

#### A I 4. Denkmalrecht: aktuelle Problemlagen und Reformvorschläge

##### a) Faktoren der Denkmalrechtsentwicklung<sup>1</sup>

- 22 Verschiedene Faktoren beeinflussen das Denkmalrecht: die handelnden Personen, neuer Regelungsbedarf und der Einfluss des Rechts der Europäischen Union.

##### aa) Handelnde Personen

- 23 Denkmalpfleger und Juristen trennen Rolle und Sozialisation.<sup>2</sup> Ist für den Denkmalpfleger klar, warum etwa ein Stadthaus ein Denkmal ist, leuchten dem an anderen Fallgestaltungen geschulten Juristen Wert und Schutzbedarf nicht gleich ein. Er bedarf fachkundiger Hilfe. Richter fordern zunehmend eine detailgenaue – ggf. aktualisierte – Begründung der Denkmaleigenschaft,<sup>3</sup> holen Gutachten ein, wenn sie der Denkmalfachbehörde nicht sogar einen Beurteilungsspielraum zubilligen.<sup>4</sup> Richter fragen nach der Vollstreckbarkeit denkmalrechtlicher Anordnungen und messen daran ihre Bestimmtheit.<sup>5</sup> Hinzu kommt, dass vielerorts bei der aktuellen Personalausstattung in der Denkmalverwaltung, insbesondere bei den Unteren Denkmalbehörden, (auch) von Juristen – gemessen am Denkmalbestand und Aufgabengebiet und -volumen – quantitativ und auch qualitativ eine „vernichtende Entwicklung“ erblickt wird.<sup>6</sup>

##### bb) Die deutsche Rechtsentwicklung

- 24 Das Denkmalrecht ist landesrechtlich geprägt, wenn die Gesetzgeber auch in einem föderalen Wettbewerb stehen.<sup>7</sup> Im Rahmen seiner Kompetenz strebt der Bund eine Verzahnung mit dem Kulturgutschutz an.<sup>8</sup>
- 25 Abgesehen davon, dass Länder Entscheidungen von Vorgängerregierungen revidierten, wie Schleswig-Holstein die Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Denkmälern oder Baden-Württemberg Teile der Organisationsreform von 2004<sup>9</sup>, sprechen die Verwaltungsvereinfachung und regelungsbedürftige Konflikte für Anpassungen.

---

<sup>1</sup> Die Übersicht verdankt zahlreiche Anregungen dem Vortrag „Entwicklungen und Tendenzen im deutschen Denkmalrecht“ von *Janbernd Oebbecke* auf dem Kongress „Quo vadis Denkmalrecht?“ am 15.7.2015 in Münster, DVBl. 2015, 1288 – 1296.

<sup>2</sup> *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1288.

<sup>3</sup> OVG NRW, Urte. v. 23.9.2013 – 10 A 971/12 –, NVwZ-RR 2014, 167. Einzelheiten bei *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1291. Klarheit würde auch schaffen, wenn (wie in Italien) die Umgebung des Denkmals mit der Eintragung festgelegt wäre.

<sup>4</sup> VG Hannover, Urte. v. 26.2.2013 – 4 A 734/12 –, juris; a. A. NdsOVG, Urte. v. 4.12.2014 – 1 LC 106/13 –, NdsRpfl 2015, 267

<sup>5</sup> Vgl. VG Regensburg, Urte. v. 20.3.2014 – RO 2 K 13.960 –, juris.

<sup>6</sup> *Stelkens/Arntz/Schulte/Upmeier*, Offener Brief betreffend die Entscheidung der Landesregierung über Kürzung der Fördermittel für die Denkmalpflege in Nordrhein-Westfalen, zitiert in Landtag NRW, 16. Wahlperiode, Stellungnahme 16/799; *Echter/Grimm*, Denkmalschutz und Denkmalpflege in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden, Difu-Impulse 3/2008, 84.

<sup>7</sup> *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1288f.

<sup>8</sup> Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland v. 29.4.2013 (BT-Drs. 17/13378, S. 39f.)

<sup>9</sup> Das nach einer Organisationsreform 2004 (Gesetz v. 1.7.2004, GBl. S. 469) aufgelöste Landesdenkmalamt (LDA) wurde unter der Bezeichnung Landesamt für Denkmalpflege als Fachabteilung mit landesweiter Zuständigkeit in das Regierungspräsidium Stuttgart integriert; die bisherigen Außenstellen des LDA wurden als Fachreferate den vier Regierungspräsidien zugeschlagen. Das Gesetz zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes

Die Länder greifen vermehrt zu die Ressourcen der Verwaltung schonenden Instrumentarien:

- Jüngere Gesetze wie in Schleswig-Holstein und Hamburg orientieren sich in ihren Begrifflichkeiten an der bundesweit vereinheitlichten Erfassung und Zugänglichmachung der Denkmalerkenntnisse für die Öffentlichkeit und streben einheitliche Begrifflichkeiten für einen bundesweit einheitlichen Vollzug der Denkmalschutzgesetze an.<sup>10</sup>
- Zuletzt führten Hamburg und Schleswig-Holstein das „moderne ipsa-lege-System“ ein (ähnlich Nordrhein-Westfalen für Bodendenkmäler<sup>11</sup>), das Baudenkmäler kraft Gesetzes schützt und kehrten dem „aufwändigen, bürokratischen Verfahren“<sup>12</sup> der Einzelunterschutzzstellung (das Nordrhein-Westfalen im Übrigen und Bremen noch haben) den Rücken.
- Zunehmend regeln Gesetze das Verursacherprinzip: Vorhabenträger müssen die Kosten für die Dokumentation eines Denkmals tragen, das sie zerstören wollen.<sup>13</sup>
- Das Eigentumsrecht schützt Private, ihnen auferlegte Erhaltungsmaßnahmen müssen zumutbar sein. Gesetze versuchen sich eine Definition der Zumutbarkeit<sup>14</sup> – und schöpfen die verfassungsrechtlichen Spielräume nicht aus.<sup>15</sup>
- Abgesehen von Bayern regeln jetzt alle Gesetze das Schatzregal beim Schatzfund.<sup>16</sup>
- Schleswig-Holstein fasst Denkmalbereiche, Grabungsschutzgebiete und Welterbezonen zu einer Schutzzone zusammen (§ 10 DSchG SH) und schafft einen klaren flexibel anpassbaren Schutz.<sup>17</sup>

Für die Gesetzgeber tun sich neu zu bewältigende Probleme und Fragen auf:

- die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderung oder der „Energiewende“<sup>18</sup>,
- der demographische Wandel ist Anlass, Schutzerleichterungen zu gewähren<sup>19</sup>,
- der Substanzschutz nationalen Kulturguts ist nicht lückenlos gewährleistet. Nur wenige Gesetze erstrecken ihren Schutz auch auf nationales Kulturgut.<sup>20</sup>

---

v. 9.12.2014 (GBl. S. 686) machte die Reform von 2004 teilweise rückgängig und konzentrierte die fachliche Denkmalpflege im Landesamt für Denkmalpflege (LAD) im Regierungspräsidium Stuttgart (§ 3 a DSchG BW); die bei den Regierungspräsidien installierten Fachreferate wurden erneut als Außenstellen des LAD organisiert (vgl. *Hager*, in: ders./Hammer/Morlock/Zimdars/Davydov, *Denkmalrecht BW*, 2. Aufl. 2016, § 3a Rn. 7f.). Zu den Problemen der Organisationsreformen s. insgesamt *Spennemann*, *Verfahrensbeschleunigung im Denkmalrecht*, 2005, zu BW dort S. 110, 114f.

<sup>10</sup> Stellungnahme des Landesamts für Denkmalpflege, Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/3398, S. 1; ebenso Heimatbund, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 18/3395, S. 7, um die Akzeptanz des Denkmalschutzes zu steigern. Ebenso Hmb. Senats-Drs. 20/5703, S. 3, 4; Vorstoß in diese Richtung auch Vorschlag der DGUF für ein neues DSchG HE v. 9.11.2015.

<sup>11</sup> § 3 Abs. 1 Satz 4 DSchG NRW.

<sup>12</sup> Zitate nach Senats-Drs. 20/5703, S. 1; zu allem s. a. *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1290f.; s. a. Vorschlag der DGUF für ein neues DSchG HE v. 9.11.2015.

<sup>13</sup> § 6 Abs. 3 NdsDSchG; § 14 DSchG SchlH; § 3 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. § 29 DSchG NRW; vgl. *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1293.

<sup>14</sup> § 7 Abs. 3 NdsDSchG, § 7 Abs. 1 DSchG NRW, § 7 Abs. 1 Satz 2 saarlDSchG; § 7 Abs. 1 Satz 2 HmbDSchG; in Schleswig-Holstein definiert in der Gesetzesbegründung LT-Drs. 18/2031, S. 37.

<sup>15</sup> *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1292f.

<sup>16</sup> Jetzt auch § 17 NW, § 18 ND.

<sup>17</sup> Zu Einzelheiten *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1291.

<sup>18</sup> § 9 Abs. 2 HmbDSchG; § 13 Abs. 3 DSchG SchlH; § 7 Abs. 2 NdsDSchG.

<sup>19</sup> Vgl. § 5 des Nds. Gesetzes zur Erleichterung der Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbeherrnde (NEFUG) für den Bau von Flüchtlingsheimen.

- Das ehrenamtliche Engagement für den Denkmalschutz bedarf verstärkter Förderung.<sup>21</sup> Wünschenswert ist hierzu die Gründung neuer oder die Ertüchtigung diesem Ziel dienender vorhandener Verbände.
- Die Berücksichtigung des „kulturellen Erbes“, besonders archäologischer Fundstellen, gebietet die (wieder erneuerte) Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung.<sup>22</sup>
- Soll dem Drittschutz des Eigentümers eines Denkmals verfahrensmäßig z.B. durch ein Anhörungsrecht entsprochen werden?<sup>23</sup>
- Sollen Kommunen die Kosten archäologischer Voruntersuchungen zur Herstellung der Bebaubarkeit/Erschließbarkeit tragen?<sup>24</sup>

**28** Wegen der Dresdner Waldschlösschenbrücke befassten sich Gerichte<sup>25</sup> mit der Bedeutung der 1977 ratifizierte Welterbekonvention<sup>26</sup> für innerstaatliche Planungsprozesse. Dass die auf Bundesebene nach den Erfahrungen in Dresden gewünschte einheitliche Umsetzung der UNESCO-Welterbekonvention von 1972 nicht durch ein nationales Transformationsgesetz erfolgen soll<sup>27</sup>, bietet den Ländern jetzt den Anlass, in ihre Gesetze aufzunehmen, dass die Vorgaben der Welterbekonvention künftig bei Entscheidungen zu berücksichtigen sind (§ 7 Abs. 8 HmbDSchG<sup>28</sup>, § 2 Abs. 3 NdsDSchG; § 2 Abs. 3 DSchG RhPf). Schleswig-Holstein will einen Beauftragten für die Belange der Welterbestätten bestellt wissen (§ 4) und nimmt (erstmal) die Pufferzonen der Welterbestätten in den Blick (§ 10 Abs. 2 DSchG SH).<sup>29</sup> In Bayern ist die Erhaltung der Welterbestätten einschließlich ihrer Umgebung in ihrem außergewöhnlichen universellen Wert als Ziel der Landesplanung verankert.<sup>30</sup> Zweifel bleiben, ob damit die Konvention ausreichend in nationales Recht umgesetzt wurde.<sup>31</sup>

## b) Private und zivilgesellschaftliche Durchsetzung des Denkmalschutzes

### aa) Nationale Rechtsgrundlagen

**29** Strukturell asymmetrisch konnten bislang rechtswidrige Entscheidungen zu Lasten des Betroffenen zwar gerichtlich kontrolliert werden, zu Lasten des Denkmalschutzes aber nicht. Denn nur der kann klagen, der „soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ... **in seinen Rechten verletzt**“ ist (§§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 VwGO). Denkmalschutzrechtliche Regelungen liegen nach herrschender Rechtsprechung im öffentlichen und nicht privaten Interesse, so dass subjektive Rechte des Denkmaleigentümers, geschweige denn eines anderen, nicht verletzt werden konnten.<sup>32</sup>

---

<sup>20</sup> Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland v. 29.4.2013, BT-Drs. 17/13378, S.40.

<sup>21</sup> §§ 5, 6 DSchG SH.

<sup>22</sup> Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung; vgl. BayVGH, Beschl. v. 25.8.2015 – 22 CS 15.1683 –, BeckRS 2015, 51968.

<sup>23</sup> Vorschlag der DGUF für ein neues DSchG HE v. 9.11.2015.

<sup>24</sup> So Vorschlag der DGUF für ein neues DSchG HE v. 9.11.2015.

<sup>25</sup> VG Dresden, Beschl. v. 30.8.2006 – 12 K 1768/06 –, juris; SächsOVG, Beschl. v. 9.3.2007 – 4 BS 216/06 –, DÖV 2007, 564.

<sup>26</sup> BGBl. 1977 II, S. 213.

<sup>27</sup> Hmb. Senats-Drs. 20/5703, S. 4.

<sup>28</sup> Senats-Drs. 20/5703, S. 4.

<sup>29</sup> SchlH LT-Drs. 18/2031, S. 35.

<sup>30</sup> Landesentwicklungsprogramm (LEP) v. 22.8.2013, GVBl. 2013, 254, dort Ziff. Z. 8.4.1.

<sup>31</sup> Oebbecke, DVBl. 2015, 1289 m.w.N.

<sup>32</sup> BVerwG, Urt. v. 18.12.1991 – 4 C 23.88 –, Buchholz 406.39 Denkmalschutzrecht Nr. 5 S. 5.

- 30 Für den Bürger tun sich jetzt **Rechtsschutzmöglichkeiten** auf. Das BVerfG entschied 1999, dass die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt Vorkehrungen zu treffen, die eine unverhältnismäßige Belastung des Denkmaleigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums soweit wie möglich erhalten.<sup>33</sup> Hieraus schloss das BVerwG (erst) 2009, dass der Eigentümer erhebliche Beeinträchtigungen seines Denkmals (durch Baumaßnahmen am Denkmal selbst oder in dessen Umgebung) durch eine Klage abwehren kann.<sup>34</sup> Bündnispartner des Denkmalschutzes kann so der benachbarte Denkmaleigentümer werden.
- 31 Ob eine Beeinträchtigung „erheblich“ ist, hängt von Umständen des Einzelfalles ab: einerseits die Denkmalwürdigkeit und andererseits die Auswirkungen einer Maßnahme. Grundsätze bilden sich heraus: Erhaltungs- und Renovierungsinvestitionen des betroffenen Denkmaleigentümers sind unerheblich<sup>35</sup>, ebenso die wirtschaftliche Ausnutzbarkeit des Denkmals, solange es nicht – aufgrund denkmalschutzrechtlicher Einschränkungen – jeder sinnvollen Nutzungsmöglichkeit beraubt wird.<sup>36</sup> Das Erscheinungsbild ist je nach Sichtbeziehung beeinträchtigt<sup>37</sup>; das hängt – beides hat die Denkmalbehörde zu liefern – von der Bestimmung der denkmalgeschützten Umgebung ab.<sup>38</sup> Ein Baudenkmal von herausragender Bedeutung ist eher „erheblich“ beeinträchtigt.<sup>39</sup>
- 32 Statistisch nur selten erfolgreich ist die **Popularklage** nach Art. 98 Satz 4 BayVerfassung. Jeder kann in Bayern prüfen lassen, ob eine Rechtsnorm mit dem Denkmalschutzrecht vereinbar ist<sup>40</sup>, als verletztes Grundrecht kommt das Willkürverbot nach Art. 118 BayVerf in Betracht. Dagegen wird z.B. beim Erlass von Bebauungsplänen (nur) verstoßen, „wenn die Belange des Denkmalschutzes in sachlich schlechthin nicht mehr zu rechtfertigender Weise missachtet werden“.<sup>41</sup>
- 33 Ein landesgesetzliches **Klagerecht für Verbände** des Denkmalschutzes brächte eine breitere gesellschaftliche Verankerung und eine Gleichstellung mit dem Naturschutz.<sup>42</sup> Die Denkmalkommission Nordrhein-Westfalen bedachte sie 2002 schon<sup>43</sup>, doch fand dies keinen gesetzlichen Niederschlag. Der Vorstoß der Grünen in Niedersachsen, ein Verbandsklagerecht einzuführen<sup>44</sup>, war erfolglos, ihr gleiches Anliegen im Bund 2013<sup>45</sup> verfiel der Diskontinuität. In Schleswig-Holstein enthielt der Referentenentwurf für das neue DSchG im Januar 2014 eine Vorschrift zum Klagerecht mit folgendem Wortlaut:

#klein#

<sup>33</sup> BVerfG, Beschl. v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91 –, BVerfGE 100, 226, 240f.

<sup>34</sup> BVerwG, Urt. v. 21.4.2009 – 4 C 3/08 –, BVerwGE 133, 347; BayVGH, Urt. v. 25.6.2013 – 22 B 11.701 –, NuR 2014, 292; zu der Entwicklung *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1294.

<sup>35</sup> OVG Bln.-Bbg., Beschl. v. 24.9.2015 – OVG 6 N 74.15 –, juris; HessVGH, Urt. v. 9.3.2010 – 3 A 160/10 –, BRS 77 Nr. 154.

<sup>36</sup> OVG Bln.-Bbg., Beschl. v. 24.9.2015 – OVG 6 N 74.15 –, juris.

<sup>37</sup> BayVGH, Beschl. v. 21.9.2015 – 22 ZB 15.1095 –, juris.

<sup>38</sup> SächsOVG, Urt. v. 28.1.2015 – 1 A 448/11 –, juris; OVG NRW, Beschl. v. 15.9.2015 – 7 A 2591/14 –, juris: mangels Definition in Eintragung keine (schutzwürdige) Umgebung!

<sup>39</sup> BayVGH, Beschl. v. 20. 5.2015 – 22 ZB 14.2827 –, juris.

<sup>40</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 28.10.2014 – Vf. 7-VII-14 –, BayVBl. 2015, 337: Gießereigelände Ingolstadt.

<sup>41</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 22.7.2008 – Vf. 11-VII-07 –, NVwZ 2008, 1234; *Mast*, NVwZ 2012, 472 (473); zu den Darlegungserfordernissen BayVerfGH, Entsch. v. 21.3.2016 – Vf. 21-VII-15 –, BeckRS 2016, 44488.

<sup>42</sup> Beachtliche rechtspolitische Erwägungen hierzu bei *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1296. Die nach § 28 DSchG Rh-Pf anerkannten Verbänden eröffnete Beteiligungsmöglichkeit dürfte sich allerdings – entgegen *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1295 – nicht zu einem (damals nicht gewollten) Klagerecht entwickelt haben.

<sup>43</sup> „bei Denkmälern im Besitz der Kommunen, des Landes und des Bundes, bei denen im Fall eines inneren Konfliktes die Eigentümer nicht gegen sich selbst klagen können“, <http://www.geschichtskultur-ruhr.de/links/Denkmalkommission2002.pdf>.

<sup>44</sup> LT-Drs. 14/3866.

<sup>45</sup> BT-Drs. 17/13914.

## § 5 DSchG

### Verbandsklagerecht

- (1) Ein nach Absatz 3 anerkannter Verband kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches erlassen worden sind, auf ihre Gültigkeit überprüfen lassen.
- (2) Eine Klage ist nur zulässig, wenn der Verband durch die Maßnahme in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird oder es sich bei der Maßnahme um einen Fall von allgemeiner Bedeutung für den Denkmalschutz handelt.
- (3) Auf Antrag kann einem Verband durch die oberste Denkmalschutzbehörde die Anerkennung zur Erhebung von Klagen nach diesem Gesetz erteilt werden. Die Anerkennung kann nur erteilt werden, wenn der Verband
1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend Belange des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege bezweckt,
  2. zum Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
  3. überregional tätig ist,
  4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Verbandes zu berücksichtigen,
  5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit ist,
  6. jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglicht, die die Ziele der Vereinigung unterstützt; Mitglieder sind Personen, die mit dem Eintritt volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung der Vereinigung erhalten; bei Vereinigungen, deren Mitgliederkreis zu mindestens drei Vierteln aus juristischen Personen besteht, kann von der Voraussetzung nach Halbsatz 1 abgesehen werden, sofern die Mehrzahl dieser juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt.

- 34** Die Regelung wurde jedoch im Dezember 2014 – gegen das Votum der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland<sup>46</sup> – gestrichen, um den „Bedenken der Wirtschaftsverbände Rechnung“ zu tragen<sup>47</sup>, aber auch des dortigen Heimatbundes.<sup>48</sup>
- 35** Die Rechtsprechung hat entsprechend die Möglichkeit der Klage von Verbänden zur Förderung des Denkmalschutzes verneint, unabhängig von der Geltendmachung eigener Rechtsverletzungen<sup>49</sup>, genauso wie von (Standort- und Nachbar-) Kommunen<sup>50</sup> und in ihren Aufgaben betroffenen Behörden.<sup>51</sup>
- 36** Unabhängig von einer Anerkennung oder ihrem Aufgabenbereich können Organisationen oder Einzelne nach Maßgabe der **Umwelt-Informationsgesetze** oder weiteren, den Informationszugang regelnden Vorschriften<sup>52</sup> aber freien Zugang zu den bei auskunftspflichtigen Behörden verfügbaren Informationen über Denkmäler und ihre Behandlung z.B. in Genehmigungsverfahren verlangen und diesen Anspruch gerichtlich durchsetzen (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG sowie die entsprechenden Landesgesetze).

<sup>46</sup> SchlH Landtag Umdruck 18/3342 (neu).

<sup>47</sup> Gesetzentwurf LT-Drs. 18/2013, S. 5.

<sup>48</sup> SchlH Landtag, Umdruck 18/3395, S. 2 – Für ein Verbandsklagerecht tritt mit beachtlichen Erwägungen der Vorschlag des DGUF für ein neues DSchG HE v. 9.11.2015 ein.

<sup>49</sup> VG Berlin, Beschl. v. 17.4.2015 – 13 L 116.15 –, juris.

<sup>50</sup> BayVGH, Beschl. v. 21.9.2015 – 22 ZB 15.1095 –, juris; NdsOVG, Beschl. v. 12.2.2014 – 12 ME 242/13 –, NVwZ-RR 2014, 512.

<sup>51</sup> VG Aachen, Beschl. v. 23.5.2014 – 3 L 101/14 –, juris: Landschaftsverband als Träger der Denkmalfachbehörde (!).

<sup>52</sup> Informationsfreiheitsgesetze der Länder oder spezielle Regelungen zum Auskunftsrecht wie z.B. Art. 36 BayDSG.

## bb) Europa- und völkerrechtlicher Hintergrund

- 37 Der Denkmalschutz könnte von **europa- und völkerrechtlichen Entwicklungen** zugunsten des Naturschutzes profitieren. Nach § 4 Abs. 3 UmwRG können beteiligte Einzelne und juristische Personen, auch Gemeinden<sup>53</sup>, die Aufhebung einer Entscheidung verlangen, wenn Vorschriften über die Prüfung für ein Vorhaben, das nach § 3b oder § 3c UVPG entweder UVP-pflichtig ist, oder es ein vorprüfungspflichtiges Vorhaben sein kann (§ 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG), verletzt sind. Ausreichend dafür ist, dass der Kläger durch die angegriffene Entscheidung in seinen Rechten berührt ist.<sup>54</sup> Dieselben Rechte haben nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG anerkannte Umweltverbände hinsichtlich der Verletzung von Vorschriften – seien sie unionsrechtlich, unionsbasiert oder national und unabhängig von deren dritt-schützendem Inhalt –, „die dem Umweltschutz dienen“ (§ 2 Abs. 5 Satz 2 UmwRG).<sup>55</sup>
- 38 Europarechtlich dient der Umweltschutz bei der UVP-Prüfung auch dem Denkmalschutz, denn im Sinne von Art. 3 UVP-Richtlinie betrifft die Prüfung auch „Sachgüter und kulturelles Erbe“.<sup>56</sup> Der EuGH zählt zu Sachgütern das innerstädtische kulturelle Erbe<sup>57</sup> oder Bodendenkmäler.<sup>58</sup> Die Folgerungen für den Rechtsschutz in Denkmalangelegenheiten sind noch offen: Es stellt sich die Frage, welche Verbandsklagerechte aus dem Unionsrecht folgen (1); wenn sie bestehen, kommen sie Umweltverbänden zugute (2), die anerkannt sein müssen (3) und denkmalpflegerische Anliegen mit der Verbandsklage durchsetzen können (4).

### (1) Verbandsklagerechte

- 39 § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG setzt Art. 11 Abs. 1 **UVP-Richtlinie** und Art. 9 Abs. 2 der **Aarhus-Konvention** (AK) um, wonach „Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit“, die ein ausreichendes Interesse haben oder eine Rechtsverletzung geltend machen, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht zu gewähren ist. Praktisch bedeutsam ist, wann die Verpflichtung zur UVP-(Vor)Prüfung einsetzt. Da der EuGH im Falle „Lismullin Henge“ die Einwirkung auf ein einzelnes Denkmal prüfte und im „Coda-Urteil“ die Betroffenheit in einer innerstädtischen Situation genügte, orientierte er die Erheblichkeit möglicher Beeinträchtigungen am Schutzgut der UVP und nicht an der Größe des zu prüfenden Vorhabens. Daraus den Schluss zu ziehen, dass jeder Eingriff in das kulturelle Erbe eine UVP-(Vor)Prüfung erfordert und die Möglichkeit der Verbandsklage eröffnet<sup>59</sup>, ist überzogen: Beide EuGH-Entscheidungen betreffen den Bau von Hauptverkehrsstraßen. Diese gehören – auch in Deutschland – wegen ihrer Größe zu den Vorhaben, für die eine UVP-(Vor-)Prüfung

<sup>53</sup> Oebbecke, DVBl. 2015, 1294 unter Verweis auf BayVGH, Beschl. v. 17.11.2014 – 22 ZB 14.1035 -, juris.

<sup>54</sup> OVG NW, Urt. v. 25.2.2015 – 8 A 959/10 –, juris, entgegen BVerwG, Urt. v. 20.12.2011 – 9 A 30/10 –, DVBl. 2012, 501.

<sup>55</sup> Das Aarhus Convention Compliance Committee hält die Einschränkung auf umweltbezogene Vorschriften für die Rüge mit der Umweltverbandsklage für völkerrechtswidrig – damit wäre es europarechtswidrig, der Bundestag will hierüber in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren beraten (BT-Drs. 18/6385, S. 3), zu allem: Grunow/Salzborn, ZUR 2015, 156, 158; Berkemann, DVBl. 2015, 389.

<sup>56</sup> Richtlinie 2011/92/EU v. 13.12.2011. § 2 Abs. 1 UVP-Gesetz setzt Art. 3 um: „Kulturgüter und sonstige Sachgüter“. Nach Anlage IV Nr. 3 zu Art. 5 Abs. 1 UVP-Richtlinie gehören zur Umwelt auch „die materiellen Güter einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze“, Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, 2012, Rn. 156.

<sup>57</sup> EuGH, Urt. v. 25.7.2008 – C-142/07 –, „Coda-Urteil“ –, BRS 80 (2000-2013) Nr. 15.

<sup>58</sup> EuGH, Urt. v. 20.11.2008 – C-66/06 – Kommission ./ Irland –, ABI EU 2009, Nr. C 6, 2; EuGH, Urt. v. 3.3.2011 – C-50/09 –, „Lismullin Henge“ –, NVwZ 2011, 929.

<sup>59</sup> So wohl Möller, Verbandsklagerecht im Denkmalschutz, in: Landesdenkmalamt Berlin, Zwischen Welterbe und Denkmalalltag, Berlin 2014, S. 346, 353.

erforderlich ist. Leichtere Eingriffe könnten die Pflicht zur UVP-(Vor)Prüfung auslösen, wenn die bis zum 16.5.2017 umzusetzenden Änderungen<sup>60</sup> nationales Recht werden.

- 40 Ist die UVP (Vor-) Prüfung nicht verpflichtend, folgt aus Art. 9 Abs. 3 AK, dass „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren“, erhalten, „um die von ... Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“ Zur – wohl notwendigen<sup>61</sup> – Umsetzung in Deutschland ist es nicht gekommen. Der EuGH hat in seiner Entscheidung zum slowakischen Braunbären der Norm zwar die unmittelbare Wirkung abgesprochen, aber verlangt, dass Gerichte ihr nationales Recht „so weit wie möglich“ im Einklang mit Art. 9 Abs. 3 AK auszulegen haben, um einer Umweltschutzvereinigung die Kontrolle eines Widerspruchs zum Unionsrecht zu ermöglichen.<sup>62</sup> Die europäische Gemeinschaft sei selbst Vertragspartei der AK und habe die UVP-Richtlinie erlassen, die ihrerseits verpflichte, Umweltschutzorganisationen möglichst umfassenden Zugang zu Gerichtsverfahren zu öffnen. Außerdem gilt die Aarhus-Konvention seit ihrer Ratifikation 2007 als innerstaatliches Recht.<sup>63</sup>
- 41 Zum Umgang mit Art. 9 Abs. 3 AK hat das Bundesverwaltungsgericht 2013 eine Basis gelegt<sup>64</sup>: Weder ermögliche Unionsrecht eine Ausnahme von der Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten nach § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO, noch komme eine Erweiterung der Klagebefugnisse des UmwRG in Betracht<sup>65</sup>, weil das Gesetz keine planwidrige Regelungslücke enthalte.<sup>66</sup> Denn der Gesetzgeber habe mit dem UmwRG zwar Art. 9 Abs. 2 AK umsetzen wollen, Art. 9 Abs. 3 AK aber nicht.<sup>67</sup> Jedoch könne das materielle Recht (etwa § 47 Abs. 1 BImSchG) Umweltverbänden das Recht einräumen, umweltrelevante Entscheidungen einzufordern. Unionsrecht gebiete so eine erweiternde Auslegung von § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO. Nach dem EuGH<sup>68</sup> stehe unmittelbar betroffenen juristischen Personen ein Klagerecht in gleicher Weise wie natürlichen Personen zu. Eine Betroffenheit liege wenigstens im Wirkungsbereich von Immissionen. Zu den unmittelbar betroffenen juristischen Personen gehörten die nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbände.<sup>69</sup>

## (2) Nichtstaatliche Organisationen

- 42 Rechte aus Art. 9 Abs. 3 AK nimmt „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“ (Art. 2 Nr. 5 AK) wahr. **Nichtstaatliche Organisationen**, die sich für den – unionsrechtlich den Denkmalschutz umfassenden – Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen

---

<sup>60</sup> Erwägungsgründe 16 und 22 Richtlinie 2014/52/EU v. 16. 4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

<sup>61</sup> EuGH, Urt. v. 13.1.2015 – C-401/12 u. a. Vereniging Milieudefensie –, NuR 2015, 107.

<sup>62</sup> EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – C-240/09 –, NVwZ 2011, 673.

<sup>63</sup> BGBl. II 2007, S. 1392.

<sup>64</sup> Luftreinhalteplan Darmstadt: BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12 –, NVwZ 2014, 6.

<sup>65</sup> Vgl. zu Art. 9 Abs. 2 AK: OVG NRW, Urt. v. 12.6.2012 – 8 D 38/08.AK –, NuR 2012, 722

<sup>66</sup> Ebenso OVG LSA, Beschl. v. 8.1.2015 – 2 R 94/14 –, NuR 2015, 408; NdsOVG, Urt. v. 30.7.2015 – 12 KN 220/14 –, BeckRS 2015, 51137.

<sup>67</sup> BT-Drs. 16/2497, S. 42, 46.

<sup>68</sup> Auch BVerwG, Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294 nach EuGH, Urt. v. 25.7.2008 – C-237/07 Janecek./Freistaat Bayern –, NVwZ 2008, 984; vgl. *Schlacke*, DVBl. 2015, 929.

<sup>69</sup> Zu weiteren Fragen im Zusammenhang mit UVP-LR und Aarhus-Lonvention (Folgen von Verfahrensfehlern, Rügebefugnis, Prüfungsumfang): *Held*, DVBl. 2016, 12ff.

erfüllen, haben dieses Interesse.<sup>70</sup> Ausreichend ist der beabsichtigte Schutz einzelner Umweltgüter.<sup>71</sup>

### (3) Anerkennung

- 43 Entscheidend wird nach § 3 UmwRG eine **Anerkennung** des Umweltverbandes sein. Eine Anerkennung nach dem Recht vor Inkrafttreten des UmwRG<sup>72</sup> genügt nicht.<sup>73</sup> Die Rechtsprechung dürfte fordern, dass zu den Verbandsangelegenheiten laut Satzung die Förderung des Denkmalschutzes zählt<sup>74</sup> und dieses Bestreben schon bei Ausspruch der Anerkennung bekannt war.<sup>75</sup> Anerkannte Umweltvereinigungen, die den Denkmalschutz (bei Anerkennung noch) nicht zu ihren Satzungszielen zählten<sup>76</sup>, und bislang nicht anerkannte – auch neu gegründete – Vereinigungen<sup>77</sup> müssten auch für den Denkmalschutz anerkannt werden.

### (4) Wahrnehmung der Anliegen der Denkmalpflege

- 44 Neben der bestehenden Möglichkeit, das Denkmalrecht zu „chlorophyllisieren“ und Naturschutzargumente vorzuschieben, können entsprechend anerkannte Organisationen den **Denkmalschutz** gemäß § 2 UmwRG **zum eigenen Anliegen machen**<sup>78</sup> und eine Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung einleiten, wonach anerkannte Umweltverbände keine Denkmalbelange vertreten konnten.<sup>79</sup>

---

<sup>70</sup> BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12 –, NVwZ 2014, 6; VGH BW, Urt. v. 4.2.2014 – 3 S 147/12 –, NuR 2015, 202.

<sup>71</sup> *Oebbecke*, DVBl. 2015, 1295.

<sup>72</sup> Wie für den Bund Heimat und Umwelt (BHU).

<sup>73</sup> BayVGH, Beschl. v. 27.5.2015 – 22 CS 15.485 –, juris = BeckRS 2015, 47038.

<sup>74</sup> Vgl. in den Satzungen des BUND: § 3 Abs. 1 Hessen, § 2 Abs. 3 Nr. 8 Baden-Württemberg; § 2 Abs. 2 lit. e Rheinland-Pfalz.

<sup>75</sup> BayVGH, Beschl. v. 27.5.2015 – 22 CS 15.485 –, BeckRS 2015, 47038.

<sup>76</sup> Z.B. BUND Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

<sup>77</sup> Z.B. der Rheinische Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz (§ 2 der Satzung), der Westfälische Heimatbund, die Deutsche Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte (DGUF).

<sup>78</sup> BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12 –, NVwZ 2014, 6.

<sup>79</sup> VG Ansbach, Urt. v. 19.10.2011 – AN 11 K 10.00643 –, juris.