



Devolutiveffekt, Dissensverfahren und Denkmalschutz Gründe und Auswirkungen einer Gesetzesänderung

Mancher Denkmalinteressierte wird sich fragen, was Begriffe wie Devolutiv-effekt und Dissensverfahren mit dem Denkmalschutz zu tun haben, bei dem es doch in erster Linie um wertvolle Kulturdenkmale, ihre Erforschung, Erfassung und Entdeckung, um Substanzerhaltung, denkmalgerechte Restaurierung und Instandsetzung geht. Noch ratloser wird er sein, wenn er erfährt, dass Devolutiveffekt und Dissensverfahren zum 1. Juli 2001 abgeschafft werden. Will er die Lösung des Rätsels erfahren, muss er sich auf den dornigen Weg durch das Denkmalschutzrecht begeben.

Heinz Sieche

Man mag die zunehmende Verrechtlichung aller Lebensbereiche beklagen, aber in einer Welt, die Dynamik, Fortschritt und ständige Veränderungsbereitschaft auf ihr Panier geschrieben hat, kann die Bewahrung und Erhaltung des kulturellen Erbes nur gelingen, wenn ein gesetzgeberischer Wille dahinter steht, wenn rechtsstaatliche Verfahren, Genehmigungsvorbehalte und Eingriffsbefugnisse dem engagierten Denkmalschützer zur Seite stehen. Das Denkmalschutzgesetz bildet den festen Boden, auf dem die Denkmalpfleger/innen für die Erhaltung der Kulturdenkmale streiten können. Die gesetzlichen Regeln bilden aber auch das Gittergerüst, das den Denkmalschutz in unser administratives System einbindet und damit erst effektiv macht.

Wie in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung auch, handelt der Staat im Denkmalschutz durch Behörden. Eine Besonderheit beim Denkmalschutz liegt darin, dass sein Vollzug neben den durch Verwaltungsbehörden wahrzunehmenden Aufgaben spezielle Fachkenntnisse bestimmter Fachdisziplinen verlangt. In der Bau- und Kunstdenkmalpflege sind dies vor allem die Disziplinen der Kunstgeschichte und der Architektur, in der archäologischen Denkmalpflege Disziplinen von der Ur- und Frühgeschichte bis zur Mittelalterarchäologie. Hinzu kommen weitere Wissens- und Fachgebiete, die für eine moderne Denkmalpflege inzwischen unverzichtbar geworden sind, wie z.B. Technikgeschichte, Photogrammetrie, Restaurierungskunde und naturwissenschaftliche Methoden. Das für eine wirksame Denkmalpflege erforderliche Fachwissen wird in einer Fachbehörde, nämlich dem Landesdenkmalamt, gebündelt, das

neben den Verwaltungsbehörden für Denkmalschutz und Denkmalpflege zuständig ist.

Nach außen hoheitlich handelnd treten die Verwaltungsbehörden auf, die das Gesetz in die unteren und höheren Denkmalschutzbehörden und die oberste Denkmalschutzbehörde gliedert. Die unteren Denkmalschutzbehörden sind den unteren Baurechtsbehörden zugeordnet. Davon gibt es zur Zeit in Baden-Württemberg 199 – im Wesentlichen die Landratsämter und größeren Kommunen. Höhere Denkmalschutzbehörden sind die Regierungspräsidien, oberste Denkmalschutzbehörde ist das Wirtschaftsministerium (s. Diagramm). In der Praxis hat es der Bürger in erster Linie mit den unteren Denkmalschutzbehörden zu tun. Sie erteilen Genehmigungen oder versagen sie, erlassen Auflagen oder treffen Anordnungen. Die höheren Denkmalschutzbehörden sind hauptsächlich für Widerspruchsverfahren zuständig (und für die noch zu besprechenden Dissensverfahren).

Das Landesdenkmalamt ist eine zentrale Fachbehörde mit Sitz (noch) in Stuttgart (der Umzug nach Esslingen steht für das Jahr 2002 ins Haus). Es hat in Karlsruhe, Freiburg und Tübingen Außenstellen. Beim Landesdenkmalamt sind die Fachleute beschäftigt, die als Gebietskonservatoren/innen in jeweils einem bestimmten Bezirk für die Angelegenheiten der Denkmalpflege zuständig sind. In der Bau- und Kunstdenkmalpflege sind es für das gesamte Land Baden-Württemberg 35 Gebietskonservatoren/innen, in der archäologischen Denkmalpflege 20. Die Gebietskonservatoren/innen beraten den Bürger in Denkmalangelegenheiten, zeigen bei geplanten Maßnahmen am Kulturdenkmal genehmigungsfähige Mög-

lichkeiten auf, erklären die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen oder für Steuerbegünstigungen und sind damit für fachliche Fragen die Ansprechpartner des Denkmaleigentümers. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die hoheitlichen Zuständigkeiten im Wesentlichen bei den Denkmalschutzverwaltungsbehörden liegen. Wenn in derselben Angelegenheit zwei verschiedene Behörden mitwirken, dann stellt sich die Frage, wie ihr Verhältnis zueinander geregelt ist. Und damit sind wir bei unserem Thema.

Zerstörungen am Kulturdenkmal, Umbauten, Abbrüche, in die Substanz eingreifende Modernisierungen und Sanierungen, Beeinträchtigungen des Erscheinungsbildes sind ohne Genehmigung unzulässig und illegal. Über die Genehmigung, ihre Verbindung mit Auflagen oder ihre Versagung entscheidet die untere Denkmalschutzbehörde. Sie hat zuvor das Landesdenkmalamt um eine Stellungnahme zu ersuchen. Nach der bisherigen Regelung des Denkmalschutzgesetzes ist das Zusammenwirken der beiden Behörden dabei wie folgt geregelt: Die untere Denkmalschutzbehörde kann nur im Einvernehmen mit dem Landesdenkmalamt entscheiden. Im Dissensfall, wenn also die untere Denkmalschutzbehörde von der Stellungnahme des Landesdenkmalamtes abweichen will, wenn sie z. B. eine Veränderung am Kulturdenkmal entgegen der Meinung des Landesdenkmalamtes für genehmigungsfähig hält, kann sie nicht selber entscheiden, sondern muss die Angelegenheit der nächst höheren Behörde, dem Landratsamt oder dem Regierungspräsidium, zur Entscheidung vorlegen. Diesen Vorgang nennt man Dissensverfahren. Die Hochzoning der Entscheidung auf die nächst höhere Behörde ist der in der Überschrift erwähnte Devolutiveffekt. Regierungspräsidium oder Landratsamt müssen bei ihrer Entscheidung des Dissensfalles zwar das Landesdenkmalamt nochmals anhören, sie sind aber ihrerseits nicht an die Stellungnahme des Landesdenkmalamtes gebunden.

Ohne Zweifel ist mit dieser Dissensregelung dem Landesdenkmalamt im Genehmigungsverfahren eine starke Stellung eingeräumt. Um dies jedoch richtig einordnen zu können, muss man berücksichtigen, dass bei Entscheidungen über beabsichtigte Veränderungen am Kulturdenkmal nicht nur denkmalfachliche Fragen zu prüfen sind, sondern auch andere öffentliche und private Belange. Über die Erteilung oder Versagung einer denkmalrechtlichen Genehmigung hat die Denkmalschutzbehörde – wie die Juristen sagen – nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Der Denkmalschutz ist als Staatszielbestimmung in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg enthalten. Ihm kommt deshalb ein hoher Rang zu. Gleichwohl verlangt die von den Denkmal-

schutzbehörden zu treffende Ermessensentscheidung in jedem Einzelfall eine Abwägung mit anderen öffentlichen oder privaten Belangen von möglicherweise gleichem oder höherem Gewicht (z. B. städtebauliche Planungen, Brandschutz oder Schaffung zeitgemäßer Wohnverhältnisse). Eine grundlegende Norm des Denkmalschutzgesetzes legt die Pflicht des Eigentümers zur Erhaltung und pfleglichen Behandlung des Kulturdenkmals fest, begrenzt aber diese Pflicht auf den Rahmen des Zumutbaren. Dies entspricht der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes. Eine Fülle von Gerichtsentscheidungen bis hin zum Bundesverfassungsgericht hat sich mit dieser Zumutbarkeitsgrenze befasst. Wird von einem Eigentümer, der den Abbruch seines denkmalgeschützten Gebäudes begehrt, geltend gemacht, dass ihm die Erhaltung wirtschaftlich nicht zumutbar sei, weil die Kosten der Erhaltung und Bewirtschaftung höher seien als die Erträge oder der Gebrauchswert des Kulturdenkmals, so muss die Denkmalschutzbehörde – ggf. nach Einholung von Sachverständigenurteilen – sogar Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Landesdenkmalamt neben den konservatorischen auch die sonstigen Voraussetzungen einer denkmalrechtlichen Entscheidung prüfen muss. Konkret heißt das, ob die Konservatoren/innen sich auch mit der Zumutbarkeit der geforderten Erhaltungsmaßnahmen und mit den öffentlichen und privaten Belangen, die in die Ermessensentscheidung einzubeziehen sind, auseinandersetzen müssen. Würde man die Prüfung



1 Herrenberg, Tübinger Straße 20. Nach einer Vordissensverhandlung mit dem Regierungspräsidium Stuttgart 1989 wurde das Fachwerk des kurz nach 1600 erbauten Hauses entsprechend denkmalpflegerischem Konzept im befundeten ursprünglichen Grau- und nicht wieder im Braunton gestrichen.

nichtkonservatorischer Fragen durch den Konservator/in ablehnen, dann könnte ein Übereinstimmen zwischen Denkmalschutzbehörde und Landesdenkmalamt nur ein Zufallsergebnis sein, da die beiden Behörden völlig unterschiedliche Gesichtspunkte zu prüfen hätten. Eine solche Konsequenz wäre nicht nur verwaltungsökonomisch sinnwidrig, sondern würde auch dem Auftrag für Fachbehörde und Denkmalschutzbehörde zum gemeinsamen Gesetzesvollzug zuwiderlaufen. Dieser erfordert, dass sich beide Behörden mit allen für die denkmalschutzrechtliche Entscheidung wichtigen Umständen auseinandersetzen. Allerdings entspräche es auch nicht der gesetzlichen Aufgabenverteilung, wenn Fachbehörde und Verwaltungsbehörde sämtliche Voraussetzungen mit gleicher Intensität prüfen müssten, also auch diejenigen Gesichtspunkte der Entscheidung, für die sie über keine Fachleute oder Fachwissen verfügen. Die Lösung des Widerspruchs zwischen umfassendem Vollzugsauftrag und nur partieller Fachkompetenz der zum Zusammenwirken verpflichteten Denkmalschutzbehörden liegt in einer geringeren Prüfungsintensität der jeweils zum anderen Aufgabenbereich gehörenden Fachfragen. Die oberste Denkmalschutzbehörde, früher das Innenministerium, jetzt das Wirtschaftsministerium, vertrat deshalb zu dieser Frage schon immer die Auffassung, dass das Landesdenkmalamt die nichtkonservatorischen Gesichtspunkte (anderweitige öffentliche Belange, Eigentümerinteressen, Zumutbarkeit) zwar nicht abschließend prüfen, sie aber in seine Beurteilung einbeziehen und bei seiner Stellungnahme zumindest summarisch berücksichtigen muss.

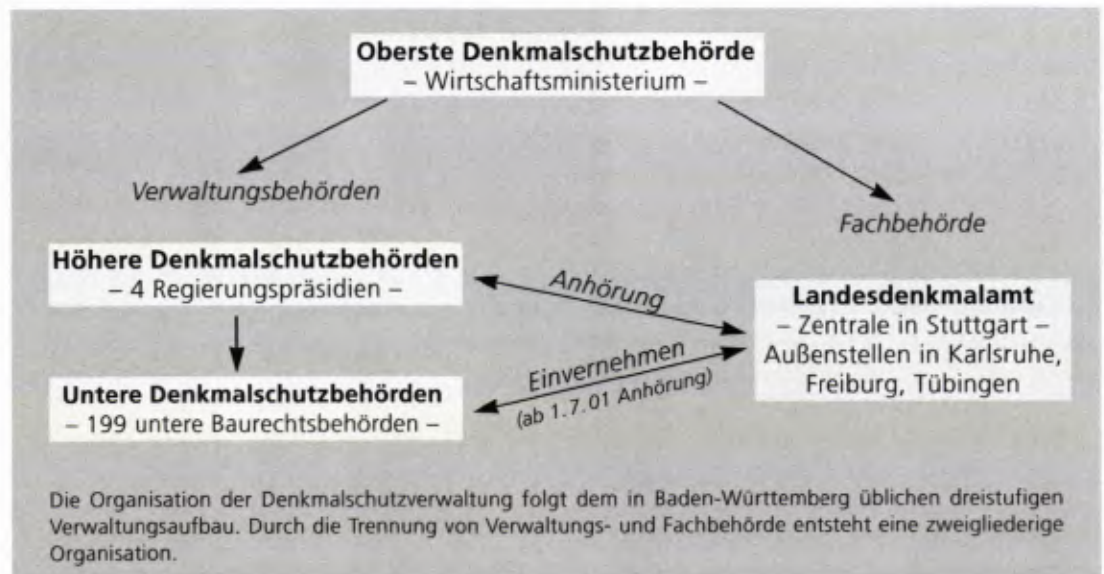
Trotz dieser allgemeinen Regelung des Zusammenspiels von unterer Denkmalschutzbehörde und Landesdenkmalamt gab es immer wieder auch grundsätzliche Differenzen, die zu dem Vorwurf führten, durch die Dissensregelung würden Ver-

fahren verzögert und Entscheidungen blockiert. Aus solchen Vorwürfen erwuchs die insbesondere von den kommunalen Landesverbänden erhobene Forderung, Dissensverfahren und Devolutiv-effekt abzuschaffen.

Mitte der 90er Jahre ließ die Landesregierung verschiedene Bereiche der Landesverwaltung durch externe Gutachter untersuchen. Ziel war das Auffinden von Einsparpotenzialen, die Verbesserung der Effektivität der Aufbau- und Ablauforganisation und die Beschleunigung der Verwaltungsverfahren. Auch die Denkmalschutzverwaltung gehörte zu den untersuchten Verwaltungsbereichen. Dem Gutachter, der KPMG-Unternehmensberatung, wurde dabei ausdrücklich aufgetragen, auch Dissensverfahren und Devolutiveffekt zu untersuchen. Die Organisationsuntersuchung förderte zu Tage, dass nur in 0,7% aller denkmalschutzrechtlichen Verfahren der Devolutiveffekt ausgelöst wurde. Die Gutachter machten im Ergebnis eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Verwaltungsabläufe, die inzwischen auch weitgehend umgesetzt sind. Dissensverfahren und Devolutiveffekt blieben jedoch davon unberührt. Nur in Alternativszenarien, die gravierend in die Denkmalschutzorganisation eingriffen, schlugen die Gutachter auch die Abschaffung des Dissensverfahrens vor. Eine Realisierung dieser Szenarien lehnte die Landesregierung ab.

Wie kam es nun doch noch zur Abschaffung des Dissensverfahrens?

Deregulierung, Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung sind Dauerthemen der Landespolitik. So geriet auch das Dissensverfahren zu Beginn der 12. Legislaturperiode wieder in das Blickfeld der Landesregierung. Dabei spielte eine Rolle, dass im Landesrecht nur beim Naturschutz und beim Denkmalschutz die Regelung besteht,



dass dann, wenn zwei Behörden sich nicht einigen, automatisch eine dritte höhere Instanz im Wege des Devolutiveffekts eingeschaltet wird. Zwar ist die Zahl der Fälle, bei denen der Devolutiveffekt im Denkmalschutz formal ausgelöst wird, verhältnismäßig gering, wie die Organisationsuntersuchung ergab. Jedoch liegt die eigentliche Wirkung des Devolutiveffekts im so genannten Vordissens. Ergibt sich nämlich in einem denkmalschutzrechtlichen Verfahren, dass untere Denkmalschutzbehörde und Landesdenkmalamt verschiedener Meinung sind, so legt in der Regel die untere Denkmalschutzbehörde den Fall nicht umgehend der höheren Behörde zur Entscheidung vor, vielmehr bemühen sich vernünftigerweise die beteiligten Behörden, doch noch einen Konsens zu finden. In Zahlen gefasst sieht dies folgendermaßen aus: Nach den Ergebnissen der Organisationsuntersuchung bearbeiteten die Denkmalschutzbehörden im Jahresdurchschnitt rund 16 000 Zustimmungs- und Genehmigungsverfahren. Bei rund 530 Verfahren konnte anfänglich kein Einvernehmen zwischen unterer Denkmalschutzbehörde und Landesdenkmalamt erreicht werden. Durch Verhandlungen und weitere Bemühungen konnten 410 Verfahren doch noch im Einvernehmen erledigt werden. Nur die restlichen 120 Fälle wurden den Landratsämtern und Regierungspräsidien zur Dissensentscheidung vorgelegt.

Ansichts des drohenden Devolutiveffekts werden also von den beteiligten Behörden weitere Anstrengungen zur Einigung unternommen. So manches Kulturdenkmal wurde damit vor einem vorschnellen Aus oder vor weitgehenden Eingriffen bewahrt. Auf der anderen Seite kann allerdings in der Wirkung des Vordissens eine Tendenz zur Verfahrensverlängerung nicht übersehen werden.

Unter der Überschrift „Verwaltungsreform“ und mit der Zielsetzung der Verfahrensbeschleunigung fand die Forderung nach Abschaffung des Dissensverfahrens schließlich Eingang in die Koalitionsvereinbarung, die die Regierungsparteien zu Beginn der 12. Legislaturperiode im Jahre 1996 abschlossen. Die Sonderregelung, wonach zwischen der unteren Denkmalschutzbehörde und dem Landesdenkmalamt Einvernehmen hergestellt werden muss, sollte in Zukunft entfallen.

Die Umsetzung dieser landespolitischen Vorgabe gestaltete sich schwierig. Das Wirtschaftsministerium als oberste Denkmalschutzbehörde wandte sich gegen die ersatzlose Abschaffung des Dissensverfahrens. Es machte geltend, dass die örtlichen, meist kommunalen Denkmalschutzbehörden viel stärker dem Druck lokaler Interessen ausgesetzt seien, als ortsfernere Behörden wie das Landratsamt oder Regierungspräsidium. Hier ha-



be das Dissensverfahren eine heilsame Bremswirkung. Bei Wegfall des Dissensverfahrens bestehe die Gefahr, dass unter bestimmten Fallkonstellationen eher als bisher die Zerstörung eines Kulturdenkmals genehmigt werde, ohne ausreichende Anstrengungen zu unternehmen, evtl. doch noch eine Lösung zur Erhaltung des Denkmals zu finden. Jeder Verlust eines Kulturdenkmals sei aber unwiederbringlich, ein verloren gegangenes Denkmal könne nicht wieder hergestellt werden. Das Wirtschaftsministerium präsentierte deshalb einen Alternativvorschlag, der sowohl dem reformpolitischen Ziel der Abschaffung des automatischen Devolutiveffekts als auch der denkmalpolitischen Zielsetzung, Verluste an Kulturdenkmälern durch vorschnelle Entscheidungen zu vermeiden, Rechnung zu tragen versucht. Der Lösungsvorschlag besteht darin, dass dem Präsidenten des Landesdenkmalamtes in Ausnahmefällen das Recht zustehen soll, die Angelegenheit dem Regierungspräsidium zur Entscheidung vorzulegen. Dieses Vorlagerecht soll gewährleisten, dass bei drohendem Denkmalverlust eine ortsfernere Instanz die Streitfrage, die zugleich für das Denkmal eine Schicksalsfrage ist, nochmals untersucht und entscheidet. Auch soll damit eine landesweit nach einheitlichen Grundsätzen operierende Denkmalpflege weiterhin ermöglicht werden. Gleichzeitig soll aber der Wegfall des Dissensverfahrens in weniger wichtigen Fällen die Möglichkeit zu weiterer Verkürzung der Verfahrensdauern eröffnen. Denn das Interesse des Bürgers an der zügigen Durchführung denkmalrechtlicher Verfahren ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt, der bei der gesetzlichen Regelung zu beachten ist. Er ist für die Akzeptanz des Denkmalschutzes beim Denkmaleigentümer und in der Öffentlichkeit von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

2 Karlsruhe, Kaiserstraße 47. Eines der letzten bürgerlichen Häuser aus der Gründungszeit der Stadt nach 1715. Der Abbruchantrag lag 1997 zur Dissensentscheidung beim Regierungspräsidium Karlsruhe vor. Durch Verkauf konnte das Gebäude jedoch gerettet werden und wird zur Zeit instandgesetzt.

Die Gesetzesnovelle

Der Vorschlag wurde schließlich von der Landesregierung akzeptiert und fand – zusammen mit anderen Vorschriften aus dem Naturschutzgesetz – Eingang in das „Gesetz zur Neuorganisation der Naturschutzverwaltung und zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes“, das vom Landtag am 21. Februar 2001, in seiner letzten Sitzung in der 12. Legislaturperiode, beschlossen und am 16. März 2001 im Gesetzblatt für Baden-Württemberg veröffentlicht wurde.

Die entscheidende Bestimmung, die am 1. Juli 2001 in Kraft tritt, lautet:

„Die Denkmalschutzbehörden entscheiden nach Anhörung des Landesdenkmalamtes. Will die untere Denkmalschutzbehörde von der Äußerung des Landesdenkmalamtes abweichen, so hat sie dies dem Landesdenkmalamt mitzuteilen. Der Präsident des Landesdenkmalamtes hat in Ausnahmefällen bei einer drohenden schwerwiegenden Beeinträchtigung des Kulturdenkmals das Recht, die Angelegenheit umgehend der höheren Denkmalschutzbehörde vorzulegen. Diese ist berechtigt, über die abweichenden Auffassungen selbst zu entscheiden oder die Angelegenheit an die untere Denkmalschutzbehörde zurückzuverweisen.“

Von den beteiligten Personen und Behörden wird es abhängen, ob sich die neue Regelung in der Praxis bewähren wird. Den unteren Denkmalschutzbehörden wächst mit dem Wegfall des automatischen Devolutiveffekts zweifellos ein Stück weiterer Verantwortung für den Denkmalschutz zu. Dies sollte für die Kommunen Veranlassung sein, ihr Augenmerk stärker als bisher auf eine ausreichende und qualifizierte personelle Besetzung der unteren Denkmalschutzbehörden zu richten. Wenn qualifizierte Entscheidungen getroffen werden, wird es auch die für die Denkmalpflege aufgeschlossene Öffentlichkeit eher akzeptieren, dass die untere Denkmalschutzbehörde in weniger wichtigen Fällen unter Umständen von der Stellungnahme des Landesdenkmalamtes abweicht, dafür aber das Verfahren zügig zum Abschluss bringt.

Entgegen manch voreiliger Urteile wird sich durch die neue Regelung die Mitverantwortung des Landesdenkmalamtes für die denkmalrechtliche Entscheidung nicht vermindern. Wie bisher haben die Konservatoren/innen über die fachlichen Aspekte hinaus auch die nicht konservatorischen Entscheidungsvoraussetzungen in ihre Prüfung einzubeziehen, um so im Regelfall einvernehmliche Entscheidungen zu ermöglichen. Das Vorlage-

recht des Präsidenten des Landesdenkmalamtes wird in gewichtigen Fragen eine der bisherigen Praxis vergleichbare Vordissenswirkung entfalten und damit die Bereitschaft auch auf Seiten der unteren Denkmalschutzbehörden fördern, sich um eine Konsenslösung zugunsten der Denkmalerhaltung zu bemühen, um nicht unnötig die Vorlage an das Regierungspräsidium zu riskieren.

Der Präsident des Landesdenkmalamtes wird von seinem neuen Vorlagerecht weisen Gebrauch machen müssen. Einerseits muss er die Möglichkeiten, die ihm das Gesetz bietet, dort, wo es sinnvoll und erfolgversprechend ist, voll ausschöpfen. Andererseits darf er diese Möglichkeiten nicht überdehnen, weil er sonst den Vorwurf provozieren würde, die neue Regelung sei nichts anderes als das alte Dissensverfahren durch die Hintertür. Dies könnte das neu geschaffene Vorlagerecht schnell diskreditieren. Wird das Regierungspräsidium angerufen, so hat dieses im Übrigen selber zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Vorlagerechts vorliegen. Kommt es zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall ist, hat es die Angelegenheit an die untere Denkmalschutzbehörde zurückzuverweisen. Die Entscheidung der Frage, wann eine drohende schwerwiegende Beeinträchtigung eines Kulturdenkmals vorliegt, hängt von dem Ausmaß der zu befürchtenden negativen Veränderung des Kulturdenkmals im Verhältnis zur Bedeutung des Denkmals ab. Der drohende Abbruch eines Kulturdenkmals wird stets die Voraussetzungen des Vorlagerechts erfüllen, es sei denn, die Abbruchgenehmigung ist wegen festgestellter Unzumutbarkeit der Erhaltung des Denkmals oder wegen anderer eindeutig überwiegender öffentlicher Belange unumgänglich.

Zum Schluss bleibt die Frage: Quo vadis Denkmalschutz ohne Dissensverfahren und Devolutiveffekt? Mit Sicherheit wird das Verantwortungsbewusstsein der unteren Denkmalschutzbehörden und das Vorlagerecht des Präsidenten des Landesdenkmalamtes verhindern, dass ab Juli 2001 eine Abbruchwelle über unser Land hereinbricht. Die von Kritikern der neuen gesetzlichen Regelung befürchtete schleichende Erosion des Denkmalschutzes kann vermieden werden durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit von engagierten Mitarbeitern und Chefs der unteren Denkmalschutzbehörden und den Fachleuten des Landesdenkmalamtes.

Ministerialrat Dr. Heinz Sieche
Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg
Theodor-Heuß-Straße 4
70174 Stuttgart