

# Denkmalrecht in Deutschland

## DSchG Sachsen-Anhalt

Autor: D. Martin

Hinweis: Stand 2001

Ziehen Sie zur Aktualisierung und Ergänzung weitere Beiträge aus dem Denkmalrecht in Deutschland hinzu.

### § 11 Vorkaufsrecht

(1) Wird ein Grundstück, auf dem sich ein unbewegliches geschütztes Kulturdenkmal befindet, verkauft, steht der Gemeinde, bei überörtlicher Bedeutung auch dem Land, ein Vorkaufsrecht zu. Das Vorkaufsrecht des Landes geht dem Vorkaufsrecht der Gemeinde im Range vor. Die obere Denkmalschutzbehörde übt das Vorkaufsrecht zugunsten des Landes aus. Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt, insbesondere dann, wenn dadurch die Erhaltung eines unbeweglichen geschützten Kulturdenkmals ermöglicht werden soll. Das Vorkaufsrecht ist ausgeschlossen, wenn der Eigentümer das Grundstück an seinen Ehegatten oder an eine Person verkauft, die mit ihm in gerader Linie verwandt oder verschwägert oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt ist.

(2) Die untere Denkmalschutzbehörde leitet eine Anzeige nach § 17, die ein Grundstück betrifft, auf dem sich ein unbewegliches geschütztes Kulturdenkmal befindet, unverzüglich an die Gemeinde weiter. Teilt der Eigentümer der Gemeinde nach Abschluss des Kaufvertrages dessen Inhalt schriftlich mit, so kann die Gemeinde nur binnen zwei Monaten das Vorkaufsrecht ausüben. Unterlässt der Eigentümer diese Mitteilung, so kann die Gemeinde ihn bis zum Ablauf eines Monats nach Eingang der Anzeige nach Satz 1 hierzu auffordern. Der Eigentümer ist verpflichtet, dieser Aufforderung unverzüglich Folge zu leisten. Nach Eingang der Mitteilung gilt die gleiche Zweimonatsfrist wie in Satz 2. Unterlässt die Gemeinde die fristgerechte Aufforderung, so erlischt das Vorkaufsrecht für diesen Verkaufsfall. Die §§ 504, 505 Abs. 2, §§ 506 bis 509, 512, 1098 Abs. 2 und §§ 1099 bis 1102 des Bürgerlichen Gesetzbuches sind anzuwenden. Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht zugunsten einer anderen Person des öffentlichen Rechts ausüben oder zugunsten einer juristischen Person des Privatrechts, wenn die dauernde Erhaltung der in oder auf einem Grundstück liegenden Kulturdenkmale zu den satzungsgemäßen Aufgaben der juristischen Person gehört und bei Berücksichtigung aller Umstände gesichert ist. Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht zugunsten eines anderen nur äußern, wenn ihr die Zustimmung des Begünstigten vorliegt. Die Sätze 1 bis 8 gelten für das Vorkaufsrecht des Landes entsprechend.

## Übersicht

1. Vorbemerkungen
2. Begriff des Vorkaufsrechtes (Absatz 1 Satz 1)
  - 2.1 Unbewegliche Kulturdenkmale
  - 2.2 Verkauf
  - 2.3 Rechtsnatur des Vorkaufsrechts
  - 2.4 Rechtswirkungen des Vorkaufrechts
3. Denkmalrechtliche Voraussetzungen (Absatz 1 Satz 4)
4. Berechtigte und Begünstigte
  - 4.1 Berechtigte (Absatz 1 Satz 1)
  - 4.2 Begünstigte (Absatz 2)
5. Rang- und Konkurrenzfragen
  - 5.1 Mehrere Vorkaufsberechtigte
  - 5.2 Vorkaufsrechte nach anderen Rechtsgrundlagen
6. Verfahren
  - 6.1 Anzeige und Mitteilung (Absatz 2 Sätze 1 und 2)
  - 6.2 Prüfung
7. Rechtsschutz
8. Entschädigung

### 1. Vorbemerkungen

#### 1.1

Vorkaufsrecht bezeichnet die Rechtsposition des Vorkaufsberechtigten, in einen Kaufvertrag zwischen zwei anderen Vertragspartnern (dem Verpflichteten = Verkäufer und dem Dritten = Käufer) einzutreten. Entsprechend anwendbar sind nach Abs. 2 Satz 6 weitgehend die Vorschriften der §§ 504 ff. BGB. Auf die Literatur zum BGB kann mit Einschränkungen zurückgegriffen werden.

#### 1.2

Sämtliche deutschen Denkmalschutzgesetze räumen spezielle Vorkaufsrechte zu Gunsten der öffentlichen Hand beim Verkauf von Denkmälern ein, gestalten diese aber durchweg unterschiedlich aus. Die Rechtsprechung und die Kommentare sind daher nur bedingt vergleichbar. Motiv der Gesetze ist jeweils, gefährdete Denkmäler nur auf neue Eigentümer zu übertragen, welche Gewähr für die Erhaltung bieten. Ähnliche öffentlich-rechtliche Vorkaufsrechte geben z. B. die Naturschutzgesetze und das Baugesetzbuch (BauGB). Zu den Konkurrenzen siehe unten Erl. 5.

#### 1.3

**Verwaltungsvorschriften:** Siehe die VV Nr. 11 zu § 11 DenkmSchG, die sich aber nicht in allen Punkten mit den nachfolgenden Erläuterungen decken. Insbesondere finden die Nrn. 2.7 Abs. 4 und 2.8 Abs. 2 keine ausreichende Stütze im Gesetz, soweit sie von unterschiedlichen Wertigkeiten ausgehen und den Denkmalbegriff mit der Genehmigungsfähigkeit von Eingriffen vermengen.

## 2. Begriff des Vorkaufsrechtes (Absatz 1 Satz 1)

Das DenkmSchG knüpft an den Abschluss von Kaufverträgen über Grundstücke, auf denen sich ein unbewegliches Kulturdenkmal befindet.

### 2.1 Unbewegliche Kulturdenkmale

Unbeweglich sind Baudenkmale oder archäologische Denkmale vor ihrer Bergung. Hierzu gehören also auch Grundstücke, auf denen sich Bodendenkmale befinden, welche ausgegraben werden sollen oder müssen (z. B. wegen Abbau). Zum Grundstücksbegriff, wenn sich nur auf einer **Teilfläche** ein Denkmal befindet siehe Mayer, NJW 1984 S. 100.

Der Zusatz „geschütztes„ Kulturdenkmal in Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 ist ohne Bedeutung, da das DenkmSchG mit seinem nachrichtlichen System alle Gegenstände unter Schutz stellt, welche die gesetzlichen Voraussetzungen des § 2 erfüllen. Auf den Erlass von Verwaltungsakten, die Eintragung in des Denkmalverzeichnis oder die **Benachrichtigung der Eigentümer kommt es nicht an** (siehe die Erl. zu §§ 2 und 5 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2).

### 2.2 Verkauf

Verkauf ist der Abschluss eines formgerechten notariellen und wirksamen schuldrechtlichen **Kaufvertrages** nach § 433 BGB. Ausgeschlossen sind der Verkauf in der Zwangsvollstreckung oder durch den Konkursverwalter, bei Tausch, Schenkung, Erbauseinandersetzung, Einbringung in eine Gesellschaft und Veräußerung eines ideellen Miteigentumsanteils. Das Vorkaufsrecht kann aber bei Rechtsgeschäften entstehen, welche zur **Umgehung** einem Kaufvertrag nahezu gleichkommen wie z. B. ein unbefristetes, unwiderrufliches Kaufangebot mit Auflassungsvormerkung oder eine unbefristete Verkaufsvollmacht mit Nießbrauch und Besitzübergang (siehe hierzu BGH vom 11. 10. 1991, NJW 1992 S. 236).

Nach Satz 5 sind folgende Verkaufsfälle ausgeschlossen, in denen der Käufer auf Grund seiner **familiären Beziehungen** zu dem Verkäufer eine Sonderstellung einnimmt: Ehegatten, Personen, die mit dem Verkäufer in gerader Linie verwandt sind (Eltern, Großeltern, eheliche und nichteheliche Abkömmlinge), Personen, die mit ihm in gerader Linie verschwägert sind (Ehegatten der mit ihm in gerader Linie verwandten Personen) und Personen, die mit ihm in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt sind (Geschwister und deren Kinder). Die Regelung entspricht dem § 26 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.

### 2.3 Rechtsnatur des Vorkaufsrechtes

Das gesetzliche Vorkaufsrecht des § 11 ruht als **öffentlich-rechtliche Belastung** auf den genannten Grundstücken und entspricht in seinen Wirkungen weitgehend einem dinglichen Vorkaufsrecht. Es entsteht unter den genannten Voraussetzungen und wird durch einseitige Willenserklärung einer der genannten Behörden ausgeübt. Diese Willenserklärung ist ein **Verwaltungsakt** im Sinne des § 35 VwVfG (siehe ausdrücklich § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB sowie z. B. Kopp/Ramsauer, VwVfG Erl. 20 zu § 35).

## 2.4 Rechtswirkungen des Vorkaufsrechts

Der Verwaltungsakt (siehe Nr. 2.3) wirkt privatrechtsgestaltend, weil er das Entstehen eines Kaufvertrages nach BGB mit der öffentlichen Hand zur Folge hat. Maßgebend sind die Bestimmungen, welche der Verpflichtete mit dem Dritten vereinbart hat, § 505 Abs. 2 BGB. Wegen der weiteren Rechtsfolgen wird auf das BGB verwiesen.

## 3. Denkmalrechtliche Voraussetzungen (Absatz 1 Satz 4)

Spezielle denkmalrechtliche Voraussetzung ist, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigt, also überwiegende Vorteile für die Öffentlichkeit angestrebt werden (BVerwG E 4, 185). Der 2. Halbsatz interpretiert dies mit dem denkmalrechtlichen Ziel: Das Wohl der Allgemeinheit wird unter anderem („insbesondere,“) dann angenommen, wenn durch den angestrebten Eigentumsübergang die Erhaltung des konkreten Kulturdenkmals **ermöglicht** werden soll. Die Anforderungen sind damit geringer als bei der Enteignung, die nach § 19 Abs. 1 nur zulässig ist, wenn sie zur Erhaltung des Denkmals „**erforderlich**“, ist.

Das VG Dresden (Urt. vom 22. 2. 2001, Az. 7 K 3873/99) hat die Voraussetzungen wegen der Umstände z. B. anerkannt, weil die ursprünglichen Vertragsparteien keine Verpflichtung des Käufers zum Erhalt aufgenommen hatten und die Weiterveräußerung vorgesehen sei.

Gesetzliche Voraussetzung ist nur, dass der Eigentumswechsel die Erhaltung voraussichtlich wenigstens **entscheidend erleichtert**. Darüber hinaus gehend verlangen z. B. *Schneider* in Martin/Schneider/Wecker/Bregger, Er. 3.2 zu § 17 SächsDSchG, und *Eberl* in Eberl/Martin/Petz, Erl. 5 zu Art. 19 BayDSchG, dass der Übergang auf den Käufer nach dem Kaufvertrag die Erhaltung des Denkmals unmittelbar gefährden müsse. Die Behörden müssen jedenfalls zu den Erhaltungsmöglichkeiten Überlegungen angestellt haben und in der Lage sein, die Geeignetheit des Wechsels auf die öffentliche Hand für eine Erhaltung nachzuweisen. Das DenkmSchG verpflichtet die Behörden zwar nicht ausdrücklich zur Angabe des Verwendungszweckes; trotzdem ist eine Aufklärung der Beteiligten im Sinne des § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB zu empfehlen.

In Anschluss an *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, Rdnr. 6 zu § 32, genügt auch dem VG Dresden, dass die dauernde Erhaltung nicht von vorneherein chancenlos ist, auch wenn die Erhaltungsmaßnahmen noch nicht konkret feststehen.

## 4. Berechtigte und Begünstigte

### 4.1 Berechtigte (Absatz 1 Satz 1)

Das Vorkaufsrecht steht den Gemeinden, bei überörtlicher Bedeutung des Kulturdenkmals auch dem Land zu, Abs. 1 Satz 1. Die überörtliche Bedeutung ist durch das jeweils zuständige Denkmalfachamt festzustellen, § 5 Abs. 2 Satz 3 (siehe dort).

## 4.2 Begünstigte (Absatz 2)

Begünstigte sind in erster Linie die Gemeinde und/oder das Land, welche durch die Ausübung des Vorkaufsrechts in die Rechtsstellung des Käufers einrücken.

Durch die Gemeinden (Satz 8) und das Land (Satz 10) kann das Vorkaufsrecht aber nicht nur zu ihren eigenen Gunsten, sondern auch **zu Gunsten einer juristischen Person** des öffentlichen bzw. des Privatrechtes ausgeübt werden. Eine Übertragung des Vorkaufsrechtes selbst ist nicht möglich. Zusätzliche und gegenüber Abs. 1 Satz 4 erhöhte Anforderung dafür ist jedoch, dass die jeweilige juristische Person durch ihre Satzung verpflichtet sein muss, (zumindest auch) das konkrete Kulturdenkmal zu erhalten; außerdem muss in diesen Fällen die Erhaltung des Denkmals nicht nur ermöglicht werden, sondern sogar **gesichert** sein (Abs. 2 Satz 9). Die Erhaltung muss also konkret durchdacht, geplant und unter anderem finanziell auf Dauer sichergestellt sein.

Als Begünstigte kommen vor allem Stiftungen beiderlei Rechts (z. B. die Deutsche Stiftung Denkmalschutz) aber auch Vereine (siehe hierzu die Erl. zu § 7 Abs. 1) infrage, in deren Eigentum das Grundstück mit dem Denkmal übergehen soll.

## 5. Rang- und Konkurrenzfragen

### 5.1 Mehrere Vorkaufsberechtigte (Absatz 1 Satz 2)

Das Vorkaufsrecht des Landes bei Kulturdenkmalen überörtlicher Bedeutung geht dem Vorkaufsrecht der Gemeinde vor. In diesen Fällen ist eine rasche Verständigung zwischen den Behörden notwendig, damit die Frist des Abs. 2 Satz 3 eingehalten werden kann. Gegebenenfalls kann die Gemeinde das Vorkaufsrecht auch zu Gunsten des Landes ausüben, muss dabei aber die erhöhten Anforderungen des Abs. 2 Satz 8 beachten.

### 5.2 Vorkaufsrechte nach anderen Rechtsgrundlagen

Das BauGB enthält ein allgemeines, kraft Gesetzes bestehendes Vorkaufsrecht für die Gemeinden in § 24 für die Geltungsbereiche von Bebauungsplänen, Umlegungs- und Sanierungsgebieten sowie Erhaltungssatzungen. § 25 BauGB fasst die Satzungsvorkaufsrechte zusammen. Weitere Vorkaufsrechte bestehen nach Naturschutzrecht. Das Konkurrenzverhältnis der Vorkaufsrechte ist gesetzlich nicht generell festgelegt. Siehe hierzu z. B. *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB. Erl. 23 ff. zu § 24 BauGB. Das DenkmSchG geht als Lex specialis dem BauGB wohl vor (vgl. *Eberl/Martin/Petzet*, Art. 19 Erl. 9).

## 6. Verfahren

### 6.1 Anzeige und Mitteilung (Absatz 2 Sätze 1 und 2)

Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 (siehe dort) trifft den Eigentümer bereits vor der Veräußerung eine Anzeigepflicht; damit teilt er der unteren Denkmalschutzbehörde seine Veräußerungsabsicht mit. Die Behörde leitet diese Anzeige nach § 11 Abs. 2

Satz 1 unverzüglich an die Gemeinde weiter. Auf diese Weise erhält die Gemeinde relativ frühzeitig Kenntnis vom beabsichtigten Verkauf.

Nach Abschluss des Kaufvertrages hat der Eigentümer (bzw. in seinem Auftrag der Notar) dessen vollständigen Inhalt der Gemeinde mitzuteilen. Zweckmäßig geschieht dies durch Übersendung einer Ausfertigung. Vom Zugang des Vertragsinhalts an läuft für die Gemeinde die Frist von zwei Monaten.

Unterbleiben die Anzeige nach § 17 und die Mitteilung an die Gemeinde nach § 11 Abs. 2 Satz 2, so beginnt die Frist nicht zu laufen. Auch wenn der Vertrag durch Eintragung ins Grundbuch vollzogen ist, besteht das Vorkaufsrecht der Gemeinde weiter, sofern es nicht nach Abs. 2 Satz 6 erloschen ist. Erfährt sie später von dem Vertrag, so kann sie binnen zwei Monaten das Vorkaufsrecht ausüben, in den Vertrag einsteigen und Berichtigung des Grundbuchs verlangen.

Kommt bei Denkmälern mit überörtlicher Bedeutung eine Ausübung durch das Land infrage, hat die untere Denkmalschutzbehörde die Anzeige des Eigentümers an die obere Denkmalschutzbehörde weiterzuleiten (Abs. 2 Satz 10). Letztlich entscheidet das die Liegenschaftsverwaltung wahrnehmende Ministerium der Finanzen.

## 6.2 Prüfung

Die Gemeinde bzw. die Liegenschaftsverwaltung müssen die Belange des Denkmalschutzes und die finanziellen Möglichkeiten in eigener Zuständigkeit abwägen und innerhalb von zwei Monaten gegenüber dem Verpflichteten das Vorkaufsrecht durch **Verwaltungsakt** ausüben. Das VwVfG ist zu beachten. Eine notarielle Beurkundung ist somit nicht erforderlich (vgl. *Eberl/Martin/Petzet*, Art. 19 Erl. 8) Nach Bestandskraft des Verwaltungsakts ist auf die Erklärung der Auflassung gem. §§ 873, 925 BGB hinzuwirken. Darüber hinaus kann der Vorkaufsberechtigte zur Sicherung seiner Ansprüche die Eintragung einer Vormerkung gem. § 885 BGB betreiben.

## 7. Rechtsschutz

Die Ausübungsentscheidung des Vorkaufsrechts erfolgt durch Verwaltungsakt. Dagegen können der Käufer und der Verkäufer mit den Rechtsmitteln der VwGO vorgehen (ebenso *Schneider* in *Martin/Schneider/Wecker/Bregger*, Erl. 5 zu § 17, a. A. *Eberl* in *Eberl/Martin/Petzet* Erl. 12 zu Art. 19). Weitere Rechtsstreitigkeiten aus dem zivilrechtlichen Kaufvertrag sind vor den Zivilgerichten auszutragen.

## 8. Entschädigung

Die Ausübung des Vorkaufsrechts löst gegenüber den Parteien des Kaufvertrages keine Entschädigungspflicht im Sinne des § 19 Abs. 4 aus. Gegenüber dem Verkäufer tritt der Berechtigte in den bestehenden Kaufvertrag ein, sodass diesem kein Verlust entsteht. Der Käufer wiederum schließt von vornherein einen Vertrag, der mit einer auflösenden Bedingung versehen ist. Für ältere Erwerbsrechte ist gegebenenfalls in Anlehnung an § 28 Abs. 6 BauGB eine Entschädigung zu zahlen.