

Monika Oberhansberg

Die Ministeranrufung nach  
§ 21 Abs. 4 S. 3 DSchG NW



**PETER LANG**  
Europäischer Verlag der Wissenschaften

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	17
<b>Einleitung</b> .....	19
<b>Erster Teil</b>	
<b>Die Ministeranrufung im gesetzlichen Kontext</b>	
A. Die Situation in Nordrhein-Westfalen.....	23
I. Grundbegriffe und Ausgangspositionen.....	23
1. Denkmalbegriff.....	23
a) Allgemeine Fragen.....	23
b) Zeitliche Grenze.....	24
c) Kriterien zur Bestimmung der Denkmaleigenschaft.....	27
aa) Körperlichkeit.....	27
bb) Erhaltung und Nutzung.....	28
cc) Öffentliches Interesse.....	28
(1) Das Merkmal der Bedeutung.....	29
(a) Bedeutend für die Geschichte des Menschen.....	29
(b) Bedeutend für Städte und Siedlungen.....	29
(c) Bedeutend für die Entwicklung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse.....	30
(2) Kumulativ vorliegende Erhaltungs- und Nutzungsgründe.....	30
(a) Künstlerische Gründe.....	31
(b) Wissenschaftliche Gründe.....	31
(c) Volkskundliche Gründe.....	31
(d) Städtebauliche Gründe.....	32
2. Denkmalarten.....	32
a) Baudenkmäler.....	32
b) Denkmalbereiche.....	33
c) Bewegliche Denkmäler.....	34
d) Bodendenkmäler.....	34
3. Zweistufigkeit des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzes.....	35
4. Pflichten und Maßnahmen nach dem DSchG NW.....	35
a) Unterschutzstellung gemäß § 3 und § 5 DSchG NW.....	36
b) Maßnahmen zur Erhaltung gemäß § 7 DSchG NW.....	37
c) Maßnahmen zur Nutzung gemäß § 8 DSchG NW.....	38
d) Genehmigung nach § 9 DSchG NW.....	38
e) Sonderregelungen für Bodendenkmäler.....	40
II. Beteiligte Behörden, Aufgabenzuweisungen und Verfahren in Nordrhein-Westfalen.....	41
1. Beteiligte Behörden.....	41

a)	Denkmalbehörden gemäß § 20 DSchG NW.....	41
aa)	Oberste Denkmalbehörde .....	41
bb)	Obere Denkmalbehörde .....	42
(1)	Regierungspräsidenten .....	43
(2)	Landräte.....	43
cc)	Untere Denkmalbehörde.....	44
(1)	Denkmalschutz als kommunale Aufgabe? .....	45
(a)	Situation in den anderen Bundesländern .....	45
(b)	Denkmalschutz als kommunale Aufgabe in Nordrhein-Westfalen .....	47
(2)	Zuständigkeitszuweisung innerhalb der Kommune .....	49
b)	Landschaftsverbände .....	50
aa)	Der Landschaftsverband als Aufgabenträger.....	50
bb)	Zuständigkeitszuweisungen innerhalb des Landschaftsverbandes .....	50
2.	Aufgabenzuweisung in Nordrhein-Westfalen.....	51
a)	Abgrenzung zwischen Denkmalschutz und Denkmalpflege .....	51
b)	Zuständigkeiten für Maßnahmen des „Denkmalschutzes im engeren Sinne“ .....	52
c)	Zuständigkeiten für die Denkmalpflege .....	53
aa)	Zuständigkeit der Gemeinden .....	54
bb)	Zuständigkeit der Kreise.....	54
cc)	Zuständigkeit der Landschaftsverbände .....	54
(1)	Gründe für die doppelte Zuständigkeit in der Denkmalpflege .....	54
(2)	Aufgabentrias: Beratung, Unterstützung, Mitwirkung.....	55
3.	Zusammenarbeit zwischen Denkmalbehörde und Denkmalpflegeamt gemäß § 21 Abs. 4 S. 1 DSchG NW .....	55
a)	Rechtsnatur und Bindungswirkung des Benehmens.....	56
b)	Gesetzesentstehung.....	57
c)	Ratio der Benehmensherstellung .....	58
d)	Anwendungsbereich der Vorschrift .....	58
aa)	Maßnahmenkatalog.....	58
bb)	Pflicht zur Benehmensherstellung aus anderen Vorschriften .....	60
e)	Zuständigkeit für die Benehmensherstellung innerhalb des Landschaftsverbandes .....	61
f)	Fristenregelung und gesetzliche Fiktion .....	61
4.	Ministeranrufung gemäß § 21 Abs. 4 S. 3 DSchG NW .....	64
a)	Voraussetzungen der Anrufung .....	64
b)	Wirkungen der Anrufung.....	65
c)	Privilegierung des Landschaftsverbandes.....	65
d)	Behördeninterne Zuständigkeit für die Anrufung.....	66

e)	Rechtsnatur der Ministerentscheidung.....	67
aa)	Darstellung der vertretenen Ansichten .....	68
bb)	Stellungnahme .....	69
f)	Mehrwert der Ministerentscheidung .....	71
g)	Anwendungsbereich der Vorschrift .....	71
aa)	Maßnahmenkatalog.....	71
bb)	Anwendbarkeit im konzentrierten Verfahren .....	72
(1)	§ 9 Abs. 3 DSchG NW als Konzentrationsvorschrift.....	72
(2)	Folgen der Konzentrationswirkung .....	73
(a)	„Theorie der Zuständigkeitskonzentration“ .....	74
(b)	„Theorie der Verfahrenskonzentration“ .....	74
(c)	„Theorie der funktionellen Gleichwertigkeit“ .....	75
(d)	Denkmalrechtlich geprägte Ansicht .....	76
(e)	Stellungnahme .....	76
(3)	Übertragung auf das denkmalschutzrechtliche Verfahren .....	79
(a)	Planfeststellung .....	79
(b)	Immissionsschutzrechtliche Genehmigung.....	81
(c)	Baugenehmigung .....	82
5.	Fehlerfolgen und Rechtsschutz .....	82
B.	Behördenstruktur und Mitwirkung in den anderen Bundesländern .....	85
I.	Beteiligungsmodelle in den anderen Bundesländern .....	85
1.	Baden-Württemberg.....	85
2.	Bayern .....	86
3.	Berlin.....	88
4.	Brandenburg.....	90
5.	Bremen.....	92
6.	Hamburg .....	93
7.	Hessen .....	93
8.	Mecklenburg-Vorpommern .....	94
9.	Niedersachsen .....	95
10.	Rheinland-Pfalz.....	96
11.	Saarland.....	96
12.	Sachsen .....	97
13.	Sachsen-Anhalt .....	98
14.	Schleswig-Holstein .....	99
15.	Thüringen.....	100
II.	Bewertung .....	101

## Zweiter Teil

### Ministeranrufung als Instrument der Verfahrensorganisation -

#### Empirische Untersuchung

A. Methodisches Vorgehen: Gang der empirischen Untersuchung .....	103
I. Vollerhebung .....	104
II. Stichprobenauswahl .....	104
1. Methodisches Vorgehen zur Erzielung einer Stichprobe .....	105
2. Methodische Vorgehensweise in der vorliegenden Arbeit .....	106
3. Repräsentativität der Stichprobe .....	108
B. Überblick über die in der Vollerhebung gewonnenen Fakten .....	109
I. Zeitlicher Verlauf der Gesamtverfahren .....	109
II. Aufteilung nach Landschaftsverband .....	111
III. Aufteilung nach Bezirksregierung .....	114
IV. Aufteilung nach Entscheidungsart .....	115
V. Aufteilung nach Denkmaltyp .....	119
VI. Aufteilung nach Denkmalträgern .....	127
C. Die Ministeranrufung als Instrument der Konfliktbewältigung .....	131
I. Theoretische Grundlegung .....	131
1. Das Vorliegen eines Konflikts: Definitionsansätze .....	131
2. Möglichkeiten der Beendigung eines Konflikts .....	133
a) Konfliktbeendigung durch Rückzug .....	133
b) Konfliktbeendigung durch Entscheidung eines Dritten .....	133
c) Konfliktbeendigung durch Verhandlungslösung .....	134
aa) Beschaffenheit des Konflikts zur Erzielung einer Verhandlungslösung .....	134
bb) Formen außergerichtlichen Konfliktmanagements .....	135
(1) Verhandlung ohne Unterstützung .....	135
(2) Mediation .....	136
(3) Schlichtungs- und Schiedsverfahren .....	139
cc) Verhandlungsstrukturen .....	140
(1) Verhandlungsperspektiven: Macht, Recht und/ oder Interesse .....	140
(2) Faktoren bei Verhandlungen auf der Basis von Interessen .....	141
(a) Die Verhandlungsstrategie: kooperatives oder kompetitives Verhalten .....	141
(b) Hindernisse auf dem Weg zu einer kooperativen Strategie .....	143
(aa) Die Erkenntnis am Anfang .....	143
(bb) Wahrnehmungs- und Bewertungsbarrieren .....	143

(cc) Gefangenen- oder Verhandlungsdilemma .....	144
II. Empirische Auswertung vor dem Hintergrund des Konfliktbewältigungsansatzes .....	147
1. Der Konflikt in der denkmalrechtlich-entscheidenden Entscheidung.....	147
2. Eine erste Erkenntnis: Die Flexibilität des ministeriellen Verhaltens.....	148
3. Genutzte Konfliktbeendigungsalternativen in der denkmalrechtlichen Entscheidung .....	148
a) Konfliktbeendigung durch Rückzug.....	149
b) Konfliktbeendigung durch Entscheidung eines Dritten.....	150
c) Konfliktbeendigung durch Verhandlung .....	154
aa) Beschaffenheit des denkmalrechtlich-entscheidenden Konflikts ...	154
bb) Verhandlungsformen .....	156
(1) „Negotiation“ im denkmalrechtlich-entscheidenden Verfahren ..	156
(a) Kategorienbildung .....	156
(b) Gründe für das Scheitern von Verhandlungen ohne das Ministerium .....	160
(c) Gründe für den (Teil-) Erfolg von Verhandlungen ohne das Ministerium .....	162
(2) Verhandlung unter Einschaltung eines Dritten - Minister als Konfliktmittler.....	162
(a) Einordnung der Rolle des Ministers in diesen Zusammenhang .....	163
(aa) Der Minister als Mediator.....	163
(bb) Der Minister als Schiedsrichter oder Schlichter.....	164
(cc) Der Minister als Konfliktmittler sui generis.....	164
(b) Kategorien bei der Einschaltung des Ministers in die Verhandlungen .....	165
(c) Gründe für den Erfolg der ministeriellen Konfliktmittlung.....	170
(d) Gründe für das Scheitern der ministeriellen Konfliktmittlung.....	172
4. Zusammenfassung der Kategorien.....	174
D. Die Ministeranrufung als Steuerungsinstrument – Steuerungsimpulse im denkmalrechtlichen Verfahren.....	177
I. Theoretische Grundlegung .....	177
1. Der sozialwissenschaftliche Steuerungsbegriff.....	178
a) Voraussetzungen der Steuerung.....	178
b) Komponenten des Steuerungswissens .....	180
2. Steuerungsarten .....	181
a) Rechtliche Steuerungsinstrumente.....	182

aa)	Formen rechtlicher Steuerungsinstrumente .....	182
bb)	Defizite rechtlicher Steuerungsinstrumente.....	183
b)	Nicht-rechtliche Steuerungsinstrumente.....	185
aa)	Anreizsteuerung.....	186
bb)	Steuerung durch Organisation und Verfahren .....	188
II.	Steuerungsinstrumente im denkmalrechtlichen Verfahren .....	190
1.	Steuerungsinstrumente im Denkmalschutzgesetz.....	190
a)	Rechtliche Steuerungsinstrumente im DSchG NW .....	191
aa)	Gebote und Erlaubnisvorbehalte.....	191
bb)	Steuerungsziele rechtlicher Steuerungsinstrumente .....	192
b)	Nicht-rechtliche Steuerungsinstrumente im DSchG NW .....	193
aa)	§§ 20, 22 DSchG NW als Instrumente der Steuerung durch Organisation .....	193
bb)	Die Benehmensherstellung als Instrument der Steuerung durch Verfahren.....	194
cc)	Die Ministeranrufung als Instrument der Anreizsteuerung.....	195
(1)	Der Gesetzgeber als Steuerungssubjekt .....	195
(2)	Der Landschaftsverband als Steuerungssubjekt .....	197
dd)	Die Ministerentscheidung als Instrument der Steuerung durch Verfahren.....	198
2.	Steuerungselemente in der denkmalschutzrechtlichen Praxis .....	199
a)	Das Ministerium als Steuerungssubjekt.....	199
b)	Der Landschaftsverband als Steuerungssubjekt .....	204
3.	Zusammenfassung der Kategorien.....	206
E.	Die denkmalschutzrechtliche Entscheidung in der institutionenökonomischen Analyse.....	207
I.	Theoretische Grundlegung .....	209
1.	Begriffsbestimmungen.....	209
a)	Institutionen .....	209
b)	Das Modell des „homo oeconomicus“.....	211
aa)	Abgrenzungsfunktion des Modells.....	211
bb)	Prinzipien des Modells .....	211
cc)	Anwendung des Modells im Öffentlichen Recht.....	213
2.	Die drei wesentlichen Ansätze der Neuen Institutionenökonomik...214	
a)	Verfügungsrechtsansatz („Property-Rights-Theorie“) .....	215
b)	Prinzipal-Agent-Ansatz .....	215
aa)	Informationsasymmetrien als Ausgangsproblem .....	215
bb)	Weitere Wege zur Eindämmung der Prinzipal-Agent-Problematik.....	218
(1)	Auflösung von Zielkonflikten .....	218

(2)	Reputationsmechanismen.....	219
cc)	Prinzipal-Agent-Problematik im Öffentlichen Sektor.....	221
c)	Transaktionskostenansatz.....	222
aa)	Transaktionen und Transaktionskosten.....	223
(1)	Definitionsansätze.....	223
(2)	Beeinflussungskosten als besondere Form der Transaktionskosten.....	224
bb)	Minimierung von Transaktionskosten.....	224
(1)	Eigenschaften einer Transaktion und die optimale Organisationsform.....	225
(a)	Unsicherheit.....	225
(b)	Spezifität.....	225
(c)	Häufigkeit.....	227
(2)	Reputationsmechanismen.....	227
II.	Empirische Auswertung und institutionenökonomische Analyse.....	228
1.	Das denkmalrechtliche Verfahren vor dem Hintergrund des Prinzipal-Agent-Ansatzes.....	228
a)	Prinzipal-Agent-Beziehungen in der denkmalschutzrechtlichen Entscheidung.....	228
aa)	Untere Denkmalbehörde als Prinzipal und Denkmalpflegeamt als Agent.....	228
bb)	Denkmalpflegeamt als Prinzipal und Untere Denkmalbehörde als Agent.....	229
cc)	Denkmalpflegeamt als Prinzipal und Ministerium als Agent.....	229
dd)	Ministerium als Prinzipal und Denkmalpflegeamt bzw. Denkmalbehörde als Agent.....	230
b)	Prinzipal-Agent-Probleme in der denkmalschutzrechtlichen Entscheidung.....	231
aa)	Zieldivergenzen in der denkmalschutzrechtlichen Entscheidung.....	231
bb)	Auswirkung von Informationsasymmetrien.....	232
(1)	Auswirkung von Informationsasymmetrien vor der Beziehung.....	232
(2)	Auswirkung von Informationsasymmetrien während der Beziehung.....	233
(a)	Untere Denkmalbehörde als Prinzipal und Denkmalpflegeamt als Agent.....	233
(b)	Denkmalpflegeamt als Prinzipal und Untere Denkmalbehörde als Agent.....	233
(c)	Denkmalpflegeamt als Prinzipal und Ministerium als Agent.....	235

(d)	Ministerium als Prinzipal und Denkmalpflegeamt als Agent .....	236
(e)	Ministerium als Prinzipal und Untere Denkmalbehörde als Agent .....	238
cc)	Mittel zur Eindämmung der Prinzipal-Agent- Problematik in der denkmalrechtlichen Entscheidung .....	238
(1)	Multilaterale Anhörung und Anzeigepflicht als Überwachungsmaßnahmen .....	239
(2)	Auflösung von Zieldivergenzen .....	240
(3)	Reputationsmechanismen .....	240
2.	Das denkmalrechtliche Verfahren vor dem Hintergrund des Transaktionskostenansatzes .....	242
a)	Behördenaufbau als Transaktionskostenproblem .....	243
b)	Benehmensherstellung als Transaktionskostenproblem .....	244
aa)	Änderung der Organisationsform zur Minimierung von Transaktionskosten .....	244
bb)	Vermeidungsstrategien .....	247
c)	Ministeranrufung als Transaktionskostenproblem.....	248
aa)	Ministeranrufung als Transaktionskostenproblem für den Landschaftsverband.....	249
bb)	Ministeranrufung als Transaktionskostenproblem für die Gemeinde .....	253
cc)	Ministeranrufung als Beeinflussungskostenproblem.....	254

## **Dritter Teil**

### **Zusammenfassung und Übertragbarkeit des Modells**

A.	Zusammenfassung .....	257
B.	Übertragbarkeit des Modells .....	258

### **Zusammenfassung in Leitsätzen**.....261

### **Literaturverzeichnis** .....271

### **Übersicht über die ausgewerteten Stichprobenfälle**.....291