

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.

EINFÜHRUNG DENKMALRECHT SACHSEN-ANHALT

Das Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt bildet die gesetzliche Grundlage für alle hoheitlichen Maßnahmen, die getragen sind von dem gesetzgeberischen Willen, die im Land Sachsen-Anhalt vorhandenen Denkmale zu schützen und zu pflegen. Diese Absicht verpflichtet alle juristischen und natürlichen Personen zur Verantwortung gegenüber den Kulturdenkmalen. Die amtliche Begründung zum Denkmalschutzgesetz bringt die Einsicht zum Ausdruck, das Land Sachsen-Anhalt schöpfe „seine Identität, sein Selbstverständnis aus dem historischen Gewachsensein seiner Regionen, deren Vielfältigkeit sein Erscheinungsbild nach außen hin prägt,“.

1. Geschichte der Denkmalpflege in Sachsen-Anhalt

In der Preußischen Provinz Sachsen waren nur Entwürfe zu einem Denkmalschutzgesetz zu Stande gekommen. Zum Schutz der Bodendenkmale erging das Ausgrabungsgesetz vom 23.3.1914 mit näheren Erläuterungen zu Ausgrabungen, die Behandlung von Gelegenheitsfunden und über die Ablieferung entdeckter Gegenstände.

Eine umfassende Regelung des Denkmalschutzes erging in Anhalt mit dem Denkmalschutzgesetz vom 18.3.1911. Es sah eine Denkmalliste vor und machte die Zerstörung oder Veränderung der dort eingetragenen Baudenkmale und beweglichen Denkmale von einer Genehmigung der Denkmalschutzbehörde abhängig. Gemeinden und Kommunalverbände verpflichtete es zur Unterhaltung ihrer Denkmale. Außerdem enthielt es Vorschriften über Ausgrabungen und Funde. Der Schutz, den dieses Gesetz gewährte, reichte aber nicht aus, weil es private Denkmaleigentümer nicht zur Instandsetzung verpflichtete und ihnen in jedem Fall, indem die Genehmigung für einen Eingriff versagt wurde, eine Entschädigung zusprach.

Nach der Gründung der DDR bildeten die Verordnung zur Erhaltung und Pflege der nationalen Kulturdenkmale vom 26.6.1952 und die Verordnung zum Schutz des deutschen Kunstbesitzes und des Besitzes an wissenschaftlichen Dokumenten und Materialien vom 2.4.1953 sowie die Verordnung zum Schutz und zur Erhaltung der ur- und frühgeschichtlichen Bodeneigentümer Rechtsgrundlagen für denkmalpflegerisches Handeln. Das Denkmalpflegegesetz vom 19.6.1975 löste die Verordnung von 1952 ab. Das Denkmalpflegegesetz gewährleistete einen umfassenden Schutz der Denkmale, es wurde aber nicht in dem nötigen Umfang

umgesetzt. Es kommt hinzu, dass nur ein Bruchteil des heutigen Denkmalbestandes in den damaligen Denkmallisten erfasst war.

Weiterführende Literatur zur Geschichte: *Hammer*, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland, Tübingen 1995; *Findeisen*, Geschichte der Denkmalpflege, Sachsen-Anhalt, Berlin 1990. Siehe auch die Erläuterungen zu §§23 und 24 DenkmSchG.

2. Grundgesetz und Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt

2.1 Landesverfassung

Sachsen-Anhalt hat in Art.36 Abs.4 seiner Verfassung vom 16.7.1992 den Schutz der Kulturdenkmale als „Staatsziel,“ formuliert (siehe hierzu die Kommentierung von *Reich*, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, 1994). Sachsen-Anhalt geht damit weiter als die meisten anderen Bundesländer, in denen Denkmalschutz und Denkmalpflege keinen ausdrücklichen Verfassungsrang haben (Übersicht bei *Martin/Viebrock/Bielfeldt*, Kennzahl 20). Das „Staatsziel,“ verpflichtet das Land, im Rahmen des Möglichen alles Erforderliche zu tun, um dieses Ziel zu erreichen. Als staatliche Organe wurden durch Beschluss der Landesregierung vom 8.10.1991 die beiden Denkmalfachämter Landesamt für Archäologie und Landesamt für Denkmalpflege eingerichtet, die als sog. Fachbehörden in erster Linie denkmalfachliche Aufgaben haben. In den drei Regierungspräsidien Dessau, Halle und Magdeburgerfüllen die oberen Denkmalschutzbehörden die Aufgaben der Fachaufsicht über die unteren Denkmalschutzbehörden und entscheiden über Widersprüche sowie über die Vergabe von Denkmalpflegefördermitteln.

Das dichte Netz von Denkmalbehörden findet seine Rechtfertigung in der großen Denkmaldichte in Sachsen-Anhalt. So wird die Anzahl der Bodendenkmale auf über 100000 und die Anzahl der Bau- und Kunstdenkmale auf ca. 60000 geschätzt. Die Schnellerfassung der Kulturdenkmale wird voraussichtlich 2004 abgeschlossen sein, sodass bis dahin die Denkmaleigentümer abschließend benachrichtigt werden können.

Der Denkmalreichtum erklärt sich aus der bedeutungsvollen Geschichte des Landes. Wegen der guten Böden, insbesondere in der Magdeburger Börde, siedelten hier über Jahrtausende Menschen, die ihre Spuren hinterlassen haben. Gern wird Sachsen-Anhalt auch als die „Wiege Deutschlands,“ bezeichnet. Im Jahr 919 wurde der Sachsenherzog Heinrich zum ersten deutschen König erhoben. Mit dem Übergang der Königswürde auf Heinrich wurde das Machtzentrum des Sachsenherzogs zum Kernland des entstehenden Reiches. Es handelte sich um ein Gebiet um den Harz herum, an der Mittelelbe und unteren Saale sowie in Thüringen, zu dem vor allem die Plätze bzw. Orte Quedlinburg, Merseburg, Memleben, Tilleda, Wallhausen, Allstedt und Magdeburg gehörten.

Die Hochrangigkeit der Denkmale kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass Sachsen-Anhalt im Ländervergleich über außerordentlich viele UNESCO-Weltkulturerbestätten verfügt: Die Altstadt von Quedlinburg, das Bauhaus Dessau, das Dessau-Wörlitzer Gartenreich und die Lutherstätten in Wittenberg und Eisleben sind bereits Weltkulturerbestätten. Es sollten wohl noch der Dom zu Naumburg, und

die Franckeschen Stiftungen in Halle folgen. Zur Bedeutung und Verantwortung der Ausweisung als Welterbe siehe *Caspary* in DRD Nr. 1.1.

2.2 Grundgesetz und Zuständigkeiten

Zu den **Zuständigkeiten** bei der Gesetzgebung siehe die Erl. 3.1 zu § 24 und unten Nr. 5.1.

Weitere Auswirkungen auf den Vollzug des DenkmSchG haben insbesondere verschiedene **Grundrechte**; siehe hierzu unter Nr. 5.1.

3. Internationales Recht und internationale Vereinbarungen

Als Rechtsgrundlagen sind unter anderen das von der Bundesrepublik ratifizierte Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa (BGBl. II 1987 S.623) sowie das von der UNESCO ins Leben gerufene Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, dem die Bundesrepublik beigetreten ist (BGBl. II 1977 S.213), ferner die Europäische Konvention zum Schutz des archäologischen Erbes (Übereinkommen von Malta – abgedruckt in *Martin/Viebrock/Bielfeldt*, Kennzahl 99.05) zu nennen.

Wegen der Zurückhaltung der Denkmalschutzgesetze bei der Formulierung der fachlichen Grundsätze der Denkmalpflege kommen **internationalen Vereinbarungen** auf der Ebene von Fachleuten weltweit Auslegungs- und Erklärungsfunktionen hinsichtlich der Denkmalverträglichkeit zu. Zu nennen sind die weltweit als eine Art Grundgesetz der Denkmalpflege anerkannte **Charta von Venedig**, ferner die ICOMOS-Erklärungen von Lausanne (Bodendenkmäler), Florenz (Gärten) und Washington (städtebauliche Denkmäler) – abgedruckt in *Martin/Viebrock/Bielfeldt*, Handbuch, Kennzahlen 48.10ff. und 99.10.

4. Was heißt Denkmalrecht?

Das Denkmalschutzgesetz ist ein wichtiger landesrechtlicher Beitrag zum Denkmalrecht; es kann aber nicht mit dem Denkmalrecht schlechthin gleichgesetzt werden. Als Denkmalrecht ist vielmehr die Gesamtheit der bundes- und landesrechtlichen, aber auch der gemeindlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Rechtsnormen (z.B. der Kirchen und anderer Körperschaften und Anstalten) zu verstehen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechtsverhältnisse und den Schutz der Kulturdenkmale auswirken. Ergänzt wird das Denkmalrecht durch eine Vielzahl von Vorschriften insbesondere zum Verwaltungsverfahren; die zuständigen Behörden müssen die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrens-, Verwaltungszustellungs- und Verwaltungsvollstreckungsrechts anwenden, der Vollzug des DenkmSchG bezieht sogar das Polizeirecht mit ein.

5. System des Denkmalrechts

5.1 Verfassungen

Das Grundgesetz und die Landesverfassung bestimmen die **Wertigkeit von Kultur** und Kulturgütern; sie enthalten Vorgaben für den Denkmalschutz. Zwar sind die Länder in erster Linie für den Denkmalschutz zuständig; siehe Erl.3.1 zu §24. Der Bund hat aber von seinen verfassungsrechtlichen Kompetenzen rege Gebrauch gemacht und zahlreiche Regelungen zu Gunsten der Denkmale getroffen, die sich mittlerweile außerordentlich positiv auswirken; zu nennen sind hier lediglich das denkmalfreundliche BauGB, das Sanierungs- und Modernisierungsrecht, das Raumordnungsrecht, Subventionsprogramme und Steuererleichterungen. Unmittelbare Auswirkungen auf das Denkmalrecht haben aber auch z.B. folgende **Grundrechtsnormen**: Eigentum (Baufreiheit, Verbote, Lasten, Zumutbarkeit, Entschädigung), Wohnung (Betretungsrecht), Information (Antennen), Berufsausübung (Berufsrecht, Empfehlungspraxis), ferner die Kirchenartikel.

5.2 Schutzobjekte

Kulturdenkmale sind Gegenstände von Regelungen, die häufig auch andere Schutzobjekte betreffen. Gewisse Verwandtschaften und Überschneidungen bestehen mit dem Ortsbild (das z.B. durch das Baurecht auch geschützt werden kann, soweit es nicht die Stufe der Denkmalwürdigkeit erreicht), mit anderen Kulturgütern aller Art (die z.B. durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung erfasst werden) und mit **Naturdenkmälern** (die vorrangig durch das Naturschutz- und Baurecht geschützt werden). Überschneidungen und Konflikte kann es auch mit dem Recht des Naturschutzes geben.

Das Denkmalschutzgesetz schützt umfassend die Kulturdenkmale. Das **Kulturgutschutzgesetz** richtet sich gegen die Abwanderung von Kunstwerken und Kulturgut. Die **Haager Konvention** zielt auf den Schutz im bewaffneten Konflikt. Der Stadtbildpflege und dem **Schutz des Ortsbildes** dienen u.a. Verunstaltungs- und Gestaltungsvorschriften des Bau- und Sicherheitsrechts, ferner Ortsrecht wie z.B. die Erhaltungssatzung nach §172 BauGB.

5.3 Regelungsbereiche

Fünf wesentliche Regelungsbereiche lassen sich unterscheiden:

- Erhaltungspflichten und Gebote: enthalten in DenkmSchG, BauGB und BauO;
- Verbote und Sanktionen: enthalten in DenkmSchG, BauGB, BauO, StGB und Ortsrecht;
- Verfahrenspflichten (Genehmigung): enthalten z.B. in DenkmSchG, BauGB, BauO, Ortsrecht;
- Planung und Denkmal: Bindungen in ROG, LPlG, BauGB, DenkmSchG, GO, Fachgesetzen;
- Grundsätze der Denkmalpflege: einbezogen in DenkmSchG, BauGB, BauO, Internationale Übereinkommen, Grundsatztexte.

Die **Praxis** des Umgangs mit Denkmälern wird darüberhinaus durch weitere Rechtsbereiche bestimmt wie Vertrags- und Haftungsrecht, Ausschreibung und Vergabe, Berufs- und Standesrecht, Urheber-, Kommunal-, Straf-, Finanz- und Steuerrecht. Eine erschöpfende Zusammenfassung gibt *Eberl* in der Einführung zu *Eberl/Martin/Petzelt*, Kommentar zum Bayerischen Denkmalschutzgesetz.

6. Beteiligte

Die deutschen Denkmalschutzgesetze leiden durchweg daran, dass sie die Rolle des **Eigentümers** bei der Denkmalpflege nicht ausreichend würdigen; statt dessen bringen sie ausführliche Regelungen des Verfahrens und der Behördenzuständigkeiten; den Eigentümern werden nur Pflichten angesonnen. Tatsächlich waren und sind es aber die Eigentümer, die seit jeher, lange vor der Aufstellung gesetzlicher Pflichten und ohne behördliche Anordnungen ihre Denkmäler für sich, aber auch für die Allgemeinheit erhalten haben. Auch in Zukunft wird die Bereitschaft und das Engagement der Eigentümer der wichtigste Faktor für die Erhaltung des Kulturguts sein.

Den **Behörden** aller Stufen kommt zwar nach dem DenkmSchG nunmehr eine außerordentlich starke Stellung gegenüber dem Eigentümer zu. Sie sollten ihre Aufgabe aber in erster Linie im Service, in der Beratung und Betreuung der Eigentümer sehen. Zum Schutz der Denkmäler ist aber auch ihr entschiedenes Vorgehen gegen Schadensursachen und Schädiger gefordert. Ihrer Fantasie zu Management, Verhandlung und Finanzierung dürfen keine Grenzen gesetzt sein, wenn es um die Erhaltung von Denkmälern geht.

Besondere gesetzliche **Pflichten für Staat und Gemeinden** formuliert eigentlich unübersehbar und selbstverständlich §1 Abs.3, wonach der Denkmalschutz bereits **unmittelbar kraft Gesetzes** von vorneherein bei allen **öffentlichen Planungen und Maßnahmen** zu berücksichtigen **ist!**

Die **ehrenamtlichen Beauftragten** sind unverzichtbare Helfer in vielen Fragen der Denkmalpflege; sie unterstützen Eigentümer und Behörden und sind vielfach wichtige Mahner in der Öffentlichkeit.

7. Einheit der Denkmalpflege

Bereits eine erste kritische Durchsicht des Denkmalschutzgesetzes zeigt gewisse Widersprüchlichkeiten. Unter dem Dach eines Gesetzes finden sich nicht nur zwei Landesämter als Fachbehörden, sondern auch ein Ministerium, die Regierungspräsidien, die unteren Denkmalschutzbehörden, Gemeinden mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften, der Denkmalrat und die ehrenamtlichen Beauftragten. Reibungsverluste müssen insbesondere jeweils wegen der Doppelgleisigkeit der Fachbehörden und der Ministerien entstehen. Tatsächlich muss es darum gehen, die durch das Gesetz im Grundsatz vorgezeichnete Einheit der Denkmalpflege herzustellen; erreichen lässt sich dies durch eine Straffung des Behördenapparats und eine konsequente Vereinheitlichung der Verfahren einschließlich der Zuwendungen und der Steuerbescheinigungen.

8. Grundzüge des Denkmalschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt

Das Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt leidet an einer **gewissen Unübersichtlichkeit**. Grund hierfür ist das erkennbare Bestreben, die Rechtsmaterie auf wenige Paragraphen zu konzentrieren, die damit aber viele Unterabsätze erhalten mussten. Die Entwürfe orientierten sich zunächst am Denkmalschutzgesetz des Landes Niedersachsen vom 30.5.1978 (NdsGVBl. S.517); Niedersachsen war während des Prozesses der Wiedervereinigung und der Schaffung des Landesrechtes von Sachsen-Anhalt westliches Partnerland. Während des Gesetzgebungsverfahrens haben jedoch vielfältige Ideen Eingang in den Entwurf gefunden, die insgesamt ein zwar fortschrittliches und gelungenes, aber doch teilweise unsystematisches Ganzes mit gewissen Überschneidungen ergeben haben. Als Beispiel mag die unterschiedliche Rechtskonstruktion des Zugangsrechtes in § 1 Abs. 4 und § 9 Abs.2 dienen. Bei der Auslegung des Gesetzes ergeben sich deshalb manche Zweifel. Nur ein genaues Durchdringen mancher scheinbarer Besonderheiten kann im Einzelfall zu sachgerechten Lösungen führen. Dies gilt z.B. für die Geltung und Durchsetzung des sog. Veranlasserprinzips beim Vollzug des Gesetzes.

Die beiden Begriffe **Denkmalschutz** und **Denkmalpflege** werden im DenkmSchG weitgehend synonym verwendet (vgl. hierzu die Erl.1.2 zu §1); einer genaueren Unterscheidung bedarf es daher meist nicht. Sie sind wie die zwei Schuhe eines Paares.

Der Begriff des **Kulturdenkmals** wird durch das Gesetz umfassend und einheitlich beschrieben; er umfasst unter anderem Sachgesamtheiten und damit auch die wichtigen **Ensembles** (vgl. die Erl. zu §2), ferner die Umgebung, Ausstattung und Zubehör. Sachsen-Anhalt hat nicht das sog. konstitutive, sondern das **nachrichtliche System** eingeführt; Denkmale müssen deshalb nur die materiellen Voraussetzungen des Denkmalbegriffs erfüllen, brauchen aber nicht jeweils durch einzelne Verwaltungsakte in die Liste eingetragen zu werden (vgl. die Erl. zu § 18). Von außerordentlicher Bedeutung ist die **Fortgeltung der DDR – Listen** nach § 23.

Kennzeichnend ist für das Gesetz eine Aufsplitterung der **Behörden** und **Zuständigkeiten**; hierdurch und wegen gewisser Unstimmigkeiten in den Formulierungen werden zahlreiche zu kommentierende Zweifelsfragen aufgeworfen. Erfreulich ist die Herausstellung der **ehrenamtlichen Beauftragten** und die weitgehende Garantie der fachlichen Unabhängigkeit der beiden Landesämter durch das Einvernehmensgebot des § 8 Abs. 1 Satz 2. Die Rolle der **Gemeinden** wird durch das Gesetz nicht ausreichend betont; insbesondere bei der Bauleitplanung, aber auch bei der Erteilung des Einvernehmens nach § 36 BauGB kommt den Gemeinden eine überragende Stellung zu.

Die **Verfahrenspflichten** teilen sich in eine „Mutter,-Genehmigungspflicht in der Zuständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörden bei allen Veränderungen von Denkmalen nach § 14 und einige, nicht voll harmonisierte Einzelpflichten (vgl. hierzu die Zusammenstellung in den Erl. zu § 14). Zumindest missverständlich sind einige Formulierungen in den Verwaltungsvorschriften (VV). Die generalklauselartige **Befugnisnorm für Maßnahmen** in § 4 Abs. 1 ermöglicht alle für einen wirksamen Denkmalschutz notwendigen behördlichen Maßnahmen.

Wie in den meisten Denkmalschutzgesetzen der anderen Bundesländer auch fehlt eine Formulierung der Genehmigungsvoraussetzungen, also der **Denkmalverträglichkeit** von Eingriffen; zurückgegriffen werden kann und muss hier auf die international anerkannten Grundsätze etwa der Charta von Venedig und der Charta von Lausanne, ferner auf Grundsatzpapiere der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger. Gefordert ist ein qualitätvoller Gesetzesvollzug durch Ausschöpfung des Verfahrensrechtes, das Auflagen und Bedingungen zur Durchsetzung der fachlichen Belange aber auch der **Kostentragung des Veranlassers** ermöglicht.