

# Das Verbandsklagerecht und die Entwicklung des (Rechts-)Verhältnisses von Denkmalschutzbehörden und Öffentlichkeit

Till Kemper

**Zusammenfassung** – Das (Rechts-) Verhältnis zwischen den Denkmalschutzbehörden im weiteren Sinne und der Öffentlichkeit ist vielschichtig. Zum einen wird in einigen Denkmalschutzgesetzen darauf hingewiesen, dass die Legitimation des Denkmalschutzes in dem Bewusstsein der Öffentlichkeit für den Denkmalwert eines Objektes verankert ist. Zudem geht sämtliche hoheitliche Gewalt, und damit auch diejenige der Denkmalschutzbehörden, vom Volke aus. Doch je stärker Eingriffe des Denkmalschutzes in das grundrechtlich geschützte Eigentumsrecht stattfinden, umso mehr unterliegenden die jeweiligen Maßnahmen einem starken sozialen Legitimationsdruck, obwohl das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen haben, dass Denkmalschutz und Denkmalpflege Aufgaben im Sinne des Allgemeinwohls von hohem Rang sind und daher tief einschneidende Maßnahmen grundsätzlich von den Belasteten zu dulden sind. Zusätzlich angeheizt wird die Frage der Gestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen Denkmalschutzbehörden und Öffentlichkeit von der Thematik eines Verbandsinformativrechts, mehr noch eines Verbandsklagerechts. Einige Vertreter der Denkmalschutzbehörden hegen die Befürchtung, dass sie von der Öffentlichkeit durch ein Verbandsklagerecht zu Getriebenen werden könnten. Auf Seiten der wohlgesonnenen Öffentlichkeit, die außerhalb von Amtsarchäologie oder Denkmalpflege steht, besteht dagegen durchaus die Vision, dass Denkmalschutz- und -pflegebehörden durch das Verbandsklagerecht positiv unterstützt werden könnten, etwa bei Planungsvorhaben, bei denen der Denkmalschutz von wirtschaftlichen und sonstigen, als übergeordnet dargestellten Interessen ausgehebelt wird. In jedem Fall liegt ein positiver Effekt auf der Hand: Sollte die Öffentlichkeit durch das Verbandsklagerecht aktiv den Denkmalschutz und die Denkmalpflege stützen können, wüchse in der Öffentlichkeit sicherlich auch die Bereitschaft, Aufwendungen für den Denkmalschutz mitzutragen.

**Schlüsselwörter** – Archäologie; Recht; Verbandsklagerecht; Verbandsbeschwerderecht; Bürgerbeteiligung; Öffentlichkeitsbeteiligung; Umweltverträglichkeitsprüfung

**Title** – The collective action lawsuits and the evolution of the (legal) relationship between heritage protection authorities and the public

**Abstract** - The (legal) relationship between heritage protection authorities in a broader sense and the public is multi-faceted. On the one hand, some laws on heritage protection emphasise that the legitimation of heritage protection is firmly rooted in the public awareness that an object is of value as a monument. On the other hand, all sovereign power, and thus that of the heritage protection authorities as well, emanates from the people. The more heritage protection encroaches on the proprietary rights protected by the German Constitution, the greater the pressure to legitimise the relevant measures, although the German Federal Administrative Court and the German Federal Constitutional Court have both emphasised that heritage protection and monument preservation are tasks of great significance for the general good and therefore drastic measures must be tolerated by the party affected as a matter of principle. The discussion on the form the legal relationship between heritage protection authorities and the public should take becomes even more heated by the issue of legislation on collective information or even on collective action lawsuits. Several representatives of the heritage protection authorities fear that they could be driven by the public opinion under the legislation on collective action lawsuits. The well-meaning public, however, who are not part of the official archaeology system or the heritage preservation authorities, do indeed envisage that heritage protection and preservation authorities could be positively supported by the legislation on collective action lawsuits, for example in respect of planning projects where the heritage protection aspect is outweighed by economic or other interests. Whatever the case, one positive effect is obvious: if the legislation on collective action lawsuits allowed the public to actively support heritage protection and monument preservation, its willingness to bear the expenditure for heritage protection would increase as well.

**Key words** – archaeology; law; collective action lawsuit; public participation; environmental impact assessment

## Einleitung

Der Aufsatz ist stark angelehnt an den Vortrag des Autors auf der Jahrestagung 2016 der DGUF in Berlin. Der Text ist mehr als Einführung in das Thema und Anregung zum Nachdenken gedacht, weniger als rechtswissenschaftliche Abhandlung. Daher wird auch auf eingehende Literaturangaben verzichtet.

## Die Akteure

Das hier untersuchte (Rechts-) Verhältnis wird im Wesentlichen von drei Akteuren geprägt. Dies sind

die Denkmalschutzbehörden im weiteren Sinne, also auch die Denkmalfachbehörden, die Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Denkmalen und die Adressaten der Denkmalschutzmaßnahmen sowie die Öffentlichkeit an sich, die z. B. in Verbänden bzw. Vereinen organisiert ist.

### *Denkmalschutzbehörden im weiteren Sinne*

In den Bundesländern ist der Verwaltungsaufbau der Denkmalschutzbehörden wegen der Kulturhoheit der Länder bzw. ihrer Gesetzgebungskompetenz für Kulturfragen und den verschiedenen Denkmalschutzgesetzen unterschiedlich geprägt. Je nach Bundesland liegt ein zwei- oder ein dreigliedriger Aufbau der Behörden vor (zum

Ganzen: VIEBROCK, IN MARTIN & KRAUTZBERGER, 2017, G I Rn. 3-17). Der zweigliedrige Aufbau umfasst eine Untere und eine Oberste Denkmalschutzbehörde; flankiert werden sie von der sogenannten Denkmalfachbehörde. Bisweilen wird die Denkmalfachbehörde im zweigliedrigen System auch als „armloser Körper“ gesehen, da sie etwa bei Gerichtsverfahren keine eigenen Rechte in Bezug auf die Feststellung der Denkmaleigenschaft hat (OVG NIEDERSACHSEN, Beschluss vom 7.9.2015, Az. 1 OB 107/15). Der dreigliedrige Verwaltungsaufbau zeichnet sich dadurch aus, dass die Denkmalfachbehörde als Obere Denkmalschutzbehörde verbindlich in den Aufbau integriert ist und es somit eine Untere, eine Obere und die Oberste Schutzbehörde gibt. Die Unteren Denkmalschutzbehörden sind in der Regel die Kommunen oder Landkreise. Die Obersten Denkmalschutzbehörden sind die zuständigen Ministerien. Allen ist gemein, dass sie Behörden und somit Teil der Staatsgewalt sind und somit von der Öffentlichkeit abzugrenzen sind.

Aus der Gesetzessystematik sowie den Aufgabendefinitionen in den Denkmalschutzgesetzen geht hervor, dass Denkmalschutz der Gefahrenabwehr dient und die Denkmalschutzbehörden daher als Gefahrenabwehrbehörden auch mit Eingriffsbefugnissen ausgestattet sind; mittels derer können sie z.B. juristische und natürliche Personen zu Erhaltungsmaßnahmen verpflichten. Diese sollen dafür sorgen, dass erhaltungswürdige Denkmale nicht zerstört oder beeinträchtigt werden.

Der Auftrag der Denkmalfachbehörden ist dagegen vielfältiger und weicht von der Systematik ab. Sie sollen beispielsweise auch für die Information der Öffentlichkeit und ihr Bewusstsein für Denkmalwerte sorgen. Ihnen obliegt die fachliche Beratung für private und öffentliche Denkmaleigentümer, Entscheidungen über Beihilfen, das Definitionsrecht von schutzwürdigen Denkmalen, die Erforschung und Erkundung von Denkmalen sowie die Wahrnehmung der Interessen des Denkmalschutzes bei Planungen (§ 24 Abs. 2 Satz 2 DSchG TH; § 4 Abs. 2 DSchG HE; MARTIN & KRAUTZBERGER, 2017, G I Rn. 18-28). Dieser recht klar umrissene und weite Aufgabenkatalog wird nun durch die Vorstöße zu einem Mehr an Öffentlichkeitsbeteiligung vermeintlich in Gefahr gebracht – oder ergänzt. So soll das Bestimmungsrecht der Öffentlichkeit über die Schutzwürdigkeit von Denkmalen vorangebracht werden; Forschung und Erkundung werden zunehmend an private Grabungsfirmen übertragen (was teilweise auch wegen der engen Finanz- und Personaldecke der Denkmalfachbehörden zwingend notwendig ist); die Wahrnehmung der Interessen des Denkmal-

schutzes bei Planungen etc. soll durch eine Öffentlichkeitsbeteiligung und ein Verbandsklagerecht flankiert werden. Gerade der letzte Punkt scheint dringend geboten, da die Belange des Denkmalschutzes häufig denen von Wirtschaft, Landwirtschaft, Naturschutz u.a. unterliegen.

#### *Nutzungsberechtigte von Denkmalen*

Die den Maßnahmen des Denkmalschutzes innewohnenden Belastungen werden den Verfügungsberechtigten oder (weniger juristisch formuliert) den Nutzungsberechtigten, insbesondere den Eigentümern von Denkmalen, aufgebürdet. Dass die belasteten Eigentümer, Besitzer oder Erbauberechtigten einen Nutzen aus dem Denkmal ziehen können, ist die wesentliche Voraussetzung dafür, dass sie mit Erhaltungsmaßnahmen (finanziell) belastet werden können. Das Bundesverwaltungsgericht charakterisierte die Maßnahmenanordnungen der Denkmalschutzbehörden als Inhalts- und Schrankenbestimmung des durch Art. 14 GG geschützten Eigentumsrechtes und stellte fest, dass, je größer der mögliche Nutzen eines Baudenkmalen ist, desto größer die Belastungen sein können (GUCKELBERGER, 2016, 17-18). Die Nutzungsberechtigten sind vorwiegend Institutionen (Firmen, Vereine) oder natürliche Personen des Privatrechts, es können aber gleichermaßen auch öffentlich-rechtliche Körperschaften (Anstalten, Gemeinden etc.) sein. So gilt beispielsweise eine Gemeinde, die ein neues Baugebiet mittels Bebauungsplan ausweist und dabei auch ungesicherte Bodendenkmäler überplant, zugleich als Verursacher und muss daher für die Baufeldfreimachung auf eigene Kosten Sorge tragen (VGH BAYERN, Urteil vom 4.6.2003 - 26 B 00.3684).

Wird ein Nutzungsberechtigter durch einen Verwaltungsakt der Denkmalschutzbehörden belastet, so stehen ihm sämtliche Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsordnung zum Rechtsschutz, insbesondere die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 2 VwGO), zur Verfügung. Voraussetzung für ein Rechtsmittel ist, dass der jeweils Nutzungsberechtigte in einer eigenen Rechtsposition verletzt ist (vgl. § 42 Abs.2 VwGO). Für den weiteren Text sollen die Nutzungsberechtigten als direkte Adressaten von denkmalschutzrechtlichen Maßnahmen jedoch außer Betracht bleiben.

#### *Die Öffentlichkeit*

Das für unser Thema wesentliche Äquivalent zu den Denkmalschutzbehörden ist die Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit kann zum Einen die breite und ‚uninteressierte‘ Öffentlichkeit, zum Anderen aber auch diejenige Öffentlichkeit mei-

nen, die an den Belangen des Denkmalschutzes ‚interessiert‘ ist und sich dazu z.B. in Vereinen und Verbänden organisiert hat. Dazu gehört insbesondere auch das Fachpublikum, das nicht der Amtsarchäologie und amtlichen Denkmalpflege angehört. Im Falle der Archäologie sind dies vor allem die als wissenschaftlichen Mitarbeiter und in Grabungsfirmen Beschäftigten, jedoch auch die interessierte und unterrichtete ‚Laiensphäre‘.

Die Funktion der Öffentlichkeit ist nicht nur die Legitimationsgeberin für die Denkmalschutzbehörden im Wege der demokratischen Legitimation des Staatsapparates (Art. 20 Abs. 2 GG: *„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“*). Vielmehr bildet sie den gerichtlich überprüfbaren Maßstab für das Vorliegen eines Denkmalwertes. Denn in zahlreichen Bundesländern wird für die Frage des Vorliegens eines Denkmalwertes auch auf das Bewusstsein der Öffentlichkeit für einen solchen abgestellt bzw. darauf, dass sich der Denkmalwert einem aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter erschließt (BVerwG, Urt. v. 24.6.1960, Az. VII C 205.59; HESSVGH Urt. v. 8.6.1982, Az. 9 UE 58/79; DAVYDOV, IN MARTIN & KRAUTZBERGER, 2017, C II Rn. 27-65). Das sächsische OVG brachte dies in seinem Urteil Urt. v. 12.6.1997, Az. 1 S 344/95 auf den Punkt: *„Das öffentliche Erhaltungsinteresse/die Denkmalwürdigkeit wirkt als Korrektiv zur Denkmalfähigkeit. Aus dem Denkmalschutz sollen rein individuelle Vorlieben und private Liebhaberinteressen ausgegrenzt werden. Daher ist Voraussetzung für die Schutzwürdigkeit, dass die Denkmaleigenschaft in das Bewusstsein der Bevölkerung oder mindestens eines breiten Kreises von Sachverständigen eingegangen ist.“* Anders entschied dies das niedersächsische OVG mit Urteil vom 30.9.2009, Az. 7 KS 186/06., dem es auf den Maßstab eines Sachverständigenkreises ankommt.

Vom Gesetzgeber wird, zumindest war dies beispielsweise bei der letzten Novellierung des Denkmalschutzgesetzes in Schleswig-Holstein im Regierungsentwurf formuliert, die Öffentlichkeit auch als Regulator für Vollzugsdefizite der Denkmalschutzbehörden gesehen; dies war die Begründung für das im Entwurf vorgesehene Verbandsklagerecht (Referentenentwurf LT-SH, Drs. 18/#N!#, S. 2. f., 9, 29 f.), das jedoch nicht in das dann verabschiedete Gesetz aufgenommen wurde.

Darüber hinaus ist die Öffentlichkeit diejenige, für die die Denkmale zugänglich gehalten werden sollen. Sie ist die *„Kultur-Berechtigte“*, deren Identität geprägt werden soll und die – nach europäischen Maßstäben (siehe z. B. Europäische Landschaftskonvention, Aarhus-Konvention) – mitbestimmen soll, welche ihre Identität prägenden Umgebungs-

merkmale erhalten werden sollen.

Natürlich zählen zur Öffentlichkeit auch alle ehrenamtlich Engagierten, die sich z. B. in Kulturvereinen, aber auch in den kommunalen oder Landesdenkmalräten oder aber als ehrenamtliche Hilfskraft bei den Denkmalfachbehörden oder Museen engagieren.

Allen Teilaspekten der Öffentlichkeit ist gemein, dass ihnen als Instrument lediglich das Wort bleibt. ‚Die Öffentlichkeit‘ kann nicht gegen den Abriss eines Denkmals resp. gegen die dafür erforderliche Genehmigung klagen. Denn die Öffentlichkeit hat im Denkmalschutz bislang kein eigenes, kein *„subjektiv-öffentliches Recht“*, das durch eine fehlerhafte Entscheidung der Denkmalschutzbehörde oder einer Baubehörde verletzt sein könnte und somit gemäß § 42 Abs. 2 VwGO die Klagemöglichkeiten eröffnen könnte. Oder?

### Die Forderung nach öffentlicher Beteiligung - Ziele und Chancen

#### Grundlagen

Wesentliche Impulse für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Definition und dem Schutz des kulturellen Erbes rühren aus den supranationalen Entwicklungen her, den völkerrechtlichen Verträgen und insbesondere dem Europarecht. Der Druck von dort auf den deutschen Gesetzgeber steigt. Die UNESCO-Welterbe-Konvention, die Aarhus-Konvention, die Valletta-Konvention und nicht zuletzt – die von Deutschland nicht ratifizierte Europäische Landschaftskonvention und die FARO-Konvention sind nur einige. Gerade die Aarhus- und die Faro-Konvention machen deutlich, dass die Öffentlichkeit Mitbestimmungsrechte haben soll, was ihre Identität in der Umgebung prägen und daher erhalten werden soll, also welches Kulturerbe geschützt werden soll. Sämtlichen Konventionen ist gemein, dass sie zum einen der Ratifizierung durch Deutschland bedürfen und nachfolgend der Umsetzung in deutsche (Landes-) Gesetze bedürfen, um eine hinreichende Wirkung zu entfalten. Für die Valetta-Konvention wurde dies durch das Bundesverwaltungsgericht entschieden: ohne Umsetzung im Gesetz keine Anwendung (BVERWG, Beschluss vom 13.12.2010, Az. 7 B 64/10). Gerade an letzterem aber hapert es.

Aufgrund der Gesetzgebungskompetenz der Länder in Kulturfragen kommt es für die Umsetzung beispielsweise der europäischen Vorgaben in das jeweilige Denkmalschutzgesetz auf die Länder an. In nahezu jedem Denkmalschutzge-

setz finden sich Vorgaben zum Ehrenamt, insbesondere zu einem kommunalen Denkmalrat und einem Landesdenkmalrat. In letztere werden Bürger bestimmter Profession (und politischer Couleur?) berufen. Bei dem übrigen Ehrenamt sind sich die Gesetzgeber einig, dass es für die Funktionsfähigkeit des Denkmalschutzes erforderlich ist, doch wesentliche Rechte gehen damit bislang nicht einher. So findet sich bisher in keinem Denkmalschutzgesetz eine Regelung zur Verbandsinformation oder zur Verbandsklage. Kein Gesetzgeber will den Anfang machen.

#### *Verbandsklagerecht aus dem Umweltrechtsbehelfsgesetz*

Ein wichtiger vorhandener Ansatzpunkt für ein Verbandsklagerecht in Deutschland ist das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290) in Verbindung mit dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808). Denn aus diesem ergibt sich bereits jetzt die Möglichkeit einer Verbandsklage für vom Umweltbundesamt anerkannte Umweltverbände mit hinreichender Tätigkeit im Bereich des Denkmalschutzes oder der Archäologie sowie des Landschaftsschutzes (vgl. *BALENSIEFEN*, 2013, § 3 Rn. 1-6).

#### RECHTLICHE GRUNDLAGE

Das Umweltbundesamt (UBA) bestätigte auf Anfrage der DGUF die Rechtsauffassung, dass der Begriff des Umweltschutzes, wie er aus dem europäischen Recht in das deutsche Recht übergegangen ist, ebenso wie der Begriff der Umwelt selbst, weit zu verstehen ist und daher auch den Denkmalschutz umfasst (vgl. Urteil des EuGH, RSC-50/O). In dem Urteil vom 3.3.2011-C-50/09 zur Auslegung der Richtlinie 85/337/EWG und Erwägungsgrund Nr. 98 wird vom EuGH ausgeführt, dass in Artikel 3 der Richtlinie 85/337/EWG auf das kulturelle Erbe Bezug genommen wird und daraus abzuleiten ist, dass Eingriffe in historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften im Sinne des Anhang III Nr. 2 (Lit. H) dieser Richtlinie ebenso wie die architektonisch wertvollen Bauten und die archäologischen Schätze in Anhang IV Nr. 3 vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst sind.

Daraus ergibt sich, dass unter dem weiten Begriff des kulturellen Erbes sämtlicher Schutz von Bodendenkmälern und sonstigen Baudenkmalern sowie historischen Kulturlandschaften zu subsumieren ist und das kulturelle Erbe zugleich unter den Begriff der Umwelt fällt (vgl. auch *MÖLLER*, 2014, 346, 349). Dieser weite Umweltbegriff, der

dem Verständnis auch der Umweltschutzvereinigung im Sinne des Umweltrechtsbehelfsgesetzes zugrunde zu legen ist, findet zudem Widerhall in Art. 2 Abs. 3c und Art. 3 Abs. 4 des Aarhus-Abkommens. Auch in der nationalen Umweltrechtsgesetzgebung werden Güter des kulturellen Erbes als Teil der Umwelt begriffen. So sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG Kulturgüter und sonstige Sachgüter, nach Nr. 2 Landschaften zu berücksichtigende Schutzgüter (vgl. auch § 1 Abs. 1 BImSchG, § 37 Abs. 3 und § 73 Abs. 1 WHG, §§ 1,2 Abs. 2 Nr. 2 BBodSchG, § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG, § 2 Abs. 5 BNatSchG, §§ 2 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 5, 9 Abs. 1 Nr. 2 und 3 sowie der Anlage zu § 9 Abs. 2 ROG sowie den §§ 1 Abs. 6 Nr. 5, 5 Abs. 2 Nr. 2a und 35 Abs. 6 Nr. 4 BauGB). Weil hier der Zugriff über den Umweltbegriff erfolgt, ist auch eine Regelung auf Bundesebene möglich, weil für Umweltbelange die Kompetenz beim Bund liegt, vgl. Art. 72 Abs. 1, 3 GG (und auch die EU eine solche innehat).

#### DIE ANFORDERUNG AN EINE VEREINIGUNG NACH § 3 UMWRG

Nach § 3 UmwRG sind Vereinigungen, die nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördern, vor Antragstellung mindestens 3 Jahre Bestand haben und in diesem Zeitraum vorwiegend für den Umweltschutz tätig waren, als Umweltschutzvereinigung anzuerkennen, auch wenn sich das Engagement ausschließlich auf Kulturlandschaftsschutz und Schutz archäologischer Bodendenkmale beschränkt. Denn nach Auslegung der nationalen Gesetzgebung ist der Umweltschutz darauf gerichtet, Belastungen der Umwelt zu vermeiden und zu mindern, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturerhalts zu sichern, Natur und Landschaft zu pflegen sowie bei eingetretenen Schäden einen guten Umweltzustand wiederherzustellen. Zu dem so verstandenen Umweltschutz zählen auch Aufgaben des (Kultur-) Landschaftsschutzes, des Denkmalschutzes im internationalen Kulturgüterschutz; auch die Verhinderung illegaler Ausgrabungen ist als Belang des Umweltschutzes anzusehen (UBA im Schreiben vom 18.07.2016 an die DGUF). Problematisch ist, dass sowohl in der Satzung eines ggf. klagenden Vereins als auch in der praktischen Tätigkeit ein wesentliches Übergewicht in den letzten 3 Jahren vor Antragstellung in diesen Tätigkeitsbereichen nachweisbar stattgefunden haben muss. Die bisher dem Autor bekannten Vereinigungen haben entweder keinen satzungsmäßigen Schwerpunkt in den jeweiligen Bereichen oder aber es fehlt an dem ent-

sprechenden tatsächlichen Engagement, bei dem ebenfalls das entsprechende Übergewicht der Tätigkeit liegen muss. Eine organisierte und wiederholte Tätigkeit etwa durch Stellungnahmen in der Öffentlichkeitsbeteiligung von Planfeststellungs-, Bebauungsplan- oder sonstigen Genehmigungsverfahren ist eher selten anzutreffen. Die Aufklärungstätigkeit für und Förderung von Denkmalschutzmaßnahmen und Schutz von Grabungsstätten ist dagegen schon häufiger, jedoch dann im Gleichgewicht mit der wissenschaftlicher Tätigkeit der Vereine. Die bekannteren Umweltvereinigungen, die sich im Naturschutz betätigen, haben eben darin ihren Schwerpunkt und nicht im Denkmalschutz.

Darüber hinaus muss eine solche Umweltvereinigung zur Antragstellung auch sicherstellen, dass hinreichende Ressourcen, insbesondere die Fachkenntnis, Finanz- und Personalressourcen vorhanden sind, um tatsächlich eine Verbandsklage durchführen zu können. Dies kann durch die Mitgliederstruktur, aber auch durch die Möglichkeit der Beauftragung und Spendensammlung geschehen.

#### DIE RECHTE EINER NACH § 3 UMWVG ANERKANNTEN VEREINIGUNG

Ist ein Verband als anerkannte Umweltvereinigung akkreditiert, kann er die nach § 2 UmwVG definierten Rechtsmittel ergreifen, auch wenn keine eigenen Rechte verletzt werden. Diese Rechtsmittel betreffen nach § 1 Abs. 1 UmwVG Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 UVPG über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, der Verordnung über Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder landesrechtliche Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann; gegen Genehmigung für Anlagen, die in Spalte C des Anhangs 1 der Verordnung der genehmigungsbedürftigen Anlagen mit dem Buchstaben „G“ gekennzeichnet sind, gegen Entscheidung nach § 17 Abs. 1a des BImSchG, gegen Erlaubnisse des § 8 Abs. 1 des WHG für Wasserbenutzungen, die mit einem Vorhaben im Sinne der Richtlinie 2010/75/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen verbunden sind, sowie gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Depo-nien nach § 35 Abs. 2 des KrWG; Genehmigungen für Anlagen nach § 23b Abs. 1 Satz 1 oder § 19 Abs. 4 des BImSchG oder Zulassungen für die Betriebspläne nach § 57d Abs. 1 des BBergG; Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die benachbarte Schutzobjekte im Sinne des § 3 Abs. 5 des BImSchG darstellen und die innerhalb

des angemessenen Sicherheitsabstandes zu einem Betriebsbereich nach § 3 Abs. 5a des BImSchG verwirklicht werden sollen und einer Zulassung nach landesrechtlichen Vorschriften bedürfen; Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz, u.a. In der Regel sind dies jeweils große Vorhaben wie Industrieanlagen (Stür, 2015, 5338 ff.; Balensiefen, 2013, § 2 Rn. 1-12).

Weiterhin kann eine solche Umweltvereinigung ein Rechtsmittel einlegen, wenn sie geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UVPG berechtigt war und sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat, oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

#### ZWISCHENERGEBNIS

Über das UmwVG gibt es zwar die Möglichkeit, dass einer Umweltvereinigung für die Belange des Denkmalschutzes, der Archäologie und des (Kultur-) Landschaftsschutzes ein Verbandsklagerecht zusteht. Jedoch scheint das Schwert mangels führender Hände recht stumpf! Hinzukommt, dass es an dem Ziel vieler Mitglieder der interessierten Öffentlichkeit vorbeigeht. Denn es fehlt die Möglichkeit, etwa eine denkmalschutzrechtlich widerstrebend gestattete Zerstörung zu verhindern oder eine Erhaltungsanordnung zu erzwingen.

#### *Ein Verbandsklagerecht im Denkmalschutzgesetz?*

Wünschenswert und sachlich richtiger wäre es, dass in den Landesdenkmalschutzgesetzen jeweils ein Verbandsklagerecht geregelt wäre. Denn dann könnte in diesem Gesetz, dem Fachgesetz, auch eine Ausweitung der Möglichkeiten geschehen, die Behörden ebenso wie interessierter Öffentlichkeit zu Gute käme.

#### RECHTLICHE GRUNDLAGE

Weil die Gesetzgebungskompetenz für Kulturfragen bei den Ländern liegt (Art. 30, 70, 83, 104a GG), können diese auch ein Verbandsklagerecht in ihre jeweiligen Gesetze aufnehmen. Tatsächlich stellt sich die Frage, ob nicht in den bereits durchlaufenen Novellierungsverfahren aus dem Grundsatz der Bundes- und Europatreue der Länder und ihrer Bindung an die ratifizierten Verträge (z. B. das Aarhus-Abkommen) eine Aufnahme des Verbandsklagerechts längst hätte stattgefunden haben müssen.

#### ANFORDERUNGEN AN EINE VEREINIGUNG

Für eine Definition der Anforderungen an eine klageberechtigte Vereinigung könnte weitestgehend auf § 3 UmwRG zurückgegriffen werden, jedoch mit der folgenden Modifikation:

- es ist kein alleiniger Schwerpunkt im Denkmalschutz erforderlich, vielmehr genügt, dass sie nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend Belange des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege bezweckt;
- es genügt der Nachweis, die Aufgaben sachgerecht erfüllen zu können, etwa durch die Mitgliederstruktur oder finanzielle Leistungsfähigkeit.

So wären die Hürden der Zulassung der Vereinigungen nicht zu hoch gehängt und dennoch die sachgerechte Aufgabenerfüllung sichergestellt.

#### MÖGLICHER INHALT EINES

DENKMALSCHUTZRECHTLICHEN VERBANDSKLAGERECHTS  
Neben den bereits im UmwRG geregelte Klagemöglichkeiten könnten z. B. folgende Rechtsakte als Gegenstand einer Verbandsklage benannt werden:

- Satzungen nach dem BauGB (z. B. Bebauungspläne, Erschließungs-, Erhaltungs- oder Gestaltungssatzungen, Baulandumlegungs-, Entwicklungs- und Sanierungssatzungen);
- Satzungen nach dem BNatSchG/LNatschG (Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete, Biotopreservate, Naturparke etc.);
- Denkmalschutzrechtliche Genehmigungen oder Anordnungen, die besonders bedeutsame, insbesondere nationale Kulturdenkmale und Weltkulturerbe betreffen.

So wäre verhindert, dass bei jeder Entscheidung der Denkmalschutzbehörde eine Klage droht. Andererseits bestünde eine größere Anzahl von nachvollziehbaren Vorhaben.

Im Übrigen steht nicht zu befürchten, dass von einem Verbandsklagerecht ausufernder Gebrauch gemacht würde. Denn das Prozessrisiko (Gerichts-, Anwalts- und Sachverständigenkosten) bremsst die bloße Euphorie schnell. Auch im Naturschutzrecht konnte nach Einführung des Verbandsklagerechts kein exzessiver Gebrauch festgestellt werden (FÜHR U.A., 2014, 3ff.)

#### Das (Rechts-) Verhältnis

War bislang das Rechtsverhältnis durch eine Subordination der Öffentlichkeit unter das Regime der Denkmalschutzbehörden als Gefahrenabwehr- und Eingriffsbehörden gekennzeichnet,

würde ein Verbandsklagerecht oder andere Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung dazu führen, dass ein Kooperations- oder Partizipationsverhältnis im Vordergrund stünde.

Es liegt auf der Hand, dass bereits durch die dünne Personal- und Haushaltsdecke der Denkmalschutzbehörden im weiteren Sinne eine zunehmende Abhängigkeit von Öffentlichkeit und Privaten besteht. Die Abhängigkeit von Investorenverträgen und die Übertragung auf qualifizierte Grabungsfirmen für die Baufeldfreimachung von archäologischen Denkmälern ist nur ein kleines Beispiel. Voraussetzung für all dies ist, dass die Denkmalwerte hinreichend in der Öffentlichkeit publik gemacht werden; auch hier sind die Behörden auf ein starkes Ehrenamt angewiesen.

Das (Rechts-) Verhältnis ist auch geprägt durch die Politisierung der Denkmale bei der Ausweitung zu Flächendenkmalen wie Kulturlandschaften. Glaubt man den Gesetzgebern, ist auch eine Notwendigkeit zur Korrektur der Vollzugsdefizite der Denkmalschutzbehörden zu erkennen, die bei der Erfassung und dem Schutz von Denkmalen bestehen.

Nicht selten hört man den Wunsch der interessierten Öffentlichkeit nach einem Instrument, um dem Verfall preisgegebenen Denkmalen Schutz ange-deihen zu lassen oder wenn ein bedeutsames Denkmal dem Abriss preisgegeben wird, weil etwa im Rahmen der planungsrechtlichen Abwägung dem Denkmalschutz kein Übergewicht zukam.

Geht man psychologisch an die Betrachtung heran, so ist insbesondere die gegenseitige Wahrnehmung der Akteure maßgeblich: Häufig ver-nimmt man, dass Vertreter des behördlichen Denkmalschutzes die Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere das Verbandsklagerecht als eine Bedrohung wahrnehmen. Denn sie haben die Sorge, von eben dieser Öffentlichkeit getrieben zu werden, etwa zum Erlass von Erhaltungsanordnungen oder dergleichen. Würde etwa – so die Annahme – eine Denkmalschutzbehörde durch eine Verbandsklage dazu verpflichtet, Anordnungen zu erlassen und in die Ersatzvornahme zu gehen, weil etwa eine Erbegemeinschaft ein Baudenkmal komplett verfallen lässt, so könnte der bereitgestellte staatliche Haushalt über die Maßen belastet werden. Es könnte sich ergeben, dass über die behördliche Leistungsfähigkeit hinaus Maßnahmen zu ergreifen wären. Schließlich – nach altem juristischen ‚Grundsatz‘ – hat man Geld zu haben, erst recht die öffentliche Hand. Diese Befürchtung ist indes unbegründet, da die bisherigen Regelungsansätze meist vorsehen, dass das Verbandsklagerecht nicht die typische Unterschützstellung oder

Ersatzvornahmen für ein ‚normales Baudenkmal‘ betreffen soll, sondern im Wesentlichen größere, UVP-pflichtige Vorhaben.

Seltener, aber dennoch zunehmend, greift jedoch die Auffassung, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere das Verbandsklagerecht, eine Chance für die Denkmalschutzbehörden darstellt. Rein personell sind die Denkmalschutzbehörden in Planungsprozessen nur durch wenige Personen vertreten. Könnten sie sich dagegen auf eine breitere Front bürgerschaftlichen Engagements – geäußert durch beteiligte Verbände – stützen, hätten sie ein stärkeres politisches Gewicht, das in der rechtlichen Abwägung nicht mehr ‚so einfach‘ weggewogen (ausgehebelt) werden kann.

In Anbetracht der Belastung der Staatshaushalte wäre aber ohnehin eine breitere demokratische Legitimation von Erhaltungsmaßnahmen wünschenswert. Der Bürger will mitbestimmen, wohin sein Geld geht. Hat er mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten, ist er auch förderungswilliger.

Bislang sind seitens der Öffentlichkeit die Denkmalschutzbehörden eher als Gegner, als Institution der belastenden Bescheide mit finanziellen Einschnitten verbucht. Zu Teilen werden Denkmalschutzbehörden als veraltete Institutionen wahrgenommen. Dennoch sind sie notwendiger Gesprächspartner im Rahmen der Projektentwicklung. Soll die Umgebung denkmalverträglich gestaltet und gemeinschaftlich definiert werden, was erhaltungswürdig ist, geht kein Weg an ihnen vorbei, weil die jeweilige Denkmalfachbehörde der staatliche Hort der Fachkompetenz ist.

In den aufgeschlossenen Sachkreisen wird meist ohnehin wahrgenommen, dass es die Aufgabe von Interessierten ist, die Denkmalschutzbehörden bei der Durchsetzung ihres Schutzauftrages zu unterstützen und zunehmend Back-up in Planungs- und Unterschützstellungsprozessen zu geben. Sie sehen die jüngere Rechtsprechung, dass selbst Welterbestätten – wie im Fall der Waldschlösschenbrücke in Dresden oder der Insel Reichenau – kein absoluter Vorrang vor anderen Belangen in Planungsprozessen zukommt (BVERWG, Beschluss vom 5.10.2015 – 4 BN 32.15), sehen die Kollisionen mit dem Klimaschutz und anderen Rechtsgebieten und sind sich gewahr, dass Denkmalschutz eine gesellschaftliche Aufgabe ist, die nicht ohne die Gesellschaft funktionieren kann. Warum nicht die Kräfte bündeln?

## Entwicklungschancen

Denkmalschutz sollte als gemeinsames Ziel der interessierten Öffentlichkeit und der Behörden wahrgenommen werden. Als gemeinsamer ‚Gegenspieler‘ können Politik und Wirtschaft im Rahmen der Planungsprozesse ausgemacht werden. Denkmalschutzbehörden könnten weiter wahrnehmen, dass sie im Verwaltungsgefüge durch die Öffentlichkeit gestärkt werden können.

Die Öffentlichkeit selbst muss sich jedoch darauf einstellen, dass sie sich für die Wahrnehmung von Verbandsklagerechten organisieren und ihre Kräfte bündeln muss. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass auch außerhalb der amtlichen Denkmalpflege in der interessierten Öffentlichkeit, also den Verbänden und Vereinen, ein erhebliches Maß an Fachkenntnis vorliegt, die zuweilen die regionalen Kenntnisse in den Denkmalschutzbehörden übersteigen kann. Jedoch nimmt die Beteiligung in Planungsverfahren und eventuellen Klageverfahren eine lange Zeit und viel Kraft in Anspruch.

Damit ein solcher Diskurs und die Gestaltung der Verbandsklagerechte produktiv gestaltet werden kann, ist es erforderlich, dass die Öffentlichkeit hinreichend zur Beteiligung instruiert wird, mithin also die Verwaltungsprozesse hinreichend transparent gemacht und ein kooperativer Kurs gefahren werden. So können Know-how, Kapazitäten und Ressourcen aufgedeckt werden, die bei der organisierten, interessierten Öffentlichkeit vorzuhalten sind bzw. vorrätig sind.

Dagegen ist erforderlich, durch angemessene gesetzliche Regelungen die Punkte auszuräumen, die möglicherweise geeignet sind, Ängste zu schüren. So sollte also mehr die Frage diskutiert werden, welche Rechtspositionen Gegenstand eines Verbandsklagerechtes sein könnten. Klar ist, dass ein Verbandsklagerecht nicht für eine ‚einfache denkmalrechtliche Genehmigung‘ für ein kleines Bauvorhaben gedacht ist. Vielmehr ist ein Verbandsklagerecht so auszugestalten, dass die davon betroffenen Maßnahmen eine hinreichende Größe bzw. Außenwirkungen haben, wie es etwa auch im Bundesnaturschutzgesetz vorgesehen ist. Denkbar ist auch, das Verbandsklagerecht auf UVP-pflichtige Vorhaben, auf die Ausweitung von Grabungsschutzgebieten, Rechtsverordnungen für historische Kulturlandschaften (§ 2 Abs. 3 DSchG SH) oder auf national bedeutsame Kulturgüter, die entsprechend über den Bundeshaushalt registriert sind, zu begrenzen.

Ein natürliches Korrektiv des Verbandsklagerechtes ist zudem, dass die jeweiligen Vereinigungen und Verbände selbst die notwendigen personellen und vor allem finanziellen Ressourcen aufbringen

müssen, um ein Klageverfahren zu führen. Sie müssen das nicht unerhebliche finanzielle Prozessrisiko (Gerichts-, eigene und gegnerische Anwaltskosten sowie Sachverständigenkosten) abfedern können.

### Fazit

Für beide Seiten, die Denkmalschutzbehörden wie die Öffentlichkeit, bedeutet ein konstruktiver Gebrauch des Verbandsinformationsrechts und des Verbandsklagerechts eine enorme Herausforderung, zugleich auch eine enorme Chance. Im Einklang mit den europäischen Bemühungen, dass die Öffentlichkeit, deren Identität durch die Umgebung und damit auch das kulturelle bauliche Erbe geprägt wird, an den maßgeblichen Entscheidungen bei der Gestaltung ihrer Umgebung zu beteiligen ist, wäre es wünschenswert, wenn zumindest in einem Denkmalschutzgesetz ein solches Verbandsklagerecht einmal installiert würde. In Schleswig-Holstein scheiterte dies während des Novellierungsprozesses des Denkmalschutzgesetzes; ebenso wurde davon bei der Novellierung des Denkmalschutzgesetzes von Hessen Abstand genommen, obwohl sowohl Vertreter der Behörden, der Fachverbände, Fachvereine und auch anderer politischer Institutionen die Einführung eines Verbandsklagerechts gefordert wurde. In Ansehung der politischen Entwicklungen hin zu mehr bürgerschaftlichem Engagement ist es vermutlich jedoch nur eine Frage der Zeit, bis das Verbandsklagerecht im hier skizzierten Sinne ausgebaut wird. Öffentlichkeit und Denkmalschutzbehörden sollten daher den Diskurs führen, nicht ob, sondern wie ein Verbandsklagerecht ausgestaltet werden soll.

### Literatur

- Balensiefen, G. A. (2013). *Umweltrechtsbehelfsgesetz – Kommentar*. Nomos: Baden-Baden.
- Führ, M., Schenten, J., Schreiber, M., Schulze, F. & Schütte, S. (2014), *Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)*. Texte 14/2014 (Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_14\\_2014\\_evaluation\\_von\\_gebrauch\\_und\\_wirkung\\_der\\_verbandsklagemoeglichkeiten\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_0.pdf) [11.9.2017].
- Guckelberger, A. (2016). Denkmalschutz und Eigentum. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2016(1-2), 17–24.
- Martin, D. & Krautzberger, M. (2017). *Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4., überarbeitete und erweiterte Aufl.* 2017. München: C. H. Beck.
- Möller, Chr. (2014), Verbandsklagerecht im Denkmalschutz aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). In Landesdenkmalamt Berlin (Hrsg.), *Zwischen Welterbe und Denkmalalltag – erhalten, erschließen, engagieren. Dokumentation der Jahrestagung 2014 1. Juni bis 4. Juni (Berlin)*. (S. 346-357). Berlin: Landesdenkmalamt. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/denkmal/veranstaltungen/jahrestagung/download/welterbe\\_und\\_denkmalalltag\\_jahrestagung2014.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/denkmal/veranstaltungen/jahrestagung/download/welterbe_und_denkmalalltag_jahrestagung2014.pdf) [11.9.2017].
- Stüer, B. (2015). *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht. Planung, Genehmigung, Rechtsschutz*. 5. Aufl. 2015. München: C. H. Beck.

### Über den Autor

Der Autor ist studierter Jurist und (Mittelalter-) Archäologe. Beruflich ist er als Rechtsanwalt, Mediator und Stiftungsberater in Frankfurt (Hessen) tätig. Der Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt im Bau-, Vergabe-, Umwelt- und Kulturgüterschutzrecht.

RA Dr. Till Kemper M.A.  
Rechtsanwalt und Archäologe  
HFK Rechtsanwälte LLP  
Stephanstr. 3, 60313 Frankfurt  
Telefon 069 – 97 58 88 122  
[www.hfk.de](http://www.hfk.de)  
[kemper@hfk.de](mailto:kemper@hfk.de)

<http://orcid.org/0000-0002-9521-1227>