

# Dieter Herter: Zum neuen Denkmalschutzgesetz – Ein Überblick

Seit dem 1. Januar 1972 besitzt das Land Baden-Württemberg zur Wahrnehmung der Aufgaben des Denkmalschutzes eine wirksame Rechtsgrundlage: Das Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale, ein Denkmalschutzgesetz, das den heutigen Anforderungen gerecht wird. Der Gesetzestext ist in vollem Wortlaut diesem Heft der „Denkmalpflege in Baden-Württemberg“ als lose Beilage angeschlossen, damit er vom Leser unmittelbar mit den nachfolgenden Erläuterungen zu seiner Bedeutung und zu seinem Inhalt verglichen werden kann.

---

## Zur Entstehung des Gesetzes

Die Regierung unseres Bundeslandes hat dem Landtag bereits im Jahre 1962 den Entwurf für ein Denkmalschutzgesetz zugeleitet. Er drang nicht durch, brachte aber die Entwicklung zum jetzt vorliegenden Gesetzeswerk in Gang. Im März 1964, kurz vor dem Ende der damaligen Legislaturperiode, gab der Landtag dem Kultusministerium den Auftrag, zu den besonders umstrittenen Bestimmungen des Entwurfs über die Behandlung kirchlicher Kulturdenkmale ein Rechtsgutachten einzuholen. Dieses Gutachten, das mittlerweile auch in Buchform erschien<sup>1)</sup>, wurde im November 1966 erstattet. Am 30. Juni 1970 leitete dann die Landesregierung dem Landtag erneut einen Gesetzentwurf zu, nachdem kurz zuvor die FDP/DVP-Fraktion ihrerseits einen Initiativ-Gesetzentwurf vorgelegt hatte. Der Regierungsentwurf, der eine weitgehend überarbeitete Neufassung des vorausgegangenen Entwurfs von 1962 war und insbesondere die zwischenzeitlich – auch auf internationaler Ebene – eingetretene Entwicklung des Denkmalschutzrechts berücksichtigte, lag den anschließenden Beratungen und dem Gesetzesbeschluß des Landtags im wesentlichen zugrunde. Der Entwurf der FDP/DVP-Fraktion, der bei fast gleichem Inhalt wichtige Unterschiede vor allem bei der Behördenorganisation und bei den Bestimmungen zur Behandlung der kircheneigenen Kulturdenkmale aufzuweisen hatte, braucht in diesem Zusammenhang nicht näher erörtert werden. Es bleibt indessen zu sagen, daß die Schaffung eines Landesdenkmalamtes zu den prononcierten Forderungen dieses Entwurfs gehörte.

Am 6. Mai 1971 verabschiedete der Landtag von Baden-Württemberg das Denkmalschutzgesetz; am 25. Mai 1971 wurde es im Gesetzblatt [S. 209] verkündet; am 1. Januar 1972 trat es in Kraft.

## Die Bedeutung des Gesetzes

„Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen öffentlichen Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden.“ So lautet Artikel 86 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Um den damit gestellten Auftrag zu erfüllen, hat die öffentliche Verwaltung mit dem neuen Denkmalschutzgesetz jetzt die erforderlichen rechtlichen Mittel in Händen.

Die Schaffung eines solchen Gesetzes war notwendig und dringlich zum einen, weil unser Land ungewöhnlich reich an bedeutenden Kulturdenkmälern ist. Zum anderen aber zeigte sich das Denkmalschutzrecht in den meisten Landesteilen uneinheitlich und dazuhin unzureichend geregelt. Lediglich im Regierungsbezirk Südbaden gab es mit dem am 12. Juli 1949 erlassenen badischen „Landesgesetz zum Schutze der Kulturdenkmale – Denkmalschutzgesetz –“ eine nach zeitgemäßen Gesichtspunkten konzipierte rechtliche Handhabe, mit der sich das frühere Land Baden ein großes Verdienst erworben hat. In den anderen Landesteilen dagegen war die rechtliche Regelung bruchstückhaft. Artikel 97 der württembergischen Bauordnung z. B. bezog sich nur auf Baudenkmale, so daß im württembergischen Landesteil, sieht man von den ehemals preußischen Gebieten ab, die Bodendenkmale praktisch schutzlos blieben und ihre Erhaltung auf die Einsicht und den guten Willen Einzelner angewiesen war. Hier wirksame und landeseinheitliche Abhilfe zu schaffen, macht u. a. die Bedeutung des neuen Gesetzes aus.

## Zum Inhalt des Gesetzes

Die folgenden Ausführungen können und wollen nur einen gedrängten Überblick über den Gesetzesinhalt geben<sup>2)</sup>. Es sei insbesondere darauf verzichtet, spezielle und besonders brennende Einzelfragen des Denkmalschutzrechtes schon bei dieser Gelegenheit ausführlich zu beleuchten. Dies soll späteren Beiträgen in dieser Zeitschrift vorbehalten bleiben.

---

<sup>1)</sup> Martin Heckel: Staat, Kirche, Kunst; Rechtsfragen kirchlicher Kulturdenkmäler. Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 22. XX/277 Seiten. Tübingen 1968.

<sup>2)</sup> Ein ausführlicher Kommentar zum Denkmalschutzgesetz liegt vor mit der Arbeit von Hans Dörge: Das Recht der Denkmalpflege in Baden-Württemberg. 224 Seiten. Stuttgart 1971.

## I. Denkmalschutz und Denkmalpflege

Nach Artikel 58 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg kann niemand zu einer Handlung, Unterlassung oder Duldung gezwungen werden, wenn nicht ein Gesetz oder eine auf Gesetz beruhende Bestimmung dies verlangt oder zuläßt. Entsprechend diesem sogenannten „Vorbehalt des Gesetzes“ beschränkt sich das Denkmalschutzgesetz auf die Regelung des Denkmalschutzes, d. h. auf den Bereich der „Eingriffsverwaltung“ (auch: „obrigkeitliche“ Verwaltung). Die Denkmalpflege im engeren Sinne, d. h. die pflegende („schlicht-hoheitliche“) Verwaltung, bedarf keiner gesetzlichen Regelung und wird daher vom Denkmalschutzgesetz in § 1 Abs. 1 nur kurz erwähnt.

Zur Denkmalpflege i. e. S. gehören insbesondere die Information und Beratung der Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmälern sowie die Leistung von Geldzuwendungen (sogenannten Zuschüssen) zu den Kosten, die durch Pflege und Erhaltung von Kulturdenkmälern entstehen. Beide Bereiche – Denkmalschutz und Denkmalpflege i. e. S. – werden unter dem Oberbegriff „Denkmalpflege im weiteren Sinne“ zusammengefaßt. Im Vordergrund der staatlichen Denkmalpflege i. w. S. wird auch künftighin die Denkmalpflege i. e. S. stehen. Der Denkmalschutz mit seinen obrigkeitlichen Eingriffsmöglichkeiten wird in aller Regel das Mittel bleiben, zu dem gegriffen wird, wenn gleichsam „die Stricke der Denkmalpflege i. e. S. reißen“.

## II. Der Kulturdenkmalbegriff

Nach § 2 DSchG sind Kulturdenkmale „Sachen, Sachgesamtheiten und Teile von Sachen, an deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht“. Mit dieser Definition knüpft das Denkmalschutzgesetz an den Begriff „Sache“ an, wie er vom BGB gebraucht wird („körperlicher Gegenstand“, vgl. § 90 BGB). Es können also nur körperliche Gegenstände Kulturdenkmale sein. Die Begriffsbestimmung macht überdies klar, daß das Wort „Kulturdenkmal“ keinesfalls nur auf Gegenstände von besonderer Schönheit oder künstlerischem Rang zu beziehen ist. Es schließt vielmehr Bau-, Kunst- und Bodendenkmale ein, gleichgültig, ob diese ortsfest-gebunden, also unbeweglich, oder beweglich sind. Auch spielt es keine Rolle, ob solche Denkmale von Menschenhand geschaffen wurden oder das Produkt der Natur sind. Dem Begriff „Kulturdenkmal“ ist also ein umfassender Sinngehalt beigemessen worden, und daraus ergibt sich, daß das Denkmalschutzgesetz auch im Rahmen des staatlichen Bildungsauftrages gesehen werden muß. In dieser Hinsicht genüge es, daran zu erinnern, daß eine ganze Reihe von wissenschaftlichen Disziplinen ihre Aufgaben ausschließlich oder zu großen Teilen erfüllen an Hand des Materials, das die vom Gesetz geschützten Kulturdenkmale bieten. Hingewiesen sei insbesondere auf die Kunstwissenschaften, aber auch auf die allgemeine Geschichte, die Anthropologie u. a.

Auch heimatgeschichtliche Gründe können ein öffentliches Interesse an der Erhaltung von Gegenständen begründen, z. B. wenn solche Gegenstände für eine bestimmte Landschaft besondere Gefühls- oder Erinne-

rungswerte besitzen. Daraus ergibt sich, daß „heimatgeschichtlich“ zu unterscheiden ist von den Begriffen „landes- oder ortsgeschichtlich“ (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 2; § 12 Abs. 2 Buchst. d DSchG).

Vom Gesetz erfaßt werden diese Gegenstände freilich nur, wenn an ihrer „Erhaltung... ein öffentliches Interesse besteht“. So braucht z. B. für die massenhaft vorkommenden versteinerten Ammoniten ungeachtet ihrer erd- und tiergeschichtlichen Aussagekraft keine generelle Erhaltungspflicht statuiert zu werden. Sie sind also im allgemeinen keine Kulturdenkmale, während z. B. seltene Versteinerungen von Pflanzen oder Tieren ebenso unter diesen Begriff fallen wie etwa die Überreste vom Skelett vorzeitlicher Tiere.

Die Eigenschaft von Kulturdenkmälern ist demnach gegeben bei Bauwerken, Schöpfungen der Schönen Künste, des Kunsthandwerks und der Technik, bei Bodentalerümern, bei Urkunden, Handschriften und anderem Schriftgut – immer unter der Voraussetzung allerdings, daß sie durch ihren wissenschaftlichen Wert, künstlerischen Rang oder ihre heimatgeschichtliche Aussage ein mehr als nur beiläufiges, eben ein öffentliches Interesse für ihre Erhaltung beanspruchen.

Wenn nur ein bestimmter Teil einer Sache im Sinne des Gesetzes schützenswert ist (z. B. ein einzelner Raum in einem Gebäude), ist nur dieser Sachteil Kulturdenkmal. Andererseits kann eine aus mehreren Einzelobjekten sich bildende Sachgesamtheit ein schützenswertes Kulturdenkmal sein (z. B. eine Gebäudegruppe, eine Kunstsammlung oder ein Archiv).

Unter den Schutz des Gesetzes fällt auch das Zubehör, sofern dieses mit der Hauptsache eine Einheit von Denkmalwert bildet (§ 2 Abs. 2 DSchG), so etwa Buch und Buchhülle, Kirchengebäude und Altar. Und schließlich sind in den Schutz des Gesetzes einbezogen die Umgebung eines Kulturdenkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von Bedeutung ist, und Gesamtanlagen (§ 2 Abs. 3 DSchG; vgl. auch unten zu § 15 Abs. 3 und § 19 DSchG).

## III. Organisation

In § 3 DSchG wird die Organisation der mit dem Denkmalschutz betrauten Behörden festgelegt. Hier steht auf der einen Seite der Instanzenzug der Verwaltungsbehörden. Ihm gehören zu:

- das Kultusministerium als oberste Denkmalschutzbehörde,
- die Regierungspräsidien als höhere Denkmalschutzbehörden und
- die unteren Verwaltungsbehörden als untere Denkmalschutzbehörden.

Dabei haben als untere Denkmalschutzbehörden zu gelten die Landratsämter und die Stadtkreise, nicht aber, wie sich aus § 35 DSchG ergibt, die Großen Kreisstädte.

Auf der anderen, der fachbezogenen (konservatorischen) Seite ist dem Kultusministerium nur eine Instanz nachgeordnet, das Landesdenkmalamt. Als Landesoberbehörde hat es seinen Sitz in Stuttgart. Aus Gründen der Arbeitsrationalisierung und -wirksam-



keit wurden in Freiburg, Karlsruhe und Tübingen Außenstellen eingerichtet, die für die denkmalpflegerischen Belange in den Regierungsbezirken Südbaden, Nordbaden und Südwürttemberg-Hohenzollern zuständig sind; der Regierungsbezirk Nordwürttemberg wird von der Zentralstelle in Stuttgart betreut.

Die bisher selbständigen Staatlichen Ämter für Denkmalpflege in Freiburg (mit Staatlichem Amt für Ur- und Frühgeschichte und Badischer Landesstelle für Volkskunde), Karlsruhe, Stuttgart (mit Württembergischer Landesstelle für Volkskunde) und Tübingen wurden also zu einer Behörde zusammengeschlossen. Die dadurch erreichbaren Vorteile liegen auf der Hand. Insbesondere läßt sich die Denkmalpflegearbeit nach landeseinheitlichen Grundsätzen ausrichten und koordinieren. Schwerpunkte und Prioritäten sind leichter zu setzen und effizienter zu betreuen, da sich die Konservatoren nun entsprechend ihren speziellen Kenntnissen allenthalben im Lande einsetzen lassen. Die für Zuschußzwecke vom Land bereitgestellten Geldmittel können nun unter vereinheitlichten fachlichen Gesichtspunkten eingesetzt werden. Die Publikationen, mit denen die staatliche Denkmalpflege der Öffentlichkeit Rechenschaft über ihr wissenschaftliches Tun gibt, lassen sich zusammenfassen und zu einem Spiegel der Denkmalpflege des gesamten Landes machen.

Das Zusammenwirken der genannten Denkmalschutzbehörden läßt sich mit einigen Strichen skizzenhaft umreißen: Grundsätzlich zuständig sind die unteren Denkmalschutzbehörden (§ 7 Abs. 4 DSchG), also die Landratsämter und die Stadtkreise. Sie haben das Einvernehmen mit dem Landesdenkmalamt herbeizuführen, können also nicht ohne dessen Mitwirkung oder gegen seine Auffassung entscheiden. Ist kein Einvernehmen zu erreichen, fällt die Entscheidung der höheren Denkmalschutzbehörde, also dem Regierungspräsidium zu (§ 3 Abs. 2 DSchG). Bei diesem liegt die Entscheidungsbefugnis in jedem Falle dann, wenn der anstehende Einzelfall einen Stadt- oder Landkreis oder eine Große Kreisstadt betrifft (§ 7 Abs. 5 DSchG).

In Angelegenheiten der Denkmalpflege i. e. S. wurde durch Verwaltungserlaß festgestellt, daß in erster Linie – und nach Maßgabe einer hier nicht näher darzustellenden Beteiligung auch der Regierungspräsidien – das Landesdenkmalamt zuständig ist. Dieses hat im übrigen den ganzen Bereich, den der Begriff Kulturdenkmal im Sinne des Gesetzes absteckt, in fachlich-konservatorischen Fragen zu betreuen. Sofern ihm für spezielle Fragen keine eigenen Fachleute zur Verfügung stehen (z. B. in Sachen der Naturkunde-Museen, der Bibliotheken oder der Archive), bedient es sich dazu der sachverständigen Stellungnahme der betreffenden Stellen. Dem Landesdenkmalamt kommt also eine die fachlichen Belange koordinierende Funktion zu.

Bei Gefahr im Verzug kann das Landesdenkmalamt (oder die Polizei) die zur Abwendung der Gefährdung erforderlichen vorläufigen Maßnahmen veranlassen und insoweit über seine eigentliche (fachlich-konservatorische) Zuständigkeit hinausgehen. In diesem Falle sind jedoch die nach dem Gesetz zuständigen Denkmalschutzbehörden unverzüglich zu unterrichten (§ 7 Abs. 4 DSchG).

Die Gemeinden wirken am Schutz und an der Pflege der Kulturdenkmale im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit mit (§ 1 Abs. 2 DSchG). Durch diese Bestimmung konkretisiert das Denkmalschutzgesetz auch den oben bereits erwähnten Artikel 86 der Landesverfassung, der die Gemeinden als Mitträger von Denkmalschutz und Denkmalpflege nennt. Für die Denkmalpflege von Bedeutung ist dabei, daß die Gemeinden nicht nur hinsichtlich einer finanziellen Mitwirkung angesprochen, sondern auch zur Leistung von Diensten u. ä. verpflichtet sind (vgl. z. B. die den Gemeinden in Beziehung auf Funde obliegenden Verpflichtungen – § 20 DSchG –). Dort, wo die Belange der Gemeinden in starkem Maße berührt sind, ist eine besondere Form der Mitwirkung vorgesehen (vgl. z. B. § 19 DSchG).

Nach § 4 DSchG wird bei jedem der vier Regierungspräsidien ein *Denkmalrat* gebildet. Er soll von den Regierungspräsidien bei allen Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung gehört werden, hat allerdings nur beratende Funktionen und kann nicht (wie bisher nach württembergischem Recht) selbst Entscheidungen treffen. Um den Beschlüssen des Denkmalrates ein vielseitig fundiertes Gewicht zu geben, rekrutieren sich seine Mitglieder aus den Reihen sowohl der mit Denkmalfragen vertrauten Sachverständigen als auch der von den Bestimmungen des Gesetzes betroffenen verschiedenen Interessengruppen (z. B. Kirchen, Denkmaleigentümer).

Besonderes Gewicht für die Aufgaben der Denkmalpflege kommt den ehrenamtlichen Mitarbeitern zu. Da die staatliche Denkmalpflege mit ihrem vergleichsweise geringen Personalbestand nicht allgegenwärtig sein kann, muß sie zur möglichst effektvollen Erledigung ihrer Aufgaben größten Wert auf ein dichtes und gut funktionierendes Netz von ehrenamtlichen Helfern legen. Der Aufbau bzw. Wiederaufbau dieses Netzes soll daher jetzt, nachdem das Denkmalschutzgesetz vorliegt, verstärkt betrieben werden. § 5 DSchG gibt eine Ermächtigung für reisekostenrechtliche Vorschriften, die einheitliche Sätze und praktikable Abrechnungsmöglichkeiten für ehrenamtliche Mitarbeiter sowie Mitglieder der Denkmalräte festlegen.

#### IV. Die Schutzvorschriften

Zum Verhältnis zwischen dem dritten und dem vierten Abschnitt des Denkmalschutzgesetzes sei vorweg bemerkt: Das Gesetz arbeitet mit einem Listensystem, nämlich mit einer Eintragung in das *Denkmalbuch*. Diese Eintragung darf indes nicht dahin verstanden werden, daß nur sie einen Schutz im Sinne des Gesetzes begründe und alle nicht eingetragenen Kulturdenkmale also schutzlos bleiben würden. Die Aufnahme in das Denkmalbuch, die Kulturdenkmalen von besonderer Bedeutung vorbehalten bleibt (vgl. § 12 DSchG), bewirkt nur eine Verstärkung des Schutzes, von deren Regelung der vierte Gesetzesabschnitt handelt. Vorschriften für den allgemeinen Schutz, den alle – also auch die nicht eingetragenen – Kulturdenkmale genießen, sind im dritten Abschnitt enthalten. Eine solche Rangabstufung lag bereits dem badischen Denkmalschutzgesetz zugrunde und hat sich bewährt.



Allgemeine Zielsetzung und genereller Maßstab für das Denkmalschutzgesetz werden in dessen § 1 Abs. 1 festgestellt. Danach ist es die Aufgabe von Denkmalschutz und Denkmalpflege, die Kulturdenkmale zu schützen und zu pflegen, insbesondere den Zustand der Kulturdenkmale zu überwachen sowie auf die Abwendung von Gefährdungen und die Bergung von Kulturdenkmalen hinzuwirken.

Welche Verpflichtung den Eigentümern oder Besitzern von Kulturdenkmalen innerhalb dieser Zielsetzung zugewiesen ist, wird in § 6 Satz 1 DSchG bestimmt: sie haben diese Denkmale im Rahmen des (objektiv) Zumutbaren zu erhalten und pfleglich zu behandeln. Obwohl sich diese Verpflichtung auch aus anderen Normen des Gesetzes ableiten ließe, erschien es dem Gesetzgeber zweckmäßig, sie besonders herauszustellen. Was „objektiv zumutbar“ ist, ergibt sich aus der Sozialgebundenheit des Eigentums (Artikel 14 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes: „Eigentum verpflichtet“). Daraus folgt, daß die Zumutbarkeit nach der inhaltlichen Beschränkung des Eigentums, also objektiv zu beurteilen ist, und es dabei z. B. nicht auf die Vermögensverhältnisse des betroffenen Eigentümers oder Besitzers ankommt.

Satz 2 des § 6 DSchG ergänzt den in Satz 1 zum Ausdruck kommenden Gedanken. Hier wird festgestellt, daß das Land den Denkmaleigentümern bei der Erfüllung ihrer Erhaltungs- und Pflegepflicht nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel hilft durch die Leistung von Geldzuwendungen (sogenannter Zuschüsse). Ein Rechtsanspruch auf die Gewährung solcher Zuschüsse wird durch § 6 Satz 2 DSchG nicht begründet. (Bei § 6 Satz 2 DSchG handelt es sich im Grunde um eine Aussage über die Denkmalpflege i. e. S.; die dem Denkmalschutz entsprechende Bestimmung ist § 24 DSchG).

§ 7 Abs. 1 DSchG enthält eine dem Polizeirecht nachgebildete Vorschrift. Die herkömmlichen Denkmalschutzgesetze bezogen sich hauptsächlich auf das Verhältnis Staat/Eigentümer; sie gingen davon aus, daß der Eigentümer eines Kulturdenkmals dieses verändern will und die dazu erforderliche Genehmigung über einen entsprechenden Antrag zu erreichen bemüht ist. Demgegenüber sind nunmehr durch die neue Bestimmung folgende wichtige Neuerungen gewonnen:

- Die Bestimmung enthält eine Generalklausel, bezieht sich also nicht auf einzeln aufgezählte Sachverhalte. Dabei lag die Erwägung zugrunde, daß sich unmöglich alle regelungsbedürftigen Fälle überblicken und abschließend aufzählen lassen. Mit Hilfe der Bestimmung kann z. B. auch verlangt werden, daß ein Verstoß gegen das Denkmalschutzgesetz rückgängig zu machen ist.
- Die Bestimmung ermöglicht ein Vorgehen auch gegen Dritte, also nicht nur gegen den Eigentümer.
- Schließlich setzt die Bestimmung zur Durchführung von Denkmalschutz-Maßnahmen nicht – wie etwa §§ 8 und 15 DSchG – einen Antrag des Eigentümers voraus, sondern erlaubt den Denkmalschutzbehörden, von sich aus die Initiative dazu zu ergreifen. Diese Möglichkeit ist insbesondere dann wichtig, wenn ein Kulturdenkmal von seinem Eigentümer vernachlässigt wird.

Die Genehmigung von Vorhaben an Kulturdenkmalen kann von der zuständigen Denkmalschutzbehörde mit Bedingungen oder Auflagen verknüpft werden (§ 7 Abs. 2 DSchG). Die Genehmigung z. B. für die Restaurierung eines Denkmals (vgl. § 15 Abs. 1 Buchst. a DSchG) läßt sich also mit der Forderung nach einer ganz bestimmten Ausführung verbinden. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, daß angestrebt wird, nach § 7 des Landesgebührengesetzes für die Entscheidungen der Denkmalschutzbehörden Gebührenfreiheit anzuordnen.

Vielfach spielen denkmalschutzrechtliche Fragen in den Bereich von Genehmigungsverfahren hinein, die durch andere Rechtsvorschriften (als die des Denkmalschutzgesetzes) bedingt sind. Am häufigsten dürfte dies im Baurecht vorkommen. Für solche Fälle sieht § 7 Abs. 3 DSchG vor, daß die Denkmalschutzbehörde lediglich – verwaltungsintern – eine Zustimmung im Rahmen des anderen Verwaltungsverfahrens gibt. Das Gesetz folgt damit der Tendenz des modernen Verwaltungsrechts, einen in sich geschlossenen Sachverhalt auch dann möglichst durch nur einen Verwaltungsakt zu entscheiden, wenn mehrere Rechtsgebiete berührt werden. Für den Bürger bedeutet dies eine Vereinfachung und Entlastung.

§ 8 DSchG muß im Zusammenhang mit § 15 DSchG gesehen werden. In gleichem Sinne bestimmen diese Paragraphen, daß die in ihnen näher bezeichneten Veränderungen an Kulturdenkmalen, an ihrem Erscheinungsbild oder in ihrer Umgebung der Genehmigung durch die Denkmalschutzbehörde bedürfen. Dies bedeutet, daß solche Veränderungen grundsätzlich verboten und nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde zulässig sind.

Zum Wortlaut des § 8 DSchG, der aus Gründen der Verwaltungsökonomie für bewegliche Kulturdenkmale nur dann gilt, wenn diese allgemein sichtbar und zugänglich sind (vgl. Absatz 2), ist erklärend anzumerken: Die „Zerstörung“ eines Kulturdenkmals (Absatz 1 Buchst. a) meint dessen körperliche Vernichtung. Dagegen ist ein Kulturdenkmal „beseitigt“ (Absatz 1 Buchst. a), wenn es zwar erhalten bleibt, aber weggeschafft wird und dadurch für die Öffentlichkeit die gleiche Wirkung entsteht, wie wenn das Denkmal nicht mehr vorhanden wäre. Absatz 1 Buchst. b schützt das äußere Erscheinungsbild des Kulturdenkmals vor Beeinträchtigung, während Absatz 1 Buchst. c für Kulturdenkmale von Bedeutung ist, die eine besondere Beziehung zu ihrem Standplatz haben (z. B. Marktbrunnen auf dem Marktplatz).

§ 15 DSchG verstärkt den Schutz für die ins Denkmalschutzbuch eingetragenen Kulturdenkmale. Das in Absatz 1 Buchst. a gebrauchte Wort „wiederherstellen“ ist dabei auf eine Tätigkeit zu beziehen, durch die ein (in der Regel in seinem wesentlichen Bestand noch vorhandenes) Kulturdenkmal wieder in seinen früheren Zustand zurückversetzt wird oder aber seine frühere Funktionsfähigkeit wieder erhält. Der Begriff „instandsetzen“ (Absatz 1 Buchst. a) meint dagegen insbesondere Restaurierungsarbeiten und Reparaturen. Durch Absatz 1 Buchst. b wird der in § 8 Abs. 1 Buchst. b DSchG definierte allgemeine Schutz verschärft: jede Veränderung



des Erscheinungsbildes ist genehmigungsbedürftig, ferner werden Veränderungen an der Substanz einbezogen, selbst dann, wenn sie sich nicht wahrnehmbar auf das Erscheinungsbild auswirken. § 15 Abs. 1 Buchst. c unterwirft u. a. das Anbringen von Werbeeinrichtungen an Kulturdenkmälern generell der Genehmigungspflicht, während Buchst. d, der die Entfernung eingetragener Kulturdenkmäler von ihrem Stand- oder Aufbewahrungsort anspricht, bedeutsam sein kann z. B. für Archive, die nach dem Aufbewahrungsort (z. B. Schubfächer) zitiert werden, oder für die Aufbewahrung besonders gefährdeter, empfindlicher Substanzen.

Durch § 15 Abs. 3 DSchG wird auch die Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals in den Schutz des Gesetzes einbezogen. Dabei wird insbesondere auf bauliche Anlagen in dieser Umgebung abgehoben. Sie dürfen, sofern sie für das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals von erheblicher Bedeutung sind, ohne Genehmigung der Denkmalschutzbehörde nicht errichtet, verändert oder beseitigt werden.

Kulturdenkmäler in staatlichen Sammlungen (Museen, Archiven usw.) sind mit Rücksicht darauf, daß bei ihnen Pflege und Erhaltung im Sinne des Denkmalschutzgesetzes durch die staatliche Betreuung garantiert sind, von den Genehmigungspflichten ausgenommen (§ 9 DSchG). Private Sammlungen können den staatlichen nach dem Ermessen der obersten Denkmalschutzbehörde gleichgestellt werden, soweit sie fachlich betreut sind.

§ 10 DSchG regelt die Auskunft- und Duldungspflichten, denen sich Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmälern zu unterwerfen haben. Diese Bestimmung ist insbesondere für die Erfüllung der wissenschaftlichen Aufgaben der Denkmalpflege, etwa die wissenschaftliche Erfassung der Denkmäler (Inventarisierung), wichtig. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Denkmalschutzbehörden oder ihre Beauftragten berechtigt, Grundstücke und, sofern es zur Abwendung einer dringenden Gefahr für Kulturdenkmäler erforderlich wird, Wohnungen zu betreten und Kulturdenkmäler zu besichtigen. Die Grundrechtsbestimmung über die Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt. Die vorgesehenen Verwaltungsvorschriften werden bestimmen, daß Eigentümer und Besitzer tunlichst darüber zu verständigen sind, wenn ein Bediensteter oder Beauftragter der Denkmalschutzbehörde ein Grundstück oder eine Wohnung zu betreten beabsichtigt.

In den § 11 DSchG sind die Regelungen eingegangen, die den Gegenstand betreffen, dessen Behandlung im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens am heftigsten umstritten war: die Kulturdenkmäler, die dem Gottesdienst dienen. Absatz 1 legt fest, wie sich der Sonderstatus, den die Religionsgemeinschaften nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung haben, im Denkmalschutzrecht auswirkt. Danach sind bei allen Maßnahmen der Denkmalschutzbehörden die gottesdienstlichen Belange vorrangig zu beachten. Diese Belange, die sich im wesentlichen aus den Erfordernissen der Liturgie herleiten, werden von der Oberen Kirchenbehörde oder der entsprechenden Stelle der jeweiligen Religionsgemein-

schaft festgestellt. Vor der Durchführung von Maßnahmen haben sich die Denkmalschutzbehörden mit diesen Stellen der Religionsgemeinschaften ins Benehmen zu setzen.

In Absatz 2 Satz 1 wird den Kirchen die Möglichkeit eingeräumt, im Einvernehmen mit dem Kultusministerium als der obersten Denkmalschutzbehörde eigene Denkmalschutzvorschriften zu erlassen und damit selbst Denkmalschutzfunktionen auszuüben. Dieses als *Exemption* bezeichnete Rechtsinstitut hätte zur Folge, daß einige wichtige, wenn auch keineswegs alle Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes (nämlich § 7 Abs. 1, § 8 und § 15 Abs. 1 und 2) nicht mehr anwendbar wären auf die im Eigentum der Kirche stehenden und dem Gottesdienst dienenden Kulturdenkmäler. Allerdings würden die Kirchen auch im Falle der Exemption angehalten sein, vor der Durchführung von Vorhaben im Sinne der auf sie nicht mehr anwendbaren Gesetzesbestimmungen den Versuch zu einer Einigung mit den staatlichen Denkmalschutzbehörden, und zwar zunächst mit dem Landesdenkmalamt, dann mit dem Regierungspräsidium zu unternehmen. Sollte dieser Versuch scheitern und keine Einigung erreicht werden können, so entscheidet die Obere Kirchenbehörde im Benehmen mit dem Kultusministerium. Bisher haben die Kirchen keine Vorschriften im Sinne des § 11 Abs. 2 Satz 1 DSchG erlassen.

Zum vierten Abschnitt des Denkmalschutzgesetzes wurden oben im Zusammenhang mit der Betrachtung der gedanklich miteinander verbundenen §§ 8 und 15 bereits Ausführungen gemacht. Hier sei noch das Folgende hervorgehoben:

Im allgemeinen kann davon ausgegangen werden, daß der Eigentümer selbst die Eintragung beantragt (§ 12 Abs. 2 Buchst. a DSchG). Für bestimmte steuerliche Vergünstigungen besteht nämlich die Voraussetzung, daß der Eigentümer bereit ist, Kulturdenkmäler den Bestimmungen des Denkmalschutzes zu unterstellen. In den Fällen des Absatz 2 Buchst. b bis d kann auf die Eintragung in das Denkmälerbuch auch dann nicht verzichtet werden, wenn der Eigentümer die Eintragung nicht beantragt. Mit Absatz 2 Buchst. c, d und e wird die Verbindung geschaffen zum Bundesgesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung und zu internationalen Empfehlungen. Die hierbei angesprochenen Kulturdenkmäler sind in aller Regel ins Denkmälerbuch einzutragen.

Wenn an einem eingetragenen Kulturdenkmal Schäden oder Mängel auftreten, die dessen Erhaltung gefährden, haben Eigentümer und Besitzer dies nach § 16 Abs. 1 DSchG unverzüglich einer Denkmalschutzbehörde mitzuteilen. Das Gesetz stellt zwar kein allgemeines Veräußerungsverbot für Kulturdenkmäler auf (Gemeinden jedoch ist es nach § 80 Abs. 5 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg untersagt, ortsgebundene Kulturdenkmäler zu veräußern), aber Veräußerer und Erwerber müssen den Wechsel im Eigentum innerhalb Monatsfrist anzeigen (§ 16 Abs. 2 DSchG). Um die Erfüllung dieser Verpflichtungen zu erleichtern, reicht es aus, wenn die erforderliche Anzeige bei irgendeiner Denkmalschutzbehörde erfolgt.



Wenn mit der Eintragung eines Gegenstandes in das Denkmalsbuch zu rechnen ist, kann er nach § 17 DSchG einem sogenannten vorläufigen Schutz unterworfen werden. Dieser hat für einen befristeten Zeitraum die gleiche Wirkung wie die Eintragung. Mit Blick auf das Eintragungsverfahren ist dies dann bedeutsam, wenn die zur Eintragung berechtigende „besondere“ Bedeutung eines Kulturdenkmals (§ 12 Abs. 1 DSchG) z. B. noch durch wissenschaftliche Untersuchungen oder anderweitig festgestellt werden muß.

§ 18 DSchG enthält eine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen für den Katastrophenfall. Diese Bestimmung gewinnt bei der Bedrohung der Kulturdenkmale durch bewaffnete Konflikte besondere Bedeutung.

Der fünfte, § 19 DSchG beinhaltende Gesetzesabschnitt regelt den Schutz von Gesamtanlagen. Darunter sind insbesondere Straßen-, Platz- und Ortsbilder zu verstehen, deren Erscheinungsbild in seiner Gesamtheit besonders schutzwürdig ist. Der Schutz wird bewirkt durch eine Rechtsverordnung, die von der höheren Denkmalschutzbehörde (Regierungspräsidium) erlassen wird, allerdings das Einvernehmen mit der jeweils betroffenen Gemeinde zur Voraussetzung hat.

Der Schutz von Gesamtanlagen, der im übrigen auch auf internationaler Ebene ein vordringliches Anliegen ist, soll vor allem verhindern, daß unsere Städte und Dörfer das sie prägende, in Jahrhunderten gewachsene Gesicht verlieren. Daran zeigt sich die große Bedeutung, die dieser Bestimmung vor allem im Hinblick auf die im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes auf uns zukommenden Stadtansanierungen haben wird.

#### V. Der Fund von Kulturdenkmälern

Die bisher gültigen Bestimmungen zum Schutz von kulturell wertvollen Funden bezogen sich nur auf Funde aus dem Boden. Das neue Denkmalschutzgesetz aber spricht bewußt nicht allein von „Bodenfunden“, sondern ganz allgemein von „Funden“, da sich Kulturdenkmale auch andernorts, z. B. auf dem Grund eines Sees oder im Knauf eines Kirchturmhelmes, finden lassen.

In § 20 Abs. 1 stellt das Denkmalschutzgesetz eine Anzeigepflicht auf, wenn Sachen, Sachgesamtheiten oder Teile von Sachen entdeckt werden, von denen anzunehmen ist, daß an ihrer Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht. Ein „Fund“ ist also nicht nur anzuzeigen, wenn seine Eigenschaft als Kulturdenkmal augenfällig und zweifelstfrei gegeben ist, sondern auch dann, wenn diese Eigenschaft sich nur vermuten läßt. Zur Fundanzeige, die unverzüglich zu erfolgen hat, ist der Finder, und sofern es sich um mehrere handelt, jeder einzelne von diesen verpflichtet. Im letzteren Fall reicht die Anzeige eines einzelnen aus, um die anderen von ihrer Anzeigeverpflichtung zu befreien. Damit der Anzeigepflicht möglichst leicht und rasch genügt werden kann, läßt das Gesetz es ausreichen, wenn die Anzeige bei irgendeiner Denkmalschutzbehörde oder auch bei der Gemeindeverwaltung aufge-

geben wird. Es ist vorgesehen, dem Finder die ihm entstandenen Aufwendungen zu erstatten.

Der Fund und der Fundort dürfen bis zum Ablauf des vierten Werktages nach der Anzeige nicht verändert werden, sofern nicht die untere Denkmalschutzbehörde (vgl. § 7 Abs. 4 DSchG) oder das Landesdenkmalamt mit einer Verkürzung dieser Frist einverstanden sind. Durch diese Bestimmung wird einerseits erreicht, daß Fund und Fundumstände unmittelbar einer wissenschaftlichen Betreuung und Bewertung zugeführt werden. Andererseits halten sie die für die wissenschaftliche Fundbergung zuständigen Bediensteten des Landesdenkmalamtes dazu an, sich ihrer Aufgabe innerhalb eines sehr knapp bemessenen Zeitraumes zu entledigen, um so aus dem Fund- und Bergungsvorgang für niemanden Nachteile erwachsen zu lassen.

Auch anderweitig wirkt das Gesetz darauf hin, unzumutbare Belastungen zu vermeiden. So tritt die erwähnte Pflicht zur Sicherung von Fund und Fundstätte dann nicht ein, wenn mit ihrer Erfüllung unverhältnismäßig hohe Kosten oder Nachteile verbunden sind und die Denkmalschutzbehörde es ablehnt, hierfür Ausgleich zu schaffen.

Das Landesdenkmalamt und seine Beauftragten sind berechtigt, den Fund auszuwerten und, soweit es sich um ein bewegliches Kulturdenkmal handelt, zu bergen und zur wissenschaftlichen Bearbeitung vorübergehend in Besitz zu nehmen. Die Gemeinden sind verpflichtet, alle ihnen bekannt werdenden, also nicht nur die bei ihnen angezeigten Funde unverzüglich dem Landesdenkmalamt mitzuteilen (§ 20 Abs. 3 DSchG).

Für die wissenschaftliche Würdigung eines Fundes sind nicht nur dieser selbst, sondern auch die Besonderheiten seines Fundplatzes von großer Bedeutung. Um der Zerstörung von Fundsituationen vorzubeugen, bedürfen nach § 21 DSchG Nachforschungen, insbesondere Grabungen, mit dem Ziel, Kulturdenkmale zu entdecken, der Genehmigung durch das Landesdenkmalamt.

Bereiche, die in besonderem Maße fundverdächtig sind, können nach § 22 DSchG zu Grabungsschutzgebieten erklärt werden. In derart ausgewiesenen Gebieten dürfen Arbeiten, durch die verborgene Kulturdenkmale zu Tage gefördert oder gefährdet werden können, nur mit Genehmigung des Landesdenkmalamtes ausgeführt werden.

Nach § 23 DSchG erwirbt das Land das Eigentum an Kulturdenkmälern, die bei staatlichen Nachforschungen oder in Grabungsschutzgebieten gefunden werden oder von hervorragendem wissenschaftlichem Wert sind. Der Anwendungsbereich von § 984 BGB (Schatzfund) ist insoweit eingeschränkt. Das Eigentum an der Fundsache geht unmittelbar auf das Land über; es wird weder dem Entdecker noch demjenigen entzogen, der Eigentümer der Sache ist, in welcher das Kulturdenkmal gefunden wurde. § 23 DSchG hält sich im Rahmen der Sozialgebundenheit des Eigentums. Ein Vorgang von enteignender, eine Entschädigung bedingender Wirkung liegt demnach nicht vor. Es ist beabsichtigt, dem Finder eines Kulturdenkmals von hervorragendem wissenschaftlichem Wert eine Fundprämie zu gewähren.



## VI. Entschädigung und Enteignung

Der siebente und achte Abschnitt des Denkmalschutzgesetzes (§ 24 bzw. §§ 25 ff.) unterscheiden sich nach dem Anwendungsbereich. § 24 bezieht sich auf Denkmalschutz-Maßnahmen, die den Rahmen der Sozialgebundenheit sprengen und in das Eigentum eingreifen. §§ 25 ff. richten sich dagegen auf die Möglichkeit, daß das Eigentum an einem Kulturdenkmal entzogen und auf einen andern Rechtsträger übertragen wird.

Von § 24 DSchG war oben im Zusammenhang mit § 6 DSchG bereits die Rede und auch davon, daß dem Eigentümer eines Kulturdenkmals aufgrund des Denkmalschutzgesetzes besondere, auf die Wahrung des öffentlichen Interesses gerichtete Pflichten auferlegt werden können. Dabei ist die insbesondere durch die bereits angesprochene sogenannte Sozialgebundenheit bedingte Beschränkung des Eigentums zu unterscheiden von den Eingriffen in das Eigentum, die durch hoheitliche Maßnahmen verursacht werden und enteignende Wirkung haben (sog. enteignender Eingriff). Maßnahmen nach dem Denkmalschutzgesetz werden zwar weitgehend im Rahmen der Sozialgebundenheit liegen. Sollten sie diesen jedoch überschreiten müssen, so gibt § 24 DSchG die Handhabe dafür, daß für enteignende Eingriffe eine Entschädigung gewährt wird.

Die Einfügung des § 24 in das Denkmalschutzgesetz wurde notwendig auch wegen der in Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes festgelegten sogenannten Junktimklausel, nach der ein Gesetz, das eine Enteignung zuläßt, auch die Art und das Ausmaß der Entschädigung regeln muß. Durch die Entschädigung wird das „Sonderopfer“ (so die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes) oder das, was die Grenzen des Zumutbaren überschreitet (so die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts), ausgeglichen. Die verschiedenen Bezeichnungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß beide methodischen Ansätze auf dasselbe Ergebnis hinauslaufen.

Die Eintragung in das Denkmalbuch (§ 12 DSchG) oder die Ausweisung eines Schutzgebietes (§§ 19, 22 DSchG) werden kaum einmal enteignende Wirkung haben. Häufig wird durch solche Maßnahmen nur eine bereits vorhandene Bindung konkretisiert, wie es denn außer Frage steht, daß sich die Sozialgebundenheit stärker auswirkt bei einem Bau- oder Bildwerk von Weltrang oder bei einem für die deutsche Geschichte bedeutsamen Archiv als bei einem vergleichsweise bescheidenen Gegenstand des täglichen Bedarfs. Im allgemeinen jedenfalls wird ein enteignender Eingriff erst vorliegen können bei der Versagung einer Genehmigung nach §§ 8, 15, § 19 Abs. 2 und § 22 Aus. 2 DSchG.

Die Vorschriften der §§ 25 bis 32 DSchG sehen für genau umschriebene Einzelfälle förmliche Enteignungsverfahren vor, die darauf gerichtet sind, aus Gründen des Denkmalschutzes das Eigentum zu entziehen. Das Verfahren ist dem Bundesbaugesetz nachgebildet. Antragsteller zur Durchführung des Enteignungsverfahrens ist das Landesdenkmalamt. Enteignungsbegünstigter kann das Land oder ein anderer Rechtsträger sein. Enteignete bewegliche Sachen werden in der Regel einem Museum zugewiesen.

## VII. Ordnungswidrigkeiten und Schlußbestimmungen

Verstöße gegen die Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes können nach § 33 als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Auch Anordnungen der Denkmalschutzbehörden nach § 7 Abs. 1 und 4 sowie § 34 Abs. 5 DSchG sind bußgeldbewehrt, sofern die Behörde in ihrer Verfügung ausdrücklich auf § 33 Abs. 1 Buchst. c oder e DSchG verweist. Schließlich verhält sich ordnungswidrig, wer den in Genehmigungen enthaltenen Auflagen oder Bedingungen zuwiderhandelt (§ 33 Abs. 1 Buchst. a DSchG).

Die in die nach bisherigem Recht geführten Denkmalbücher eingetragenen Kulturdenkmale gelten nach § 34 Abs. 1 und 2 DSchG als Eintragungen in das neue Denkmalbuch, in das sie übertragen werden sollen. Entsprechendes bestimmt § 34 Abs. 3 DSchG für die Straßen-, Platz- und Ortsbilder oder die Grabungsschutzgebiete, die nach dem bisherigen badischen Denkmalschutzgesetz geschützt waren.

Alle dem baden-württembergischen Denkmalschutzgesetz entsprechenden oder widersprechenden Vorschriften, so vor allem das badische Denkmalschutzgesetz und Artikel 97 der württembergischen Bauordnung, sind nach § 36 DSchG am 1. Januar 1972 außer Kraft getreten.

### Ausblick

Es ist anzunehmen, daß das baden-württembergische Denkmalschutzgesetz auch in anderen Ländern der Bundesrepublik Beachtung findet. Dies um so mehr, als die rechtliche Regelung des Denkmalschutzes in den meisten Bundesländern bei weitem nicht den heute zu stellenden Anforderungen genügt. Nach dem zweiten Weltkrieg haben sich lediglich das ehemalige Land Baden und Schleswig-Holstein Denkmalschutzgesetze gegeben. Andere Länder sind derzeit dabei, Entwürfe zu einem solchen Gesetz zu erarbeiten.

Das baden-württembergische Denkmalschutzgesetz bietet zwar erheblich verbesserte rechtliche Möglichkeiten für den Denkmalschutz. Mit seiner Anwendung allein ist es indes nicht getan. Zu häufig stehen die Belange der Denkmalpflege im Widerstreit mit vielfältigen anderen Interessen. Damit sie nicht immer wieder Gefahr laufen, mit ihren Anliegen gegen diese anderen Interessen zu unterliegen, ist es notwendig, daß die Denkmalpflege sich nicht allein auf die Hilfe des Gesetzes verwiesen sieht, sondern den von ihr zu vertretenden Gedanken stützen kann auch auf eine positive Resonanz in allen Teilen der Öffentlichkeit.

ZUM AUTOR: *Dieter Herter, Dr. jur. und Regierungsdirektor, betreut beim Kultusministerium Baden-Württemberg als Referent die Belange von Denkmalschutz und Denkmalpflege.*