht eine rein landesrechtliche Materie. Das verschlechtert die Chancen dafür, dass sich Hochschulwissenschaftler, denen an mindestens bundesweiter Sichtbarkeit gelegen sein muss, sich der Materie annehmen. Die einzelnen Länder treiben die Rechtsentwicklung meistens nicht gezielt voran, auch weil die kritische Masse fehlt. Die Kultusministerkonferenz ist stark auf Schulfragen konzentriert und hat wohl auch nicht den Anspruch, sich um die Denkmalrechtsentwicklung zu kümmern. Bleibt das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz, das diese Tagung mit veranstaltet, mit seiner Arbeitsgruppe Recht und Steuern.

Ein solches Kompetenzgefüge erleichtert es nicht gerade, für die Rechtsentwicklung hinreichend leistungsfähige Institutionen auszubilden. Solche Institutionen wären etwa: eine bundesweite Publikationsplattform, auf der auch landesrechtliche Beiträge und wichtige Gerichtsentscheidungen publiziert werden können und eine regelmäßig – etwa alle zwei Jahre – stattfindende Tagung. Wenn so etwas funktionieren soll, muss sich jemand kontinuierlich darum kümmern. All das gibt es nicht umsonst. Wenn die konkurrierenden und die gegenläufigen Interessen über mehr oder weniger leistungsfähige Institutionen verfügen, gerät man ohne eine solche gezielte und kontinuierliche Arbeit aber ins Hintertreffen. Es wäre zu wünschen, dass diese Tagung einen Anstoß für solche Initiativen gibt.

90 Zur Notwendigkeit einer ausdrücklichen Nennung des Denkmalschutzes in der Vereinssatzung s. BayVGH, Beschl. v. 27.05.2015 – 22 CS 15.485 –, Juris Nr. 24; VG Ansbach, Urt. v. 19.10.2011 – 11 K 10.00643 –, Juris Nr. 39.

91 91S. etwa Edda Müller, Innenwelt der Umweltpolitik, 2. Auflage, Opladen 1995 S. 86..

Die Pflicht zur Anzeige neuer Messgeräte gemäß § 32 MessEG – Auswirkungen auf den Bereich der Immobilienwirtschaft

von Rechtsanwalt Dr. Matthias Ganske und Rechtsanwalt Julian Ley, Bonn*

Mit Inkrafttreten des Mess- und Eichgesetz (MessEG) zum 01.01.2015 wurde das gesetzliche Messwesen grundlegend reformiert. Die nach alter Rechtslage erforderliche Ersteichung durch die zuständigen Behörden ist nicht länger Voraussetzung für die Inbetriebnahme eines ordnungsgemäß in Verkehr gebrachten Messgeräts. Als Nachweis, dass ein Messgerät beim Inverkehrbringen die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, reicht zukünftig eine Konformitätserklärung des Herstellers aus. Um den für die Verwendungsüberwachung zuständigen Behörden Kenntnis über den Verwender neuer oder erneuerter Messgeräte zu verschaffen, hat der Gesetzgeber in § 32 MessEG eine Anzeigepflicht für den Verwender neuer oder erneuerter Messgeräte verankert. Für den sehr praxisrelevanten Sektor der Immobilienwirtschaft ist in jüngerer Zeit Streit darüber entbrannt, wer im Einzelfall Adressat dieser Anzeigepflicht ist.

* Der Erstverfasser ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner der Redeker Sellner Dahs Partnerschaftsgesellschaft mbB, Bonn. Der Zweitverfasser ist Rechtsanwalt in eben dieser Sozietät.