

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 545

Denkmalschutz und gemeindliche Selbstverwaltung

Dargestellt anhand der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen

Von

Karl-Oskar Schmittat



Duncker & Humblot · Berlin

KARL-OSKAR SCHMITTAT

Denkmalschutz und gemeindliche Selbstverwaltung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 545

Denkmalschutz und gemeindliche Selbstverwaltung

dargestellt anhand der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen

Von

Dr. iur. Karl-Oskar Schmittat



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schmittat, Karl-Oskar:

Denkmalschutz und gemeindliche Selbstverwaltung: dargestellt
anhand d. Rechtslage in Nordrhein-Westfalen / von Karl-Oskar
Schmittat. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 545)

Zugl.: Hagen, Fernuniv., Diss., 1987

ISBN 3-428-06512-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06512-3

Vorwort

Die Arbeit lag im Wintersemester 1987/1988 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Fernuniversität Hagen als Dissertation vor. Idee und Konzeption stammen aus meiner Zeit als langjähriger wissenschaftlicher Mitarbeiter am dortigen Lehrstuhl für Öffentliches Recht / Verwaltungsrecht. Dem Lehrstuhlinhaber Herrn Prof. Dr. U. Battis bin ich für großzügig gewährten Freiraum und tatkräftige Unterstützung dankbar. Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Dimitris Tsatsos für die zügige und freundliche Zweitbegutachtung.

Das Manuskript wurde Anfang März 1988 abgeschlossen. Nachträge aus späterer Zeit waren nur noch vereinzelt möglich.

Siegburg, im August 1988

Karl-Oskar Schmittat

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
<i>Erster Teil</i>	
Denkmalschutz im Fachgesetz	19
I. Die gesetzliche Definition des Baudenkmals	19
1. Zur Ausgangslage	19
a) Gegenwärtige Tendenzen der Bausubstanzerhaltung und positives Denkmalschutzrecht	19
b) Regelungsbedarf und Regelungstechnik	22
2. Zu Inhalt und Struktur der gesetzlichen Definitionsnorm	23
a) Die Funktion des Merkmals „öffentliches Interesse“	23
b) Das Verhältnis der Merkmale und Merkmalsgruppen zueinander	25
c) Zweistufigkeit des Denkmalbegriffs und Gesamtabwägung?	27
d) Städtebauliche Erhaltungsgründe und Gesamtabwägung?	31
e) Abwägende Berücksichtigung von Privatinteressen als Gebot der Eigentumsgarantie?	34
f) Ergebnis	38
3. Denkmalerkenntnis oder Denkmalauswahl? Zum Problem des administrativen Beurteilungsspielraums	39
a) Möglichkeiten und Grenzen interpretatorischer Verdichtung des gesetzlichen Denkmalbegriffs	39
b) Denkmalbegriff und fachwissenschaftliche „Erkenntnis“	42
c) Zentrale Problemaspekte eines administrativen Beurteilungsspielraums	46
aa) Terminologische und methodische Aspekte	46
bb) Das Prinzip der nur einen richtigen Entscheidung	48
cc) Verfassungsrechtliche Determinanten	49
d) Zum aktuellen Rechtsprechungsstand	52
e) Rechtsprechung und Literatur zum Denkmalbegriff	53
f) Stellungnahme	54
aa) Immanente Kritik der Rechtsprechung	54
bb) Außerrechtlicher Entscheidungsgehalt	57
g) Ergebnis	60
II. Das gesetzliche Instrumentarium	60
1. Das System konstitutiver Listeneintragung	60
2. Vorläufiger Schutz	65

3. Denkmalbereichsschutz durch gemeindliche Satzung	67
4. Rechtsfolgen der Unterschutzstellung	71
a) Erhaltungs- und Instandsetzungspflicht	71
b) Nutzungspflicht	72
c) Genehmigungsvorbehalt für Veränderungen	73
III. Vollzugsorganisation	75
1. Rechtliche Regelung	75
2. Folgerungen	78
3. Die Rolle der Gemeinden beim Denkmalbereichsschutz	80
4. Ergebnis	85
IV. Konsequenzen für den Rechtsschutz der Gemeinden	86
1. Weisungen zur vorläufigen Unterschutzstellung	87
a) Der Zusammenhang zwischen Beurteilungskompetenz und Rechtmäßigkeit der Weisung	87
b) Handlungszwang und Ermessen	88
c) Zwischenergebnis	89
d) Subjektive Rechtsverletzung der Gemeinde durch rechtswidrige Weisung?	90
e) Verletzung anderweitiger gemeindlicher Rechte	93
f) Vorläufiges Ergebnis	96
2. Die Unterschutzstellung durch die Aufsichtsbehörde	96
3. Aufsichtsmaßnahmen im Denkmalbereichsschutz	100
a) Weisung zum Satzungserlaß	101
b) Aufsichtsbehördliche Rechtsverordnung	101
V. Denkmalschutz und kollidierende Interessen: Die fachgesetzliche Kollisionsnorm	102
1. Die Normstruktur des § 9 Abs. 2 nw DSchG	102
a) Ausschluß privater Belange	103
b) Gebundene Entscheidung	104
2. Kollidierende gemeindliche Interessen	106
a) Finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde	106
b) Planungen und Planungsabsichten	109
3. Abwägungsbefugnis und Abwägungsspielraum	112
a) Die Eigenart der Abwägungsentscheidung	112
b) Inneradministrative Abwägungskompetenz	114
4. Ersetzung der denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis durch anderweitige Entscheidungen, insbesondere durch die Baugenehmigung	115
a) Der Stellenwert des Denkmalschutzes in den verdrängenden Entscheidungsverfahren	116

b) Umfang der Ersetzung	117
c) Beteiligung der Gemeinde	120
5. Ergebnis	123

Zweiter Teil

Denkmalschutz in der Bauleitplanung 124

I. Denkmalschutz im Bauplanungsrecht im Überblick	124
II. Denkmalschutz als Abwägungsbelang	128
1. Zum planungsrechtlichen Begriff des Baudenkmals	128
2. Der Stellenwert des Denkmalschutzes in der planerischen Abwägung ...	130

Dritter Teil

**Denkmalschutz als städtebaulicher Planungsbelang
und Gegenstand fachgesetzlicher Regelung** 134

I. Kollisionen und Harmonisierungsbedarf	136
1. Planungsentscheidung und Fachgesetz	136
a) Abbruch eines Baudenkmals	136
b) (Nutzungs-)Änderung eines Baudenkmals; Errichtung eines Bau- werks in seiner Umgebung	138
c) Ergebnis	138
2. Planersatznormen und Fachgesetz	139
a) Nichtbeplanter Innenbereich	139
b) Außenbereich	139
II. Lösungsansätze	139
1. Planakzessorischer Abbruchanspruch	140
a) Darstellung	140
b) Kritik	142
2. Kompetenzrechtliche Abgrenzung der Normbereiche	146
a) Darstellung	146
b) Kritik	148
c) Zusammenfassung	155
3. Denkmalschutzrechtlicher Entscheidungsvorbehalt	155
a) Beseitigung von Baudenkmalern	155
b) (Nutzungs-)Änderung von Baudenkmalern; Errichtung von Gebäuden in deren Umgebung	156
c) Folgerungen für andere kompetenzrechtliche Lösungsansätze	163
4. Harmonisierungsmöglichkeiten – Rückbindung der fachgesetzlichen Ent- scheidung an das Planungsrecht?	164
a) Ansatzpunkte für eine Rückbindung	165

b) Argumente gegen eine Rückbindung	167
c) Ergebnis	168
d) Folgerungen	170
e) Sonstige Koordinationsmöglichkeiten	172
III. Kollisionsprobleme beim Erlaß städtebaulicher und fachgesetzlicher Gebote	175
1. Städtebauliche Gebote	176
a) Abbruchgebot	176
b) Baugebot	176
c) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot	177
d) Zuordnung zum Denkmalschutzrecht	177
2. Fachgesetzliche Gebote	180

Vierter Teil

Denkmalschutzrecht und gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie	184
I. Ausgangspunkt und Fragestellungen	184
II. Selbstverwaltungsgarantie und gesetzliche Aufgabenverteilung im Denkmalschutzrecht	186
1. Zu Inhalt und Schranken von Art. 28 Abs. 2 GG	186
a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	186
b) Rahmenvorbehalt	187
2. Die Regelungen des nw DSchG	190
a) Kompetenzrechtliche Aufgabenqualifikation	190
b) Beachtung des Kernbereichs	193
c) Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Regelung	193
III. Denkmalschutzrecht und gemeindliche Planungshoheit	196
1. Zum Inhalt der Planungshoheit	196
a) Positive Handlungskompetenz	196
b) Abwehrrecht gegen anderweitige Planungen und Entscheidungen ...	197
2. Entscheidungen nach dem Denkmalschutzgesetz und gemeindliche Planungshoheit	198
a) Listeneintragung und vorläufige Unterschutzstellung	198
b) Fachgesetzlicher Erlaubnisvorbehalt	205
IV. Folgerungen für den Rechtsschutz der Gemeinden	209

Zusammenfassung und wesentliche Ergebnisse in Thesen	212
---	-----

Literaturverzeichnis	217
-----------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	= anderer Ansicht
a.a.O.	= am angegebenen Ort
Abs.	= Absatz
AfK.	= Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
arg.	= argumentum
Art.	= Artikel
AU	= Amtliche Urteilsausfertigung
Aufl.	= Auflage
bad-würt DSchG	= Baden-Württembergisches Denkmalschutzgesetz
BauGB	= Baugesetzbuch
BauR	= Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
bay	= Bayerisch, bayerisch
bay DSchG	= Bayerisches Denkmalschutzgesetz
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauBl.	= Bundesbaublatt
BBauG	= Bundesbaugesetz
Bd.	= Band
Begr.	= Begründung
Beschl.	= Beschluß
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BImmSchG	= Bundesimmissionsschutzgesetz
bln DSchG	= Berliner Denkmalschutzgesetz
BR-Drucks.	= Bundesratsdrucksache
brem	= Bremisch, bremisch
brem DSchG	= Bremisches Denkmalschutzgesetz
BRS	= Baurechtsammlung
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BWVBl.	= Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
BWVerwPr.	= Baden-Württembergische Verwaltungspraxis

bzw.	= beziehungsweise
d.	= das, der
ders.	= derselbe
d.h.	= daß heißt
Difu	= Deutsches Institut für Urbanistik
DJT	= Deutscher Juristentag
DKD	= Deutsche Kunst- und Denkmalpflege
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DSchG	= Denkmalschutzgesetz
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
E	= Amtliche Entscheidungssammlung
ebd.	= ebenda
Einl.	= Einleitung
Erl.	= Erläuterungen
EstDV	= Einkommensteuereinführungsverordnung
EstG	= Einkommensteuergesetz
ESVGH	= Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg
f.	= für
f., ff.,	= folgende Seite(n)
Fn.	= Fußnote
FS	= Festschrift
gem.	= gemäß
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	= gegebenenfalls
GrEstG	= Grunderwerbsteuergesetz
grs.	= grundsätzlich
GV NW	= Gesetz und Verwaltungsblatt Nordrhein-Westfalen
hamb	= Hamburgisch, hamburgisch
hess	= Hessisch, hessisch
hess DSchG	= Hessisches Denkmalschutzgesetz
h.L.	= herrschende Lehre
h.M.	= herrschende Meinung
Hrsg., hrsg.	= Herausgeber, herausgegeben
i.d.R.	= in der Regel
i.E.	= im Ergebnis
i.S.d.	= im Sinne des, der
i.S.v.	= im Sinne von
i.V.m.	= in Verbindung mit
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung

LG	= Landgericht
lit.	= (lat.) Buchstabe
LT-Drucks.	= Landtagsdrucksache
m.	= mit
m.Anm.	= mit Anmerkung
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
m.E.	= meines Erachtens
Mitteil.	= Mitteilungen
MRVerbG	= Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen v. 4. 11. 1971, BGBl. I, 1745
m.w.N.	= mit weiteren Nachweisen
nds	= Niedersächsisch, niedersächsisch
nds DSchG	= Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr., Nrn.	= Nummer, Nummern
NuR	= Natur und Recht
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW, nw	= Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
nw BauO	= Nordrhein-Westfälische Landesbauordnung
nw DSchG	= Nordrhein-Westfälisches Denkmalschutzgesetz
nw GO	= Nordrhein-Westfälische Gemeindeordnung
nw OBG	= Nordrhein-Westfälisches Ordnungsbehördengesetz
OVG	= Oberverwaltungsgericht
RegE	= Regierungsentwurf
rh-pf	= Rheinland-Pfälzisch, rheinland-pfälzisch
rh-pf DschG	= Rheinland-Pfälzisches Denkmalschutzgesetz
Rn.	= Randnummer
ROG	= Raumordnungsgesetz
Rspr.	= Rechtsprechung
s.	= siehe
S.	= Seite
saarl	= Saarländisch, saarländisch
saarl DSchG	= Saarländisches Denkmalschutzgesetz
schlh	= Schleswig-Holsteinisch, schleswig-holsteinisch
schlh DSchG	= Schleswig-Holsteinisches Denkmalschutzgesetz
SGK	= Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
SKV	= Staats- und Kommunalverwaltung
sog.	= sogenannt
StBauFG	= Städtebauförderungsgesetz
StuGR	= Städte- und Gemeinderat

u.a.	= und andere
Urt.	= Urteil
usw.	= und so weiter
u.U.	= unter Umständen
v.	= vom
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VerwR	= Verwaltungsrecht
VerwRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
Vorb.	= Vorbemerkung
VR	= Verwaltungsrundschau
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VV OBG	= Verwaltungsvorschrift zum Ordnungsbehördengesetz
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	= Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WiVerw	= Wirtschaft und Verwaltung
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
Z	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
z. B.	= zum Beispiel
ZfBR	= Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfW	= Zeitschrift für Wasserrecht
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSSD	= Zeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege (Die alte Stadt)

Einleitung

Am 1. Juli 1980 ist das Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen in Kraft getreten¹. Das Gesetz ist der Schlußpunkt einer landesrechtlichen Kodifikationswelle², durch die erstmalig bundesweit – wenn auch auf landesrechtlicher Ebene – jeweils die erforderlichen Rechtsgrundlagen für einen verbindlichen und notfalls zwangsweise durchsetzbaren Schutz von (Bau-)Denkmälern geschaffen wurden.

Ein solcher Denkmalschutz, der über die Anwendung persuasorischer Methoden und den Einsatz erhaltungsstimulierender Instrumente (Zuschüsse/Steuvorteile) hinausgeht und notfalls Gebote und Verbote bestimmter Verhaltensweisen einschließt, kann der Sache nach – ohne daß damit bereits eine kompetenzrechtliche Qualifikation verbunden wäre – eine Art Bodennutzungsregelung beinhalten: Die Anordnung, daß Vorhandenes bestehen bleiben soll und durch bestimmte Maßnahmen zu erhalten ist, verhindert an der betreffenden Stelle, mitunter auch in der Umgebung, anderweitige, d. h. nicht an die vorhandene Bausubstanz geknüpfte bauliche oder nichtbauliche Nutzungen. Auch wenn das Denkmalschutzrecht nicht eine bestimmte Nutzung vorschreibt, ist deshalb seine raumgestaltende Kraft unübersehbar. Ihr Ausmaß ist zum einen abhängig von der Weite des gesetzlichen Denkmalbegriffs und der daraus folgenden Quantität

¹ GVBl. S. 226, im folgenden „nw DSchG“.

² Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz) v. 25. 5. 1971, GBl. S. 209, i.d.F. des Gesetzes v. 18. 7. 1983, GBl. S. 378 (bad-würt DSchG); Bayern: Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz) v. 25. 6. 1973, GVBl. S. 328, i.d.F. des Gesetzes vom 7. 12. 1982, GVBl. S. 722 (bay DSchG); Berlin: Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin) v. 22. 12. 1977, GVBl. S. 2540, i.d.F. des Gesetzes vom 30. 11. 1981, GVBl. S. 1470 (bln DSchG); Bremen: Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) v. 27. 5. 1975, GBl. S. 265 (brem DSchG); Hamburg: Denkmalschutzgesetz v. 3. 12. 1973, GVBl. S. 466 (hamb DSchG); Hessen: Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) v. 23. 9. 1974, GVBl. I S. 450, i.d.F. des Gesetzes vom 18. 9. 1980, GVBl. I S. 333 (hess DSchG); Niedersachsen: Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz v. 30. 5. 1978, GVBl. S. 517 (nds DSchG); Nordrhein-Westfalen: Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz) v. 11. 3. 1980, GVBl. S. 226, i.d.F. des Gesetzes vom 18. 5. 1982, GVBl. S. 248 (nw DSchG); Rheinland-Pfalz: Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler (Denkmalschutz- und Pflegegesetz) v. 23. 3. 1978, GVBl. S. 159 (rh-pf DSchG); Saarland: Gesetz Nr. 1067 zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler im Saarland (saarländisches Denkmalschutzgesetz) v. 12. 10. 1977, ABl. S. 993 (saarl DSchG); Schleswig-Holstein: Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale v. 7. 7. 1958, i.d.F. der Novelle v. 18. 9. 1972, GVBl. S. 165, geändert durch Gesetz v. 9. 12. 1974, GVBl. S. 453 (schlh DSchG).

erfaßter Bauwerke, zum anderen vom Stellenwert des Erhaltungsbelangs gegenüber gegenläufigen Interessen. Die in der Praxis zu beobachtende und im Schrifttum immer wieder beschriebene Ausweitung des modernen Denkmalbegriffs etwa durch Einbeziehung der Gebrauchsarchitektur, der sog. technischen Denkmäler und der Ensembles bis hin zum „historischen Altstadt kern“ führt die städtebauliche Gestaltungswirkung des Denkmalschutzes plastisch vor Augen.

Andererseits ist die Erarbeitung und Normierung von Bodennutzungskonzepten auf örtlicher, parzellenscharfer Ebene im Baugesetzbuch³ in Gestalt der Bauleitplanung gesetzlich geregelt und den Gemeinden als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen. Die Frage der Erhaltung schutzwürdiger Bausubstanz war und ist in diesem Zusammenhang ein zu berücksichtigender Belang – neben zahlreichen anderen.

Bauleitplanung und Denkmalschutz beschäftigen sich demnach beide – aus jeweils unterschiedlichem Blickwinkel – mit dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung von Baudenkmalern. Das wirft nahezu zwangsläufig die Frage auf, wie die beiden Regelungskomplexe einander zuzuordnen sind.

Aus der Sicht der Gemeinden, die nach der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen nicht nur Träger der Bauleitplanung, sondern auch (unteres) Vollzugsorgan des Denkmalschutzgesetzes sind, kann der Erlaß des Denkmalschutzgesetzes Handlungschance und Entfaltungsbedrohung zugleich bedeuten: Der Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten durch erstmaliges Bereitstellen der erforderlichen fachgesetzlichen Handlungsgrundlagen zum Schutz überkommener Bausubstanz steht die zumindest theoretische und potentielle Gefahr gegenüber, daß sich die Frage der Zukunft eines Baudenkmals und seiner Umgebung de jure nicht mehr nur nach den bauleitplanerisch artikulierten, u. U. auch denkmalschädlichen Entwicklungsabsichten der Gemeinde richtet, diese Entwicklungs- und Gestaltungsabsichten vielmehr fachgesetzlich determiniert oder gar unterlaufen werden.

Die vorliegende Untersuchung geht der Frage nach, ob und inwieweit diese theoretische Möglichkeit nach Struktur und Inhalt der einschlägigen Vorschriften real werden kann. Sie interessiert sich für die Zuordnung der beiden Regelungsbereiche aus dem besonderen Blickwinkel der Belange und Absichten der Gemeinden.

Dementsprechend wird in einem ersten Teil zunächst das Fachgesetz daraufhin befragt, ob und inwieweit es für gemeindliche Interessen aufnahmefähig ist. Solches kommt zum einen in Gestalt mehr oder weniger „offener“ gesetzlicher Begriffe auf der Tatbestandsseite der einschlägigen Vorschriften in Betracht. Ferner ist an administrative Beurteilungsspielräume bei

³ Vom 8. Dezember 1986, BGBl. I S. 2253, im folgenden „BauGB“.

deren Handhabung zu denken einschließlich der sich ggf. anschließenden Frage, wer kompetenziell zu ihrer inneradministrativ-letzverbindlichen Ausfüllung berufen ist. Dem verwandt ist auf der Rechtsfolgenseite die Aufdeckung und Auslotung gemeindlicher Verhaltensmöglichkeiten in der Erscheinungsform des Handlungsermessens. Dies erfordert – unter den genannten Aspekten – eine Analyse nicht nur der einschlägigen fachgesetzlichen Vorschriften über dem Begriff des Baudenkmals, des Denkmalbereichs und die Rechtsfolgen einer Unterschutzstellung von Bauwerken, sondern auch des zugehörigen Organisationsrechts. Was sich hieraus an Konsequenzen für den Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Handhabung des Fachgesetzes ergibt, wird exkursartig erörtert.

In einem zweiten Teil geht es um die Rolle des Denkmalschutzes in der Bauleitplanung, wiederum schwerpunktmäßig aus dem Blickwinkel gemeindlicher Gestaltungsmöglichkeiten.

Darauf aufbauend nimmt sodann der dritte und zentrale Teil beide Normenkomplexe zusammen in den Blick und untersucht die Möglichkeit divergierender Entscheidungen, sowie Vorrang-, Präjudizierungs- und Rückbindungsfragen.

Der vierte Teil schließlich befaßt sich mit der Frage, welche Bedeutung der grundgesetzlich verankerten gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) für die in dieser Arbeit behandelten Kernfragen zukommt. Aus diesem Blickwinkel werden die bis dahin gewonnenen Ergebnisse verfassungsrechtlich überprüft. Die im Verlauf der Untersuchung bis dort praktizierte weitgehende Beschränkung auf die Interpretation des einfachen Gesetzesrechtes geschieht durchaus bewußt. Sie entspringt der vom Verfasser geteilten Einschätzung, daß in der gegenwärtigen dogmatischen Diskussion und ebenso in mancher Gerichtssentscheidung eine Tendenz zum vorschnellen Rückgriff auf Verfassungsgrundsätze zu beobachten ist, die der Intensität und Qualität der Auslegung einfachen Rechts abträglich ist⁴. Der frühzeitige „Griff nach oben“ birgt die Gefahr in sich, daß Interpretationsmöglichkeiten auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechtes nicht voll ausgeschöpft werden und das Auslegungsergebnis maßgeblich von einem bereits in dieser Phase einbezogenen Verfassungsgrundsatz beeinflusst wird, ohne daß wirklich feststände, daß die Verfassung ein anderes Ergebnis nicht zuließe⁵. Vielfach wird eine solche vom „Lichte der Verfassung“ geprägte Interpretation schon deshalb nicht recht überzeugen, weil die herangezogenen Verfassungsbestimmungen und -grundsätze regelmäßig selbst der Konkretisierung durch nachrangiges Recht bedürfen und dem dabei bestehenden Spielraum des Gesetzgebers nur gewisse äußere

⁴ Vgl. Papier, DÖV 1986, 621 (622 f.).

⁵ Zur Unterscheidung zwischen einer „echten“ und einer „unechten“ verfassungskonformen Interpretation Weyreuther, DÖV 1982, 173 (178 f.).