

Erläuterungen zum Unterschutzstellungsverfahren

DSchG NRW

Zuständigkeiten

Die Aufgaben des Denkmalschutzes, beispielsweise die Eintragung von Denkmälern in die Denkmalliste, sind der Gemeinde als „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“ übertragen worden. Diese Aufgabe obliegt der Gemeinde als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft, nicht jedoch einem bestimmten Organ der Gemeinde wie dem Rat, der Bezirksvertretung oder einem Ausschuss.

Die Zuständigkeiten innerhalb der Gemeindeverwaltung regeln die Bestimmungen der Gemeindeordnung. Gemäß Gemeindeordnung ist die Eintragung eines Baudenkmals in die Denkmalliste ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne des § 41 Abs. 3 GO, da es sich um einen in der Gemeinde von der Größe der Stadt Bielefeld regelmäßig vorkommenden Sachverhalt handelt. Diese Einschätzung wird von der gültigen Rechtsprechung (OVG NRW vom 20.04.1998 – 7 A 6059/96) geteilt. Die Behörde ist der Oberbürgermeister / Bürgermeister, dem die Vertretung der Gemeinde nach außen in allen rechtlichen Angelegenheiten obliegt. Zuständig in allen Denkmalangelegenheiten ist deshalb der Oberbürgermeister / Bürgermeister oder das Amt, welches er mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben betraut hat.

Unabhängig davon wird in der Stadt Bielefeld so verfahren, dass einzutragende Objekte zunächst in der jeweiligen Bezirksvertretung und anschließend im Ausschuss als Mitteilungsvorlage im nicht öffentlichen Teil der Sitzung eingebracht werden. Das Rechtsamt unterstützt diese Verfahrensweise. Einerseits ist nur so der Datenschutz zu gewährleisten, andererseits kann die Diskussion um eine Eintragung in die Denkmalliste Auswirkungen auf den Wert der Liegenschaft haben.

Voraussetzungen für die Eintragung in die Denkmalliste

Ob ein Gebäude die Voraussetzungen für die Eintragung in die Denkmalliste erfüllt, kann erst nach detaillierter Prüfung beantwortet werden.

Grundlage für den Umgang mit Denkmälern ist das Denkmalschutzgesetz für das Land Nordrhein- Westfalen (DSchG NRW) aus dem Jahr 1980. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 DSchG NRW sind Denkmäler „Sachen, Mehrheiten von Sachen oder Teile von Sachen, an deren Erhaltung und Nutzung ein öffentliches Interesse besteht“.

Der Denkmalsbegriff setzt also voraus, dass ein öffentliches Interesse an der Erhaltung und Nutzung der Sache (z. B. eines Gebäudes) besteht.

Zunächst muss die Sache nach § 2 Abs. 1 Satz 2 DSchG NRW bedeutend sein „für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Arbeits- und Produktionsverhältnisse“. Eines dieser drei Merkmale reicht aus, um die Bedeutung im Sinne des Gesetzes festzustellen.

Allein aufgrund seiner Bedeutung ist ein Objekt jedoch noch kein Denkmal, vielmehr müssen „für die Erhaltung und Nutzung zudem künstlerische, wissenschaftliche, volkskundliche oder städtebauliche Gründe vorliegen“ (§ 2 Abs. 1 Satz 2 DSchG NRW). Auch hier reicht das Vorliegen eines Grundes aus, um das öffentliche Erhaltungs- und Nutzungsinteresse entstehen zu lassen.

Bei den genannten Merkmalen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, daher bedarf es einer gewissenhaften Prüfung durch die beteiligten Behörden (zuständige Denkmalbehörde im Benehmen mit dem zuständigen Landschaftsverband) welche Eigenschaften das Objekt hat. Hierzu sind umfangreiche Untersuchungen wie Quellenstudium (Bauakten, Urkataster, Urkunden, Literatur) und Objektbesichtigung (bei Gebäuden Be-

sichtigung von außen und innen) erforderlich. Trifft nach umfassender Ermittlung und eingehender Prüfung sowie Bewertung mindestens eine Bedeutung und ein Grund für eine Sache bzw. ein Objekt zu, so sind damit die Voraussetzungen für ein Denkmal erfüllt.

Eintragungsverfahren

Nach der sorgfältigen Aufklärung des Sachverhalts und Feststellung der Denkmaleigenschaft (Denkmalfähigkeit / Denkmalwürdigkeit) gemäß § 2 DSchG NRW schließt das Eintragungsverfahren an.

Es erfolgt die Anhörung des Eigentümers nach § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (VwVfG NRW), die Beteiligung des Denkmalausschusses (hier: StEA nach vorheriger Beteiligung der zuständigen Bezirksvertretung) und schließlich die Eintragung in die Denkmalliste gemäß § 3 DSchG NRW durch die Untere Denkmalbehörde (hier: Stadt Bielefeld) im Benehmen mit dem Landschaftsverband (hier: LWL – Amt für Denkmalpflege in Westfalen).

In § 3 Abs. 3 DSchG NRW ist vorgeschrieben, dass „über die Eintragung ein Bescheid zu erteilen ist.“ Dieser Bescheid dient im Wesentlichen dazu, den Eigentümer über die Eintragung in die Denkmalliste zu informieren. (OVG NRW, Urteil vom 23.08.1995 – A 3702/93). Mit ihrer Bekanntmachung in Form eines Bescheides wird die Eintragung in die Denkmalliste wirksam.

Der Bescheid bietet dem Eigentümer die Gelegenheit, die Rechtmäßigkeit der Eintragung im Klagewege überprüfen zu lassen. Bei dem Bescheid über die Eintragung muss der Eigentümer deshalb erkennen können, aus welchen tatsächlichen und rechtlichen Gründen die Denkmalbehörde die Denkmaleigenschaft als gegeben ansieht. (OVG Münster, Urt. v. 28.05.1988 – II A 645/87).

§ 4 Vorläufiger Schutz

Nach § 4 Abs. 1 DSchG NRW kann die Untere Denkmalbehörde anordnen, dass ein Denkmal als vorläufig eingetragen gilt, wenn damit zu rechnen ist, dass es in die Denkmalliste eingetragen wird.

Mit dem Instrument der vorläufigen Unterschutzstellung wollte der Gesetzgeber eine einfach zu handhabende Regelung treffen, die dazu dienen soll, den Denkmalbehörden ein rasches Eingreifen – insbesondere zur Gefahrenabwehr – zu ermöglichen. Die vorläufige Unterschutzstellung soll verhindern, dass das mögliche Baudenkmal vor seiner endgültigen Eintragung verändert oder gar beseitigt wird. (OVG NRW, Urteil 21.12.1995 – 10 A 1891/91)

Die Anordnung der vorläufigen Unterschutzstellung ist gerechtfertigt, wenn nach überschlüssiger Prüfung ein hinreichender oder überwiegender Grad der Wahrscheinlichkeit für die Denkmaleigenschaft des Objektes spricht.

„Die Anordnung ist den Eigentümern oder sonstige Nutzungsberechtigten zuzustellen.“ (§ 4 Abs. 2 Satz 1 DSchG NRW) Nach Ablauf von sechs Monaten nach Zustellung der Anordnung der vorläufigen Unterschutzstellung an den Denkmaleigentümer oder den sonstigen Nutzungsberechtigten (Mieter, Pächter usw.) verliert die vorläufige Unterschutzstellung ihre Wirksamkeit, wenn nicht innerhalb dieser Frist das Eintragungsverfahren eingeleitet worden ist.

(§ 4 Abs. 2 Satz 2 DSchG NRW) Letzteres geschieht durch die Anhörung des Betroffenen gemäß § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (VwVfG NRW) zur beabsichtigten Eintragung. Ist das Eintragungsverfahren ordnungsgemäß eingeleitet worden, behält die vorläufige Unterschutzstellung bis zum Abschluss des Eintragungsverfahrens ihre Wirkung.

Die vorläufige Unterschutzstellung und die Eintragung sind in ihren rechtlichen Wirkungen unterschiedslos (OVG Münster, Urt. v. 18.05.1984, OVG 37, 124). Mit der vorläufigen

Unterschutzstellung entstehen also für den Denkmaleigentümer die gleichen Rechte und Pflichten wie mit der Eintragung in die Denkmalliste.

Die Anordnung des vorläufigen Schutzes ist ein Verwaltungsakt, der gerichtlich überprüft werden kann.

Rechtscharakter der Eintragung in die Denkmalliste

Mit der rechtswirksamen Eintragung gemäß § 3 DSchG NRW bzw. der vorläufigen Unterschutzstellung gemäß § 4 DSchG NRW unterliegt das Denkmal den Vorschriften des Gesetzes. Die Eintragung begründet die besonderen Pflichten und Rechte am Denkmal.

Eintragung in die Denkmalliste

Bei der Prüfung der Denkmaleigenschaft einer Sache ist nur auf die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale gemäß § 2 DSchG NRW abzustellen. Sind die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen für ein Denkmal erfüllt, so ist das Objekt durch die Untere Denkmalbehörde im Benehmen mit dem jeweils zuständigen Fachamt der Landschaftsverbände als Denkmal in die Denkmalliste einzutragen (§ 3 DSchG NRW).

Die Formulierung „Denkmäler sind einzutragen“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 DSchG NRW) bedeutet eine strikte Bindung der Gemeinden als Untere Denkmalbehörden (OVG NRW, Urteil vom 19.11.1984 – 11 A 1350/83). Sobald die Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung vorliegen, besteht somit kein Ermessensspielraum, sondern eine gesetzliche Eintragungspflicht.

Der Denkmalschutz in NRW ist zweistufig ausgestaltet.

Auf der ersten Stufe des Gesetzes ist für die Unterschutzstellung eines Objektes ausschließlich dessen Denkmaleigenschaft maßgeblich.

Alle anderen Gesichtspunkte wie z. B. die individuellen Belange des Eigentümers, seine Nutzungsinteressen und Vermögensverhältnisse, die Erhaltungsaufwendungen und Folgewirkungen der Unterschutzstellung sind für die Eintragung rechtlich unerheblich.

Es kommt daher auch nicht darauf an, ob die mit der Denkmaleigenschaft verbundenen Belastungen den Eigentümer letztendlich unverhältnismäßig treffen. Bei der Beurteilung der Denkmalwürdigkeit haben finanzielle Erwägungen außer Betracht zu bleiben. Die Frage, ob die Erhaltung des Denkmals vom Eigentümer oder Nutzungsberechtigten finanziert werden kann, ist im Eintragungsverfahren nicht zu prüfen.

Die Eintragung setzt keine Abwägung zwischen den die Denkmaleigenschaft begründenden öffentlichen Interessen und anderen öffentlichen oder privaten Interessen voraus. Ein Ausgleich der Interessen hat auf der zweiten Stufe des Denkmalschutzes zu erfolgen (OVG Münster, Urteil vom 14.04.1987 – 7 A 794/86).

Liegt die Denkmaleigenschaft vor, so setzt die Eintragung nicht voraus, dass der Eigentümer und/oder der Nutzungsberechtigte dieser zustimmen. Die Eintragung ist kein zustimmungs-bedürftiger Verwaltungsakt. Eine Mitwirkung der Betroffenen findet nur in dem der Eintragung vorausgehenden Anhörungsverfahren gemäß § 28 VwVfG NRW statt.

Der Erhaltungszustand einer Sache ist im Eintragungsverfahren grundsätzlich bedeutungslos. Schäden der Substanz stellen den Denkmalwert einer Sache, auf den es auf der ersten Stufe alleine ankommt, regelmäßig nicht in Frage. Der schlechte Erhaltungszustand beeinträchtigt das öffentliche Erhaltungs- und Nutzungsinteresse nicht, solange die schlecht erhaltene Sache ihren historischen Aussagewert noch erfüllt.

Auch die Renovierungsbedürftigkeit einer Sache aufgrund ihres schlechten Erhaltungszustandes ist für die Eintragung regelmäßig ohne Belang.

Mit der Eintragung der Sache in die Denkmalliste wird festgestellt, dass es sich um ein Objekt handelt, dessen Erhaltung und sachgerechte Nutzung im öffentlichen Interesse liegt; es wird hiermit zum Denkmal im Sinne des Denkmalschutzgesetzes NRW.

Zu der zweiten Stufe des Denkmalschutzes gehören alle Wirkungen und Folgemaßnahmen der Unterschutzstellung wie:

- „Die Eigentümer oder sonstigen Nutzungsberechtigte haben ihre Denkmäler instand zu halten, instand zu setzen, sachgemäß zu behandeln und vor Gefährdung zu schützen, soweit ihnen das zumutbar ist“ (§ 7 Abs. 1 Satz 1 DSchG NRW).
- Die Eigentümer oder sonstigen Nutzungsberechtigte haben das Denkmal in ihnen zumutbarer Weise „so zu nutzen, dass die Erhaltung der Substanz auf Dauer gewährleistet ist“ (§ 8 DSchG NRW).
- Jede Veränderung an einem Denkmal bedarf der Erlaubnis (§ 9 DSchG NRW).
- Für den Erhalt von eingetragenen Denkmälern können z. B. Steuererleichterungen gewährt werden (§ 40 DSchG NRW).

Erhaltungspflicht

Die Erhaltungspflicht dient der Sicherung des Ist-Zustandes ab dem Zeitpunkt der Unterschutzstellung. Hierzu zählen u. a. alle sinnvollen Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege des Denkmals (bei Baudenkmalen z. B. Überwachung der Dacheindeckung, Streichen von Fenstern und Türen usw.) sowie die Beseitigung bereits eingetretener Schäden.

Erlaubnispflicht

Sämtliche Handlungen, die die Schutzziele des Gesetzes potentiell beeinträchtigen können, werden in § 9 Abs. 1 DSchG NRW der Erlaubnispflicht unterworfen. Erlaubnispflichtig sind u. a. die Beseitigung (Zerstörung, Abbruch), die Veränderung (Abänderung des bestehenden Zustandes) und die Nutzungsänderung von Denkmälern (z. B. Umbau eines technischen Kulturdenkmals zu Wohnzwecken mit Abänderung des Grundrisses und damit verbundener Zerstörung denkmalwerter Strukturen).

Es sind auch solche Maßnahmen erlaubnispflichtig, die nicht genehmigungspflichtig im Sinne der Bauordnung sind, wie z. B. die Reinigung und / oder der Neuanstrich einer Fassade. Zum Schutz der denkmalwerten Substanz sind die Anforderungen, die im Umgang mit Denkmälern gestellt werden, wesentlich strenger als bei Nicht-Denkmalen.

Nach § 9 Abs. 2 DSchG NRW hat der Eigentümer / Nutzungsberechtigte eines Denkmals einen Anspruch auf Erlaubniserteilung, wenn dem Vorhaben „Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen“.

Einer Maßnahme stehen Gründe des Denkmalschutzes entgegen, wenn eine mehr als geringfügige Verschlechterung des Schutzobjektes zu erwarten ist. Daher muß in jedem Einzelfall abgeklärt werden, ob der spezifische Denkmalwert durch die geplante Maßnahme wesentlich beeinträchtigt wird.

Förderung / Steuererleichterungen

Denkmalpflegerische Maßnahmen werden wegen des vielschichtigen öffentlichen Interesses an der Erhaltung und Nutzung von Denkmälern von den öffentlichen Händen finanziell unterstützt. Hierzu zählen direkte Zuwendungen als verlorene Zuschüsse und Kredite zu günstigen Konditionen sowie indirekte Zuwendungen in Form von Steuererleichterungen.

§ 35 DSchG NRW beinhaltet die Voraussetzungen für eine Förderung. Ein Rechtsanspruch auf Fördermittel läßt sich jedoch aus dem DSchG NRW nicht herleiten.

Für viele Eigentümer von Denkmälern sind die bei den einzelnen Steuerarten gewährten Erleichterungen wichtige Voraussetzungen für die Finanzierung von Erhaltungsmaßnahmen. So können z. B. Aufwendungen, die nach Art und Umfang zur Erhaltung eines Gebäudes als Baudenkmal oder zu seiner sinnvollen Nutzung erforderlich sind, erhöht abgeschrieben werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Maßnahmen vor ihrer Durchführung mit der Unteren Denkmalbehörde abgestimmt und die festgelegten denkmalpflegerischen Belange bei der Durchführung voll berücksichtigt worden sind. Hierdurch soll ver-

hindert werden, dass denkmalschädliche Maßnahmen auch noch steuerlich begünstigt werden.

Abwägung der öffentlichen und privaten Belange

Auf der zweiten Stufe des Gesetzes - bei den aus der Unterschützstellung folgenden Pflichten auf Erhaltung und Nutzung bzw. Rechten auf Veränderung des Denkmals - sind die Belange des Eigentümers mit zu berücksichtigen.

Die Gründe, die für den Erhalt des Denkmals sprechen, werden gewichtet und in Vergleich gesetzt zu den gegenläufigen anderen Interessen, die die Veränderung des Denkmals, seine Anpassung an neue Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen oder sogar seine Beseitigung fordern.

Quellen:

- Denkmalschutzgesetz NRW
- Denkmalschutz und Denkmalpflege in NRW online
- „Systematische Anknüpfungspunkte des Denkmalschutzgesetzes“ (LWL-Amt für Denkmalpflege in Westfalen)
- DSchG NRW – Kommentar von Davydov – Hönes – Martin – Ringbeck, 2009