

Denkmalrecht in Deutschland

Thüringer Denkmalschutzgesetz

Autor: D. Martin

Hinweis: Stand 2005

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

ThürDSchG § 1

Aufgabe der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes

(1) Denkmalpflege und Denkmalschutz haben die Aufgabe, Kulturdenkmale als Quellen und Zeugnisse menschlicher Geschichte und erdgeschichtlicher Entwicklung zu schützen und zu erhalten sowie darauf hinzuwirken, dass sie in die städtebauliche und dörfliche Entwicklung sowie in die Raumordnung und Landschaftspflege einbezogen werden. Dabei obliegt dem Denkmalschutz die hoheitlich-rechtliche Aufgabe und Verantwortung, der Denkmalpflege die fachliche Beratung und Fürsorge für den hoheitlichen Denkmalschutz.

(2) Bei der Erfüllung dieser Aufgaben wirken im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmalen zusammen.

1. Vorbemerkungen

1.1 Denkmalschutz als öffentliche Aufgabe

Das ThürDSchG regelt den DSch und die Stellung des Eigentümers in der traditionellen Weise polizei- und sicherheitsrechtlicher Aufgabenstellungen. Die Feststellung der D-Eigenschaft ist eine öffentliche Aufgabe, die den zuständigen Behörden als Dienstaufgabe obliegt. Der Eigentümer wird lediglich als Adressat einer Mitteilung einbezogen. Einen Anspruch auf Unterschutzstellung und Schutz hat das DSchG nicht vorgesehen, auch die Gerichte sind außerordentlich zögerlich, dem Eigentümer einen Anspruch auf Unterschutzstellung oder bloße Feststellung der D-Eigenschaft zuzuerkennen. Das BVerwG v. 18. 12. 1991, EzD 7.9 Nr. 6 = NVwZ 1992 S. 1197, hat einen Anspruch verneint; vgl. auch *Wurster*, RdNr. 177 ff. und die Anm. von *Kapteina* und *Eberl* in EzD, ferner *M/K*, G III. Dem Eigentümer muss in gleicher Weise ein Anspruch auf Beibehaltung der D-Eigenschaft zugebilligt werden; er kann ggf. Feststellungsklage erheben.

Nicht geklärt ist bisher die Frage, ob ein Eigentümer **Ansprüche gegen die Denkmalbehörden** auf Einschreiten gegen Einwirkungen der öffentlichen Hand (Planungen), gegen Einwirkungen der Nachbarn oder gegen schädliche Umwelteinwirkungen haben kann. Siehe auch *Spennemann*, Kein Anspruch auf Denkmalschutz?, BauR 2003 S. 1655. Anerkannt ist lediglich der bürgerlich-rechtliche Unterlassungsanspruch des Eigentümers aus § 1004 BGB gegen Störungen des Eigentums; er kann danach unmittelbar gegen den Störer auf

Unterlassung klagen. Im Sicherheitsrecht wird zunehmend die Möglichkeit eines Anspruchs auf behördliches und polizeiliches Einschreiten bestehen (vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, RdNr. 35, 363 und 337; *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983). Zur Einbeziehung der Belange des Nachbarn BayVGH v. 27. 1. 1989, EzD 2.2.9 Nr. 4 mit Anm. *Martin* und *M/K*, E IV Nr. 8.

Wie schon dem Eigentümer wird erst recht weder der Allgemeinheit noch interessierten Verbänden wie z. B. einer Bürgerinitiative ein Anspruch auf Schutz der KD oder gar ein Klagerecht zuerkannt, OVG Berlin v. 29. 10. 1991, LKV 1992 S. 26 = EzD 2.2.6.4 Nr. 23 mit Anm. *Kapteina* (Lenin-Denkmal); siehe auch EzD 2.2.4 Nr. 24 und 25 sowie 2.2.6.2 Nr. 28.

1.2 Verfassungsrecht

Das **Grundgesetz** enthält anders als Art. 20 a GG zum Umweltschutz keine unmittelbaren Aussagen zum DSch. Es hat auch keine sonstigen Aussagen zur Kulturpflege und zur Kultur getroffen. In Art. 35 des Einigungsvertrages stellt der Bund die Bedeutung Deutschlands als Kulturstaat heraus.

Die **Verfassung des Freistaates Thüringen** vom 25. 10. 1993 (GVBl. S. 625) enthält dem GG vergleichbare Garantien für die Grundrechte und die Rechtsstaatlichkeit und formuliert in Art. 30 speziell zum Schutz von Kultur und Denkmälern (s. *Linck/Jutzi*, Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994):

(1) Kultur, Kunst, Brauchtum genießen Schutz und Förderung durch das Land und seine Gebietskörperschaften.

(2) Die Denkmale der Kultur, Kunst, Geschichte und die Naturdenkmale stehen unter dem Schutz des Landes und seiner Gebietskörperschaften. Die Pflege der Denkmale obliegt in erster Linie ihren Eigentümern. Sie sind der Öffentlichkeit im Rahmen der Gesetze unter Beachtung der Rechte anderer zugänglich zu machen.

1.3 Internationale Vereinbarungen

Die materiellen Grundsätze der DPfl sind im ThDSchG über gewisse Ansätze hinaus nicht im Einzelnen formuliert. Zurückgegriffen werden kann und muss deshalb oft auf die Grundsätze, welche in internationalen Vereinbarungen zusammengefasst sind. Diese Grundsätze haben zwar meist keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit (Ausnahme: Übereinkommen von Malta; s. *Martin*, BayVBl 2003 S. 715 ff.), sind aber Grundlage der Prüfung der D-Verträglichkeit von Maßnahmen durch die Behörden; sie wurden verschiedentlich durch die Rspr. bestätigt.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Akte (sämtliche in DRD 1Nr. 1):

Für alle Arten von Denkmälern: Charta von Venedig, Europ. Denkmalschutzcharta,
für Gründendenkmale: Charta von Florenz,
für Stadtsanierung und Ensembles: Charta von Washington,
für die Sozialplanung: Grundsätze von Bologna 1974,
für Bodendenkmale: Charta von Lausanne, UNESCO-Empfehlungen 1956 und Übereinkommen von Malta,
für bewegliche Denkmale: UNESCO-Empfehlung 1978,
für Kirchen: Charta der Villa Vigoni.

2. Die Begriffe Denkmalschutz und Denkmalpflege (Absatz 1)

Die Unterscheidung der Gegenstände in DSch und DPfl entspricht der Tradition des Denkmalrechts. DPfl und DSch umfassen zusammen als **Oberbegriff** alle Tätigkeiten, die auf die Erhaltung von Denkmalen gerichtet sind. Tatsächlich geht es vorrangig darum, die **Einheit der DPfl** herauszustellen. Betont wird diese durch die Gleichbehandlung aller KD z. B. im Raumordnungs-, Bau- und Umweltrecht. Die **weite** Definition der **DPfl** in Abgrenzung zu den **engeren** Begriffen der Archäologie, des DSch und des D-Rechts und der Versuch einer Differenzierung in § 1 Abs. 1 Satz 2 verliert damit zwangsläufig an Gewicht.

Unter **Denkmalpflege** sind über die viel zu enge Definition des Abs. 1 Satz 2 hinaus alle Handlungen **nicht hoheitlicher** Art zu verstehen, welche die Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung bezwecken, also die verbessernden und erhaltenden, aber auch die vorsorgenden und die beratenden Tätigkeiten, die von allen Eigentümern, von ihren Architekten und Beratern, Restauratoren und Handwerkern erbracht werden. Auch der Staat und die Behörden sind Denkmalpfleger, auch mit den beiden im Gesetz genannten Funktionen der Beratung durch die unterschiedlichsten Behörden, aber auch in ihrer Funktion als Eigentümer. Zum **Denkmalschutz** gehört nach Abs. 1 Satz 2 die „hoheitlich-rechtliche Aufgabe und Verantwortung“; umfasst werden damit alle auf die Erhaltung abgestellten **hoheitlichen** Maßnahmen der öff. Hand, also Gebote und Verbote, aber auch Genehmigungen, Erlaubnisse und Sanktionen. Zu den **Rechtsakten** des DSch gehören das DSchG selbst, sodann die normative Akte wie die VO nach § 34 und die Arch. Schutzgebiete nach § 19, schließlich die zahllosen Vollzugsakte wie Genehmigungen, Erlaubnisse und Anordnungen. Den DSch bezwecken aber auch andere Gesetze wie das BauGB und die ThürBO sowie die zu ihrem Vollzug ergehenden Akte wie Bebauungspläne, Gestaltungsvorschriften und die VAe der Baubehörden.

3. Die einzelnen Aufgaben (Absatz 1)

§ 1 Abs. 1 Satz 1 umschreibt mit der Funktion einer **Einleitung** in das DSchG aber auch als **gesetzliche Maßgabe** für den Vollzug des Gesetzes durch die Behörden aller Stufen die Aufgaben von DSch und DPfl.

Die **Erhaltung** der Denkmale ist das **Oberziel** des Gesetzes. Diesem Oberziel dient zunächst das nachrichtliche System des DSchG selbst, das ohne einen weiteren Vollzugsakt die D-Eigenschaft einer Sache und damit u. a. die Erhaltungspflicht (§ 7) und die grundsätzliche Pflicht zur „*unveränderten Beibehaltung des bisherigen Zustandes*“ begründet. Diesem Oberziel ordnen sich mannigfache Unterziele der D-Verträglichkeit unter (s. *M/K*, D II Nr. 1).

Diese Einbeziehung in die städtebauliche und dörfliche **Entwicklung** und die Einbeziehung in **Raumordnung** und Landschaftspflege werden durch den 2004 neu gefassten § 6 konkretisiert; s. dort.

Hoheitlich-rechtliche Aufgabe und Verantwortung: Diese Aufgaben werden durch die Vorschriften über das Eintragungs- und Erlaubnisverfahren (z. B. §§ 4, 5, 14), über Anordnungen (z. B. §§ 11, 12) und über § 15 konkretisiert; s. dort.

Fachliche Beratung und Fürsorge (Satz 2): Diese Aufgaben werden insbesondere durch die in § 24 aufgelisteten Aufgaben der D-Fachbehörde konkretisiert; s. dort und unten Erl. 4.3.

4. Wahrnehmung der Aufgaben (Absatz 2)

4.1 Aufgaben des Freistaates Thüringen

Den Staat trifft aufgrund seiner weitreichenden gesetzgeberischen, verwaltungsmäßigen und finanziellen Möglichkeiten die Hauptverantwortung. Diese Gewichtung ergibt sich bereits aus Art. 30 VerfThür (vgl. oben Erl. 1.2). Der DSch ist danach **primär eine staatliche Aufgabe**, eine weitere verfassungsrechtliche Zuweisung dieser Aufgabe richtet sich an die Gemeinden und die Gebietskörperschaften. Seiner Verantwortung kommt der Freistaat u. a. durch die Erhaltung seiner eigenen Denkmale, den Einsatz von Haushaltsmitteln, den Erlass des DSchG und die Beachtung der selbst gestellten Aufgaben und Pflichten (z. B. § 6) nach.

Aus der Aufgabe zum DSch ergibt sich im Übrigen die Pflicht aller Behörden zum **denkmalfreundlichen Vollzug aller Gesetze**. Eine in der Praxis bedeutende Norm ist insoweit z. B. § 63 e ThürBO; damit hat der Gesetzgeber zugunsten der Erhaltung und Nutzung von Baudenkmalen die Möglichkeit von **Abweichungen** von Vorschriften geschaffen, wenn sie mit den öff. Belangen vereinbar sind; insbesondere werden zugunsten des öffentlichen Belangs DSch Abweichungen zuzulassen sein, sofern nicht erhebliche Gefahren für Leib und Leben zu befürchten sind. Möglich ist die Abweichung von Technischen Baubestimmungen, sofern gleichwertige Alternativen gefunden werden. Diese erheblich geminderten Anforderungen geben den Behörden Spielraum zur Berücksichtigung der Tatsache, dass viele Baudenkmale heutigen Vorgaben (Brandschutz, Wärmeschutz, Fenstergrößen, Material usw.) nicht entsprechen.

4.2 Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Gemeinden und Landkreise erfüllen ihre Aufgaben durch eine aktive Beachtung ihrer Verpflichtungen nach Art. 30 VerfThür (s. Erl. 1.2), nach dem DSchG und anderen Vorschriften, durch die Wahrnehmung ihrer finanziellen Verantwortung und ihrer kommunalen Planungshoheit sowie durch ihr schlichthoheitliches oder fiskalisches Handeln. Tatsächlich spielen gerade die **Gemeinden** beim DSch eine **herausragende Rolle**; s. *M/K*, E I Nr. 3. In den **hoheitlichen Bereich** fällt der Erlass von Ortsrecht, z. B. die Aufstellung von Bebauungsplänen nach §§ 1 ff. BauGB (vgl. zu öffentlichen Planungen die Erl. zu § 6) oder von Gestaltungssatzungen nach § 83 Abs. 1 Nr. 1 ThürBO. Hierzu zählt auch die Mitwirkung beim Gesetzesvollzug, z. B. die Erteilung oder Verweigerung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB. Ihrer **finanziellen Verantwortung** hat die Gemeinde Rechnung zu tragen, indem sie Haushaltsmittel zum Schutz, zur Pflege und zum Erhalt eigener sowie der Denkmale Dritter durch Zuschüsse bereitstellt. Hierzu gehört auch ein vorrangiger Einsatz von Sanierungsmitteln für KD im Wege der Komplementärförderung.

Im **fiskalischen Bereich** kommt dem Schutz von KD besondere Bedeutung bei der Veräußerung von Grundstücken zu. Denn es ist auch Aufgabe der Gemeinden und Landkreise, durch Besitz und Eigentum von KD diese zu schützen und zu sichern. Dementsprechend bedarf die Verfügung über und die Veränderung von Sachen mit einem besonderen denkmalpflegerischen Wert der **Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde** nach § 67 Abs. 3 Nr. 4 ThürKO. Dasselbe gilt für die Landkreise über § 114 ThürKO. Die Gemeinde hat weiterhin darauf zu achten, dass bei der Veräußerung von Grundstücken, auf denen sich zwar keine KD befinden, die aber D-Grundstücken benachbart sind, durch deren Bebauung und sonstige Nutzung

keine Beeinträchtigung der benachbarten KD verursacht wird (vgl. *Eberl/Göhner/Martin/Petzet*, Art. 3 Erl. 8). Im Übrigen haben die Gemeinden und Landkreise im schlicht hoheitlichen Bereich die Möglichkeit, durch eine denkmalfreundliche Politik, durch die Beratung von Denkmaleigentümern und Besitzern in organisatorischen und finanziellen Fragen sowie die eigene vorbildliche Erfüllung der Denkmalaufgaben, insbesondere im Bereich der Denkmalpflege, darauf hinzuwirken, dass KD geschützt und gepflegt werden. Die Aufgabenerfüllung nach § 1 Abs. 2 DSchG hat im Rahmen der **Leistungsfähigkeit** zu erfolgen. Maßgeblich sind insoweit die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

4.3 Zusammenwirken mit Eigentümern und Besitzern

Bei der Aufgabenerfüllung ist im Gesetz ausdrücklich das Zusammenwirken mit den nach § 7 Abs. 1 erhaltungspflichtigen (s. dort) Eigentümern und Besitzern von KD vorgeschrieben. Diese Regelung trägt der Erfahrung Rechnung, dass der Schutz vor allem dadurch erreicht werden kann, dass bei den Dritten das Verständnis für DSch und DPfl wie auch das Interesse daran geweckt und dem Missverständnis vorgebeugt wird, der DSch richte sich gegen die Eigentümer oder Besitzer. Gerade weil der Erhalt oft mit erheblichem Aufwand verbunden ist, empfiehlt es sich, gemeinsam nach d-gerechten Lösungen zu suchen, die auch berechnete private Belange nicht außer Betracht lassen. Das Zusammenwirken erfolgt vor allem durch umfassende Information, Beratung und sonstige, vor allem finanzielle, Unterstützungshandlungen, die geeignet sind, gemeinsam mit den Eigentümern oder Besitzern von KD deren Schutz und Pflege entsprechend den gesetzlichen Vorgaben und den vorgenannten Zielen umzusetzen