



Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4
14482 Potsdam
Telefon: 03 31 / 7 43 51-0
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33
eMail: mail@stgb-brandenburg.de
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>
Datum: 2004-03-20
Aktenzeichen: 301-02
Auskunft erteilt: Jens Graf

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Gesetz zur Neuregelung des Denkmalschutzrechts im Land Brandenburg (Drucksache 3/7054), ausgegeben am 19. Februar 2004

I. Allgemeines

1. Das Land Brandenburg verfügt über einen reichhaltigen Denkmalbestand. Von den schätzungsweise etwa 30.000 Baudenkmalen sind gegenwärtig rund 10.500 in Verzeichnissen erfasst. Etwa 23.000 archäologische Fundplätze sind bekannt. Denkmalschutz und Denkmalpflege stellen sich heute als Querschnittsaufgaben der unterschiedlichen staatlichen und kommunalen Ebenen sowie der Bevölkerung dar. In erheblichem Umfang werden öffentliche Mittel für Denkmalschutz und Denkmalpflege eingesetzt. In den Jahren 1990-2000 hat die Gesamtsumme von Fördermitteln aus öffentlichen Haushalten, von gemeinnützigen Stiftungen und von privaten Spendern rund insgesamt 2 Mrd. DM, bei Einbeziehung von AB-Maßnahmen und Darlehen des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr etwa 3 Mrd. DM betragen¹.

2. Das in der Landesverfassung verankerte Staatsziel, Denkmale zu schützen und zu pflegen, stellen das Land, seine kommunalen Gebietskörperschaften und seine Bürgerinnen und Bürger in Zukunft vor große Herausforderungen. Einerseits wird die Bedeutung des Denkmalschutzes – gerade auch als Identifikationspunkt für die Bevölkerung weiter zunehmen. Die Zahl der eingetragenen Denkmale steigt, unabhängig von dem gewählten Eintragungssystem. Andererseits hat das Land mit sinkenden Einwohnerzahlen und, als Konsequenz daraus, weiter deutlich zurückgehenden Einnahmen zu rechnen. Dies hat zuletzt der Bericht der Landesregierung zu den demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen in Brandenburg klar aufgezeigt.

Die öffentliche Hand wird trotz aller bisherigen Anstrengungen alleine nicht in der Lage sein, den Denkmalbestand auf absehbare Zeit zu erfassen, ihn umfassend zu schützen und zu seiner Erhaltung und Pflege beizutragen. Dies wird auch von der Kienbaum-Untersuchung bestätigt, die eine vollständige Eintragung aller im Land Brandenburg vermuteten Denkmale als rein theoretisch ansieht und feststellt, dass auf politischer Ebene eine Lösung über den Aufwand des Denkmalschutzes gefunden werden müsse (S. 68).

¹ Wipprecht, Denkmalförderung im Land Brandenburg, Bilanz der Jahre 1990 - 2000, in: Denkmalpflege im Land Brandenburg 1990 - 2000, Bericht des Brandenburgischen Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum, Band 1, S. 385, 397.

Der Gesetzentwurf gibt auf diese - auf der Hand liegenden - Fragen keine Antwort. Vielmehr wird darauf abgestellt, den Denkmalbestand durch den Wechsel zum sog. nachrichtlichen Unterschutzstellungssystem mit In-Kraft-Treten des Gesetzes um geschätzt 20.000 Baudenkmale zu vermehren. Dies obwohl bereits heute – trotz erheblicher finanzieller Leistungen der öffentlichen Hand – nicht im notwendigen Umfang Eigentümern Hilfen angeboten werden und der Erhalt des bisherigen Bestandes nicht selten kaum gesichert werden kann. Jetzt sind erst rund 30 % des Denkmalbestandes landesweit in ordentlichem Zustand, in der Landeshauptstadt Potsdam sind es 60 %. Die Konsequenzen der beschleunigten Denkmalerfassung für den Umfang der bereit zu stellenden zusätzlichen Fördermittel werden weder für den Landeshaushalt, noch die Haushalte der Kommunen aufgezeigt. Dies obwohl in Fachkreisen zunehmend die Zahl der erfassten Denkmale thematisiert wird². Welche Auswirkungen sind etwa auf den Personalkörper des Landes zu rechnen? Sind zusätzliche Inventarisationsprogramme vorgesehen? In welchem Umfang werden öffentliche Mittel jetzt und in Zukunft benötigt, um eine Erhaltung und Pflege der bisherigen und künftig einzutragenden Denkmale zu erreichen?

3. Unverzichtbar ist es, vermehrt verstärktes bürgerschaftliche Engagement für diese Aufgaben zu wecken. Diesen Ansatz verfolgt auch die Kulturkonzeption des Landes, wonach Denkmalschutz im Grundsatz wie auch in seinen Konsequenzen ständiges Thema im bürgerschaftlichen Dialog zu sein hat und in der Auseinandersetzung um öffentliche Akzeptanz ringen und Verbündete in der Bürgerschaft suchen soll, da nur das Maß an Verankerung in der Gesellschaft der Garant für den dauerhaften Erfolg des Denkmalschutzes ist. Diesen Gedanken greift der Gesetzentwurf nicht auf. Eine Novelle des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes müsste dem jedoch Rechnung tragen: Ein neues Gesetz müsste darauf abzielen, verstärkt bürgerschaftliches Engagement sowie Mitverantwortung für Denkmalschutz und Denkmalpflege zu wecken. Es müsste seinen Beitrag leisten, private Initiativen zu aktivieren. Die Erfolge vieler Fördervereine, das Wirken von Einzelpersonen oder Familien zur Rettung von gefährdeten Denkmalen bezeugt die Kraft des im Land Brandenburg stetig wachsenden Bürgersinns. Neben ideeller Anerkennung ist daran zu denken, etwa Vereine, die sich dem Schutz und der Pflege von Denkmalen zum Ziel gesetzt haben, ausdrücklich in dem Gesetz zu berücksichtigen, die Behörden zur Zusammenarbeit mit solchen Initiativen zu verpflichten, einen speziellen (Jugend-)Bildungsauftrag als weitere Aufgabe zu bestimmen oder die Auslobung des Brandenburgischen Denkmalpflegepreises im Gesetz ausdrücklich zu erwähnen. Bürgerschaftliches Engagement würde auch befördert, wenn Eigentümern, Verfügungsberechtigten oder Gemeinden die Schutzwürdigkeit eines Denkmals vor einer Unterschutzstellung umfassend erläutert bzw. sie in die Unterschutzstellungsverfahren wie bislang aktiv einbezogen werden.

Erforderlich sind aber auch schlanke bürgerorientierte Verwaltungsverfahren. Engagement für Denkmalschutz und Denkmalpflege in der Bevölkerung zu wecken, erfordert orts- und bürgernahe Vollzug. Notwendig ist daher eine möglichst weitgehende Dezentralisierung und Kommunalisierung der Aufgabenerfüllung.

4. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat zu den Referentenentwürfen des Gesetzes bereits umfängliche Stellungnahmen abgegeben (vgl. Stellungnahmen vom 12. Juli 2000, vom 23. April 2002 und vom 6. Juni 2003). Der Gesetzentwurf der Landesregierung hat daraus einige Anregungen berücksichtigt. Dies gilt etwa für die Verkürzung der Beteiligungsfristen zwischen unterer Denkmalschutzbehörde und Denkmalfachbehörde, den Verzicht auf gesetzlich normierte Per-

² Reiner Zittlau, Die Geister, die wir riefen ...? – Überfordern uns die Denkmalmassen?, in: 70. Tag für Denkmalpflege, Vom Nutzen und Nachteil der Denkmalpflege für das Leben, Fachtagung Denkmalbestand und Denkmalbetreuung, Jahrestagung der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland, 17. bis 21. Juni 2002, Arbeitshefte des Landesamtes für Denkmalpflege Hessen, Band 4

sonalstandards für die mit dem Vollzug befassten Bediensteten der Kommunen oder eine stärkere Abgrenzung der Aufgaben der Denkmalfachbehörde von denen der unteren Denkmalschutzbehörden.

Nicht berücksichtigt wurde der Wunsch nach Beibehaltung des bisherigen konstitutiven Eintragungsverfahrens, nach einer gesetzlichen Verankerung einer Zumutbarkeitsgrenze für Kommunen als Eigentümer von Denkmalen oder Maßnahmeträgern. Auch greift der Entwurf die immer wieder unterbreiteten Vorschläge nicht auf, Städte und Gemeinden bereits im Eintragungsverfahren von Denkmalen in die Denkmallisten frühzeitig zu beteiligen. Dies verkennt, dass gerade Städte und Gemeinden durch den Einsatz von Mitteln der Dorferneuerung, der Städtebauförderung oder Mitteln aus ihren Haushalten maßgeblich zum Erhalt von Kulturdenkmalen beitragen. Es muss also darum gehen, sie in die Entscheidungsprozesse möglichst frühzeitig einzubeziehen und ihr Engagement für Denkmalschutz und Denkmalpflege weiter zu stärken.

Der Referentenentwurf überträgt zwar weitere Vollzugsaufgaben an die unteren Denkmalschutzbehörden, sieht aber von einer weitergehenden Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung ab. Es ist vielmehr sogar immer noch beabsichtigt, den kreisfreien Städten und Landkreisen die Aufgabe der Unterschutzstellung bzw. der Führung der Denkmalliste zu entziehen und auf die Denkmalfachbehörde des Landes zu übertragen. Damit wird den Kommunen die Aufgabe der Unterschutzstellung entzogen.

Für Bauherren sieht der Entwurf eine Straffung der Verfahren vor, die allerdings an ganz erhebliche Vorleistungen gebunden sind. Die Bauherren bislang auferlegten materiellen Anforderungen werden mit der Novelle nicht herabgesetzt. Die Bestimmung der Zumutbarkeit von Auflagen zeichnet lediglich die obergerichtliche Rechtsprechung zur Sozialbindung des Eigentums nach und übernimmt sie in das Gesetz. Insoweit wird der Gesetzentwurf den öffentlichen Ankündigungen nach einer besseren Berücksichtigung der Belange der Eigentümer im Denkmalschutzgesetz nicht gerecht.

5. Der Gesetzentwurf wurde durch eine Kostenuntersuchung ergänzt. Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat dazu eine Untersuchung bei der Kienbaum Management Consultants GmbH in Auftrag gegeben. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hatte aus sachlichen Erwägungen gegenüber dem Ministerium befürwortet, einen anderen Gutachter auszuwählen. Der Bericht zeigt den bisher von den kreisfreien Städten und Landkreisen erbrachten Vollzugsaufwand auf. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg teilt die Kostenprognosen des Berichts für die kreisfreien Städte im Wesentlichen aus zwei Gründen *nicht*:

Der Bericht berücksichtigt zum einen die Auswirkungen des Wechsels vom konstitutiven zum nachrichtlichen Eintragungssystem nur unvollständig: Er unterstellt, dass nicht in der Liste der Denkmale eingetragene Denkmale - wie im konstitutiven Verfahren - von den unteren Denkmalschutzbehörden nicht zu bearbeiten seien. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf kann dies jedoch nur im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens gelten. Gemäß § 2 Abs. 1 des Entwurfs ist der Schutz der Denkmale hingegen nicht mehr von der Eintragung in das Verzeichnis der Denkmale abhängig. Nach der Begründung zum Entwurf sollen Verfügungsberechtigte und Behörden bei nicht in die Denkmalliste aufgenommenen Objekten davon ausgehen können, dass es sich nicht um Denkmale handelt, wenn die Denkmaleigenschaften nicht offensichtlich oder in anderer Weise bekannt sind (S. 8 der Begründung). Die „Denkmaleigenschaft“ ist in diesem Sinne bekannt z.B. bei den in Denkmaltopographien aufgenommenen Objekten, welche noch nicht in die Denkmalliste aufgenommen wurden. In der Stadt Cottbus sind dies beispielsweise rund 150 Objekte. Es kann sich aber auch um Erkenntnisse handeln, die aus einem Denkmalpflegeplan folgen. Die Landes-

hauptstadt Potsdam geht von mehreren hundert zusätzlichen Objekten aus. Diese Objekte müssen mit Inkrafttreten der Neuregelung jedenfalls in den denkmalrechtlichen Verfahren bearbeitet werden.

Diese Differenzierung spielt nur im bauaufsichtlichen Verfahren keine Rolle, weil hier der Entwurf eine eindeutige Regelung beinhaltet: Eine Beteiligung der Denkmalschutzbehörde kann bei nicht in die Denkmalliste eingetragenen Objekten unterbleiben (§ 20 Abs. 1 E). In allen übrigen Verfahren nach dem Gesetz bzw. im Hinblick auf die Erhaltungspflichten der Denkmaleigentümer gilt künftig § 3 Abs. 1 E.

Hinzukommt, dass eine Umschichtung der Arbeitsleistung der Mitarbeiter der unteren Denkmalschutzbehörden vorgesehen ist. Die Verwaltungskraft der Behörden soll sich – so der Entwurf – künftig statt auf das konstitutive Eintragungsverfahren auf die präventive Beratung der Verfügungsberechtigten bei der Erhaltung ihrer Denkmale und die damit im Zusammenhang stehenden Verwaltungsverfahren richten. Diese Umschichtung der Arbeit findet in den Prognosen ebenfalls keine genügende Berücksichtigung.

Das Prognosemodell ist insoweit zu korrigieren.

6. Im Entwurf wird von der Einrichtung eines Denkmalfonds abgesehen. Die in der Öffentlichkeit seit Jahren geführte Debatte um einen „Denkmalfonds“ vermittelte den Eindruck, im Land Brandenburg stünden nur geringe öffentliche Mittel für Aufgaben des Denkmalschutzes zur Verfügung. Dabei gerät schnell in Vergessenheit, dass die Denkmalpflege als Querschnittsaufgabe aus einer Vielzahl von Titeln finanziert wird. Zu nennen sind, neben den Mitteln des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur, die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung, die Wohnungsbauförderung im Bestand oder die Programme der Dorferneuerung. Nicht unerwähnt bleiben darf die Unterstützung des Bundes und die der Europäischen Union. Das Landesamt für Denkmalpflege hat berichtet, in den Jahren 1990-2000 habe die Gesamtsumme von Fördermitteln aus öffentlichen Haushalten, von gemeinnützigen Stiftungen und privaten Spendern rund 2 Mrd. DM, bei Einbeziehung von AB-Maßnahmen und Darlehen des MSWV vielleicht sogar 3 Mrd. DM betragen³. Dies zeigt, dass auch im Land Brandenburg bereits jetzt erhebliche öffentliche Mittel zur Unterstützung der Bauherren bereitgestellt werden. Angesichts des umfangreichen Denkmalbestandes und des kaum zu beziffernden Bedarfs für die noch anstehenden Aufgaben von Denkmalschutz und Denkmalpflege im Land Brandenburg wird es allerdings nicht möglich sein, den Bedarf vollständig zu decken. Der in der Öffentlichkeit geführte Konflikt um die Einrichtung eines „Denkmalfonds“ war und ist daher ein Streit um einen Haushaltstitel für das Fachressort und nicht einer um die Finanzierung von Denkmalschutz oder Denkmalpflege im Land Brandenburg. Dieser Frage weicht der Entwurf – wie an anderer Stelle aufgezeigt – vielmehr aus. Er benennt nicht die Konsequenzen einer beschleunigten oder vollständigen Denkmalerfassung für Personalkosten oder den künftigen Förderbedarf.

Vor einer Entscheidung über einen „Denkmalfonds“ sollte daher zunächst der Bedarf für die einzelnen Denkmalgattungen transparent gemacht werden und den bisherigen – weitgehend intransparenten - Finanzquellen gegenübergestellt werden. Auf dieser Grundlage könnte entschieden werden, in welchem Umfang Ressortmittel umgeschichtet werden müssen.

Vorstellbar wäre auch, die Ressortzuständigkeit von Vollzug und Förderung zusammenzuführen. So kann aus dem Haushalt des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr gegen-

³ Wipprecht, a.a.O.

wärtig erhebliches mehr für Denkmalschutz und Denkmalpflege aufgewendet werden, als aus dem Haushalt des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur. Mit einer Zusammenführung der Ressortzuständigkeit könnte der Vorwurf nicht länger aufrechterhalten werden, die oberste Denkmalschutzbehörde verfüge nur über einen unzureichenden Haushaltstitel. Eine unmittelbare oder mittelbare Mitfinanzierung eines solchen Titels aus kommunalen Mitteln ist weiterhin abzulehnen. Es ist nicht Aufgabe der Städte und Gemeinden, für Ausgleichs- bzw. Entschädigungszahlungen oder Belohnungen einzustehen, die beim Vollzug einer als Landesaufgabe ausgestalteten Aufgabe zu leisten sind. Sollte versucht werden, auf gemeindliche Mittel zuzugreifen, wären Städte und Gemeinden gezwungen, diese Mittel bei der kommunalen Denkmalpflege einzusparen. Städte und Gemeinden tragen beim Vollzug von Selbstverwaltungsaufgaben auf ihre Weise zum Schutz und zur Pflege der Denkmale bei. Zu erinnern ist hier nur an die Aufwendungen als Eigentümer von Denkmalen oder die Eigenanteile in verschiedenen Programmen der Städtebauförderung, der Wohnungsbauförderung oder der ländlichen Entwicklung sowie unmittelbare Förderungen von Maßnahmen der Denkmalpflege.

II. Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

Zu § 3 – Denkmalliste

a) Wechsel zum nachrichtlichen Unterschutzstellungssystem schafft Rechtsunsicherheit

Der Entwurf sieht nach wie vor einen Wechsel vom bisherigen konstitutiven zum nachrichtlichen Eintragungssystem vor. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg lehnt dies weiterhin ab. Die gesetzliche Unterschutzstellung schafft für die Eigentümer von etwa 15 bis 20.000 heute noch nicht in eine Liste aufgenommene Denkmale Unsicherheit über den Umfang ihrer Erhaltungs- und Anzeigepflichten. Die Aufnahme in eine Denkmalliste vermittelt zudem keine Sicherheit, ob es sich bei dem Objekt tatsächlich um ein Denkmal handelt. Die Frage bleibt so lange offen, bis eine eindeutige Entscheidung über Restaurierung oder Abriss erforderlich ist. Zudem werden Land und die Kommunen kaum in der Lage sein, die mit einer schnellen Vermehrung des zu bearbeitenden Denkmalbestandes anwachsenden Aufgaben (Bearbeitung und Förderung) zu leisten.

aa) Das Denkmalschutzrecht der Bundesländer kennt zwei Grundsysteme der Feststellung, ob für ein Objekt das Denkmalschutzrecht anzuwenden ist: Zum einen das so genannte konstitutive System, das die Denkmaleigenschaft an eine bestandskräftige Eintragung in ein Verzeichnis der Denkmale knüpft und zum anderen das sog. deklaratorische System. Letzteres unterwirft alle Objekte dem Schutz, die die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes erfüllen. Die in diesem Verfahren geführten Denkmallisten haben keine rechtsbegründende, sondern *nur* eine informatorische Funktion. Das konstitutive Verfahren verlangt für die Aufnahme in das Verzeichnis der Denkmale den Erlass eines rechtsmittelfähigen Bescheides, gegen den unmittelbar Widerspruch und Anfechtungsklage des Belasteten eröffnet sind. In einer Reihe von Bundesländern wird das nachrichtliche System praktiziert.

bb) Die Schutzbestimmungen des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes gelten bislang für Denkmale, die im Verzeichnis der Denkmale eingetragen oder unter Schutz gestellt sind, sowie für Bodendenkmale (§ 8 BbgDSchG). Damit hatte sich der Landesgesetzgeber im Hinblick auf Einzeldenkmale für das sog. konstitutive System entschieden. Ergänzt wird dies durch die Möglichkeit einer vorläufigen Unterschutzstellung (§ 10 BbgDSchG). Für Bodendenkmale gilt bereits das nachrichtliche System.

cc) Mit In-Kraft-Treten des neuen Denkmalschutzgesetzes werden künftig *alle Denkmale Kraft Gesetzes geschützt* sein (§ 3 Abs. 1 Satz 2 E). Der Schutz nach dem Brandenburgischen Denkmalschutzgesetz soll nach der ausdrücklichen Anordnung des § 3 Abs. 1 Satz 2 E. künftig nicht mehr von der Eintragung in die Denkmalliste abhängig sein.

Dem Argument, dass sich das nachrichtliche System bereits in einigen anderen Bundesländern bewährt habe, muss die Frage entgegengehalten werden, mit welchem Aufwand und in welcher Qualität dort Denkmallisten erstellt wurden. In Berlin wurde der Systemwechsel durch ein Inventarisationsprogramm vorbereitet. Gleichwohl werden die dortigen Listen als für die praktische Denkmalpflege nicht aussagekräftig kritisiert. Im Freistaat Sachsen entsprechen die Listen noch nicht den Anforderungen des dortigen Gesetzes. In den alten Bundesländern wird seit Jahrzehnten eingetragen.

Die vielfach vorgebrachten Argumente, dass das Eintragungsverfahren auf Grund seiner bisher ausgestalteten Verfahrensweise nicht schnell genug vorangetrieben werden könne, ist weiter folgendes entgegenzuhalten: Einerseits belegt das Beispiel der Stadt Brandenburg, dass nach dem bisherigen System eine weitgehende vollständige Erfassung möglich ist. Andererseits muss auch erlaubt sein, die Frage aufzuwerfen, ob es angesichts der aufgezeigten Rahmenbedingungen sinnvoll ist, Eintragungen zu forcieren, wenn klar ist, dass Gebäude auf lange Sicht nicht verändert werden oder die Kräfte für den Erhalt ersichtlich nicht ausreichen. Allein eine Eintragung in eine Liste trägt in schrumpfenden Stadtstrukturen nicht zum Schutz bei. Wie bereits oben aufgeführt wurde, sind Staat und Gemeinden schon bisher kaum in der Lage gewesen, den Denkmalbestand mit den ihnen zu Verfügung stehenden Mittel zu erfassen, ihn vollständig zu schützen und zu seiner Erhaltung und Pflege beizutragen, so dass der Erhalt des bisherigen Bestandes heutzutage schon häufig genug nicht gesichert werden kann.

Hinzukommt, dass bei einem Systemwechsel die Denkmaleigenschaft in jedem Fall erst in einem Genehmigungsverfahren entschieden wird. Die Liste besitzt – anders als heute - nur noch eine Orientierungsfunktion.

Der Umfang der aus der Unterschutzstellung erwachsenden Pflichten für Eigentümer wird unklar. Nur für das bauaufsichtliche Verfahren soll eine Regelung getroffen werden: Hier sind die unteren Denkmalschutzbehörden nur zu beteiligen, wenn in die Denkmalliste aufgenommene oder in Bauleitpläne übernommene Denkmale betroffen sind.

Daraus kann aber nicht der Schluss gezogen werden, dass in Fall von baugenehmigungsfreien Verfahren ebenso gehandelt werden darf. Die Begründung des Regierungsentwurfs ist insoweit widersprüchlich. So wird einerseits die Auffassung vertreten, dass Verfügungsberechtigte und Behörden bei Objekten, die nicht in die Denkmalliste aufgenommen wurden, deren Denkmaleigenschaft nicht offensichtlich oder in anderer Weise bekannt sei, davon ausgehen dürfen, dass es sich nicht um Denkmale handelt (Seite 7). Dem gegenüber wird an anderer Stelle erläutert, dass der Schutz der Denkmale nicht von der Eintragung abhängt, sondern *kraft Gesetzes besteht*, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 2 des Entwurfs erfüllt sind. Die Denkmalliste habe lediglich eine Orientierungs- und Subsumtionshilfefunktion (Seite 6).

dd) Der Kritik an einer solchen unklaren Regelung kann auch nicht die restriktive Auslegung des Oberverwaltungsgerichts Berlin der entsprechenden Regelungen des Berliner Denkmalschutzgesetzes entgegengehalten werden. Dies hat zwar für das Berliner Landesrecht den Wechsel zum nachrichtlichen System bestätigt und die Regelungen des Berliner Gesetzes verfassungskonform ein-

schränkend ausgelegt. Danach dürfen Betroffenen aus der Unbestimmtheit des Berliner Denkmalschutzgesetzes keine nachteiligen Rechtsfolgen erwachsen (OVG Berlin, LKV 1998, S. 152). Insbesondere dürfe sie wegen Verletzung der Erhaltungspflicht vor Eintragung in die Liste keine Sanktion treffen. Dies sei allerdings dadurch einzuschränken, dass ein Betroffener auch auf andere Weise Kenntnis von der Denkmaleigenschaft erlangt haben könne. Die Entscheidung wurde durch das Bundesverwaltungsgericht (6 B 42.97, Beschluss vom 9. Oktober 1997, LKV 1998, S. 150) und den Berliner Verfassungsgerichtshof (VerfGH 35/97, Beschluss vom 25. März 1999, LKV 1999, 361) bestätigt.

Die Entscheidungen zum Berliner Denkmalschutzgesetz sind zum Teil auf harsche Kritik in der Literatur gestoßen. So fragt der an anderer Stelle vom MWFK zitierte *Martin* in seiner Urteilsanmerkung (Entscheidungen zum Denkmalrecht, EzD, 2.1.3 Nr. 4), ob der Verfassungsgerichtshof das Wesen der Unterschutzstellung kraft Gesetzes richtig erkannt habe:

„...“

4. Ob der Verfassungsgerichtshof das Wesen der Unterschutzstellung Kraft Gesetzes richtig erkannt hat, muss bei Auswertung der Ausführungen unter e) bezweifelt werden. Denn das Gericht will durch „Auslegung“ des Gesetzes vermeiden, dass „aus der Denkmaleigenschaft Rechtsfolgen für den Eigentümer auch dann abgeleitet werden, wenn er selbst (...) von der Denkmalwürdigkeit keine Kenntnis hat.“ Die Auslegung steht offensichtlich selbst contra legem; denn das Gesetz begründet eindeutig die Denkmaleigenschaft einer Sache gerade unabhängig und vor jeder Eintragung. Die Eintragung geht vielmehr sogar von dem denknötwendig zeitlich bereits vorausgehenden Bestehen der Denkmaleigenschaft aus. Eigentümer- und Verfahrenspflichten knüpft das Gesetz ausdrücklich nur an die Denkmaleigenschaft, nicht aber an Eintragung und Bekanntgabe. Welche Folgerungen daraus im Einzelfall zu ziehen sind, bleibt offen. Dass sich hieraus gegebenenfalls die Pflicht zum zurückhaltenden Einsatz von Sanktionen ergeben kann und wird, ist ebenfalls unbestreitbar; geeignete „Bremsen“ enthalten zum Beispiel das Übermaßverbot bei Verwaltungsentscheidungen und das Verschuldensprinzip in Bußgeldverfahren.“

ee) Die Rechtsprechung in anderen Ländern macht deutlich, dass im nachrichtlichen System Eigentümerpflichten unabhängig von der Eintragung in eine Liste bestehen:

So ist für das im Freistaat Bayern eingeführte nachrichtliche System entschieden, dass es bei der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nicht darauf ankommt, ob ein Denkmal in die Denkmalliste eingetragen wurde oder nicht. Das Bayerische Oberste Landesgericht im Beschluss vom 28. Oktober 1986 – 3 Ob OWi107/86 – Bayerische Verwaltungsblätter 1987, S. 154 in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen ungenehmigter Reparaturen am Außenputz, den Fensterstöcken und am Dachstuhl sowie wegen einer neuen Dacheindeckung ausgeführt:

... Die fehlende Aufnahme in diese Liste steht der Denkmaleigenschaft nicht entgegen. Die Denkmalliste dient in diesem Bereich lediglich der Erleichterung des Gesetzesvollzugs. Im Ordnungswidrigkeitenverfahren hat der Tatrichter unabhängig davon eigenverantwortlich zu prüfen und festzustellen, ob die Voraussetzungen gegeben sind, die nach Art. 1 DSchG die Denkmaleigenschaft begründen ...

...

Das Amtsgericht hat die Denkmaleigenschaft des Gasthofs der Betroffenen mit der pauschalen Begründung bejaht, es habe „nach den Ausführungen der Zeugen Dr. V, Dr. S. und Dr. H. keine Zweifel, daß es sich bei dem Gebäude um ein Baudenkmal im Sinne des Art. 1 Denkmalschutzgesetz“ handle. ..., genügte es nicht, nur deren zusammengefaßtes Ergebnis in den Urteilsgründen mitzuteilen. Insoweit hätte das Amtsgericht wenigstens die wesentlichen Anknüpfungstatsachen und Darlegungen der Sachverständigen wiedergeben müssen, deren Ergebnissen es sich angeschlossen hat. ...“

Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat erkannt, dass aus der Tatsache, dass ein Gebäude nicht in die Denkmalliste eingetragen sei, kein schutzwürdiges Vertrauen des Eigentümers folge, ihn treffe keine Erhaltungspflicht (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Juli 1990

- 1 S 2998/89 -, NVwZ-RR 1991, S. 291 ff.). Dies gelte insbesondere in den Fällen, in denen eine Denkmalliste noch nicht abgeschlossen ist. Insoweit betrifft die Entscheidung auch die Lage im Land Brandenburg und lässt die Konsequenzen des Systemwechsels deutlich werden. Der Verwaltungsgerichtshof hat ausgeführt:

„...“

Auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen sich die Kl. ohne Erfolg. Der Umstand, dass ihnen die Denkmaleigenschaft ihres Gebäudes nach ihrem Vorbringen unbekannt, insbesondere nicht von der zuständigen Behörde mitgeteilt war, begründet kein schutzwürdiges Vertrauen auf einen Wegfall der Erhaltungspflicht. Die Eigenschaft einer Sache als Kulturdenkmal ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz (§ 2 I BadWürtt-DenkSchG). Die daraus resultierende Erhaltungspflicht des Eigentümers (§ 6 S. 1 BadWürttDenkmSchG) setzt folglich nicht voraus, dass das Kulturdenkmal in eine Denkmalliste eingetragen oder der Eigentümer über die Denkmaleigenschaft unterrichtet ist. Das schließt die "nachrichtliche" Erfassung der Kulturdenkmale in einer Liste nicht aus. Die Aufstellung einer solchen Liste dient ebenso wie die frühzeitige Benachrichtigung der betroffenen Eigentümer den Belangen des Denkmalschutzes und ist zur (deklaratorischen) Verdeutlichung der gesetzlichen Regelung durchaus zweckmäßig (vgl. Nr. 0.1.2 der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums für die Erfassung von Kulturdenkmalen in einer Liste - VwV-Kulturdenkmallisten - v. 28. 12. 1983, GABl 1984, 36). Indessen hat die Tatsache, dass eine Sache nicht in eine Denkmalliste aufgenommen ist und der Eigentümer demgemäß nicht benachrichtigt wurde (vgl. Nr. 4.1 VwV-Kulturdenkmallisten), nicht die Wirkung eines Negativtests, welches allenfalls geeignet wäre, Vertrauensschutz zu begründen. Das folgt schon daraus, dass die Aufstellung von Denkmallisten nach dem gegenwärtigen Stand in zahlreichen Gemeinden noch nicht abgeschlossen ist. Nach dem unwidersprochenen Vorbringen der Bekl. ist eine Denkmalliste für den Stadtteil Neuenheim bislang nicht vorhanden. Deswegen war auch für eine informatorische Benachrichtigung der Kl. über die Aufnahme ihres Gebäudes in eine Denkmalliste kein Raum. Unabhängig davon brauchte die Bekl. die fehlende Unterrichtung oder Kenntnis der Kl. bei ihrer Entscheidung aus einem weiteren Grund nicht zu berücksichtigen. Die Annahme, daß das fragliche Gebäude die Eigenschaft eines Kulturdenkmals besitzen könne, drängt sich nicht nur dem für die Belange des Denkmalschutzes aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter, sondern auch einem an Denkmalpflege nicht interessierten Laien ohne weiteres auf. Unter diesen Umständen war es den Kl. als Eigentümern zuzumuten, eine entsprechende Auskunft der zuständigen Denkmalschutzbehörde einzuholen, bevor sie das Erscheinungsbild des Gebäudes veränderten. Da sie dieser Obliegenheit nicht nachgekommen sind, ist ihr Vertrauen auf die fehlende Kulturdenkmaleigenschaft nicht schutzwürdig und ihre fehlende Kenntnis kein Belang, der bei der Ausübung des Ermessens durch die Bekl. beachtlich war.

...“

Ähnlich entscheidet das Oberverwaltungsgericht für das Land Thüringen im Urteil vom 5. November 2003 – 1 KO 433/00 – indem es einerseits feststellt, dass im nachrichtlichen Verfahren der Schutz der Kulturdenkmale nicht davon abhängig ist, dass diese in ein öffentliches Verzeichnis aufgenommen wurden. Andererseits folge die Eigenschaft eines Kulturdenkmals auch nicht bereits aus der Aufnahme in ein Denkmalsbuch. Der Senat führt aus (zitiert nach juris):

„...“

1. Die Hofanlage erfüllt nicht die Voraussetzungen für die Annahme eines Kulturdenkmals.

a) Diese Eigenschaft folgt insbesondere nicht bereits daraus, dass sie in das Denkmalsbuch aufgenommen worden ist.

Die Eintragung in das Denkmalsbuch hat für unbewegliche Denkmale nach der Konzeption des Thüringer Denkmalschutzgesetzes - ThDSchG - nur deklaratorischen, nicht hingegen konstitutiven Charakter; sie stellt mithin keinen der Bestandskraft fähigen Verwaltungsakt dar (a. A. VG Meiningen, Urteil vom 19. Februar 2001 - 5 K 1054/97.Me - ThürVBl. 2001, 189 = ThürVGRspr 2002, 149; VG Weimar, Urteil vom 8. Dezember 1994 - 1 K 731/94.We - ThürVBl. 1995, 71). Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der §§ 2 und 4 ThDSchG, den für diese Frage zentralen Bestimmungen des Gesetzes. § 2 Abs. 1 ThDSchG regelt, dass Kulturdenkmale im Sinne des Gesetzes Sachen, Sachgesamtheiten oder Sachteile "sind", an deren Erhaltung aus bestimmten Gründen ein öffentliches Interesse besteht. § 4 Abs. 1 Satz 1 ThDSchG bestimmt, dass unbewegliche Kulturdenkmale "nachrichtlich" in ein öffentliches Verzeichnis aufgenommen werden; in Satz 2 der Vorschrift wird ergänzend klargestellt, dass der Schutz unbeweglicher Kulturdenkmale nicht davon abhängig ist, dass sie in das Denkmalsbuch eingetragen wurden. Das ThDSchG folgt damit dem sogen. ipso-jure-Modell.

...“

Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass bei konstitutiver Eintragung ebenso wenig wie bei nur nachrichtlicher Eintragung die Gewähr besteht, dass alle Kulturdenkmale erfasst werden.

...“

Im Ergebnis ist beim Vollzug des nachrichtlichen Verfahrens in Thüringen bei Abrissbegehren im gerichtlichen Verfahren regelmäßig im Vollzug vorhandener Abrissentscheidungen auch die Denkmalwürdigkeit und Denkmalfähigkeit zu überprüfen.

So hatte das Verwaltungsgericht Weimar schon mit Urteil vom 28. Juni 2001 - 5 K 286/99.We -, EzD 2.1.3 Nr. 6 im Zusammenhang mit der Prüfung der Wirksamkeit einer Vorkaufrechtserklärung erkannt, dass auch dann, wenn eine Eintragung in eine nachrichtliche Denkmalliste vorliegt, noch nicht über die Denkmaleigenschaft des Objektes entschieden ist:

...

Allein dass, wenn eine derartige Eintragung vorliegt, bei der Ausübung des Vorkaufsrechts dann zwischen Käufer und Gemeinde gestritten wird, ist eine vom Gesetzgeber hingenommene Konsequenz des ipso-jure-Modells, aber kein Grund für die Annahme einer konstitutiven Eintragung. Das macht die Norm eventuell schwieriger handhabbar, aber nicht sinnlos. ... Denn mit der Eintragung wird nicht über die Entstehung des Vorkaufsrechts entschieden, dafür ist entscheidend die Frage der Denkmaleigenschaft des Gebäudes. Das Vorkaufsrecht entsteht reflexartig (so Eschenbach/Niebaum aaO, S. 270) durch die Eintragung, sofern das Gebäude tatsächlich dem gesetzlichen Denkmalbegriff unterfällt. ...

Im Land Brandenburg ist das nachrichtliche System bereits im Bodendenkmalschutz eingeführt. In Ordnungswidrigkeitenverfahren hat die Rechtsprechung keine hohen Anforderungen an den Kenntnisstand über das Vorhandensein von Bodendenkmalen gestellt, die für ein fahrlässiges Begehen einer Ordnungswidrigkeit ausreichte. Beispielsweise hat das Amtsgericht Brandenburg an der Havel die Verurteilung wegen eines fahrlässigen Verstoßes gegen das Denkmalschutzgesetz (Urteil vom 8. Mai 1997, 2 OWi 101 Js 2595/95) mit folgenden Worten begründet:

““““

Es kommt für diesen Fall nicht darauf an, dass für den Ort Görzke insgesamt kein Plan vorliegt, der veröffentlicht worden wäre, wonach sich die Lage der Bodendenkmäler im einzelnen ergibt. Es ist jedoch im Ort Görzke und im Land Brandenburg insgesamt bekannt, dass sich im Land Brandenburg eine erhebliche Zahl von Bodendenkmälern befindet. Dies ist auch allgemein bekannt, und es war auch dem Betroffenen bekannt. ... Es ist das größte Problem der gesamten Bevölkerung in diesem Wohnbereich, dass jeder weiß, dass im Ort Görzke Bodendenkmäler liegen und dass die Bautätigkeit dadurch allenthalben gebremst und gehemmt wird, weil sich die gesamte Bevölkerung bei Bauvorhaben nach den dafür geltenden Vorschriften richten muss. Diese Probleme werden allgemein in der einheimischen Bevölkerung diskutiert, und in der Presse werden fortgesetzt die Schwierigkeiten berichtet, die aufgrund der vorhandenen Baudenkmäler für die Bautätigkeit bestehen.

Das Gericht ist deshalb davon überzeugt, dass der Betroffene nicht nur durch den speziellen Hinweis des Zeugen ... sondern auch insgesamt darüber informiert war, dass Bodendenkmäler zu beachten waren und dass sie im Ort Görzke überall vermutet werden müssen. Unter diesen Umständen war es außerordentlich fahrlässig von dem Betroffenen, dass er die Bauarbeiten für die zu bauende Garage hat beginnen lasse, ohne die Baugenehmigung abzuwarten und die entsprechende Unterrichtung der Unteren Denkmalschutzbehörde vorzunehmen.

...“

Diese Beispiele machen deutlich, dass – entgegen der Begründung des Regierungsentwurfs - ein Wechsel vom konstitutiven zum nachrichtlichen System mit weiterer Unsicherheit für Bürger und Behörden verbunden ist. Dies mag in Ländern vermindert sein, in denen der wesentliche Teil der Denkmale bereits auf die eine oder andere Weise erfasst worden ist. Im Land Brandenburg wird jedenfalls ein unklarer Schutzanspruch auf zwischen 15.000 und 20.000 vermuteten Denkmalen ausgedehnt.

ff) Die Vollzugsschwierigkeiten können am Denkmalpflegeplan der Landeshauptstadt Potsdam verdeutlicht werden, in dem viele Gebäude als denkmalwürdig oder potentiell denkmalwürdig bezeichnet sind, die noch nicht in die Liste der Denkmale aufgenommen wurden. Nimmt man die referierte Rechtsprechung zum Maßstab, werden ihre Eigentümer das Denkmalschutzgesetz mit In-Kraft-Treten der Änderung zu beachten haben. Dies gilt z.B. auch bei Einzeldenkmalen, die in eine Denkmaltopographie aufgenommen, bislang aber noch nicht in die Liste der Denkmale eingetragen wurden.

gg) Unklar bleibt auch, in welchem Umfang im nachrichtlichen Verfahren künftig Unterschutzstellungen zu begründen sind. § 3 Abs. 3 Nr. 3 E bestimmt auch „die Gründe der Eintragung“ zum Mindestinhalt der Denkmalliste. Der Begründung müssen die Gründe auf das konkrete Objekt bezogen für den Gesetzesvollzug „hinreichend“ sein (Seite 7). Die Annahme, im nachrichtlichen Unterschutzstellungsverfahren könnte der Begründungsaufwand reduziert werden, verkennt, dass der Aufwand, der erforderlich ist, um zu einer gesicherten Denkmalerkenntnis zu gelangen, vom Verfahrenswechsel unabhängig ist. Nicht nur die mit Erhaltungspflichten belasteten Eigentümer haben Anspruch darauf, dass eine Unterschutzstellung umfassend begründet wird. Sie ist auch Voraussetzung für Akzeptanz und das Verständnis in der Öffentlichkeit sowie die Bereitstellung öffentlicher Mittel für Pflege und Erhaltung.

hh) Hinzu kommt, dass die für den Verfahrenswechsel angeführten Gründe nach einer beschleunigten Erfassung des Denkmalbestandes nicht nachgewiesen werden konnten. Eine wesentlich beschleunigte Erfassung des Denkmalbestandes wird durch den Verfahrenswechsel nicht eintreten. Dies räumen die Entwurfsverfasser freimütig ein, wenn durch den Verfahrenswechsel lediglich jährlich 150 zusätzliche Eintragungen gegenüber dem bisherigen konstitutiven Verfahren angenommen werden. Auch bei einem Verfahrenswechsel werden nach 10 Jahren selbst nach den Annahmen der Landesregierung noch nicht die Hälfte der Denkmale in die Liste aufgenommen worden sein. Es kann daher nicht von einer durchgreifenden Beschleunigung der Inventarisierung gesprochen werden.

Vielmehr wird sogar anerkannt, dass eine zeitnahe vollständige Erfassung der vermuteten Denkmale auch gar nicht beabsichtigt ist. Kienbaum bezeichnet in seiner Untersuchung ein Rechenmodell, bei dem alle vermuteten Denkmale sofort in die Denkmalliste aufgenommen werden als „rein theoretisch“. Eine Eintragung aller Denkmale in dieser Zeit „ist weder intendiert noch geplant“. Das Rechenmodell zeige dennoch auf, dass langfristig eine Lösung über den Aufwand des Denkmalschutzes auf politischer Ebene gefunden werden müsse (Kienbaum, S. 68).

ii) Eine Verbesserung der Eintragungsverfahren kann nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes auch durch eine Straffung der bisherigen Verwaltungsabläufe erreicht werden. Die dem Gesetzentwurf beigefügte Zusammenstellung macht deutlich, dass in manchen Jahren der Mittelwert von rund 300 Eintragungen pro Jahr deutlich überschritten werden konnte.

b) Die Denkmalliste ist weiterhin von den unteren Denkmalschutzbehörden zu führen

Das Verzeichnis der Denkmale wird bislang von den unteren Denkmalschutzbehörden geführt. Dies ist zu belassen. Es ist auch nicht erkennbar, wie vor Ort bürgerschaftliches Engagement geweckt werden kann, wenn die Zuständigkeit für die Eintragung von Denkmalen den Kommunen genommen und damit einer Unterschutzstellung durch die örtlichen Behörden im Dialog mit dem Eigentümer der Boden entzogen wird.

Zudem wird den unteren Denkmalschutzbehörden die Möglichkeit genommen, über eine Eintragung in die Liste der Denkmale zu entscheiden. Bei dem gegenwärtigen Eintragungsverfahren handelt es sich nämlich – entgegen einer verbreiteten Ansicht – nicht um ein bloßes „Abschreiben“ eines Gutachtens der Denkmalfachbehörde. Vielmehr hat die untere Denkmalschutzbehörde eine eigenständige Sachentscheidung zu treffen. Sie hat den Eigentümer anzuhören, seine Einlassungen ernsthaft zur Kenntnis zu nehmen und in der Entscheidung darauf einzugehen. Eine unbesehene Übernahme lediglich eines Fachgutachtens der Denkmalfachbehörde führt zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung.

Der Entzug der Aufgabe der Unterschutzstellung widerspricht diametral den Grundsätzen der Funktionalreform. Sie durchbricht den zweistufigen Behördenaufbau des Landes Brandenburg und wirkt den Bestrebungen entgegen, Landesoberbehörden und oberste Landesbehörden zu verschlanken. Zudem wird dem Grundsatz zuwidergehandelt, Aufgaben durch Landesbehörden nur dann ausführen zu lassen, wenn dies nicht durch andere Stellen, auch Kommunen, möglich wäre. Wir erwarten vom Landtag Brandenburg die Beantwortung der Frage, wie die Hochzonung mit dem Ziel der nach einer Fortführung der Funktionalreform in Einklang steht.

Nach § 6 Abs. 1 LOG nehmen Landesoberbehörden vorrangig Aufgaben zur Unterstützung der obersten Landesbehörde wahr, insbesondere prüfende, sammelnde, beobachtende, beratende oder vorbereitende Tätigkeiten. Vollzugsaufgaben nehmen Landesoberbehörden nur dann wahr, wenn die besondere Art und Schwierigkeit der Tätigkeit oder der hohe Spezialisierungsgrad der Aufgabe eine Zuständigkeit erfordert, die über das Gebiet einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes hinausgeht und die Art der Tätigkeit eine Übertragung auf untere Landesbehörden nicht zulässt. Diese Anforderungen sind nicht erfüllt. Die Führung der Liste der Denkmale ist eine typische Vollzugsaufgabe. Das Eintragungsverfahren liegt aus Gründen der Orts- und Sachnähe bislang bei den unteren Denkmalschutzbehörden. Die für eine Änderung im Entwurf vorgetragene Gründe sind lassen sich nicht auf den bisherigen Vollzug durch Landkreise oder kreisfreie Städte zurückführen. Sie ist vielmehr zum einen auf Versäumnisse der früheren DDR und zum anderen auf unzureichende Finanz- und Personalausstattung für Aufgaben der Inventarisierung zurückzuführen. Dies kann durch eine Aufgabenhochzonung nicht verbessert werden.

c) Beteiligung der Gemeinden im Eintragungsverfahren

Es wird vorgeschlagen, nach § 3 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs folgenden Satz 3 einzufügen:

„Die Gemeinde, in der das Denkmal gelegen ist, ist vor der Eintragung in die Denkmalliste anzuhören.“

Für die Erhaltung der Kulturdenkmale ist ein positives Zusammenwirken zwischen Denkmalschutz- und Fachbehörden sowie den Gemeinden unerlässlich. Einerseits besteht eine Wechselwirkung zwischen der gemeindlichen Ortsentwicklungsplanung und dem vorhandenen Denkmalbestand. Andererseits können Gemeinden durch den Einsatz von Mitteln z.B. aus der Städtebauförderung oder der Dorferneuerung wichtige Beiträge zur Unterstützung des Erhalts von Denkmälern leisten.

Es ist daher nur richtig, dass die Denkmalschutzgesetze vieler Länder die Gemeinden frühzeitig in die Eintragung von Denkmälern in die Denkmallisten mit einbeziehen. Im Freistaat Sachsen erfolgt die Eintragung im Benehmen mit der Gemeinde, in der das Kulturdenkmal gelegen ist (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1 des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes). Im Freistaat Thüringen soll die Gemeinde

vor Eintragungen in das Denkmalsbuch gehört werden (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 5 Thüringisches Denkmalschutzgesetz). Auch im Freistaat Bayern erfolgt die Eintragung in die Denkmalliste im Benehmen mit der Gemeinde (Artikel 2 Satz 2 Bayerisches Denkmalschutzgesetz). Ferner verlangt auch § 13 Abs. 2 des Baden-Württembergischen Denkmalschutzgesetzes im Eintragungsverfahren unbeweglicher Kulturdenkmale eine Anhörung der Gemeinde, in deren Gebiet sich das Objekt befindet. In Saarland soll eine Anhörung der Gemeinde in das Gesetz neu aufgenommen werden. Nach der Begründung zum Regierungsentwurf erfolgt dies im Hinblick auf die Feststellung der Denkmalswürdigkeit eine Sache (Drucksache 12/1055, S. 30). Die Rechtsprechung stellt nämlich bei der Feststellung der Denkmalswürdigkeit nicht nur auf eine Beurteilung durch einen breiten Kreis von Sachverständigen ab. Alternativ kann die Denkmalswürdigkeit auch damit begründet werden, dass sie in das Bewusstsein der Bevölkerung eingegangen ist (vgl. z.B. Verwaltungsgericht Potsdam, Urteil vom 23. Februar 1995 – 1 K 842/92 -, S. 11 der Ausfertigung; Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), Urteil vom 18. März 1997 – 7 K 539/95 -, S. 9 der Ausfertigung). Als besonders gemeindefreundlich ist das Verfahren im Freistaat Bayern anzusehen, das bei Einwendungen der Gemeinden eine Erörterung des dortigen Landesamtes unter Beteiligung der Kreisverwaltung mit dem Ziel, eine Übereinstimmung aller Beteiligten zu erreichen, vorsieht. Dieses Verfahren ist auf einen Beschluss des dortigen Landtages zurückzuführen (ausführlich ist das Verfahren dargestellt bei Eberl/Martin/Petzet, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 5. Auflage, 1997, Art. 2, Rdnr. 11 ff.).

Auch ohne selbst die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde zu erfüllen, kann eine Gemeinde auch im Land Brandenburg eine sachgerechte Stellungnahme in einem Unterschutzstellungsverfahren abgeben. Sofern die Gemeinde als Eigentümerin berührt ist, musste sie dies schon bislang. Dies räumt der Entwurf auch im Hinblick auf die Eintragung von Denkmalbereichen ein. Bei diesen wird ausdrücklich Wert darauf gelegt, die sozialen und politischen Wertungen der Gemeinde, inwieweit ein öffentliches Interesse an der Eintragung besteht, in die Eintragungsentscheidung einfließen zu lassen. Nichts anderes kann für eine Eintragung von Einzeldenkmälern gelten. Auch diese werden in nicht wenigen Fällen die weitere Entwicklung der Gemeinde beeinflussen.

Diese Beispiele machen deutlich, dass der Städte- und Gemeindebund Brandenburg mit seinem Vorschlag keinen Sonderweg verfolgt, sondern vielmehr auf bewährte Beispiele anderer Länder verweisen kann, in denen so ein Beitrag zu einem größeren Konsens über Fragen des Denkmalschutzes erreicht wurde.

Der Landtag Brandenburg sollte sich darüber klar werden, dass es für den Erhalt der Kulturdenkmale gegenwärtig nicht auf eine möglichst rasche Eintragung ankommt, sondern vielmehr darauf, Mittel für Erhalt und Pflege zu akquirieren. Eine Gemeinde wird sich aber um so mehr für Denkmalschutz und Denkmalpflege engagieren, wenn auch ihre Belange von den Denkmalschutz- und der Denkmalfachbehörde ernst genommen werden. Dazu ist mit den Gemeinden auch schon im Eintragungsverfahren ein Dialog zu eröffnen. Eine Gemeinde, die von einem Denkmal in ihrem Gemeindegebiet nur „zufällig“ - künftig aus einem amtlichen Bekanntmachungsorgan - erfährt, wird schwerer für eine Unterstützung zu gewinnen sein, als eine Gemeinde, die die sich mit der Denkmalswürdigkeit auseinandergesetzt hat und von einer Unterschutzstellung auch überzeugt ist.

Eine Beteiligung der Gemeinden im Eintragungsverfahren wird daher weiterhin eingefordert.

Zu § 4 - Denkmalbereiche

Im Gegensatz zu früheren Referentenentwürfen erfolgt eine Unterschutzstellung von Denkmalbereichen weiterhin durch gemeindliche Satzung (§ 11 Abs. 1 BbgDSchG). Dies ist im Interesse der Städte und Gemeinden zu begrüßen.

Entsprechend der Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes wurde jetzt davon abgesehen, in § 4 Abs. 2 Satz 1 E. eine Jahresfrist zu verankern. Dies berücksichtigt, dass der Erlass einer Denkmalbereichssatzung regelmäßig mit einer breiten öffentlichen Diskussion einhergeht, die letztlich auch zur Akzeptanz des Vorhabens beiträgt.

Zu § 6 - Denkmalpflegepläne

Im Land Brandenburg haben, soweit ersichtlich, bislang nur einzelne Gemeinden Denkmalpflegepläne aufgestellt. Die Absicht, ihre Aufstellung künftig in das Ermessen der Gemeinden zu stellen, wird ausdrücklich begrüßt.

Der Entwurf hat die Anregung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg aufgegriffen, die Aufstellung nur noch an ein Benehmen mit der Denkmalfachbehörde zu knüpfen. Eine Gemeinde wird sich zunächst an die untere Denkmalschutzbehörde wenden, die ggf. die Denkmalfachbehörde zu den Beratungen hinzuzieht. Denn nach dem Entwurf ist nur die Denkmalfachbehörde zur Erfassung des Denkmalbestandes befugt. Ein Handlungskonzept, „wie die Erhaltung und Nutzung der Denkmale gewährleistet werden soll“ kann sicherlich nur mit der für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes zuständigen unteren Denkmalschutzbehörde erarbeitet werden. Die Erfahrungen unserer kreisfreien Mitgliedsstädte machen zudem deutlich, dass die Realisierung derartiger Handlungskonzepte entscheidend von den beteiligten Eigentümern abhängt und daher über einen längeren Zeitraum hinaus kaum realistisch zu planen sind. Eine ein gesamtes Gemeindegebiet umfassende „Gewährleistung“ kann von einer Gemeinde schon gar nicht übernommen werden.

Zu unterstützen ist der Gedanke, dass sich Gemeinden bei ihren Planungen frühzeitig Gewissheit über den erfassten Bestand von Bau-, Garten- und Bodendenkmalen sowie die entsprechenden Verdachtsflächen und -objekte verschaffen und dem Rechnung tragen. Dies kann sowohl im Wege eines Denkmalpflegeplanes, aber auch im Zusammenhang mit der Aufstellung des Flächennutzungsplanes, bei städtebaulichen Rahmenplanungen oder Stadtumbaukonzepten erfolgen. Bei diesen Planungen wird die Gemeinde auch Vorstellungen über mögliche Nutzungen, aber auch über Konflikte mit anderen Nutzungsinteressen entwickeln.

Zu § 7 - Erhaltungspflicht

a) Klarstellung der Erhaltungspflicht

Eine Klarstellung der Zumutbarkeit der Erhaltungspflicht im Entwurf wird weiterhin unterstützt. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass insoweit nur eine Übernahme der Rechtsprechung in das Brandenburgische Denkmalschutzgesetz vorgenommen wurde. Eine Senkung der Kostenlast des Bauherren ist mit der Neufassung nicht verbunden.

Die Prüfung der Zumutbarkeit objektbezogen, also an den Erträgen oder dem Gebrauchswert des Denkmals vorzunehmen, findet ebenfalls Zustimmung. Die Regelung wiederholt die Anforderungen, die vom Bundesgerichtshof oder dem Bundesverfassungsgericht gestellt wurden. Für Eigentümer von Denkmalen wird damit das Verwaltungshandeln transparenter.

Die Erörterung mit unseren kreisfreien Mitgliedsstädten hat allerdings gezeigt, dass die in Absatz 5 vorgesehene Prüfung von den unteren Denkmalschutzbehörden nur unter erheblichen Schwierig-

keiten vollziehbar sein wird. Notwendig ist dazu die Entwicklung einer standardisierten und schematischen Berechnungsmethode. Als Vorbild kann hier die im Rahmen der Städtebauförderung durch die BBSM vorgenommene Prüfung nach B.3.1 der Städtebauförderrichtlinie Prüfung dienen. Die oberste Denkmalschutzbehörde sollte zeitnah zum Inkrafttreten des Gesetzes ein solches Verfahren einführen. Auch im Entwurf des neuen Saarländischen Denkmalschutzgesetzes ist die Möglichkeit vorgesehen, standardisierte Vordrucke zu Erleichterung der Verfahren einzuführen.

Es darf allerdings nicht verkannt werden, dass mit dem ausdrücklichen Bekenntnis im Brandenburgischen Denkmalschutzgesetz zu einer objektbezogenen Beurteilung der Zumutbarkeit die Anforderungen an den Staat wachsen werden, zum Erhalt und zur Pflege von Denkmalen in deutlich wachsendem Umfang beizutragen, wenn nicht Kulturdenkmale zum Abbruch freigegeben werden sollen (vgl. OVG Koblenz, Urt. v. 25.10.2001 – 1 A 11012/01 -, LKV 2002, S. 267).

b) Zumutbarkeit für Gemeinden auch im Gesetz bestimmen

Es wird vorgeschlagen, § 7 Abs. 4 des Entwurfs um folgende Sätze zu ergänzen.

„Bei Eingriffen in ein Denkmal im Eigentum einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes ist die Zumutbarkeit auch unter Berücksichtigung des Selbstverwaltungsrechts und der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu bestimmen. Eine wirtschaftliche Belastung ist im Regelfall für die Gemeinde oder den Gemeindeverband unzumutbar, soweit die Kosten der Erhaltung und der Bewirtschaftung dauerhaft nicht durch Erträge oder den Gebrauchswert des Denkmals aufgewogen werden. Satz 4 gilt bei Eingriffen nach Satz 6 entsprechend.“

Anders als z.B. der Entwurf des neuen saarländischen Denkmalschutzgesetzes beschränkt sich der Gesetzentwurf der Landesregierung darauf, lediglich die Zumutbarkeit für Denkmale im Eigentum Privater entsprechend der obergerichtlichen Rechtsprechung zu konkretisieren. Zwar gilt Artikel 14 Abs. 1 Grundgesetz nicht für das Eigentum von juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Gleichwohl haben Gemeinden nicht unbeschränkt für den Erhalt von Denkmalen aus Haushaltsmitteln einzustehen. Vielmehr gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Regelmäßig hat dazu eine Abwägung zu erfolgen, in die Belange des Denkmalschutzes wie auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde und andere gesetzlich geschützte Belange einzustellen sind. Dabei kommt dem Interesse des Denkmalschutzes gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht und anderen Belangen kein prinzipieller oder genereller Vorrang zu. Auch die zu Artikel 14 Abs. 1 Grundgesetz ergangene Rechtsprechung stellt eine Ausformung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dar. Mithin ist es sachgerecht, die hier entwickelten Kriterien auch entsprechend für Denkmale im Eigentum von Gemeinden anzuwenden. So hat auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg entschieden, dass die Erhaltungspflicht der Gemeinde nach dem dortigen Landesdenkmalschutzgesetz nicht anders als bei „anderen Eigentümern und Besitzern von Kulturdenkmälern auf das Zumutbare“ beschränkt ist (VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 10. Oktober 2003 – 1 S 736/88 – NVwZ 1990, S. 586). Einer – im Vergleich mit Privaten - gesteigerten Verpflichtung von Gemeinden, für die Erhaltung der Denkmale einzutreten, wird in dem oben unterbreiteten Vorschlag Rechnung getragen. Im besonders zu begründenden Ausnahmefall, z.B. bei besonders bedeutsamen Denkmalen (z.B. Burgen, Schlösser, Stadtmauern, Tore, Parks), könnte einer Gemeinde auch ein höherer Aufwand abverlangt werden. Es wird allerdings ausgeschlossen, von Gemeinden *generell und unbegrenzt* Maßnahmen verlangen zu können, bei denen der erforderliche Erhaltungsaufwand zu dem Nutzwert in keinem vernünftigen Verhältnis steht.

c) Beim Bodendenkmalschutz Gemeinden und Verfügungsberechtigte entlasten

Beim Vollzug des Bodendenkmalschutzes sind Gemeinden und Eigentümer von Kosten zu entlasten. Vorschläge werden zu § 11 unterbreitet.

d) Berücksichtigung bei unterlassenen erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen

Der Entwurf sieht in Absatz 5 vor, bei der Ermittlung der Zumutbarkeit eine Berufung auf ein Unterlassen erforderlicher Erhaltungsmaßnahmen nach dem Brandenburgischen Denkmalschutzgesetz sowie anderen öffentlich rechtlichen Vorschriften zu versperren. In diesem Zusammenhang sind mehrere Fragen zu klären:

Zum einen wäre zu bestimmen, in welchem Umfang Eigentümern von nicht in die Liste der Denkmale eingetragenen Denkmalen Erhaltungspflichten erwachsen. Insoweit wird auf die oben zitierten Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes des Landes Baden-Württemberg und des Oberverwaltungsgerichts Berlin verwiesen. Danach wären jedenfalls in den Fällen, in denen sich eine Denkmaleigenschaft aufdrängt bzw. sonst wie bekannt ist, mit Inkrafttreten des Gesetzes die Eigentümer zur Erhaltung verpflichtet.

Zum anderen sollte über die bisherige Begründung hinaus erläutert werden, ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen Verfügungs- oder Nutzungsberechtigte von Denkmalen, die bereits nach den Vorschriften der DDR vor In-Kraft-Treten des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes geschützt waren, zum damaligen Zeitpunkt unterbliebene Erhaltungsmaßnahmen gegen sich gelten lassen müssen.

Zu § 8 – Maßnahmen der Denkmalschutzbehörden

Die in § 8 E aufgeführten Maßnahmen der Denkmalschutzbehörden vom Einvernehmensvorbehalt mit der Denkmalfachbehörde freizustellen, wird unterstützt und entspricht Anregungen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg.

Zu § 9 Erlaubnispflichtige Maßnahmen

a) Zuständigkeit zur Entscheidung über Zerstörung von Denkmalen

Die Entscheidung über die Zerstörung von Denkmalen nicht mehr von der obersten Denkmalschutzbehörde erteilen zu lassen, sondern künftig den unteren Denkmalschutzbehörden zu übertragen, wird ausdrücklich unterstützt. Sie folgt einem Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes. Die Aufgabenübertragung entspricht auch dem Grundsatz der Funktionalreform, Aufgaben den kreisfreien Städten und Landkreisen zu übertragen, es sei denn, dass dort eine sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung nicht erreicht werden kann.

Ein Vorwurf, kreisfreie Städte und Landkreise seien nicht in der Lage, verantwortlich über den Abriß von Denkmalen zu entscheiden, wäre unberechtigt. Oberbürgermeister und Landräte gehen verantwortungsvoll mit dem kulturellen Erbe im Gebiet ihrer Körperschaften um. Hinzu kommt, dass Anträge auf Zerstörung von Denkmalen jedenfalls im Benehmen mit der Denkmalfachbehörde

zu entscheiden sein werden und daher eine wirksame Aufsicht durch die oberste Denkmalschutzbehörde in weitaus größerem Umfang als in vielen anderen Rechtsgebieten gewährleistet werden wird. Zum anderen stehen Oberbürgermeister und Landräte in weitaus stärkerem Maß in der öffentlichen Kritik der lokalen Medien als die ferne Landesregierung.

b) Inhalt von Nebenbestimmungen

§ 9 Abs. 4 Satz 3 d.E. ermächtigt zum Erlaß von Nebenbestimmungen. Es kann bestimmt werden, dass Arbeiten nur nach einem von der Denkmalschutzbehörde genehmigten Konzept unter ihrer Aufsicht oder dass bestimmte Arbeiten nur durch „Fachleute“ oder unter „Leitung von Sachverständigen, deren Auswahl die Denkmalfachbehörde zustimmt oder durch die Denkmalfachbehörde“ ausgeführt werden dürfen. Der Vollzug des Denkmalschutzgesetzes hat zwar gezeigt, dass bestimmte Arbeiten nur von spezialisierten Unternehmen ausführbar sind. Allerdings erscheint die Regelung zu unbestimmt. So werden in der Vollzugspraxis die Begriffe „genehmigtes Konzept“, „Fachleute“ oder „Sachverständige“ Auslegungsschwierigkeiten aufwerfen. Welchen Inhalt muß etwa ein Konzept aufweisen?

Daneben wird das Zustimmungserfordernis der Denkmalfachbehörde zu den ausgewählten „Fachleuten“ oder „Sachverständigen“ den Vollzug erschweren. Es ist kein Grund ersichtlich, derartige Entscheidungen in jedem Fall von der Zustimmung der Fachbehörde abhängig zu machen. Eine solche Forderung wirkt auch dem erklärten Ziel des Entwurfs entgegen, die unteren Denkmalschutzbehörden zu stärken.

Soweit Städte, Gemeinden oder Ämter als Auftraggeber berührt sind, sind diese schon wegen haushaltsrechtlicher Bestimmungen gehalten, Bauaufträge im Wettbewerb zu vergeben. Die Zuschlagserteilung an den wirtschaftlichsten Bieter kann nicht im Nachhinein durch verweigerte Zustimmung der Denkmalfachbehörde revidiert werden. Zudem werden Vergabeverfahren zusätzlich streitanfällig.

Zu § 11 - Zufällige Funde

Die Vollzugskosten des Bodendenkmalschutzes haben sich speziell in historischen Innenstädten nicht selten als Investitionshemmnis erwiesen. Immer wieder mussten Härten mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten ausgeglichen werden. Daher ist hier eine völlige Neuorientierung erforderlich. Künftig sollte den Denkmalschutzbehörden oder der Denkmalfachbehörde die Möglichkeit von Grabungen eingeräumt werden. Die Kosten der Grabungen sollten jedoch nicht mehr im Rahmen der Zumutbarkeit auf die Bauherren abgewälzt werden können. Mit einer solchen Regelung würde sich das Land Brandenburg an anderen Denkmalschutzgesetzen (vgl. z. B. Freistaat Bayern) orientieren.

Noch im Jahre 2000 hatte es die Bayerische Staatsregierung die Einführung eines Verursacherprinzips in der Bodendenkmalpflege abgelehnt. Die Einführung eines Verursacherprinzips sei zwar aus denkmalfachlicher Sicht wünschenswert, weil hierdurch Not- und Rettungsgrabungen auf eine breitere finanzielle Grundlage gestellt werden könnten. Sie führe aber an anderer Stelle zu erheblichen Problemen. Als solche benannte die Staatsregierung: Mehrbelastungen von Investoren, Mehrbelastungen für Straßenbaulastträger mit Umschichtungen von Haushaltsmitteln zu Lasten des Straßenbaus, zusätzlicher Fördermittelbedarf im kommunalen Straßenbau, erhebliche Mehrkosten durch Einschaltung privater Grabungsfirmen, u.a. (vgl. Bayerischer Landtag, Drucksache 14/7308, Inter-

pellation der Abgeordneten Glück u.a., S. 14). Dies wirft die Frage auf, warum in einem neuen Bundesland, welches noch immer in hohem Maße auf Transferzahlungen westlicher Länder angewiesen ist, noch immer an höheren Standards als diese festhält.

Zumindest sollte eine Regelung wie § 12 Abs. 4 des Entwurfs des neuen Saarländischen Denkmalschutzgesetzes eingefügt werden, die eine Kostenerstattung auf Träger von Großvorhaben beschränkt.

Dazu ist § 11 Abs. 3 Satz 3 des Regierungsentwurfs zu streichen und folgender neuer § 11 Abs. 5 anzufügen:

Besteht ein besonderes öffentliches Interesse an einer Grabung, so können Grundstückseigentümer sowie sonstige Nutzungsberechtigte verpflichtet werden, die Grabung zuzulassen. Die Träger größerer öffentlicher oder privater Bau- oder Erschließungsvorhaben oder Vorhaben zum Abbau von Rohstoffen oder Bodenschätzen als Veranlasser können im Rahmen des Zumutbaren zur Erstattung der Kosten für Grabungen, für die konservatorische Sicherung der Funde und der Dokumentation der Befunde verpflichtet werden.

Diese Änderung ist auch erforderlich, um die Kommunen von weiteren pflichtigen Aufgaben zu entlasten. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg kommt mit diesem Vorschlag den Aufrufen der kommunalpolitischen Sprecher der Koalitionsfraktionen nach entsprechende Aufgaben zu benennen die geeignet sind, die Kommunen zu entlasten.

Zu § 12 - Schatzregal

Dem Entdecker zufälliger Funde künftig eine angemessene Belohnung in Geld zu gewähren, wird ausdrücklich unterstützt. Mit der Regelung wird eine Lücke des bisherigen Gesetzes geschlossen.

Zu § 14 - Auskunftspflicht und Betretungsrecht

§ 14 Abs. 2 Satz 3 d.E. enthält die Verpflichtung, der Denkmalfachbehörde, „alle einschlägigen Planungen sowie deren Änderungen“ rechtzeitig bekannt zu geben. Die Regelung ist unklar. Ihr ist nicht zu entnehmen, ob es sich um eine allgemeine Mitteilungspflicht handelt oder die Mitteilungspflicht nur entsteht, nachdem die Fachbehörde Gelegenheit zur Untersuchung verlangt hat. Eine allgemeine Mitteilungspflicht an die Fachbehörde wäre als unverhältnismäßig abzulehnen.

Zu § 15 - Kennzeichnung der Denkmale

a) Kennzeichnungsgebot vernünftig

Ein Kennzeichnungsgebot für Denkmale wird ausdrücklich befürwortet. Damit wird der Gedanke der Denkmalpflege auch ideell unterstützt. Im Entwurf oder jedenfalls der Begründung sollte allerdings angesprochen werden, wer für die Kosten der Kennzeichen sowie deren Anbringung aufzukommen hat. Sachgerecht wäre es, zunächst den Eigentümern oder Verfügungsberechtigten die Anbringung der Kennzeichen zu überlassen.

b) Landeseinheitliches Kennzeichen fehlt

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass noch immer Regelungen über die landeseinheitliche Gestaltung dieser Kennzeichen fehlen. Dies ist bedauerlich, da diese Zeichen weiterhin eine große ideelle Bedeutung für die Eigentümer von Denkmälern entfalten. Viele Denkmaleigentümer wollen dies auch nach außen dokumentieren. Es ist hier nicht nachvollziehbar, dass seitens des Landes noch immer keine Regelung vorgelegt wurde, wie die Zeichen gestaltet werden dürfen und stattdessen auf Rechtsgrundlagen der DDR zurückgegriffen werden muss. Aus unseren kreisfreien Mitgliedsstädten ist bekannt, dass sich Eigentümer noch mit Zeichen aus Altbeständen behelfen. Das Land entgibt sich damit einer Möglichkeit, für die Denkmalschutz und Denkmalpflege durch gelungene Beispiele zu werben. Wir erwarten vom Landtag Brandenburg im Zusammenhang mit diesem Gesetzgebungsverfahren eine Erklärung, bis wann mit der Vorlage für Regelungen für ein einheitliches Kennzeichen von Denkmälern zu rechnen ist.

Für Erläuterungstafeln sollten hingegen keine landeseinheitlichen Vorgaben gemacht werden.

Zu § 16 - Denkmalschutzbehörden

a) Große kreisangehörige Städte berücksichtigen

Da im Land Brandenburg der Vollzug der Brandenburgischen Bauordnung neben den Landkreisen und kreisfreien Städten auch auf die Großen kreisangehörigen Städte übertragen wurde, sollte die Zuständigkeit zum Vollzug des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes insoweit angeglichen werden. Damit wäre eine engere Verzahnung von bauaufsichtlichem und denkmalrechtlichen Verfahren gewährleistet. Entsprechende Regelungen finden sich in Baden-Württemberg oder Niedersachsen.

In der praktischen Denkmalpflege hat sich zudem eine enge Verzahnung mit der Aufgabe der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgabe Stadterneuerung bewährt. Dies belegt etwa ein in der Stadt Brandenburg gebildetes Amt für Stadtsanierung und Denkmalpflege. Diese positiven Effekte können jedoch nur erreicht werden, wenn für Stadtsanierung und Denkmalpflege dieselbe Körperschaft zuständig ist und von dieser beide Aufgaben in einer Verwaltungseinheit gebündelt werden können.

b) Wechsel des Behördenbegriffs, neue Personalstandards

Entsprechend der Anregung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg wurde auf die Verankerung von Personalstandards sowie die Ausweitung von Weisungsrechten der Sonderaufsichtsbehörde verzichtet. Daran ist festzuhalten. Andernfalls wird eine Erstattung der sonst bewirkten Mehrkosten erwartet.

Zu § 17 – Denkmalfachbehörde

In Absatz 2 werden die Aufgaben der Denkmalfachbehörde aufgezählt. Zum Teil kommt es dabei zwischen Denkmalfachbehörde und unteren Denkmalschutzbehörden noch immer zu Doppelzu-

ständigkeiten. Eine unklare Aufgabenzuweisung kann in der Vollzugspraxis dazu führen, dass Bürger von zwei Stellen unterschiedliche Auskünfte zum selben Sachverhalt erhalten oder eine untere Denkmalschutzbehörde nicht rechtzeitig handeln kann.

Die Übertragung der Führung der Denkmalliste auf die Denkmalfachbehörde wird aus den oben zu § 3 angeführten Gründen abgelehnt.

Entsprechend der Anregung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg wurde darauf verzichtet, der Denkmalfachbehörde mit unmittelbaren Beratungsaufgaben gegenüber Bauherren zu betrauen. Damit wird der Trennung der Aufgaben Rechnung getragen.

Eine Berufung ehrenamtlicher Beauftragter für Denkmalpflege durch die Denkmalfachbehörde (Nr. 8) wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg weiterhin abgelehnt. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg setzt sich zwar seit Jahren für eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements gerade auch in der Denkmalpflege ein. Die Berufung von Beiräten oder Beauftragten kann jedoch sinnvoll nur durch die jeweiligen Kommunalverwaltungen erfolgen. Die ehrenamtlich Tätigen sind auf die Zusammenarbeit mit den Kommunalbehörden angewiesen, wenn sie nicht in Position von „Hilfskräften“ der Landesbehörden gedrängt werden sollen. Sofern eine Gebietskörperschaft keine Beauftragten bestellen will, muss das Land diese Entscheidung respektieren und nicht versuchen, sie durch eigene Berufungen zu revidieren.

Zu § 18 – Beirat und Beauftragte für Denkmalpflege

a) Beirat bei der obersten Denkmalschutzbehörde

§ 18 E sieht eine Auflösung des bisherigen Beirates der obersten Denkmalschutzbehörde vor, in dem neben Vertretern der Fachwissenschaften, Abgeordnete des Landtages sowie verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Vertreter der Fachressorts zum Dialog zusammengeführt sind. Nunmehr soll der Beirat „umgeformt“ werden. Gründe für die Umstrukturierung sind nicht angeführt.

Der Städte- und Gemeindebund respektiert den Wunsch der obersten Denkmalschutzbehörde, sich ein Beratungsgremium nach eigenem Wunsch zusammenzustellen. Für die oberste Denkmalschutzbehörde kann nichts anderes als für die unteren Denkmalschutzbehörden gelten.

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage wäre allerdings nicht mehr gesichert, dass der Städte- und Gemeindebund Brandenburg als Vertreter der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und der Ämter in dem Gremium vertreten ist. Bislang hatte der Städte- und Gemeindebund hier einen Vertreter als Landesverband der Städte bzw. der Gemeinden in den Beirat entsandt. Damit wurde der Bedeutung von Städten und Gemeinden für die Denkmalpflege Rechnung getragen. Wenn die Änderung damit begründet wird, dass sich der bisherige Beirat aus Vertretern von „Lobbyinteressen“ zusammengesetzt habe, so wird dies einerseits der bisherigen Arbeit des Gremiums nicht gerecht. Insoweit wird nur an die Stellungnahme zur Nutzung von Dorfkirchen oder der Berliner Mauer erinnert. Zum anderen macht diese Argumentation deutlich, dass sich die oberste Denkmalschutzbehörde nicht mit kritischen Stellungnahmen konfrontiert sehen möchte. Im bisherigen Beirat bei der obersten Denkmalschutzbehörde war es möglich, gegensätzliche Standpunkte zusammenzuführen und das Verständnis für unterschiedliche Positionen zu wecken und zu befördern.

Ein Beirat der „neuen“ Form bedarf keiner Verankerung im Brandenburgischen Denkmalschutzgesetz. Er kann durch einfache Verfügung durch die oberste Denkmalschutzbehörde nach Bedarf installiert werden. Ein Beispiel für solche Gremien war der Beirat beim Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr oder ist der Landesklingartenbeirat beim Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung. Auch die oberste Denkmalschutzbehörde bedarf zur Einrichtung eines solchen Gremiums keiner Absicherung durch den Gesetzgeber. Die Vorschrift könnte daher entfallen.

b) Beirat oder Beauftragte bei den unteren Denkmalschutzbehörden

Künftig die Entscheidung über die Bestellung von Beauftragen oder Beiräten in das Ermessen der unteren Denkmalschutzbehörden zu stellen, wird unterstützt.

Zu § 19 - Erlaubnisverfahren

a) Neuregelung des Erlaubnisverfahrens

Die Bestimmung ordnet das Erlaubnisverfahren neu. Die für die Beurteilung eines Antrages erforderlichen Unterlagen werden in Absatz 1 mit Regelbeispielen erläutert. Die Pflichten von Entwurfsverfassern und Bauherren sind in Absatz 1 klarer gefasst. Ihnen wird mehr Verantwortung übertragen. Es ist allerdings damit zu rechnen, dass nicht wenige Entwurfsverfasser mit den Anforderungen überfordert sind und vermehrt die Rücknahmefiktion des § 19 Abs. 2 Satz 3 greifen wird.

Nach § 19 Abs. 3 Satz 2 E soll die untere Denkmalschutzbehörde künftig nicht mehr im Einvernehmen sondern im „Benehmen“ mit der Denkmalfachbehörde entscheiden. Dies ist zu begrüßen und entspricht einer Anregung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg.

Durch die Neufassung des Absatzes 4 soll es ermöglicht werden, bei Vorliegen denkmalpflegerischer Sammelgutachten auf eine Beteiligung der Denkmalfachbehörde zu verzichten. Im Gegensatz zu früheren Entwürfen wird jetzt darauf verzichtet, dass die Sammelgutachten im Einvernehmen zwischen Denkmalfachbehörde und den unteren Denkmalschutzbehörden erstellt werden. In der Vergangenheit hat sich dieses Verhandlungsverfahren als schwerfällig erwiesen. Sammelgutachten wurden kaum angenommen. Diese jetzt vorgeschlagene Verfahrensweise ist sicherlich praktikabler. Soweit mit dem neuen Abs. 4 darauf abgestellt werden sollte, in bestimmten Kategorien von Denkmalen auf die Herstellung des Einvernehmens im Einzelfall zu verzichten, sollte dies besser durch einen *ausdrücklichen Verzicht* auf die Herstellung des Einvernehmens im Gesetz oder in einer Rechtsverordnung erfolgen.

Die Landesregierung könnte dieses Ziel dadurch erreichen, dass die Herstellung des Einvernehmens nur noch z.B. bei Denkmalen von nationaler Bedeutung, im Zusammenhang mit dem UNESCO-Welterbe oder bei Anlagen, die der Religionsausübung dienen, verlangt wird. In den übrigen Fällen wäre ein Benehmen herzustellen.

Die Zuständigkeit für die Erteilung von Genehmigungen für Nachforschungen nach Bodendenkmalen von der obersten Denkmalschutzbehörde auf eine andere Stelle zu übertragen, wird unterstützt. Im Sinne einer zweistufigen Verwaltung sollte diese Aufgabe jedoch nicht der Denkmalfachbehörde sondern ebenfalls auf die unteren Denkmalschutzbehörden übertragen werden. Insbesondere

läuft die Entwurfsfassung der Absicht zuwider, der Denkmalfachbehörde eine beratende bzw. gutachterliche Funktion zuzuweisen. Ihr sollten keine unmittelbaren Vollzugsaufgaben übertragen werden.

b) Dissensregelung

Unabhängig von der Frage, ob weiterhin an der Herstellung eines Einvernehmens festzuhalten ist, kann eine übersichtlichere Formulierung der Verfahrensbestimmungen und eine Berücksichtigung verschiedener Hinweise des Städte- und Gemeindebundes festgestellt werden. Das Verfahren wird damit auch für Antragssteller transparenter gestaltet. Es ist im Gegensatz zum vorherigen Referentenentwurf auch geregelt, dass die Entscheidung der unteren Denkmalschutzbehörde als abschließend gilt, wenn die Denkmalfachbehörde von einer Vorlage an die oberste Denkmalschutzbehörde absieht.

Allerdings sollte eine Frist bestimmt werden, innerhalb der die oberste Denkmalschutzbehörde eine Entscheidung zu treffen hat. Absatz 3 sollte dazu wie folgt ergänzt werden:

Die oberste Denkmalschutzbehörde entscheidet innerhalb von einem Monat nach Zugang des Ersuchens.

Zu § 20 – Bauordnungsrechtlich genehmigungspflichtige Vorhaben

Die Berücksichtigung der Konzentrationswirkung der bauordnungsrechtlichen Genehmigung bei der Neugestaltung des Denkmalschutzgesetzes wird begrüßt. Die in Absatz 1 Satz 3 vorgenommene Einschränkung des § 3 Absatz 1 Satz 2 E trägt dazu bei, die mit der Einführung des nachrichtlichen Eintragungsverfahrens verbundenen Rechtsunsicherheiten jedenfalls aus dem bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren herauszunehmen. Es sollte allerdings klar zum Ausdruck gebracht werden, dass insoweit bei nicht in die Denkmalliste eingetragenen Denkmalen der Denkmalschutz nicht mehr vollzogen wird.

Zu § 22 - Gebühren und Bescheinigungen für steuerliche Zwecke

Der Städte- und Gemeindebund hatte sich in seiner Stellungnahme zu dem früheren Referentenentwurf grundsätzlich für eine Beibehaltung der Gebührenfreiheit für Amtshandlungen beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes ausgesprochen. Dies gilt weiterhin. Im Entwurf sollte dies - wie bislang ausdrücklich - klar gestellt werden.

Eine Gebührenpflicht wäre mit zusätzlichen Belastungen für die Antragsteller verbunden, obwohl ein Ziel des Gesetzentwurfes darin bestehen sollte, die Belastungen der Eigentümer von Denkmalen zu verringern. Eine Gebührenpflicht würde fachlich den Zielen des Denkmalschutzes zuwiderlaufen. Zudem könnte eine Gebührenpflicht Bauherren in stärkerem Maße abschrecken, ein ordnungsgemäßes Genehmigungsverfahren durchzuführen. Dies hat z.B. im Saarland dazu geführt, dass im Rahmen der Novelle des dortigen Denkmalschutzgesetzes Gebührenbefreiungen eingeführt werden sollen. Die Einführung von Gebührentatbeständen wird dazu beitragen, dass untere Denkmalschutzbehörden vermehrt im Nachhinein repressiv tätig werden müssen, anstelle eine Maßnahme von Anfang an beratend zu begleiten.

Im Regelfall sollte daher von der Erhebung von Verwaltungsgebühren abgesehen werden. Dies gilt jedoch nicht für das - regelmäßig aufwendige - Widerspruchsverfahren. Hier sollten Gebührentatbestände geschaffen werden.

Zu § 24 – Ausgleich

a) Herstellung des Einvernehmens

Die Neufassung der Ausgleichsregelung bei unzumutbaren Belastungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Bedenken bestehen allerdings, auch die Entscheidung über Art und Höhe des Ausgleichs jeweils an die Herstellung des Einvernehmens mit der Denkmalfachbehörde zu knüpfen. Es fehlt jedenfalls eine § 19 Abs. 3 entsprechende Vorschrift. Dies ist zu ergänzen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass rechtlich gebotene Entscheidungen über die Höhe von Ausgleichs- oder Entschädigungsmaßnahmen von den jeweils noch zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln beeinflusst werden. Sollten sich Denkmalfachbehörde und untere Denkmalschutzbehörde nicht einigen können, ginge dies letztlich zu Lasten der unteren Denkmalschutzbehörde. Im Konfliktfall würde sie sich Klagen ausgesetzt sehen und hätte im Unterliegensfall die Kostenlast zu tragen.

b) Entsprechende Regelung für Gemeinden fehlt

Abzulehnen ist die erfolgte Herausnahme juristischer Personen des öffentlichen Rechts aus dem Anwendungsbereich dieser Vorschrift. Immer wieder sind gerade Städte, Gemeinden und Ämter wegen der dramatischen Haushaltslage nicht in der Lage, Kosten für Archäologie oder Baudenkmalpflege zu tragen. Zwar kann sich eine Gemeinde nicht auf den Schutz des Art. 14 des Grundgesetzes berufen. Eine unbeschränkte Leistungspflicht gilt jedoch auch nicht für sie. Im Gesetzentwurf muss daher auch für Gemeinden die entsprechende Anwendung der für Private geltenden Zumutbarkeitskriterien bestimmt werden.

Zu § 26 - Ordnungswidrigkeiten

Nach Angaben der Ämter für Denkmalschutz der kreisfreien Mitgliedsstädte, hat sich in der Vergangenheit der Höchstbetrag einer Geldbuße von 1.000.000 DM im Verhältnis zu den in Rede stehenden Bauvolumen in mehrstelliger Millionenhöhe als zu niedrig erwiesen. Der Höchstbetrag von 500.000 € wird bei der Bemessung der Höhe des Bußgeldes nur in extremen Ausnahmefällen zur Anwendung gelangen können. Die bei diesem Höchstbetrag in Standardfällen festsetzbaren Bußgelder haben sich nach Angaben der kreisfreien Mitgliedsstädte, insbesondere bei Vorhaben mit Bausummen in mehrstelliger Millionenhöhe, als zu niedrig erwiesen, um abschreckend zu wirken und eine spürbare Sanktion darzustellen. Es wird daher weiterhin angeregt, den Höchstbetrag auf 2.500.000 € anzuheben.

Zu § 28 - Überleitungsvorschriften

Aus unserer Mitgliedschaft wurde darauf hingewiesen, dass Denkmale, die von den Organen der früheren DDR unter Schutz gestellt wurden, nicht in jedem Fall den Kriterien des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes entsprechen. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass sachfremde Überlegungen damals eine Eintragung begründeten. Es wird insoweit eine Überprüfung angeregt.

Böttcher