

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1. Teil: Einleitung	17
A. Anlass und Ziel der Untersuchung	17
B. Methodisches Vorgehen	18
C. Denkmalrechtlicher Rahmen	19
I. Denkmalbegriff	19
1. Anknüpfungspunkte: Denkmalkategorien	19
2. Denkmalfähigkeit: Bedeutungskategorien	19
3. Denkmalwürdigkeit: Öffentliches Erhaltungsinteresse	20
a) Gesetzliche Aussagen: Öffentliches Interesse	20
b) Literatur und Rechtsprechung	20
aa) Öffentliches Erhaltungsinteresse als eigenständiges Tatbestandsmerkmal?	21
bb) Beurteilungsspielraum?	24
II. Zweistufigkeit im Denkmalrecht: Unterschutzstellung und Erlaubnis zur Veränderung	25
1. Unterschutzstellungsverfahren	25
2. Erlaubnisverfahren	26
3. Steuerliche Vergünstigungen und Zuschüsse	28
D. Eingrenzung der Untersuchung	31
2. Teil: Die Beschleunigungsdiskussion	33
A. Einführung: Schlanker Staat und Deregulierung	33
B. Entwicklungen und Motive	34
C. Systematik der Umsetzung	39
I. Gesetzgebung des Bundes	39
1. Einforderung zügiger Verfahren und Einsatz besonderer Verfahrensarten	39

2.	Unbeachtlichkeitsvorschriften bei Abwägungsmängeln	40
3.	Einschränkung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	40
4.	Einführung von Fristen	41
5.	Einführung neuer Handlungsformen	42
II.	Gesetzgebung der Länder	43
1.	Einforderung zügiger Verfahren	44
2.	Einführung von Fristen	44
3.	Einführung neuer Handlungsformen	44
a)	Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren	44
b)	Anzeigeverfahren	45
c)	Genehmigungsfreistellungsverfahren	45
4.	Privatisierung des Baugenehmigungsverfahrens	46
D.	Kritik an der Umsetzung und weitere Entwicklungstendenzen	47
I.	Rechtliche Bedenken	47
1.	Gesetzgebung des Bundes	47
2.	Gesetzgebung der Länder	50
II.	Praktische und rechtspolitische Bedenken	51
III.	Entwicklungstendenzen	53
E.	Vergleich mit dem Denkmalrecht	55
I.	Möglichkeit und Grenzen der Übertragung einzelner Beschleunigungsinstrumente auf das Denkmalrecht	55
II.	Rechtlicher Maßstab	58
3. Teil:	Die Auswirkungen der Beschleunigungsdiskussion auf das Denkmalrecht der Länder	60
A.	Überblick über das denkmalrechtliche Erlaubnisverfahren	60
I.	Das isolierte denkmalrechtliche Erlaubnisverfahren nach ursprünglicher Rechtslage	62
1.	Behördenaufbau: Übersicht über die Behörden und ihre Gliederung	62
2.	Die Denkmalfachbehörden	64
a)	Organisationsrechtliche Grundlage	64
b)	Aufgaben und Organisationsstruktur	72

c) Rechtsprechung zur Rolle der Fachbehörden	75
3. Der Ablauf des denkmalrechtlichen Verfahrens	76
a) Gesetzliche Aussagen	76
b) Untergesetzliche Aussagen	88
II. Die denkmalrechtliche Erlaubnis im Baugenehmigungsverfahren	90
1. Gesetzliche Aussagen	90
2. Untergesetzliche Aussagen	94
3. Bewertung	97
B. Ansatzpunkte für die Verfahrensbeschleunigung	97
I. Fristen für die Erlaubniserteilung	97
1. Fristarten	97
2. Gesetzliche Fristen	98
a) Fristen im Denkmalrecht	98
b) Fristen im Bauordnungsrecht	99
3. Untergesetzliche Fristen	102
4. Voraussetzungen und Rechtsfolgen	103
a) Voraussetzungen	103
b) Rechtsfolgen	104
II. Verfahrensbeteiligung der Fachbehörde	106
1. Gesetzesänderungen	107
a) Bayern	107
b) Sachsen	108
c) Niedersachsen	109
d) Baden-Württemberg	110
e) Sachsen-Anhalt	111
f) Thüringen	113
g) Brandenburg	114
h) Novellierungsbestrebungen	114
2. Verordnungsermächtigungen	116
3. Beschleunigende Verwaltungsvorschriften	118
a) Einvernehmensrichtlinien	118
aa) Praktisches Bedürfnis und Rechtsentwicklung	118
bb) Regelungsgehalt der Einvernehmensrichtlinien der Bundesländer	122
cc) Übergreifende Gemeinsamkeiten und Rechtsfolgen	128
b) Sonstige Richtlinien	129
4. Vertragliches und kooperatives Verwaltungshandeln	130
a) Verwaltungsvereinbarungen	130
b) Öffentlich-rechtliche Verträge	132
c) Denkmalpflegerunden	133

C.	Rechtliche Bewertung	133
I.	Die Behördenzusammenarbeit betreffende Gesetzesänderungen	133
1.	Internationales Recht: Verträge	133
2.	Bundesrecht	137
3.	Verfassungsrecht	138
a)	Rechtsstaatliches Bestimmtheitsgebot	138
b)	Rechtsstaatliches Effektivitätsgebot	139
c)	Denkmalschutz und -pflege in den Landesverfassungen	140
aa)	Befund	140
bb)	Vorgaben für die Behördenorganisation	142
4.	Rechtspolitische Bewertung	145
a)	Kritik an den Neuregelungen	145
b)	Eigene Stellungnahme	147
aa)	Gesetzgebungslehre: Vorbereitungsphase der Gesetzesentwürfe	147
bb)	Gesetzgebungslehre: Inhaltliche Kriterien	148
II.	Einvernehmensrichtlinien	150
1.	Einordnung	150
2.	Rechtliche Bewertung	155
a)	Formelle Rechtmäßigkeit	155
aa)	Zuständige Stelle	155
bb)	Veröffentlichung	155
b)	Materielle Rechtmäßigkeit	157
aa)	Landesverfassungsrecht: Geschriebene institutionelle Gesetzesvorbehalte	157
bb)	Allgemeiner Gesetzesvorbehalt	157
cc)	Vorrang des Gesetzes	159
c)	Rechtsfolgen	164
3.	Anwendungsprobleme	165
a)	Folgen für die Rechtmäßigkeit der denkmalrechtlichen Erlaubnis	165
aa)	Formelle Rechtmäßigkeit	165
bb)	Materielle Rechtmäßigkeit	165
b)	Prozessuales	166
III.	Vertragliches Verwaltungshandeln	168
1.	Verwaltungsvereinbarungen	168
2.	Öffentlich-rechtliche Verträge	168
IV.	Fristen und Fiktionen	170

D.	Praktische Bewertung	170
	I. Auswirkungen der die Behördenzusammenarbeit betreffenden Gesetzesänderungen	170
	II. Praktische Bedeutung der Einvernehmensrichtlinien	170
	III. Fristen und Fiktionen	171
E.	Zwischenergebnis	171
4. Teil:	Ökonomische Analyse	173
A.	Erkenntnismöglichkeiten einer ökonomischen Analyse des Denkmalrechts	173
B.	Ökonomische Analyse des Denkmalschutzes	174
	I. Der ökonomische Nutzen der Denkmalerhaltung	174
	1. Finanzielle Aspekte der Denkmalerhaltung	174
	2. Nicht-finanzielle Aspekte der Denkmalerhaltung	176
	II. Das öffentliche Erhaltungsinteresse als ökonomische Kategorie	179
	III. Die Bestimmung des öffentlichen Erhaltungsinteresse	180
	1. Ökonomischer Ansatz: Markt oder Paternalismus	180
	2. Denkmalpflege­theorie: Unabhängige Fachinstanz als denkmalpolitische Notwendigkeit	181
	a) Historische Entwicklung	181
	b) Heutige Anforderungen	182
	c) Vergleich mit Nachbarländern	183
	3. Die Rolle der Vollzugsbehörden bei der Bestimmung des öffentlichen Erhaltungsinteresses	185
C.	Ökonomisches Modell der Behördenzusammenarbeit im denkmal- rechtlichen Erlaubnisverfahren	185
	I. Grundstrukturen der Institutionenökonomik	185
	1. Homo-oeconomicus-Modell	185
	2. Definition des Begriffs der Institution	187
	3. Die Ansätze der Institutionenökonomik	189
	a) Ökonomische Analyse des Rechts	189
	b) Theorie institutionellen Wandels	190
	c) Neue Politische Ökonomie	191

d) Verfügungsrechte	193
e) Prinzipal-Agent-Problem	193
aa) Grundbegriffe	193
bb) Mittel zur Eindämmung der Agenturproblematik	195
(1) Auflösung von Zielkonflikten	195
(2) Reputationsmechanismen von Zielkonflikten	195
(3) Kontrolle durch Information	196
cc) Übertragung auf den öffentlichen Sektor	196
f) Transaktionskosten	197
aa) Grundbegriffe	197
bb) Mittel zur Senkung von Transaktionskosten	199
cc) Übertragung auf den öffentlichen Sektor	200
II. Die Anwendung der Institutionenökonomik auf das denkmalrechtliche Erlaubnisverfahren	202
1. Das Nutzenkalkül der am Denkmalschutz Beteiligten	202
a) Eigentümer	203
b) Untere Denkmalschutzbehörde	204
c) Fachbehörde	205
d) Dissensbehörde	206
e) Private Sachverständige	207
2. Der denkmalrechtliche Verfahrensablauf in der institutionenökonomischen Analyse	208
a) Einführung	208
b) Ausgangspunkt: Die Analyse der Benehmensherstellung nach § 21 Abs. 4 DschG N-W	208
aa) Prinzipal-Agent-Beziehungen in der denkmalrechtlichen Entscheidung	208
bb) Transaktionskostenprobleme in der denkmalrechtlichen Entscheidung	210
c) Erweiterung und Übertragung auf andere Modelle der Behördenzusammenarbeit	212
aa) Einbeziehung des Eigentümers	213
bb) Andere Modelle der Behördenzusammenarbeit	215
(1) Alleinentscheidung der Vollzugsbehörde	215
(2) Mitentscheidung der Fachbehörde durch Einvernehmen mit zwingender Dissensentscheidung	217
(3) Mitentscheidung der Fachbehörde und Delegation bestimmter Maßnahmen an die Vollzugsbehörde oder an private Sachverständige	218
(4) Mitentscheidung der Fachbehörde durch Benehmen mit fakultativer Dissensentscheidung	220
d) Die Änderungsresistenz denkmalrechtlicher Normen	221

III. Zwischenergebnis	224
5. Teil: Empirische Analyse	225
A. Rechtspolitische Notwendigkeit, gewählte Methode	225
B. Überblick über den vorhandenen Datenbestand	226
I. Vorbemerkung	226
II. Die Daten im einzelnen	227
C. Auswertung	244
I. Bezüge zur Beschleunigungsdiskussion	244
II. Ländervergleich	246
III. Bezüge zur Neuen Institutionenökonomik	247
1. Prinzipal-Agent-Problematik	247
2. Transaktionskostentheorie	249
6. Teil: Zusammenfassung in Thesen und Gesetzgebungsvorschlag	252
Anhang 1: Organisationsschema Landesdenkmalamt Baden-Württemberg	261
Anhang 2: Aufgaben und Befugnisse der Fachbehörden	263
Anhang 3: Einvernehmensrichtlinie Brandenburg	273
Anhang 4: Einvernehmensrichtlinie Sachsen	275
Anhang 5: Einvernehmensrichtlinie Schleswig-Holstein	279
Anhang 6: Vereinbarung des Landesamtes für Denkmalpflege Hessen mit der Landeshauptstadt Wiesbaden	281
Stichwortverzeichnis	285
Literaturverzeichnis	289