

# Denkmalrecht in Deutschland online

Verfasser: Dr. Dieter J. Martin, Bamberg

## Sachsen Denkmalschutzgesetz

Stand: August 2015

### Gliederung

Literaturhinweise und Links

Einführung

1. Geschichte des Denkmalrechts in Sachsen
2. Grundfragen des Denkmalrechts
  - 2.1 Denkmalbegriff
    - 2.1.1 Oberbegriff Denkmal, Kulturdenkmal
    - 2.1.2 Einzeldenkmale
    - 2.1.3 Mehrheiten, Denkmalschutzgebiete, archäologische Schutzgebiete
    - 2.1.4 Denkmalbestandteile
    - 2.1.5 Sachbegriff
    - 2.1.6 Gründenkmale, Landschaftsgestaltung
    - 2.1.7 Sachgesamtheit, Ensemble, Gruppe baulicher Anlagen
    - 2.1.8 Sachgesamtheit (Ensemble) und Nichtdenkmal im Ensemble
    - 2.1.9 Umgebungsschutz
    - 2.1.10 Die Schutzgründe
    - 2.1.11 Denkmalwürdigkeit: öffentliches Erhaltungsinteresse
    - 2.1.12 Denkmalverzeichnis, Unterschutzstellung
      - 2.1.12.1 Unterschutzstellung
      - 2.1.12.2 Denkmalverzeichnis
      - 2.1.12.3 Streichung aus dem Denkmalverzeichnis
    - 2.1.13 Justitiabilität des Denkmalbegriffs und Rolle der Fachbehörde
  - 2.2 Die Erhaltungspflichten
    - 2.2.1 Die denkmalrechtlichen Pflichten und ihre Durchsetzung
      - 2.2.1.1 Die denkmalrechtlichen Pflichten
      - 2.2.1.2 Die Erhaltungspflicht
        - 2.2.1.2.1 Verfassungsmäßigkeit der Erhaltungspflicht
        - 2.2.1.2.2 Die Erhaltungs- und Sorgepflichten des Absatzes 1
        - 2.2.1.2.3 Die Pflichtigen und die Entstehung der Pflichten
        - 2.2.1.2.4 Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit
        - 2.2.1.2.5 Nutzung
        - 2.2.1.2.6 Das Verursacher- bzw. Veranlasserprinzip
      - 2.2.1.3 Die Durchsetzung der Erhaltungspflichten
      - 2.2.1.4 Wiederherstellung eines Denkmals
        - 2.2.1.4.1 Wiederherstellung eines Denkmals
        - 2.2.1.4.2 Wiederherstellungsanordnung
        - 2.2.1.4.3 Wiederherstellungspflicht
    - 2.3 Genehmigungstatbestände, Zuständigkeiten
      - 2.3.1 Alle Denkmalarten
        - 2.3.1.1 Genehmigungspflicht
        - 2.3.1.2 Verhältnis zu anderen Genehmigungen
        - 2.3.1.3 Umfang der Genehmigungspflicht

- 2.3.1.4 Denkmalrechtliche Grundsätze für die Genehmigungen aller Art
- 2.3.1.5 Zu berücksichtigende Umstände
- 2.3.1.6 Abwägung
- 2.3.1.7 Ausgewählte Einzelprobleme
- 2.3.1.8 Genehmigungsverfahren
- 2.3.1.9 Sanktionen
- 2.3.2 Bodendenkmale
- 2.3.3 Zuständigkeiten
- 2.4 Denkmalverträglichkeit
- 2.5 Besondere Vorschriften für archäologische Denkmale
- 2.6 Ansprüche, Förderung, Steuerrecht
  - 2.6.1 Ansprüche auf Denkmalschutz
    - 2.6.1.1 Ansprüche des Eigentümers auf Unterschutzstellung
    - 2.6.1.2 Schutz des eigenen Denkmals gegen Einwirkungen Dritter
    - 2.6.1.3 Kein allgemeiner Anspruch auf Denkmalschutz
  - 2.6.2 Förderung
  - 2.6.3 Steuerrecht

.....

## Anhänge

- 1 Ergänzende Verordnungen zum DSchG 63
- 2 Verwaltungsvorschriften zum Denkmalschutzgesetz

.....

## Literaturhinweise und Links

### 1. Links (Auswahl)

Recht und Vorschriftenverwaltung Sachsen <http://www.recht.sachsen.de/index.jsp>  
 Denkmalschutzgesetz Datei <http://www.recht.sachsen.de/Details.do?sid=9002130358321>  
 Sächsisches Denkmalschutzrecht, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften  
<http://www.denkmalpflege.sachsen.de/624.htm>  
 Landesamt für Denkmalpflege Sachsen <http://www.lfd.sachsen.de/index.html>  
 Landesamt für Archäologie <http://www.archaeologie.sachsen.de/>  
 Rechtsprechung zum sächsischen Denkmalrecht  
<http://www.denkmalpflege.sachsen.de/624.htm>  
 Rechtsprechungsdatenbank Justiz Sachsen <http://www.justiz.sachsen.de/ovgentschweb/>  
**Denkmaliste DIVIS:** Die Einsicht in die Denkmaldatenbank DIVIS ist zunächst nur über das Intranet der Sächsischen Verwaltung möglich.  
 Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz <http://www.dnk.de/>  
 DRD – Denkmalrecht in Deutschland  
<http://www.denkmalnetzbayern.de/index.php/menueeintrag/index/id/63>  
 Openjur – freie juristische Rechtsprechungsdatenbank <https://openjur.de/>  
 Dejure – Gesetze und Rechtsprechung in der freien Datenbank <http://dejure.org/>  
 Bundesverwaltungsgericht Datenbank <http://www.bverwg.de/entscheidungen/archiv.php>  
 Bundesverfassungsgericht Datenbank  
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>  
 Bayern Rechtsprechungsdatenbank <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?st=ent>

### 2. Literaturhinweise (Auswahl)

Ergänzt wird die landespezifische Darstellung zum SächsDSchG durch drei wissenschaftliche Publikationen: Das Standardwerk von *Martin/Krautzberger*, „Handbuch

Denkmalschutz und Denkmalpflege“, 3. Auflage 2010, den Kommentar zum SächsDSchG von *Martin/Schneider/Wecker/Bregger*, 1999, und die Entscheidungssammlung zum Denkmalrecht (EzD) mit ihren nahezu 700 oft im Volltext wiedergegebenen und kommentierten Gerichtsentscheidungen zum Denkmalrecht.

## **Denkmalschutz und Denkmalpflege in Sachsen**

*Dehio-Handbuch der deutschen Kunstdenkmäler* Bände I und II, Städteband Dresden, 1996 bis 2005

*Landesamt für Archäologie* 20 Jahre archäologische Denkmalpflege im Freistaat Sachsen, 2011

*Landesamt für Archäologie* Publikationsliste download unter <http://www.archaeologie.sachsen.de/64.htm>

*Landesamt für Denkmalpflege* Mitteilungshefte/Jahrbücher, Arbeitshefte, Forschungen und Schriften zur Denkmalpflege, Denkmaltopographie, Inventare, Sonderpublikationen, Bulletins und Handbücher; Einzelheiten unter <http://www.lfd.sachsen.de/622.htm>

*Landesamt für Denkmalpflege (Hrsg.)* Denkmalpflege in Sachsen: 1894 –1994, 1997, 1998

*Magirius* Geschichte der Denkmalpflege Sachsen, 1989

*ders.* Geschichte der Denkmalpflege Sachsens 1945 –1989, 2010

*ders.* Denkmalpflege in der DDR, in: *Die Denkmalpflege*, Jg. 59, 2001

*ders.* Bibliographie in Reupert (Hrsg.), *Denkmalkunde und Denkmalpflege: Wissen und Wirken*; Festschrift für H. Magirius, 1994

*Martin/Schneider/Wecker/Bregger* Kommentar zum SächsDSchG, 1999

*Sächs. Staatsministerium des Innern (Hrsg.)* Denkmalschutz und Denkmalpflege im Freistaat Sachsen, Beispiele aus 20 Jahren erfolgreicher Arbeit am Denkmal, 2011

## **Zu übergreifenden Themen**

*Beseler* Denkmalpflege als Herausforderung, 2000

*Bock (Hrsg.)* Denkmale in Raum und Zeit, Neue Beiträge zur Denkmalspflege, 2000

*Bülow* Rechtsfragen flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, jur. Diss. Münster 1986

Denkmalpflege und Bauforschung, Aufgaben, Ziele, Methoden, SFB 315, 2000

*Deutsch* Denkmalschutzrecht, in *Münchener Prozeßformularbuch*, Band 7, 3. Aufl. 2009

Deutsche Denkmalschutzgesetze, Schriftenreihe des Dt. Nationalkomitees für Denkmalschutz, 4. Aufl. 2005

*Dvorak* Katechismus der Denkmalpflege, 2. Aufl. 1918

*Eberl/Kapteina/Kleeberg/Martin* EzD – Entscheidungen zum Denkmalrecht, 1997 ff.

*Gebeßler/Eberl (Hrsg.)* Schutz und Pflege von Baudenkmalern in Deutschland, Handbuch, 1980

*Hönes* Die Unterschutzstellung von Kulturdenkmälern, 1987

*Hönes* Städtebaulicher Denkmalschutz, 2015

*Huse* Denkmalpflege – Deutsche Texte aus 3 Jahrhunderten, 2. Aufl., 1996

*Kiesow* Denkmalpflege in Deutschland, 4. Aufl. 2000

*Martin* Neues Recht in Alten\_Ländern, Denkmalnetz Bayern Nr. 5.2.7

*Martin* Wiedervereinigung und Denkmalrecht, Denkmalnetz Bayern Nr. 5.2.7

*Martin/Krautzberger* Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl. 2010

*Martin/Mieth/Spennemann* Die Zumutbarkeit im Denkmalrecht, 2014

*Martin/Viebrock/Bielfeldt* Denkmalschutz-Denkmalpflege-Archäologie, 1997– 2002

*Riegl* Der moderne Denkmalkultus, Sein Wesen, seine Entstehung, 1903

*Stich/Burhenne* Denkmalrecht des Bundes und der Länder, 1993 ff.

*Wurster* Denkmalrecht, in Hoppenberg, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Loseblatt, Stand 07/2011

## Management und Recht der Bodendenkmalpflege

- Biel/Klonk* Handbuch der Grabungstechnik, 1999  
*Brügge* Bodendenkmalrecht unter besonderer Berücksichtigung der Paläontologie, 1993  
*Dörner* Zivilrechtliche Probleme der Bodendenkmalpflege, Berlin 1992  
*Fechner* Rechtlicher Schutz Archäologischer Kulturgüter, Berlin 1991  
*Fischer zu Cramburg* Das Schatzregal, 2001  
*Horn/Kier/Kunow/Trier (Hrsg.)* Archäologie und Recht, 2. Aufl. 1993  
*Landesamt für Archäologie* Publikationsliste download unter <http://www.archaeologie.sachsen.de/64.htm>  
*Martin/Krautzberger* Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl. 2010

## Kommentare zu den Denkmalschutzgesetzen der Länder – Auswahl –

- Bayern: *Eberl/Martin/Spennemann*, 7. Aufl. 2015  
Berlin: *Haspel/Martin* et al., Denkmalschutzrecht in Berlin, 2. Aufl. 2008  
Brandenburg: *Martin/Graf/Mieth/Sautter*, 2. Aufl. 2007  
Mecklenburg-Vorpommern: *Martin*, 2007  
Niedersachsen: *Kleine-Tebbe/Martin*, 2. Aufl. 2013, und *Schmaltz/Wiechert*, 2. Aufl. 2012  
NRW: *Davydov* et al., 4. Aufl. 2014  
Sachsen: *Martin/Schneider/Wecker/Bregger*, 1999  
Sachsen-Anhalt: *Martin/Ahrenschorf/Flügel*, 2001  
Thüringen: *Fechner/Martin*, 2005

.....

## Einführung zum Sächsischen Denkmalrecht

### 1. Geschichte des Denkmalrechts in Sachsen

**Literaturhinweise:** *Magirius*, Geschichte der Denkmalpflege, S. 53 f.; zusammenfassend zur Entwicklung *Magirius*, Denkmalpflege in Sachsen 1894–1994, S. 55 ff.; *Schreiber*, Die Entwicklung der sächsischen Denkmalschutzgesetzgebung, Landesverein Sächsischer Heimatschutz · Mitteilungen 1/2010. Zur geschichtlichen Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland allgemein s. *Hammer*, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland, 1995, *Mieth*, Die Entwicklung des Denkmalrechts in Preußen, 2005, *Fischer/Magirius*, Zur Geschichte der Denkmalpflege in der Bundesrepublik und in der DDR, Die Denkmalpflege, 2001, S. 109 ff., 125 ff., *Martin* Neues Recht in Alten\_Ländern, Denkmalnetz Bayern Nr. 5.2.7, *Martin* Wiedervereinigung und Denkmalrecht, Denkmalnetz Bayern Nr. 5.2.7, *Wikipedia*, Entwicklung des Denkmalschutzes in Sachsen

Vorstufen einer staatlich getragenen Denkmalpflege waren bürgerliche Initiativen, wie der Verein zur Erforschung und Erhaltung vaterländischer Alterthümer im Königreich Sachsen, der im Jahre 1830 einen Gesetzentwurf gegen die willkürliche Zerstörung und Entfernung von Monumenten vorbereitete, der aber nicht umgesetzt wurde. Neben den Baugesetzen, die für die Denkmalpflege zumindest in städtebaulicher und gestalterischer Hinsicht Auswirkungen hatten, sind die Verordnung vom 11. 5. 1872 zum Schutze vorgeschichtlicher Alterthümer und die Verordnung des Landeskonsistoriums gegen die Veräußerung von Kunstgut der Kirchen zu erwähnen, sowie die 1894 gegründete Königlich Sächsische Kommission zur Erhaltung der Kunstdenkmäler, die sich zu einer Institution mit beratenden Kompetenzen und Funktionen etablierte (vergleichbar dem heutigen Denkmalrat), aus dem dann in den Folgejahren das Landesamt für Denkmalpflege mit einem Landeskonservator hervorging (vgl. *Magirius*, Denkmalpflege in Sachsen, S. 56 f.). In Sachsen waren das Gesetz gegen die Verunstaltung von Stadt und Land vom 10. 3. 1909 und **das Sächsische**

**Heimatschutzgesetz** vom 13.1.1934 weitere wichtige Schritte in der historischen Entwicklung. Dieses Landesgesetz hat schon Züge moderner rechtsstaatlicher Gesetzgebungen, es stellte auch Naturdenkmale unter Schutz und blieb während der Zeit des Nationalsozialismus gültig (vgl. *Hammer*, S. 251 f.).

In der DDR wurde bereits 1952 die „Verordnung zur Erhaltung und Pflege der nationalen Kulturdenkmale (Denkmalschutz)“ vom 26. 6. 1952 erlassen, die strenge Genehmigungserfordernisse aufstellte und positive Erhaltungspflichten der Denkmaleigentümer statuierte. Hinzu trat am 28. 5. 1954 die „Verordnung zum Schutze und zur Erhaltung der ur- und frühgeschichtlichen Bodenaltertümer“, die sich an das preußische Ausgrabungsgesetz von 1914 anlehnte. Eine weitere rechtliche Grundlage bildeten die am 28. 9. 1961 erlassene „Verordnung über die Pflege und den Schutz der Denkmale“ sowie die Durchführungsbestimmung und das Statut des Instituts für Denkmalpflege. 1975 trat das „Gesetz zur Erhaltung der Denkmale in der Deutschen Demokratischen Republik – Denkmalpflegegesetz“ in Kraft, das aber für bodendenkmalpflegerische Belange keine Grundlage gab (*Hammer*, S. 351 ff. m. w. N.; vgl. *Glaser*, Denkmalpflege in Sachsen, S. 63). Die bereits vorhandenen Denkmallisten wurden weiter ausgebaut und die Denkmale der Zentralen Liste der DDR und den Bezirks- und Kreislisten zugeordnet.

In den Jahren nach dem Beitritt zur Bundesrepublik galt das Recht der DDR zunächst fort. Der Entwurf des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes hat sich stark an dem baden-württembergischen, zum Teil an dem bayerischen Landesgesetz orientiert. 1993 wurde das SächsDSchG erlassen (weitergehend *Glaser*, Denkmalpflege in Sachsen, S. 63).

**Änderungshistorie:** Das SächsDSchG vom 3. 3. 1993 (SächsGVBl. S. 229) trat am 16. 3. 1993 in Kraft. Es hat mehrere Änderungen erfahren: Gesetze vom 4. 7. 1994 (SächsGVBl. S. 1261), vom 28. 6. 2001 (SächsGVBl. S. 426, 428), vom 6. 6. 2002 (SächsGVBl. S. 168, 171), vom 14. 11. 2002 (SächsGVBl. S. 307, 310), vom 5. 5. 2004 (SächsGVBl. S. 148, 154), vom 29. 1. 2008 (SächsGVBl. S. 138, 146), vom 27. 1. 2012 (SächsGVBl. S. 130, 140) und zuletzt vom 2. 4. 2014 (SächsGVBl. S. 234, 236). Die Änderung des § 3 Absatz 3 Satz 2 durch die VO des Staatsministeriums des Innern zur Anpassung von Zuständigkeiten vom 17. 7. 2002 hat nicht Eingang in den aktuell verbreiteten Gesetzestext gefunden.

**Kritik** am bestehenden Gesetz macht sich vor allem an seinem Umfang von nahezu dem eineinhalbfachen des Umfangs vergleichbarer Gesetze fest. Das SächsDSchG beginnt mit einer ausladenden, aber nicht überzeugenden Aufzählung der Denkmäler mit einigen Überschneidungen, es führt das deklaratorische System nicht konsequent ein, es leistet sich einen aufwändigen, im Gesetz teilweise verschleierte doppelten Zug von obersten Denkmalschutzbehörden und Fachbehörden. Deutlich wird die gespaltene Zuständigkeit nicht zuletzt in den zahlreichen Änderungsverfahren. Überflüssig ist die Ausgestaltung eines speziellen Enteignungsrechts für Denkmale. Hiermit soll aber nicht für eine weitere Überarbeitung und Ausweitung des SächsDSchG plädiert werden, viele Rechtsinstitute sind vorbildlich straff formuliert und trotzdem rechtsstaatlich unbedenklich.

## 2. Grundfragen des Denkmalrechts

### 2.1 Denkmalbegriff

#### 2.1.1 Oberbegriff Denkmal, Kulturdenkmal

Nach § 2 Abs. 1 SächsDSchG sind Kulturdenkmale (synonym: Denkmale) von Menschen geschaffene Sachen, Sachgesamtheiten, Teilen und Spuren, an deren Erhaltung aus geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen, städtebaulichen oder landschaftsgestaltenden Gründen ein öffentliches Interesse besteht. Nach dem anthropozentrischen Denkmalbegriff des SächsDSchG sind die sog. paläologischen Denkmäler wie Zeugnisse der Erdgeschichte und menschenunabhängige Spuren von Tieren und Pflanzen ausgeschlossen (wie auch z. B. in Bayern). Sachbegriff und die fünf

Bedeutungskriterien begründen die sog. Denkmalfähigkeit, das Erhaltungsinteresse führt zur Denkmalwürdigkeit.

Zu den Kulturdenkmalen gehören auch Sachgesamtheiten (§ 2 Abs. 1 SächsDSchG), und im weiteren Sinn als „Gegenstände des Denkmalschutzes“ auch die Umgebung von Denkmalen (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 SächsDSchG), ggf. Orte zu geschichtlichen Ereignissen (§ 2 Abs. 4 SächsDSchG), Denkmalschutzgebiete (§ 21 SächsDSchG), Grabungsschutzgebiete (§ 22 SächsDSchG) und Archäologische Reservate (§ 23 SächsDSchG). Als Beispiele werden u. a. genannt: Bauwerke (synonym Baudenkmale), Werke der Garten- und Landschaftsgestaltung, unbewegliche und bewegliche archäologische Sachzeugen (synonym Bodendenkmale und Funde) sowie Sammlungen (s. § 2 Abs. 5 SächsDSchG). Die Baudenkmale, die aus baulichen Anlagen bestehen, werden vom Gesetz nicht besonders herausgestellt, aber vom Gesetz vorausgesetzt. Die Begriffe Ensemble und Denkmalbereich werden vom SächsDSchG nicht verwendet, sie gehören inhaltlich und verfahrensmäßig zu den Sachgesamtheiten des § 2 Abs. 1 SächsDSchG (siehe *Martin* et al., Kommentar, Erl. 2.3 zu § 2 SächsDSchG). Mit dem Ensemble wird nicht nur das äußere Erscheinungsbild, sondern auch die Substanz aller Teile geschützt. Bewegliche Denkmale unterfallen dem Begriff des Absatzes 1; das sind alle nicht ortsfesten Denkmale.

Nach § 2 Abs. 5 g) SächsDSchG sind **archäologische Denkmale** (Sachzeugen, synonym Bodendenkmale) bewegliche oder unbewegliche Zeugnisse; es kann sich nur handeln um Überreste und Spuren menschlicher Kultur, die im Boden verborgen sind oder waren (dann sind es archäologische Denkmale). Nicht erfasst werden (mit Ausnahme der Höhlen, s. den Wortlaut) Zeugnisse tierischen und pflanzlichen Lebens und der Erdgeschichte (paläontologische Denkmale). Die Definition der Nr. 5 ergänzt der 2008 neu eingefügte § 3 a SächsDSchG. Zum Zuständigkeitsbereich des Landesamtes für Archäologie gehören danach 1. unbewegliche archäologische Sachzeugen a) unterhalb der Erdoberfläche außerhalb von Gebäuden, insbesondere Fundamente von Vorgängerbauten, Grablagen, sonstige archäologische Funde, b) unter der Bodenfläche im Innern von baulichen Anlagen, zum Beispiel Gebäuden und Gebäuderuinen und c) unter der Wasseroberfläche im Bereich des Gewässerbettes, ferner nach Nr. 2. bewegliche archäologische Sachzeugen und Sammlungen solcher Sachzeugen. Grabungsschutzgebiete nach § 22 SächsDSchG und archäologische Reservate (§ 23 SächsDSchG) bezeichnet § 2 Abs. 3 Nr. 2 SächsDSchG als „Gegenstände des Denkmalschutzes“ und vermeidet damit eine Aussage zur Denkmaleigenschaft, s. Erl. 2.1.3.

Zu den Zuständigkeiten und zum Abgrenzungserlass s. auch Erl. 2.3.3.

Ausstattungsstücke, **Zubehör** und Nebenanlagen können Sachteile i. S. des Absatzes 1 sein, s. § 2 Abs. 2 SächsDSchG.

Insgesamt ist das **System** der Begriffsbestimmungen in § 2 nicht schlüssig, siehe *Martin* in *Martin* et al., Kommentar, Erl. zu § 2 SächsDSchG.

## 2.1.2 Einzeldenkmale

Einzeldenkmale können alle Spezies der genannten Denkmalarten sein. Zweifel hinsichtlich der Zuordnung können nicht nur bei der Unterscheidung von Einzeldenkmal und Sachgesamtheiten, sondern auch bei der Zuordnung zu archäologischen und sonstigen Denkmalen entstehen. Die Unterscheidung ist aber im Hinblick auf die sächsische Besonderheit der doppelten Fachbehörden notwendig. Die sich hieraus ergebende sog. **Schnittstellenproblematik** ist im sog. Anwendungserlass der beiden Ministerien vom 18. 6. 2003 geregelt (siehe hierzu unten Erl. 2.3.3). Die **Umgebung nennt das** DSchG zwar nicht als Denkmalart oder generell als Bestandteil des Denkmals, aber als „Gegenstand“ des Denkmalschutzes (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 SächsDSchG); sie ist eng zu definieren als der Bereich, der für das Erscheinungsbild eines Denkmalbereichs bedeutend ist, also innerhalb dessen sich die bauliche oder sonstige Nutzung von Grundstücken auf den Denkmalbereich auswirken kann. Zum Schutz der Umgebung und der Nähe siehe *Martin*, a. a. O., Erl. 2.4.1.

### 2.1.3 Mehrheiten, Denkmalschutzgebiete, archäologische Schutzgebiete

Die Terminologie des SächsDSchG zu Mehrheiten von Denkmalen ist nicht zweifelsfrei. Es verwendet die in ganz Deutschland üblichen Begriffe Ensemble und Denkmalbereich zwar nicht, erfasst sie aber mit dem Oberbegriff Sachgesamtheiten, zu denen auch mehrere Sachen gehören können. Dasselbe gilt für Fundzusammenhänge (s. § 20 Abs. 1 SächsDSchG). Speziell hervorgehoben und als Kulturdenkmale bezeichnet werden in Absatz 5 i und in § 19 SächsDSchG Sammlungen.

Das Recht der Mehrheiten oder Sachgesamtheiten bzw. Ensembles ist eine der schwierigsten Materien des Denkmalrechts. Als Mehrheiten **beweglicher Sachen** können generell Archive (die nicht gesondert erwähnt werden) und Sammlungen, Bibliotheken und Museen, deren Teile und Einzelstücke hieraus Denkmal sein. Auch eine Sammlung von Gegenständen, die selbst nicht denkmalfähig sind (z. B. als Einzelstücke eigentlich unbedeutende Sachen), kann selbst als eine von Menschen zusammengetragene Sammlung denkmalfähig sein. Zu Einzelheiten s. *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil C III. **Mehrheiten von Bodendenkmalen** können sowohl Mehrheiten von **unbeweglichen** Bodendenkmalen in situ als auch Mehrheiten von **Funden** (bewegliche Denkmale) sein. Nicht zu den Mehrheiten in diesem Sinn gehören einheitliche **Fundkomplexe**, sowohl im Grabungszusammenhang als auch als Gräberfelder in situ; denn sie sind meist einheitliche Bodendenkmale.

### 2.1.4 Denkmalbestandteile

Denkmale können nicht nur (ganze) Sachen, sondern generell nach § 2 Abs. 1 SächsDSchG auch **Teile von Sachen** mit Denkmalwert sein, wie z. B. die Fassade (VG Potsdam vom 6. 1. 1995 – 2L 942/94 –, V. n. b.; VG Greifswald vom 14. 6. 2001 – 1 A 856/97 –, V. n. b.), ein Portal, eine Ruine, eine Treppe, eine Decke oder eine Hausmadonna, ferner Scherben von Gefäßen usw. Nach § 2 Abs. 2 SächsDSchG gehört zu dem Denkmal, d. h. es hat selbst Denkmaleigenschaft, solches Zubehör, das mit der Hauptsache eine Einheit bildet.

### 2.1.5 Sachbegriff

Schutzfähig können nur Sachen sein. Sachen sind nach dem allgemeinen Sprachgebrauch und nach der Definition des Bürgerlichen Gesetzbuchs (§ 90 BGB) körperliche Gegenstände. Nach der besonderen Festlegung des § 2 Abs. 4 SächsDSchG können in Sachsen trotz fehlender Abgrenzbarkeit **Orte** wie z. B. Schlachtfelder Gegenstände des Denkmalschutzes sein (s. auch § 2 Abs. 5 e SächsDSchG); dagegen wäre z. B. die „Denkmallandschaft Peenemünde“ in Sachsen trotz ihrer großen Ausdehnung ein einheitliches Denkmal. Kraft besonderer Festlegung in § 2 Abs. 5 SächsDSchG können speziell in Sachsen auch **Straßenbilder** und Ortsansichten Denkmale sein, obwohl sie als solche eigentlich keine Sachen i. S. des BGB sind, sondern sich nur in Bauten und gestaltetem Land ihre Bedeutung manifestieren. Der lebende **Mensch** ist keine Sache. Leichen und Leichenteile sind nach dem BGB aus Pietätsgründen sog. res extra commercium, also keine Handelsware, aber doch Sachen und nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 SächsDSchG „Gegenstand“ des Denkmalschutzes. Die vom **Wasser** eingenommene Fläche eines Flusses oder eines stehenden Gewässers ist i. d. R. mangels Abgrenzbarkeit keine Sache (anders für Hafenbecken ausdrücklich § 1 Abs. 2 DSchG SH). Im Wasser befindliche Sachen können Bodendenkmale sein, so § 3 a Abs. 3 Nr. 1 c SächsDSchG.

Nach § 2 Abs. 5 g SächsDSchG können archäologische Denkmale und damit generell Denkmale auch **sonstige Zeugnisse**, Reste und Spuren menschlichen Lebens (und Höhlen!) sein, wenn sie mit menschlichem Leben in Zusammenhang stehen. Infolge dieser eindeutigen Festlegung durch den Wortlaut des Gesetzes ergeben sich somit enge sachliche Grenzen für das SächsDSchG, das sonstige Sachen der **Erdgeschichte** und der Pflanzen- und Tierwelt, welche nicht von menschlichem Leben künden, wie z. B. erdgeschichtliche Aufschlüsse, Erdformationen, nie bewohnte Höhlen, Gestein, Versteinerungen von Pflanzen oder Tiere vor dem Auftreten des Menschen nicht umfasst.

## 2.1.6 Gründenkmale, Landschaftsgestaltung

Nach § 2 Abs. 5 c SächsDSchG können Denkmale auch sein Werke der Garten- und Landschaftsgestaltung, historische Landschaftsformen wie Dorffluren, Haldenlandschaften. Damit angesprochen sind die sog. Gründenkmale, also Garten- und großflächige Parkanlagen, aber auch kleinere Anlagen wie Bauern- und Pfarrgärten. Zu den Werken der Gartenbaukunst, deren Lage sowie architektonische und pflanzliche Gestaltung von der Funktion der Anlage als Lebensraum und Selbstdarstellung früherer Gesellschaftsformen und der von ihr getragenen Kultur Zeugnis geben, zählen im Übrigen auch Tier- und botanische Gärten, soweit sie eine eigene historische und architektonische Gesamtgestaltung besitzen.

Mit den Werken der **Landschaftsgestaltung** greift das SächsDSchG weit über die Schutzbereiche anderer Gesetze hinaus; erfasst werden neben den genannten Haldenlandschaften ganze Dorffluren, aber auch größere gestaltete Zusammenhänge wie die Dresdner Elbfluren (unabhängig von einer gesonderten Unterschutzstellung als sog. Denkmalschutzgebiet nach § 21 SächsDSchG). Die gesamte sächsische **Kulturlandschaft** als solche ist kein Gründenkmal, nur eine abgrenzbare **Landschaft** mit ihren Pflanzen, ihren Frei- und Wasserflächen kann als Landschaftsgestaltung mit Pflanzen-, Frei- oder Wasserfläche usw. ein Denkmal sein.

Rechtlich sind **zwei Arten** von Gründenkmalen zu unterscheiden: Soweit sie Teile von Baudenkmalen sind, wie Grünanlagen in Denkmal-Friedhöfen, in einheitlichen Siedlungen oder in einheitlichen Gesamtanlagen (Gutsanlagen, Schlösser), nehmen sie an der Denkmaleigenschaft der Anlage teil und sind Baudenkmal. Nur so weit es sich um von Einzeldenkmalen unabhängige Anlagen handelt, unterliegen sie der Definition des Absatzes 5 c.

## 2.1.7 Sachgesamtheit, Ensemble, Gruppe baulicher Anlagen

Die Abgrenzung von Einzeldenkmal und Bestandteil einer Sachgesamtheit (Ensemble) ist in jedem Einzelfall nötig, weil eine Fehlbeurteilung eines Einzeldenkmals als Sachgesamtheit für den Eigentümer gravierende Folgen im Genehmigungsverfahren und insbesondere bei der Einkommensteuer haben und Rechtsstreitigkeiten eröffnen kann (*Martin* zu OVG LSA vom 14. 4. 2004, EzD 2.2.2 Nr. 19; VG Dessau vom 18. 9. 2002, EzD 2.2.2 Nr. 18). Sachgesamtheiten (Ensembles) können nur Anlagen sein, zu denen zwar auch Einzeldenkmale gehören, denen aber vielfach als **Mehrheit** von Sachen (Anknüpfung an § 2 Abs. 1 SächsDSchG) trotz Fehlens einer klaren Aussage im Gesetz eigenständige Denkmaleigenschaft zukommt. Auch **großflächige Anlagen** können unabhängig von der Regelung des Absatzes 1 nicht nur Sachgesamtheit (Ensemble), sondern auch Einzeldenkmal sein, z. B. neu angelegte Stadtteile, Siedlungen, Ortsteile (siehe § 2 Abs. 5 b SächsDSchG), Flugplätze, Militäranlagen, Produktionsstätten (siehe § 2 Abs. 5 d SächsDSchG), Schlossanlagen, das KdF-Seebad Prora und die 25 qkm große sog. Denkmallandschaft Peenemünde in MV. Auch ein aus vielen Gebäuden, Teilen, Freiflächen usw. bestehendes Einzeldenkmal ist in erster Linie als Einzeldenkmal in das Denkmalverzeichnis nach § 10 SächsDSchG einzutragen; es kann auch als Sachgesamtheit (z. B. Ensemble) eingetragen werden, wenn die begrifflichen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 SächsDSchG erfüllt sind. In Sachgesamtheiten (z. B. Siedlungen) können archäologische und sonstige Denkmale gleichzeitig bestehen; zu damit eröffneten Zuständigkeitsfragen siehe den Abgrenzungserlass vom 18. 6. 2003 (s. Erl. 2.3.3).

Zu einer Sachgesamtheit (Ensemble) wird eine **Mehrheit** von Anlagen erst dadurch, dass sie in der Folge einer einheitlichen Konzeption oder Planung in einem festzustellenden Funktionszusammenhang oder in einem gemeinsamen Grundprinzip, also mit einer **übergreifenden Komponente** zu einer als Gruppe schutzfähigen und schutzwürdigen Einheit zusammengeführt wird (VGH BW vom 24. 3. 1998, EzD 2.4 Nr. 3). Der Gruppenzusammenhang ist meist an äußeren Umständen abzulesen. Auch eine einheitliche oder abgestimmte **Funktion** kann sogar bei fehlenden äußeren Zusammenhängen eine Gruppe bilden; verbinden können die Funktionen zu einem Wohngebiet, zu einem Gewerbegebiet,

zu einem Zusammenhang von Produktionsanlagen, zu einer Erholungs- oder Sportanlage, zu einer Bildungseinrichtung (Universität), zu einer Militäranlage, zu einem Gartenreich. Siehe *Martin*, a. a. O., Erl. 2.3.1 zu § 2.

Sachgesamtheiten und Mehrheiten von **Bodendenkmalen** wie Gräberfelder und Fundzusammenhänge sind nach § 2 SächsDSchG Denkmale; sie können nach §§ 22, 23 SächsDSchG als Grabungsschutzgebiete oder archäologische Reservate durch Rechtsverordnung unter Schutz gestellt werden. Unabhängig davon besteht auch die Möglichkeit, ein großflächiges Bodendenkmal in situ als Sachgesamtheit im Sinn des § 2 Abs. 1 SächsDSchG als Einzeldenkmal in das Denkmalverzeichnis einzutragen.

### 2.1.8 Sachgesamtheit (Ensemble) und Nichtdenkmal im Ensemble

Nach § 2 Abs. 1 SächsDSchG sind Sachgesamtheiten als Mehrheiten von Sachen selbst Denkmale. Die Denkmaleigenschaft erfasst die Sachgesamtheit (also das Ensemble), aber auch alle einzelnen Teile des Ensembles, und zwar unabhängig davon, ob die einzelnen Teile jeweils selbst Einzeldenkmale sind (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 ThürDSchG), also auch wenn sie entweder nicht denkmalfähig oder nicht denkmalwürdig sind. Es gibt **keine Lücken** in der Sachgesamtheit Ensemble; auch Neubauten, Freiflächen und sogar störende bauliche Anlagen (BayVGH vom 9. 6. 2004, EzD 2.2.6.2 Nr. 31) sind damit Denkmal im Rechtssinne, wenn ihnen auch hinsichtlich der Erhaltungspflicht und im Erlaubnisverfahren ein anderer Stellenwert zukommen kann. Nach dem erwähnten § 2 Abs. 2 Satz 2 ThürDSchG muss in Thüringen zwar in jedem Denkmalensemble zumindest eine Sache bestehen, der eigenständige Denkmaleigenschaft zukommt. Möglich ist nach dem Wortlaut aber auch, dass eine Siedlung oder eine Häusergruppe Denkmalensemble ist, in der es zwar kein Einzeldenkmal gibt, die aber als Zeugnis der Siedlungsgeschichte und des Städtebaus selbst ein Ensemble und damit ein Denkmal sein kann. Dies gilt in Sachsen entsprechend.

In der Sachgesamtheit (Ensemble) kann sich die Denkmaleigenschaft **mehrfach überlagern**: Ein einzelnes Baudenkmal kann in einer Produktionsstätte innerhalb der Baugruppe eines Platz- oder Straßenensembles liegen, das sich seinerseits in einem weiter sich erstreckenden Stadtensemble befindet (um die Landschaftsdenkmale hier außen vor zu lassen). Der rechtliche Charakter des Denkmals wird infolge der Überlagerungen zwar nicht verändert; die Bedeutung des Denkmals und seine Unverzichtbarkeit können hierdurch jedoch zusätzliches Gewicht erhalten. In Sachgesamtheiten (z. B. Siedlungen) können archäologische und sonstige Denkmale gleichzeitig bestehen; zu damit eröffneten Zuständigkeitsfragen siehe den Abgrenzungserlass vom 18. 6. 2003 (s. Erl. 2.3.3).

**Schutzgegenstand** ist die Sachgesamtheit (Ensemble) insgesamt, nicht nur das Erscheinungsbild (so z. B. DSchG M-V), sondern generell ihre gesamte Substanz (anders z. B. *Wurster*, RdNr. 103). Zur sehr differenzierten Rechtslage siehe *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil C III, zum städtebaulichen Denkmalschutz *dies.*, Teil F III.

### 2.1.9 Umgebungsschutz

In den Zusammenhang eines Einzeldenkmals wie einer Sachgesamtheit (Ensemble) können auch die **Umgebung** bzw. die **Nähe** (siehe z. B. *Hönes*, Der Schutz der Umgebung, DSI 3/2001, S. 43) dieser Denkmale und sogar die Landschaft (siehe hierzu § 2 Abs. 5 c SächsDSchG und oben Erl. 2.1.6) einbezogen werden. Das SächsDSchG hat in § 2 Abs. 3 Nr. 1 SächsDSchG die Umgebung sogar ausdrücklich zum „Gegenstand“ des Denkmalschutzes erklärt. Sie kann aber bereits ohnehin auch Bestandteil einer Gesamtanlage bzw. einer Sachgesamtheit oder einer der in § 2 Abs. 5 SächsDSchG genannten Denkmale sein. Nach § 12 Abs. 2 SächsDSchG dürfen bauliche oder garten- und landschaftsgestalterische Anlagen in der Umgebung eines Kulturdenkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung sind, nur mit Genehmigung errichtet, verändert oder beseitigt werden. S. § 12 SächsDSchG und Erl. 2.3.1.7 – ausgewählte Einzelprobleme.

## 2.1.10 Die Schutzgründe

Das SächsDSchG bezeichnet fünf sich teilweise inhaltlich überlagernde Kriterien bzw. **Bedeutungsfelder**, aufgrund deren sich die Denkmaleigenschaft einer Sache begründen lassen muss. Es genügt, wenn **ein einziges Kriterium** vorliegt, um einer Sache die Denkmaleigenschaft zuzuerkennen, auch wenn oft mehrere Gründe vorliegen werden. Zum Folgenden s. auch SächsOVG vom 12. 6. 1997 – 1 S 344/95 –, JustizSachsen, vom 17. 9. 2007 – 1 B 324/06, Sachsen.de, und vom 8. 11. 2012 – 1 A 339/11 –, JustizSachsen.

**Alter:** Auch das SächsDSchG stellt auf die historische Dimension ab. Nicht notwendig ist es allerdings nach § 2 Abs. 1 SächsDSchG, dass sogar eine Epoche abgeschlossen sein muss (so aber die h. M. zur Rechtslage in Bayern, siehe z. B. *Eberl* in Eberl/Martin/Spennemann, Erl. 6 ff. zu Art. 1 BayDSchG; *Eberl* will sogar das Münchner Olympiastadion vom Denkmalbegriff ausschließen). Einzelne im SächsDSchG ausdrücklich genannte Denkmalarten und Begriffe (historischer Ortskern, Werke der Produktionsgeschichte, Epoche, Entwicklung) setzen ohnehin ein gewisses Alter voraus; überhaupt gilt dies für alle - Bodendenkmale.

**Geschichtliche Bedeutung** hat eine Sache, wenn sie von geschichtlichen Personen, Ereignissen oder Entwicklungen zeugt; sie muss diese Bedeutung heute und für zukünftige Generationen anschaulich machen („Aussagewert“). Die geschichtlichen Gründe können aus allen Bereichen der Geschichte hergeleitet werden, örtliche oder regionale Bedeutung können genügen (z. B. Gutshaus, VG Cottbus vom 3. 7. 2002 – 3 K 217/98 –, V. n. b.). Geschichtliche Bedeutung kommt einem Gebäude dann zu, wenn es für das Leben oder für die politischen, kulturellen und sozialen Verhältnisse in bestimmten Zeitepochen einen Aussagewert hat (ähnlich OVG Berlin vom 7. 4. 1993, BRS 55 Nr. 137; SächsOVG vom 12. 6. 1997, EzD 2.1.2 Nr. 12; VGH BW vom 27. 5. 1993). Auch sog. **unbequeme Zeugnisse** haben geschichtliche Bedeutung, welche die schweren und dunklen Zeiten als Dokumente von Armut, Unterdrückung, Krieg und Menschenvernichtung hinterlassen haben; Beispiele sind jüdische Friedhöfe und ehemalige Synagogen, ehemalige Konzentrationslager, Baracken für „Strafgefangene“ und Fabrikanlagen der Kriegsindustrie einerseits, Bauten des Nationalsozialismus wie Peenemünde und Prora in MV andererseits (z. B. OVG RhPf vom 27. 9. 1989, EzD 2.1.2 Nr. 6 – KZ Osthofen; ebenso KZ-Außenlager Klinkerwerk, OVG Brandenburg vom 19. 8. 2005 – 2 N 129.05 –, V. n. b.; zu einem Bunker und zum Einbau von Fenstern VG Düsseldorf vom 4. 4. 2006, EzD 2.2.6.2 Nr. 49). Auch Gefängnisse und Anstalten des 19. Jh. können Denkmale sein. Dasselbe gilt für die Zeugnisse der **sowjetischen Besetzung** und der **DDR**, denen generell zumindest geschichtliche Bedeutung zukommen kann (ohne dass hiermit auch die sog. Denkmalwürdigkeit festgestellt wäre). Beispiel aus der Rspr.: Das Ensemble „Thälmann-Gedenkstätte“ mit Ehrenhof, Gedenkmauer und Motorboot „Charlotte“ veranschaulicht in konkreter Form eine besonders bedeutsame wie auch DDR-typische Nutzung des historischen Ortes für die politische Inszenierung, ihre Funktionsweise und Wirkungsabsichten im Sinne einer keinen Widerspruch zulassenden Betroffenheitspädagogik und kann dies in seiner sinnlichen Wahrnehmbarkeit und Erlebbarkeit Gegenstand der interdisziplinären wissenschaftlichen Erschließung und Auseinandersetzung, der politischen Kulturforschung und der politischen Ikonographie sein, VG Cottbus vom 27. 2. 2004 – 3 L 742/03 –, V. n. b.; Kinderkrippe und Tagesstätte als Zeugnis der Erziehung usw. Rechtsprechung und Literaturhinweise bei *Davydov* in Martin/Krautzberger, Teil D VII Nr. 7.

Das Merkmal der „**künstlerischen**“ **Bedeutung** verlangt eine gesteigerte ästhetische oder gestalterische Qualität. Sie ist z. B. nach ThürOVG vom 30. 10. 2003, EzD 2.1.3 Nr. 9, z. B. gegeben, wenn Sachen das „*ästhetische Empfinden in besonderem Maße ansprechen oder zumindest den Eindruck vermitteln, dass etwas nicht Alltägliches oder eine Anlage mit Symbolgehalt geschaffen worden ist*“, wenn ihnen „exemplarischer Charakter“ für eine bestimmte Stilrichtung oder für das Werk eines Künstlers beizumessen ist, wenn sich Form und Funktion eines Bauwerks in besonders gelungener Weise entsprechen oder wenn sich

künstlerische Inspiration und Gestaltungskraft als individuelle schöpferische Leistung in ihm verkörpern (VG Greifswald vom 14. 6. 2001 – 1 A 856/97 –, V. n. b.). Entscheidend ist, dass sich eine individuelle schöpferische Leistung auf der Basis künstlerischer Inspiration am Bauwerk ablesen lässt. Als Beispiele künstlerischer Bedeutung will das SächsDSchG in § 2 Abs. 5 h SächsDSchG neben Werken der bildenden Kunst auch „Werke des Kunsthandwerks“ in den Denkmalbegriff einbeziehen; dies kann aber nur für Werke mit gehobener Bedeutung gelten, nicht für die gesamte Produktion des Erzgebirges.

**Wissenschaftliche Gründe** machen eine Sache zum Denkmal, wenn sie für die Wissenschaft insgesamt oder einen Wissenschaftszweig von Bedeutung ist (VGH BW, DVBl 1988 S. 1220). Ein konkretes Forschungsprojekt muss noch nicht eingeleitet sein (zur a. A. siehe *Viebrock* in Martin/Krautzberger, Handbuch, Teil C I Nr. 3 c). Wissenschaftliche Bedeutung haben insbesondere die meisten Bodendenkmale wie Felsmalereien, Reste von Siedlungen, Wege, aber auch Scherben und Spuren. Die möglichen Wissenschaftszweige reichen von der Paläontologie und Anthropologie bis zu Musikforschung, Theologie und Soziologie, von der Haus- und Siedlungsforschung bis zur Volkskunde. Zur wissenschaftlichen kann auch eine **volkskundliche Bedeutung** führen, die von den Lebensumständen früherer Zeiten zeugt. Eine wesentliche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Zweige der Orts- und Heimatgeschichte sowie der Soziologie.

**Städtebauliche Gründe** liegen vor, wenn ein Gebäude oder Gruppen von Gebäuden zu einer stadtgeschichtlichen oder stadtentwicklungsgeschichtlichen **Unverwechselbarkeit** führen (z. B. ThürOVG vom 30. 10. 2003, EzD 2.1.3 Nr. 9 im Anschluss an SächsOVG vom 12. 6. 1997 EzD 2.1.2 Nr. 12, s. auch VG Gera 21. 7. 2005 – 4 K 379/04 GE –, RsprTH; ähnlich OVG Berlin vom 7. 4. 1993, BRS 55 Nr. 137). Nach anderen Definitionen liegt städtebauliche Bedeutung vor, wenn ein Bau die Gliederung und das **Erscheinungsbild** eines Orts- oder Stadtteiles, einer Straße oder eines Platzes oder die ländliche Siedlungsstruktur **prägt** oder mitprägt (so oder ähnlich z. B. OVG Berlin vom 7. 4. 1993, BRS 55 Nr. 137; dass. vom 12. 8. 1994, LKV 1995 S. 226; OVG NRW vom 10. 6. 1985, BRS 44 Nr. 123; OVG RhPf vom 26. 4. 1984, DVBl 1985 S. 406; SächsOVG vom 17. 9. 2007 – 1 B 324/06 –, Sachsen.de, VG Frankfurt/O vom 16. 3. 1995 – 7 K 182/94 –, V. n. b.; VG Dessau vom 3. 5. 1999, LKV 2000 S. 268 = EzD 2.1.2 Nr. 17: „dokumentiert“). Die Bedeutung liegt vor, wenn das Objekt nicht aus seiner städtebaulichen Situation herausgelöst werden könnte, ohne die denkmalrechtlich relevante Situation wesentlich zu beeinträchtigen (OVG NRW vom 29. 5. 1995, EzD 2.1.2 Nr. 7); sie fehlt, wenn die wesentlichen Strukturen nicht mehr wahrgenommen werden können (OVG BE vom 11. 7. 1997, EzD 2.1.2 Nr. 18). Der Gesetzgeber wollte mit der **landschaftsgestaltenden Bedeutung** auf die in Absatz 5 c besonders herausgehobenen Denkmale der Landschaftsgestaltung hinweisen (siehe hierzu oben Erl. 2.1.6).

### 2.1.11 Denkmalwürdigkeit: öffentliches Erhaltungsinteresse

Das öffentliche Erhaltungsinteresse muss als zusätzliches Merkmal neben die genannten Bedeutungskategorien und Schutzgründe treten. Als Korrektiv dient es dazu, unter den denkmalfähigen Objekten die denkmalwürdigen und damit zu erhaltenden Objekte zu bestimmen bzw. auszuwählen. Mit Vorliegen der Kriterien wird nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 SächsDSchG das Erhaltungsinteresse vorliegen, es ist indiziert (ebenso SächsOVG vom 17. 9. 2007 – 1 B 324/06 –, Sachsen.de, VG Potsdam vom 9. 8. 1995 – 2K 324/94 –, V. n. b., std. Rspr.). Eine Abwägung mit anderen öffentlichen Belangen wie z. B. des Straßenbaus, des Eisenbahnverkehrs, der Stadtplanung usw. findet bei der Beurteilung des Denkmalwerts nicht statt (HessVG vom 28. 11. 1984 – 11 UE 139/84 –, DVBl 1985 S. 1187). Auch Belange der Wirtschaftlichkeit, der Nutzbarkeit, Zumutbarkeit oder fiskalische Gründe sind nicht erheblich.

Der **Zustand** einer Sache kann grundsätzlich nichts über ihren Denkmalwert aussagen (z. B. SächsOVG vom 17. 9. 2007 – 1 B 324/06 –, Sachsen.de, VG Cottbus vom 26. 3. 1999 – 3 L 203/97 –, V. n. b.). Auch eine **Ruine**, bei der niemand an einen Wiederaufbau denkt, kann

Denkmal sein (Beispiel: Frauenkirche in Dresden vor dem Wiederaufbau; „Unverwüstlichkeit von Ziegelbauten“, VG Greifswald vom 14. 6. 2001 – 1 A 856/97 –, V. n. b.). Ebenso geht das SächsDSchG selbst davon aus, dass sogar Rudimente eines Denkmals wie etwa **Reste** oder sogar bloße **Spuren** und Reste noch Denkmale sein können (vgl. § 2 Abs. 5 g SächsDSchG). Der Umstand, dass jüdische Friedhöfe nach dem religiösen Verständnis der jüdischen Glaubensgemeinschaft nicht abgeräumt oder gar aufgehoben werden dürfen, sondern wegen der gebotenen Totenruhe unantastbar sind, führt nicht dazu, dass ein jüdischer Friedhof auch dann seine Denkmaleigenschaft nach § 2 Abs. 1 Satz 1 ThürDSchG beibehält, wenn keine sichtbaren Spuren für die Existenz eines Friedhofs mehr vorhanden sind, ThürOVG vom 1. 9. 2010 – 1 KO 832/06 –, RsprTH. Erhöht sein kann die Bedeutung durch eine weitgehend unverfälschte Erhaltung (z. B. VG Cottbus vom 22. 1. 2003 – 3 K 873/01 –, V. n. b.). Allein die **Seltenheit** einer Sache, ihre Erstklassigkeit oder sogar ihre Einmaligkeit muss sie noch nicht zum Denkmal machen; hinzutreten müssen die übrigen Kriterien der Denkmalfähigkeit. Ist die ortsgeschichtliche Bedeutung einer Gebäudegruppe offenkundig, so kann trotz des Fehlens von sachverständigen Äußerungen oder Fachveröffentlichungen das öffentliche Erhaltungsinteresse bejaht werden, wenn zur Evidenz der (geschichtlichen) Bedeutungskategorie der Seltenheitswert hinzutritt, OVG Berlin vom 25. 7. 1997, OVG 22, 180. Je seltener eine Sache ist, umso gewichtiger wird in der Regel das Erhaltungsinteresse sein. Das gilt auch, wenn infolge Kriegseinwirkungen nur noch wenige **Reste der alten Bebauung** einer Stadt vorhanden sind (VG Greifswald vom 14. 6. 2001 – 1 A 856/97 –, V. n. b.). Das Merkmal „Bedeutung“ in § 2 Abs. 1 SächsDSchG soll im Übrigen nur **belanglose Sachen**, etwa verzichtbare Massenprodukte, aus dem Denkmalschutz ausschließen.

## 2.1.12 Denkmalverzeichnis, Unterschutzstellung

### 2.1.12.1 Unterschutzstellung

Die Unterschutzstellung von Denkmalen ist grundsätzlich in zwei verschiedenen Formen möglich: Kraft Hoheitsakts durch Verwaltungsakt oder Rechtsverordnung (sog. Eintragungssystem, konstitutives oder formelles System) oder unmittelbar kraft einer gesetzlichen Generalklausel (sog. System der nachrichtlichen Denkmalverzeichnisse, ipsa lege – oder ipso iure – oder materielles System). Der Gesetzgeber hat mit § 10 Abs. 1 Satz 2 SächsDSchG eine eindeutige Festlegung für das nachrichtliche System getroffen. An den Umfang der Eintragung wurden lediglich in der VwV-Kulturdenkmallisten einige Anforderungen gestellt, für die überzogenen Anforderungen des § 3 Abs. 3 BbgDSchG gibt es keine rechtliche Notwendigkeit. Das nachrichtliche System wurde mehrfach von der Rechtsprechung bestätigt: OVG BE vom 3. 1. 1997, EzD 2.1.3 Nr. 2 m. w. N.; VerfGH BE vom 25. 3. 1999, LKV 1999 S. 361 = EzD 2.1.3 Nr. 4; BVerwG vom 9. 10. 1997, LKV 1998 S. 150 = EzD 2.1.3 Nr. 3; ThürOVG vom 30. 10. 2003, ThürVBl. 2004 S. 143. Zur Unterschutzstellung nach dem zunächst fortgeltenden DPfIGDDR vom 19. 6. 1975 VG Schwerin vom 11. 11. 1998 – 2 A 761/92 –, V. n. b.

Für die **Unterschutzstellung** von Denkmalen sind § 10 SächsDSchG und die VwV maßgebend. § 10 Abs. 1 SächsDSchG bestimmt die „Kulturdenkmalliste“ als nachrichtliches Verzeichnis und damit die Rechtsfolgen der Aufnahme: Der Denkmalschutz ist nicht von der Aufnahme eines Kulturdenkmals in ein Verzeichnis abhängig. Für das **Verfahren** gilt die VwV für die Erfassung von Kulturdenkmalen in öffentlichen Verzeichnissen (VwV-Kulturdenkmallisten, download in Revosax) vom 15. 9. 1993; nach deren Nr. 3.1.1 besteht die Liste aus vier Teilen: Teil A 1 unbewegliche archäologische Kulturdenkmale, Teil A 2 bewegliche archäologische Kulturdenkmale, Teil B 1 unbewegliche Bau-, Kunst- und technische Kulturdenkmale, Teil B 2 bewegliche Bau-, Kunst- und technische Kulturdenkmale. Im Zweifel ist ein Kulturdenkmal in Teil A 1 oder B 1 zu erfassen (Auffangtatbestand); dies gilt auch für die Sachgüter der Volkskunde. Für Grabungsschutzgebiete und archäologische Reservate sowie für andere „Gegenstände des Denkmalschutzes“ nach § 2 Abs. 3 SächsDSchG fehlen Regelungen. Nach Nr. 4.4 ist die Liste ist fortzuschreiben.

§ 10 Abs. 2 bis 5 SächsDSchG regeln das Verfahren bei Eintragung durch die beiden Fachbehörden **von Amts wegen** sowie das Einsichtsrecht (Absatz 3).

**Rechtsschutz:** Bei allen Denkmälern ist in Sachsen die Eintragung kein Verwaltungsakt; sie kann daher auch nicht mit Anfechtungsklage angegriffen werden. Überprüft wird die Denkmaleigenschaft im Rahmen von anhängigen Klagen, wenn es auf die Anwendbarkeit des DSchG ankommt. Nach der sächsischen Sonderregelung in § 10 Abs. 3 Satz 2 SächsDSchG kann der Eigentümer beantragen, dass die Denkmalschutzbehörde (obwohl das Landesamt für die Führung der Liste zuständig ist!) durch Verwaltungsakt über die Eigenschaft als Kulturdenkmal entscheidet (ähnlich VGH BW vom 28. 4. 1982, DÖV 1982 S. 703).

§ 10 Abs. 3 Satz 2 SächsDSchG vermittelt dem Eigentümer ein subjektives öffentliches Recht darauf, dass die Denkmaleigenschaft von der zuständigen Denkmalschutzbehörde auf Antrag durch feststellenden VA positiv oder negativ festgestellt wird (Abgrenzung zu BVerwG vom 18. 12. 1991 – 4C 23.88 –, NVwZ 1992 S. 1197). Zur Zulässigkeit einer Feststellungsklage bei einer vorherigen unterlassenen entsprechenden Antragstellung bei der Denkmalschutzbehörde SächsOVG vom 3. 7. 2013 – 1 A 286/12 –, Jurion. Zusammenfassend zum Rechtsschutz auch *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil G VI und VII.

### 2.1.12.2 Denkmalverzeichnis

Das von § 10 Abs. 1 Satz 1 SächsDSchG als **Kulturdenkmalisten** bezeichneten Verzeichnis ist ein inhaltlich offenes, jederzeit ergänzbares öffentliches Verzeichnis. Das DSchG hat hierfür einige Verfahrensvorschriften aufgestellt. Die Denkmalliste selbst ist kein Verwaltungsakt. Vorgesehen ist ein zwar nicht lediglich verwaltungsinterner Vorgang der Behörde, denn § 10 Abs. 1 SächsDSchG schreibt die Einhaltung eines Verwaltungsverfahrens vor. Trotz der in § 5 Abs. 2 und 3 SächsDSchG vorgesehenen Benachrichtigung der Eigentümer nach Eintragung wird die Aufnahme bereits mit dem Schreibvorgang wirksam; sie hat letztlich keine weiteren rechtlichen Auswirkungen. Auch **nicht eingetragene Sachen**, welche die Merkmale des § 2 SächsDSchG aufweisen, sind Denkmale, als solche zu behandeln und zu schützen. Vergessene oder erst später in ihrer Bedeutung erkannte Sachen sind nachzutragen. Das Fehlen im Denkmalsbuch kann allenfalls Folgen bei der Anwendung der Wiederherstellungsvorschrift und den Ordnungswidrigkeiten haben.

Die Denkmalfachbehörde ist nach dem eindeutigen Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 1 SächsDSchG („*erfolgt von Amts wegen*“) nicht nur berechtigt, sondern **gesetzlich verpflichtet**, die Gegenstände in das Verzeichnis einzutragen. Die Denkmalfachbehörde handelt **von Amts wegen** ohne Antrag. Betroffene oder interessierte Personen und Behörden können aber die Aufnahme anregen.

**Sachgesamtheiten** (wie **Ensembles**) sind nach § 2 Abs. 1 SächsDSchG notwendig selbst Kulturdenkmale und sind einzutragen.

### 2.1.12.3 Streichung aus dem Denkmalverzeichnis

Wenn die fachlichen Voraussetzungen des § 2 SächsDSchG nicht mehr vorliegen (infolge Abbruchs, Ausgrabung oder wegen einem aus sonstigen Gründen eingetretenen Verlust der Denkmaleigenschaft) oder wenn die Denkmaleigenschaft nie vorgelegen haben sollte, aber auch, wenn es an dem „öffentlichen Interesse“ i. S. des § 2 Abs. 2 Nr. 2 SächsDSchG fehlt, ist die Eintragung von Amts wegen zu streichen (vorgesehen in Nr. 4.2 der VwV-Kulturdenkmalisten). Auch dieser Vorgang hat als actus contrarius der Eintragung nur deklaratorische Bedeutung. Gegen die Löschung einer nachrichtlichen Eintragung kann weder eine Anfechtungs- noch eine Verpflichtungsklage erhoben werden, sondern lediglich eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO; das Feststellungsinteresse kann sich u. U. aus der Verweigerung von Zuschüssen oder Steuerbescheinigungen ergeben.

### 2.1.13 Justitiabilität des Denkmalbegriffs und Rolle der Fachbehörde

Denkmal, Werke, Sachzeugen usw. sind **unbestimmte Rechtsbegriffe**, die der Auslegung bedürftig und fähig sind und voll justitiabel sind, so dass letztlich die Gerichte über das Vorliegen der Denkmaleigenschaft entscheiden, ebenso ThürOVG vom 30. 10. 2003, ThürVBl. 2004 S. 143 = EzD 2.1.3 Nr. 9. Bei der Subsumtion der Tatbestandsmerkmale der verschiedenen Denkmalkategorien durch die hierzu berufene Denkmalfachbehörde steht dieser ein Ermessensspielraum nicht zu.

**Rolle der Fachbehörde:** Angesichts der Schwierigkeiten, Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit sachgerecht zu beurteilen, ist es nach der Rechtsprechung zur Auslegung der Rechtsbegriffe angebracht, dass sich das Gericht **sachverständiger Beratung** bedient (z. B. VGH BW vom 27. 5. 1993, BRS 55 Nr. 136; dass. vom 11. 12. 2003, EzD 2.2.6.2 Nr. 36). Nach dem SächsDSchG sind in erster Linie die beiden Landesämter berufen, sachkundige Stellungnahmen zur Beurteilung abzugeben (entsprechend VG Potsdam vom 24. 6. 1999 – 2 K 1792/97 –, V. n. b., mit Betonung der Bedeutung der Weisungsfreiheit des BLDAM; hier auch weitere Nachweise). Die Bewertung der von ihnen festgestellten Tatsachen hat dann durch die Gerichte und nicht etwa durch Mitarbeiter der unteren Denkmalschutzbehörde oder durch weitere Sachverständige zu erfolgen. Erst wenn zu den vom Landesamt gelieferten tatsächlichen Erkenntnissen noch weiterer Aufklärungsbedarf besteht, sind die Gerichte verpflichtet, den Sachverhalt – etwa durch Einholung eines **Sachverständigengutachtens** – weiter aufzuklären.

Für **Sachgesamtheiten und Ensembles** gelten nach dem SächsDSchG keine Besonderheiten. Für Eintragung und Löschung aus dem Denkmalverzeichnis bleibt es bei den dargestellten Voraussetzungen, insbesondere ist in Sachsen keine Rechtsverordnung notwendig.

## 2.2 Die Erhaltungspflichten

### 2.2.1 Die denkmalrechtlichen Pflichten und ihre Durchsetzung

#### 2.2.1.1 Die denkmalrechtlichen Pflichten

Die denkmalrechtlichen Pflichten gliedern sich in die materiellen Erhaltungspflichten und Verfahrenspflichten (Erlaubnis, Anzeige usw.). Nach § 8 Abs. 1 SächsDSchG sind Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmälern verpflichtet, diese pfleglich zu behandeln, im Rahmen des Zumutbaren denkmalgerecht zu erhalten und vor Gefährdung zu schützen. § 8 SächsDSchG regelt die materiellen Erhaltungspflichten im Grundsatz und einige mehr am Rand der Erhaltungspflicht liegende Fragen. In engem Zusammenhang damit steht die Durchsetzung der Erhaltungspflicht in § 11 Abs. 1 SächsDSchG; wird die Erhaltung nicht geleistet, kommen ggf. auch Maßnahmen nach § 11 Abs. 2 SächsDSchG sowie eine Enteignung nach § 27 ff. SächsDSchG infrage, s. dort. Die Erhaltungspflicht der Kirchen und Religionsgemeinschaften ist in § 18 SächsDSchG angesprochen. Die Entschädigungspflicht des § 26 SächsDSchG steht in einem gewissen Zusammenhang mit den Zumutbarkeitsfragen der Erhaltungspflicht, s. dort. Zu einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB siehe die Literatur zum BauGB sowie VG Schwerin v. 11. 11. 1998 – 2 A 654/92 –, V. n. b.

#### 2.2.1.2 Die Erhaltungspflicht

##### 2.2.1.2.1 Verfassungsmäßigkeit der Erhaltungspflicht

Die Erhaltungs- und Sorgepflichten des § 8 SächsDSchG begrenzen zwar den Handlungsspielraum des Eigentümers; da die Rechtspflichten aber dort enden, wo den angesprochenen Personen die Erhaltung nicht mehr zugemutet werden kann, hält sich die Bestimmung im Rahmen der **Sozialgebundenheit** des Eigentums (z. B. BVerwG vom 3. 4. 1984, DVBl 1984 S. 638 zur vergleichbaren Rechtslage in Schleswig-Holstein). Auch das **Denkmalpflegegesetz der DDR** vom 19. 6. 1975 kannte die Erhaltungspflicht. Nach

dessen § 11 Abs. 1 DPfIG waren Rechtsträger, Eigentümer und Verfügungsberechtigte verantwortlich für Schutz und Pflege der Denkmale; sie waren nach Absatz 2 verpflichtet, die Denkmale zu erhalten und zu restaurieren. Das Bestehen von Pflichten bereits nach dem früheren Gesetz der DDR kann u. U. die Zumutbarkeit beeinflussen.

#### 2.2.1.2.2 Die Erhaltungs- und Sorgpflichten des Absatzes 1

§ 8 Abs. 1 SächsDSchG ist die **grundlegende materielle Rechtsvorschrift** für die Denkmalpflege; er begründet eine allgemeine Pflicht zur Erhaltung und zum Schutz der Denkmale. Soweit den Pflichtigen die genannten Handlungen und entsprechende Unterlassungen zuzumuten sind, enthält Absatz 1 eine **echte Rechtspflicht** im öffentlichen Interesse. **Reichweite:** Alle Denkmale i. S. des § 2 SächsDSchG sind zu erhalten und pfleglich zu behandeln. Dies gilt zunächst für nutzbare und nicht nutzbare **Denkmale**, für die § 9 Abs. 1 SächsDSchG auch die Nutzung absichern will. **Zubehör und Ausstattungstücke** sind nach § 2 Abs. 2 SächsDSchG als Teile wie Denkmale zu behandeln. Für **Bodendenkmale** bedeutet die Erhaltungspflicht, dass sie grundsätzlich eben nicht ausgegraben und damit zerstört werden dürfen; sie sind zudem pfleglich zu behandeln, also nicht durch Tiefpflügen, Düngen oder Belasten zu gefährden. Gefährdende Eingriffe können deshalb in der Regel nicht genehmigt werden, weil mit dem Erhaltungsgebot des § 8 Abs. 1 SächsDSchG automatisch gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen, eines der Hauptziele der Grundsätze der Denkmalverträglichkeit. Für **bewegliche Denkmale** gilt die Erhaltungspflicht ebenfalls, auch wenn sie erst als solche erkannt werden und noch gar nicht in das Denkmalverzeichnis eingetragen sind. Bei Bekanntwerden und Absehbarkeit einer Gefährdung können alle Arten gegebenenfalls kurzfristig nachgetragen werden, die Erhaltungspflicht besteht auch bei fehlender Eintragung, § 10 Abs. 1 Satz 2 SächsDSchG. Bei **Sachgesamtheiten aller Art und Ensembles** ist Schutzziel der Schutz der Substanz des Gesamten, auch soweit Teilen nicht Einzeldenkmalqualität zukommt. Soweit die einzelnen Bestandteile der Sachgesamtheit (bzw. des Ensembles) keine Einzeldenkmale sind, können sie ausgewechselt werden, solange dadurch nicht die Eigenschaft als Gesamtheit in Frage gestellt wird; Grenze ist z. B. das Ausdünnen des Ensembles durch Abbruch des historischen Bestandes. Für Teile des Ensembles, denen die Qualität eines Einzeldenkmals zukommt, gelten die Ausführungen zu den Einzeldenkmalen. Soweit die **Umgebung** eines Denkmals nicht selbst Bestandteil des Denkmals ist (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 1 SächsDSchG), gilt die Genehmigungspflicht nach § 12 Abs. 1 SächsDSchG, insbesondere Nr. 2 und 5, Absatz 2 SächsDSchG.

Die Erhaltungspflicht ist nach dem SächsDSchG **dreifach aufgegliedert**, wobei sich die Pflichten zum Teil überschneiden. Danach sind Denkmale aller Art zunächst unabhängig von allen vielleicht notwendig werdenden Eingriffen und Sanierungsmaßnahmen **pfleglich zu behandeln**; bemerkenswert ist die Formulierung des Gesetzes, das im Einklang mit der Rspr. des BVerwG und des BayVGH zum **Bauunterhalt** für diesen Teil der Erhaltungspflicht **nicht auf Zumutbarkeit** abstellt (siehe hierzu unten zur Zumutbarkeit Nr. 2.2.1.2.4). Mit der Sorgfalt eines ordentlichen Hausbesitzers oder Grundeigentümers ist auch den Anfängen zu wehren (Dachdeckung, Regenrinnen, Streichen der Fensterstöcke usw.). Das Pflegen umfasst bei Baudenkmalen, Gärten und Landschaftsteilen insbesondere den laufenden Bauunterhalt; wird dieser versäumt, kann sich ein Verpflichteter im Falle einer Instandsetzungsanordnung nicht auf Unzumutbarkeit berufen.

Über die bloße Pflege hinaus reicht die unter Zumutbarkeitsvorbehalt gestellte Pflicht, alle Denkmale denkmalgerecht **zu erhalten**, d. h. durch sachgemäße, dem Denkmalcharakter angemessene Maßnahmen so weit zu schützen und zu verbessern, dass die historische Substanz nicht dem Verfall preisgegeben ist. Die Denkmale sind im Rahmen der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen auch **instand zu setzen**, d. h. es sind Schäden aller Art zu beseitigen, und zwar gleichgültig, ob es sich um Schäden an der eigentlichen Denkmalsubstanz oder um andere Schäden handelt. Hierunter fallen u. a. Brand-, Wasser- und Sturmschäden, aber auch die Folgen unterlassenen Bauunterhalts; ferner ist z. B. das

Einbringen von Fenstersprossen eine Instandsetzung. Nicht zur Erhaltung gehört in der Regel die völlige Neuherstellung (Rekonstruktion) eines Baudenkmals. Nicht zur Erhaltungspflicht gehört die zivil- und strafrechtliche **Verkehrssicherungspflicht** als solche; gelegentlich können dort Konflikte mit denkmalrechtlichen Pflichten entstehen (z. B. Anbringung von Absturzsicherungen an Kirchen und Schlössern, Trittsicherheit von Treppen).

Zur Erhaltungspflicht gehört auch die Pflicht, die Denkmale **vor Gefährdung zu schützen**, d. h. einmal, dass die durch Absatz 1 angesprochenen Personen auf dritte Personen Einfluss nehmen müssen, wenn von diesen eine Gefährdung oder Schädigung von Denkmalen zu befürchten ist. Vor allem beinhaltet dies aber auch eine Verpflichtung zum aktiven Schutz der Baudenkmale einschließlich ihrer Ausstattung gegen Diebstahls- und Brandgefahr (z. B. durch Schaffung geeigneter Alarmanrichtungen, vgl. OVG RhPf vom 3. 4. 1987, NVwZ-RR 1989 S. 119) und gegen Verschlechterung (z. B. Trockenlegung, Verfugen, Vorbeugung gegen das Weiterwirken von Schadensursachen, VGH BW vom 12. 12. 1985 – 5 S 2653/84 –, BRS 44 310 f., Sicherung gefährdeter Fassadenteile vor Absturz, Verbringung einer Bauplastik ins Innere des Gebäudes). Zur Vorsorge gegen **Brandgefahren** siehe z. B. *Kabat* in Martin/Krautberger, Handbuch, Teil D Kapitel IV Nr. 3 m. w. N. Die Erhaltungspflicht verbietet mit dem Gebot zum **Schutz vor Gefahren** gleichzeitig das Verfallenlassen von Denkmalen, also wiederum das Unterlassen des Bauunterhalts; in besonderen Fällen kann darin sogar eine genehmigungspflichtige Veränderung der Substanz i. S. des § 12 Abs. 1 Nr. 2 SächsDSchG oder eine widerrechtliche Beeinträchtigung oder Beschädigung i. S. des § 11 Abs. 2 SächsDSchG liegen, die eine Wiederherstellungspflicht auslöst. Die Pflichten zur Pflege, zur Erhaltung und zum Schutz vor Gefahren gehen im Übrigen ineinander über.

Sämtliche Pflichten beziehen sich nicht allein auf den baulichen Bestand. Sie gelten z. B. auch für Bodendenkmale und Ausstattungsstücke. **Verlangt werden** können z. B. die Sicherung von Kunstwerken vor weiteren Schäden, die Aufstellung von Geräten, die in bestimmten Räumen die notwendige Luftfeuchtigkeit gewährleisten, oder ein Rauchverbot. Im Einzelfall kann dazu als Vorstufe die Einholung eines Sachverständigengutachtens durch den Eigentümer gehören, um die Gefährdungen zu ermitteln und ein Restaurierungskonzept zu erstellen.

### 2.2.1.2.3 Die Pflichtigen und die Entstehung der Pflichten

§ 8 Abs. 1 SächsDSchG richtet sich an die **Eigentümer und an Besitzer**. Nicht genannt sind im ThürDSchG andere dinglich Verfügungsberechtigte (z. B. Erbbauberechtigte, die aber ggf. Besitzer sind). Pflichtig sein kann auch jeder Besitzer, z. B. Mieter oder Pächter eines Denkmals oder eines Grundstücks mit einem Bodendenkmal, soweit dieser die Möglichkeit hat, die Erhaltungspflichten des Absatzes 1 zu erfüllen, wenn dem auch keine objektiven tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen. Zum Verhältnis bzw. der Reihenfolge der Verpflichtungen enthält § 8 SächsDSchG keine Angaben. Besitzer können wohl nur nachrangig nach den Eigentümern in Anspruch genommen werden. Sind mehrere Personen vorhanden, die von Absatz 1 angesprochen werden, so gilt Absatz 1 für sie alle; eine Anordnung kann z. B. an jeden Miteigentümer unabhängig etwa von der Lage seiner Wohneinheit ergehen, VGH BW vom 25. 3. 2003, NJW 2003 S. 2550 = EzD 2.2.5 Nr. 14. Soweit Besitzer durch zivilrechtliche Regelungen lediglich im Innenverhältnis von einer Pflicht befreit sind (z. B. Schönheitsreparaturen an der Mietsache), ist es ihnen regelmäßig gleichwohl von Seiten des Staates zuzumuten, Kosten aufzubringen; denn eine derartige Vereinbarung kann die öffentlich-rechtlichen Pflichten nach § 8 Abs. 1 SächsDSchG nicht aufheben oder relativieren (so auch VGH BW, a. a. O.). Dies bedeutet, dass auch bei mietvertraglicher Übernahme der Instandhaltungspflicht neben dem Mieter weiterhin der Eigentümer in Anspruch genommen werden kann. Einschränkend zu den Verpflichtungen eines obligatorisch nutzungsberechtigten Besitzers VG Schwerin v. 7. 10. 1998 – 2 A 379/96, V.n.b., das damit aber lediglich die Feststellungsklage über die Denkmaleigenschaft abweist.

Selbstverständlich gelten die Pflichten uneingeschränkt auch für die **öffentliche Hand** und die Kirchen (siehe auch *Leisner*, Denkmalgerechte Nutzung – Ein Beitrag zum Denkmalbe-

griff, 2002). Grundsätzlich trifft Gemeinden eine gesteigerte denkmalschutzrechtliche Erhaltungspflicht; ein genereller Vorrang des Denkmalschutzes vor gemeindlichen und sonstigen Belangen besteht aber nicht, VG Gera 21. 7. 2005 – 4 K 379/04 GE –, RsprTH. Die Pflichten treffen ohne Einschränkung Privatunternehmen wie die Bahn und die Post, VGH BW vom 29. 6. 1992, DVBl 1993 S. 118. Gehen Gefahren von **anderen Personen** oder Sachen aus, sind Anordnungen gegen die Störer zu richten.

**Entstehung der Pflichten:** Die Pflichten sind in Sachsen zumindest für die Baudenkmale nicht erst mit Inkrafttreten des SächsDSchG im Jahr 1993 entstanden; denn bereits das Denkmalpflegegesetz der DDR hat spätestens 1975 eine Erhaltungspflicht begründet, siehe oben. Eigentümer- und Verfahrenspflichten knüpft das Gesetz ausdrücklich nur an die Denkmaleigenschaft, nicht aber an Eintragung und Bekanntgabe. Rechtssystematisch korrekt ist die Trennung der abstrakten Pflicht von der Ableitung der konkreten Pflichten im jeweiligen Fall. Dass sich bei nachgewiesener und nicht zu verantwortender Unkenntnis im Einzelfall gegebenenfalls die Pflicht zum zurückhaltenden Einsatz von Sanktionen ergeben kann und wird, ist unbestreitbar; geeignete „Bremsen“ enthalten z. B. das Übermaßverbot bei Verwaltungsentscheidungen und das Verschuldensprinzip (bejahend z. B. *Wurster*, RdNr. 264) insbesondere im Bußgeldverfahren. Unabhängig von dieser Frage sind auch etwa vor 1992 zurückreichende Schadensursachen zu beseitigen, da spätestens mit Inkrafttreten des SächsDSchG, wohl aber bereits 1975 die Pflicht zum Vorgehen gegen damals **bereits bestehende** Gefahren begründet wurde; ebenso OVG NW vom 14. 7. 2003, EzD 2.2.6.3 Nr. 4 mit Anm. *Kapteina*.

#### 2.2.1.2.4 Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit

**Literaturhinweis:** Eingehend zu allen Fragen der Zumutbarkeit mit einer ausführlichen Übersicht über die Rechtsprechung, Richtlinien, Berechnungsbeispielen und Mustern *Martin/Mieth/Spennemann*, Die Zumutbarkeit im Denkmalrecht, 2014. Einschlägige Entscheidungen in den verschiedenen Rechtsprechungsdatenbanken.

Das SächsDSchG stellt mehrfach auf die Zumutbarkeit ab. Insbesondere bestehen die Erhaltungspflichten nach § 8 Abs. 1 SächsDSchG nur im Rahmen des Zumutbaren. Der öffentliche Zutritt steht unter dem Vorbehalt des Zumutbaren, § 9 Abs. 2 SächsDSchG. Nach § 14 Abs. 3 Satz 1 SächsDSchG gilt die Kostentragungspflicht nur im Rahmen des Zumutbaren. Das SächsDSchG verzichtet wie andere Länder auch auf übliche unzulängliche eigene Formulierungen zur Definition der Zumutbarkeit. Im Denkmalrecht ist generell ein **angesonenes Verhalten** dann **zumutbar**, wenn eine **Abwägung** aller einschlägigen **individuellen Gesichtspunkte** unter Berücksichtigung der **objektiven Lage** und unter Berücksichtigung des Verfassungsgrundsatzes der **Sozialbindung des Eigentums** (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 GG) ergibt, **dass ein solches Verhalten in Fällen dieser Art billigerweise verlangt werden kann** (*Martin/Krautzberger*, Teil G Rn. 97). Die Rspr. unterscheidet (insbesondere BayVGH vom 18. 10. 2010 – 1 B 06.63, BayVBl 2011, 303, im Anschluss an den B. des BVerfG vom 2. 3. 1999) zwischen der „**wirtschaftlichen Zumutbarkeit**“ und der „**sonstigen Zumutbarkeit**“. Die meisten Gerichte haben trotz fast durchgehender Bekenntnisse zur **objektiven** Betrachtung vielfach auf **subjektive** und individuelle Umstände (z. B. individuelle Steuervergünstigungen, Reichweite des „sehenden Auges“, Versäumen des Bauunterhalts durch Rechtsvorgänger) abgestellt.

Mit der Rspr. (u. a. BVerfG v. 8. 7. 1982, E 61,82, VG Regensburg v. 20. 1. 2011 – RO 7 K 09.1518, openjur, und *Spennemann* a. a. O. S. 39 ff.) ist auf die fehlende Grundrechtsträgerschaft der **öffentlichen Hand** abzustellen und die Geltung des darauf beruhenden Zumutbarkeitsvorbehalts für die gesamte öffentliche Hand und ihre Unternehmen (Bahn, Sparkassen usw.) auszuschließen. Nach ThürOVG vom 16. 1. 2008 – 1 KO 717/06 –, RsprTH, soll sich eine **Kommune** trotz der in Art. 30 Abs. 2 LV, § 1 Abs. 2 ThürDSchG geregelten Erhaltungspflicht darauf berufen können, dass ihr die Erhaltung eines Denkmals im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 ThürDSchG wirtschaftlich unzumutbar ist. Trotzdem führt die wirtschaftliche Unzumutbarkeit nicht dazu, dass die Abrissgenehmigung erteilt werden muss.

Vielmehr ist dieser Gesichtspunkt als abwägungserheblicher Belang in die Ermessensentscheidung einzustellen.

Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit sind **Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen** denkmalrechtlicher Verwaltungsakte. Sie sind innerhalb der Verwaltungsverfahren zu beachten, zu prüfen und zu gewichten. Insbesondere die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist bei der Ablehnung oder Ausgestaltung von Genehmigungen und beim Erlass von Anordnungen im Hinblick auf Art. 14 GG als abwägungserheblicher Belang einzustellen. Die **Beweislast** liegt weitgehend beim Antragsteller für von ihm behauptete Unzumutbarkeit (siehe z. B. OVG MV vom 18. 3. 2009 – 3 L 503/04 –, Dienstleistungsportal MV). Ohne die notwendigen Nachweise sind die Anträge unvollständig und können von der Denkmalschutzbehörde abgelehnt werden. Das VG Potsdam (vom 1. 3. 2012 – 11 K 1675/10 –, V. n. b.) wies eine Klage ab, weil der Antrag **aufgrund formaler Mängel nicht bescheidungsfähig** war. Eine Verpflichtungsklage ist nicht entscheidungsreif, wenn nicht zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung alle vom Kläger beizubringenden Unterlagen vollständig und prüffähig vorliegen.

**Beispiele:** Eine erhöhte **Wertigkeit** des Denkmals kann auch das Gewicht des Erhaltungsverlangens erhöhen, BVerfG vom 2. 3. 1999 (a. a. O.). Gerade der jeweilige **Zustand** macht gegebenenfalls Erhaltungsmaßnahmen nötig. Die Versagung eines **überzogenen Neubaus** im Ensemble wird meist schon am Baurecht scheitern (§ 34 BauGB). Die Versagung einer Änderung der **bestehenden Nutzung** kann dann unzumutbar sein, wenn keine sinnvolle Nutzungsmöglichkeit z. B. durch denkmalverträgliche Alternativen mehr besteht vgl. NdsOVG vom 15. 12. 2000 – 1 L 4242/99, V. n. b.). **Auflagen in Genehmigung:** Die Erhaltung eines genutzten Denkmals, die damit verbundene Verpflichtung, Eingriffe zu unterlassen und das Verlangen nach einer entsprechenden Gestaltung der Fenster und der Fassade sind dem Kl. nicht wirtschaftlich unzumutbar (vgl. NdsOVG vom 30. 8. 1995 – 1 L 2255/94, juris). **Zu Anordnungen: Bauunterhalt** kann ohne Rücksicht auf Zumutbarkeit verlangt werden, s. unten. Auch sonstige **Reparaturen** bis zur Wiederherstellung der ursprünglichen Gestaltungselemente mit einem Kostenaufwand im Einzelfall bis zu 250 000,- DM konnten ohne Kompensation verlangt werden bei Vorliegen einer Gefahr oder einer Verunstaltung (z. B. BVerwG vom 11. 4. 1989 – 4 B 65/89, EzD 5.1 Nr. 2). Beim Wiederherstellungsverlangen des § 11 Absatz 2 SächsDSchG kommt es auf Zumutbarkeit nicht an, dasselbe gilt für bau- (Standesicherheit, Brandschutz, Gestaltung) oder sicherheitsrechtliche Anforderungen.

Zum **Bauunterhalt:** Der Bauunterhalt ist notwendig, um ein Denkmal zu pflegen. Auf Zumutbarkeit kommt es nicht an; in diesem Sinn ist auch der Wortlaut des § 8 Abs. 1 SächsDSchG zu verstehen, der das „pfleglich zu behandeln“ nicht unter den Vorbehalt des Zumutbaren stellt). Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen (z. B. formuliert in § 7 Abs. 1 Satz 3 ThürDSchG) kann sich ein Verpflichteter nicht auf die Belastung durch erhöhte Erhaltungskosten berufen, die dadurch verursacht wurden, dass **Erhaltungsmaßnahmen** dem DSchG oder sonstigem öffentlichem Recht zuwider **unterblieben** sind. Dies gilt insbesondere für den sog. **Bauunterhalt** und dessen Folgekosten („Instandhaltungsstau“). Nach BVerwG (vom 21. 4. 2009 – 4 C 3.08 –, juris) muss der Eigentümer u. a. Schäden beseitigen, beschädigte Teile reparieren und ggf. erneuern. Diese Erhaltungspflicht ist auf Dauer angelegt und grundsätzlich auf eigene Kosten zu erfüllen. Der BayVGH (vom 18. 10. 2010, juris) ergänzt: Das Unterlassen des Bauunterhalts führt dazu, dass die dadurch verursachten Kosten aus der Wirtschaftlichkeitsberechnung **auszuscheiden** sind. Grundsätzlich ist auch das Unterlassen des Bauunterhalts durch **Rechtsvorgänger** (Erblasser, Verkäufer) dem aktuellen Pflichtigen zuzurechnen (OVG NRW vom 2. 8. 2007 – 10 A 3453/06 –, NRWE = EzD 2.2.5 Nr. 23).

Hinweise darauf, auf welche **Grundstückseinheit** sich eine Wirtschaftlichkeitsberechnung beziehen muss, gibt das BVerfG im **Altlastenbeschluss** (vom 16. 2. 2002 – 1 BvR 242/91 –, BVerfGE 102, 1 ff.; bestätigt u. a. durch OVG RhPf vom 2. 12. 2009 – 1 A 10547/09 –, juris =

EzD 2.2.6.1 Nr. 37 und BVerfG vom 14. 4. 2010 – 1 BvR 2140/08 –, juris; mehrfach BayVGH u. a. vom 14. 9. 2010 – 2 ZB 08.1815 –, juris („gesamtes Ertragspotential“, ebenso VG Meiningen vom 29. 11. 2013 – 5 E 570/13 Me –, RsprTH). Das NdsOVG schließlich verlangte, aus einem 5 000 qm großen Grundstück eine Teilfläche von 1 000 qm herauszutrennen und den **Erlös** zur Finanzierung der Erhaltung als Eigenkapital **einzusetzen** (vom 24. 3. 2003 – 1 L 601/97, EzD 2.2.6.3 Nr. 7).

Die Maßgeblichkeit der **Erwerbsumstände** wird unterschiedlich beurteilt. Stichworte: Spekulation, „**Erwerb sehenden Auges**“, Erwerb zu einem Symbolpreis, aus Prestige-Gründen, Kenntnis der Risikofaktoren. Beispiele: Spekulation VG Magdeburg vom 20. 12. 2005 – 4 A 69/04 MD –, EzD 2.2.6.1 Nr. 30 mit Anm. *Martin*. Übernahme von Denkmälern oder Grundstücken mit Bodendenkmälern „sehenden Auges“, Erwerbe zur **Repräsentation** oder aus **Liebhaberei**. Gleichgestellt ist sogar die fahrlässige Unkenntnis (OVG RhPf vom 2. 12. 2009 – 1 A 10547/09 –, juris = EzD 2.2.6.1 Nr. 37, VG Regensburg vom 20. 1. 2011 – RO 7 K 09.1518 –, juris).

**Verkaufsmöglichkeit:** Vielfach unbeachtet bleibt die unmissverständliche Passage im Beschl. des BVerfG von 1999, wonach es bei der Beurteilung der fortbestehenden Privatnützigkeit darauf ankommt, ob der aufgeschlossene Eigentümer das Baudenkmal „**praktisch auch nicht veräußern kann**“. Dahinter steht die Absicht, die Denkmäler indirekt dadurch zu schützen, dass den nicht erhaltungswilligen oder -fähigen Eigentümern angesonnen wird, ihr Denkmal an einen Erhaltungswilligen abzugeben und in „leistungsfähige Hände“ zu überführen (BayVGH vom 18. 10. 2010, a. a. O.; OVG RhPf vom 2. 12. 2009, a. a. O.). Besteht eine Verkaufsmöglichkeit, „**erübrigt sich die Kostenberechnung**“ (so auch *Schmaltz/Wiechert*, Rn. 44 zu § 7 NdsDSchG).

**Kompensationen:** Zuwendungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln, die der Verpflichtete in Anspruch nehmen **kann**, sind anzurechnen. Konsequenterweise zieht deshalb der BayVGH (z. B. vom 18. 10. 2010, a. a. O.) bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung mögliche Zuwendungen (Entschädigungsfonds, Denkmalfördermittel, Fördermittel der Bayerischen Landesstiftung) ohne Rücksicht auf Anträge und Bewilligung ab. Der Abbruchwillige muss sich so behandeln lassen, als ob er einen Antrag gestellt und die zu erwartende Förderung erhalten hätte. Ob auch private Zuwendungen die Zumutbarkeit beeinflussen können, wird ebenfalls kontrovers diskutiert, ist aber im Grundsatz zu bejahen. Bei ihrer Bewilligung wird oft neben der Bedeutung von Denkmal und Maßnahme zusätzlich die Leistungsfähigkeit des Eigentümers berücksichtigt (Beispiel: OVG MV v. 7. 5. 2004 – 3 L 119/01, juris). Noch nicht sehr viel Sorgfalt wurde auf die Beantwortung der Frage verwendet, ob auch **Versicherungsleistungen** in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einzusetzen sind. Steuerliche Vorteile des Verpflichteten sind anzurechnen. Z. B. hat das OVG LSA (vom 15. 12. 2011 – 2 L 152/06, V. n. b.) verlangt, die **steuerlichen Vorteile** in Abzug zu bringen, die konkret festzustellen oder für die Zukunft zu schätzen sind (unter Hinweis auf OVG BBg vom 17. 9. 2008 – 2 B 3.06, juris m. w. Nachw.). Im Übrigen sind nicht nur die denkmalspezifischen, sondern auch alle **anderen Steuervorteile** (allgemeine Abschreibung, Sanierungsabschreibung usw.) zu berücksichtigen. Ob und wie Zumutbarkeit im Einzelfall **herbeigeführt** werden kann, hat die Rspr. bisher nur vereinzelt und ohne erkennbares System geprüft. Das **BVerfG** (vom 2. 3. 1999, a. a. O.) nennt u. a. **Reduzierung** der denkmalfachlichen Anforderungen, **Ausweitung** der Nutzungsmöglichkeiten z. B. durch Erweiterung des Baurechts, ausnahmsweise Gestattung von Aufstockung, Ausbauten, Anbauten, teilweise Aufgabe des Denkmals, **Übernahme** des Eigentums auf die öffentliche Hand.

Zur **Berechnung** der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, zu Richtlinien anderer Bundesländer und zu Beispielen siehe ausführlich *Martin/Mieth/Spennemann*, Die Zumutbarkeit. Siehe u. a. **BayVGH** (vom 18. 10. 2010 – 1 B 06.63 –, juris = BayVBI 2011 S. 306 mit Anm. *Martin*), der vollinhaltlich das Prüfungsschema der bayerischen Obersten Denkmalschutzbehörde übernimmt. Das NdsOVG (vom 24. 3. 2003 – 1 L 601/97 –, EzD 2.2.6.3 Nr. 7) ist auch ohne Verwendung eines „Schemas“ bemerkenswert ob seiner unvergleichlichen Akribie in allen Details der Berechnung.

Das OVG BBbg stellt noch vor Erlass der VV Brandenburgs im viel beachteten Fall **Weberhaus** (wg. der Verkaufsmöglichkeit eigentlich überflüssige) intensive Berechnungen an, die letztlich zu Lasten des Klägers ausgehen (vom 17. 9. 2008 – 2 B 3.06 –, juris = EzD 2.2.5 Nr. 33).

#### 2.2.1.2.5 Nutzung

Das DSchG verpflichtet mit der Erhaltungspflicht in § 8 Abs. 1 SächsDSchG indirekt zur pfleglichen, aber auch aktiven Nutzung nutzbarer Denkmale (wie Gebäude, technische Denkmale, Lokomotiven), da erfahrungsgemäß die damit verbundenen praktischen Zwänge gut für die Erhaltung sind. Die Nutzung ist ein **zentrales Problem allen denkmalpflegerischen Bemühens**. Falsch ist die Behauptung, ein nicht genutztes Denkmal sei dem Untergang geweiht. Tatsächlich sind zahllose Denkmale nicht nutzbar, wie Bodendenkmale, Ruinen, Stadtmauern. Die Erfahrung lehrt, dass Denkmalen oft ein erstaunliches Standvermögen eignet. Bevor ein Denkmal völlig aufgegeben wird, muss immer versucht werden, es durch entsprechende Maßnahmen unter Dach und Fach zu sichern, es gegebenenfalls „einzumotten“ und ihm damit die Chance für eine bessere Zukunft zu erhalten. Siehe auch „Schon aufgegeben und doch erhalten“, DNK, Band 58, 1998. Erhaltung und Nutzung **bedingen** einander häufig, d. h. ein gut erhaltenes Denkmal ist meist nutzbar und eine Nutzung stellt oft die wirtschaftliche Grundlage für die Erhaltung her. Nur für den Fall, dass ein Denkmal nicht mehr entsprechend seiner ursprünglichen Zweckbestimmung (Kloster, Schloss, Landwirtschaft) genutzt wird, verlangt § 9 Abs. 1 SächsDSchG, der **Eigentümer** und der Besitzer sollten eine Nutzung **anstreben**, die eine Erhaltung der Substanz auf Dauer möglichst weitgehend gewährleistet. Das Gesetz zeigt keinen rechtlichen Weg für diese Verpflichtung des Eigentümers auf, es gibt wohl auch keinen. Stattdessen bleibt allenfalls die Untersagung einer ungeeigneten Nutzung durch die untere Denkmalschutzbehörde mittels einer Anordnung nach § 11 Abs. 1 SächsDSchG; allerdings kann statt der Anordnung nach § 54 Satz 2 VwVfG ein öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen werden, mit dem schließlich doch die Nutzung abgesichert werden könnte.

**Verfahrenspflichten:** Nutzungsänderungen unterliegen nach § 12 Abs. 1 SächsDSchG keiner Genehmigungspflicht mit der Ausnahme nach Absatz 2 Satz 2 für Vorhaben in der Umgebung eines Kulturdenkmals, wenn sich die bisherige Grundstücksnutzung ändern würde. Genehmigungsbedürftig sind aber Eingriffe durch Sanierung oder Modernisierung. Davon unabhängig sind häufig vorgeschriebene Genehmigungspflichten nach der BauO, dem BauGB, nach Gewerbe- und Sanierungsrecht, Erhaltungssatzungen und/oder Zweckentfremdungsvorschriften; nach diesen Vorschriften, aber auch bei Zuwendungen, werden oft auch die Fragen der denkmalverträglichen Nutzung zu prüfen und z. B. durch Nebenbestimmungen nach § 36 VwVfG in der Genehmigung oder in Verträgen abzusichern sein.

#### 2.2.1.2.6 Das Verursacher- bzw. Veranlasserprinzip

**Literatur:** *Martin* in Martin/Krautzberger, Handbuch, Teil H Kap. III; *Davydov*, Erl. zu § 6 DSchG NRW; *Martin*, Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, BayVBl 2001 S. 289 ff., 332 ff.

Wie z. B. das bayerische enthält auch das SächsDSchG keine Formulierung für ein **umfassendes Veranlasserprinzip** für alle Denkmale. Es ist nicht essentieller Bestandteil eines Denkmalschutzgesetzes. Lediglich § 14 Abs. 3 SächsDSchG sieht vor, die Träger größerer öffentlicher oder privater Bauvorhaben oder Erschließungsvorhaben oder Vorhaben zum Abbau von Rohstoffen oder Bodenschätzen als **Veranlasser** im Rahmen des Zumutbaren zur Erstattung der Kosten archäologischer Ausgrabungen, der konservatorischen Sicherung der Funde und der Dokumentation der Befunde heranzuziehen. Das Fehlen einer Gesetzesbestimmung zum Veranlasserprinzip ist unschädlich, es gilt als allgemeiner Rechtsgrundsatz. Die Pflicht zur Tragung der Kosten gilt

unabhängig von einer Genehmigung, also auch im Rahmen von angeordneten Maßnahmen und bei der Wiederherstellung nach § 11 Abs. 2 SächsDSchG.

Sämtliche Kosten von Maßnahmen treffen weltweit zunächst ohne Einschränkungen die **Bauherren** als Veranlasser und nicht die Denkmalbehörden. Rechtsgrund ist bereits die Stellung des Veranlassers im Verwaltungsverfahren und beim Umgehen mit dem Denkmal. Er bestimmt über die Formulierung seines Antrags das damit näher bezeichnete Vorhaben. Die finanzielle Verantwortlichkeit (Kostenfolge) hierfür ergibt sich wie im gesamten Bereich des sonstigen Investitionswesens (Neubau, Umbau von Nichtdenkmalen) aus der Trägerschaft einer Maßnahme, ohne dass es zu dieser Selbstverständlichkeit einer Aussage in einem Gesetz bedurft hätte. Auf Zumutbarkeit kommt es nicht an, wer anschafft, muss zahlen. Dies gilt auch für alle Maßnahmen der öffentlichen Hand.

**Durchsetzung der Kostentragungspflichten:** Die Kostentragung kann meist zumindest auch über die in § 36 VwVfG vorgesehenen Nebenbestimmungen, insbesondere eine Bedingung erreicht werden (z. B. für die Kosten der Bodendenkmalpflege VG Düsseldorf vom 30. 3. 2006 – 4 K 4265/04 –, EzD 2.3.4 Nr. 10). Geeignet können sein insbesondere zwei **Bedingungen**: dass der Antragsteller die Kosten der veranlassten Maßnahme zu tragen habe, oder dass er sich in einem Vertrag verpflichtet (wie z. B. in § 14 Abs. 3 SächsDSchG vorgesehen), die Kosten für die Durchführung z. B. spezieller archäologischer oder anderer fachlicher Leistungen durch ein Landesamt, die Denkmalschutzbehörde oder Dritte (z. B. Bauforscher, Restauratoren, Grabungsfirmen) zu tragen. Zusätzlich abgesichert werden kann die Kostenpflicht im Einzelfall auch durch die weitere Bedingung einer **Sicherheitsleistung** durch den Vorhabenträger. Schließlich empfiehlt sich regelmäßig die **zusätzliche** Bedingung, dass mit dem Vorhaben erst nach Unanfechtbarkeit des Bescheides bzw. der schriftlichen Anerkennung seines Inhalts und seiner Rechtsverbindlichkeit Gebrauch gemacht werden darf. Weitere Einzelheiten in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil H III Nr. 1).

Unabhängig von der Rechtslage nach dem SächsDSchG besteht in Planfeststellungsverfahren die Möglichkeit, die Kostentragung bestimmter Leistungen (z. B. archäologische Prospektion) als Vorkehrung im Sinne des § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG anzuordnen.

### 2.2.1.3 Die Durchsetzung der Erhaltungspflichten

#### 2.2.1.3.1

Kommen Eigentümer oder Besitzer ihren Verpflichtungen nach § 8 SächsDSchG nicht nach und tritt hierdurch eine Gefährdung eines Denkmals ein, können nach der **Generalklausel** des § 11 Abs. 1 SächsDSchG die Denkmalschutzbehörden diejenigen Maßnahmen treffen, die ihnen nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheinen. Nach Absatz 2 können sie insbesondere anordnen, dass bei widerrechtlicher Beeinträchtigung oder Beschädigung eines Kulturdenkmals (z. B. durch unterlassenen Bauunterhalt) der vorherige Zustand wiederherzustellen ist. Die Behörden können Anordnungen treffen (z. B. Sicherungs- oder Instandsetzungsanordnung) oder erforderlichenfalls diejenigen Maßnahmen **selbst durchführen** oder einleiten, die zur Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für den Bestand des Denkmals geboten sind. Eigentümer und Besitzer sind verpflichtet, solche Maßnahmen zu **dulden**. Eigentümer und Besitzer und sonstige Unterhaltungspflichtige können zur **Erstattung der entstandenen Kosten** herangezogen werden. Die Verweisung auf die §§ 4, 5 und 7 des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen bedeutet, dass die Maßnahmen in erster Linie gegen den **Störer** zu richten sind (§ 4 Abs. 1 PolG), dass sie gegenüber dem Eigentümer oder gegenüber demjenigen zu treffen sind, der die tatsächliche Gewalt über die Sache ausübt (§ 5 PolG) und dass bei Entstehen von Kosten die in den §§ 4 und 5 PolG bezeichneten Personen zu deren Ersatz verpflichtet sind (§ 7 PolG).

### 2.2.1.3.2

§ 11 Abs. 1 SächsDSchG ermächtigt mit seiner Generalklausel auch zum Erlass von Maßnahmen aller Art, insbesondere zu den häufig nötigen **Baueinstellungen** (hierzu SächsOVG vom 10. 3. 2010 – 1 B 49/10 –, Jurion) sowie zu den **Instandsetzungsanordnungen** („haben die Maßnahmen zu treffen“) und enthält damit die Rechtsgrundlage für den Erlass von Verwaltungsakten; stattdessen kann auch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen werden (§ 54 Satz 2 VwVfG). Pflichtige Adressaten können auch der Bund und das **Land** sein. Ob die Anordnung erlassen wird, steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde (§ 40 VwVfG, s. auch VG Greifswald vom 2. 12. 2004 – 1 A 1162/04, V. n. b.). Die Anordnung enthält die Genehmigung, nicht aber unbedingt eine Baugenehmigung. Die geforderten Handlungen müssen geeignet und erforderlich sein, das Denkmal zumindest für eine Übergangszeit zu sichern (OVG NRW vom 24. 4. 1989 – 10 B 833/89, V. n. b.), die Anordnung muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, inhaltlich hinreichend bestimmt sein (§ 37 Abs. 1 VwVfG) und ist auf das Notwendige zu beschränken. Bei der Festlegung von Art und Weise wird i. d. R. vom Gutachten der Fachbehörden auszugehen sein; auf die Vollstreckungsfähigkeit ist zu achten. Gefordert werden können auch die Stellung eines Gerüsts und die Einholung vorbereitender Gutachten (HessVGH v. 10. 3. 1992, HessVGRspr. 1992, 70). Nicht für alles und jedes muss eine detaillierte Anweisung gegeben werden, z. T. genügt eine genaue Zielvorgabe (VGH BW v. 12. 12. 1985, BRS 44, 310; VG Düsseldorf v. 29. 3. 2004, EzD 2.2.5 Nr. 11 m. Anm. Kapteina).

### 2.2.1.3.3

§ 11 SächsDSchG erwähnt die **Zumutbarkeit** nicht, weil bereits die Pflichten des § 8 SächsDSchG zumindest zum Teil unter diesem Vorbehalt stehen, s. oben. Die Zumutbarkeit ist **Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit** des VA nach Absatz 1. Erwägt die Behörde eine offensichtlich hoch belastende Anordnung, so wirft dies im Vorfeld der Entscheidung in erster Linie die Fragen der ohne Rücksicht auf die Zumutbarkeit zu tragenden Kosten und ggf. einer Kompensation auf. Auch muss schon beim Erlass zumindest im Grundsatz geklärt sein, ob das Denkmal auf Dauer zu erhalten ist und welche Nutzung infrage kommt. Bei Unsicherheiten über die Zukunft kann die Anordnung gleichwohl zumutbar sein, wenn begründete Aussicht besteht, dass das Denkmal durch einen Dritten erworben wird (zur Verkaufspflicht VG Greifswald vom 27. 1. 2005 – 1 B 3732/04 –, V. n. b.), oder dass die öffentliche Hand z. B. durch Zuschüsse die Erhaltung sicherstellen wird (vgl. VGH BW vom 12. 12. 1985, BRS 44, 310). Bei bloßen **Sicherungsanordnungen** mit dem Ziel, einen zeitlichen Aufschub im Hinblick auf künftige Möglichkeiten zu erreichen, müssen die Fragen der Zumutbarkeit differenziert werden; in Eilfällen wird es sich empfehlen, die Kosten bei geringem Interesse des Eigentümers zumindest zunächst (vgl. Absatz 2 Satz 1) auf die öffentliche Hand zu übernehmen (VG Regensburg vom 10. 11. 1993 – RO 8 S 93.1666 –, V. n. b.). Die Anforderungen dürfen dabei nicht überspannt werden, da i. d. R. Projektunterlagen mit konkreten Kosten nicht erstellt sind. Die Interessen sind abzuwägen; auch die Durchsetzbarkeit sollte eine Rolle spielen.

**Verfahren:** Zuständig ist die untere DSchBehörde, § 4 Abs. 1 SächsDSchG (Regelzuständigkeit). Anzuwenden sind für das Verfahren die Vorschriften des VwVfG.

**Muster** in *Martin/Krautzberger*, Handbuch Teil E Kap. VII Nr. 1– 3.

### 2.2.1.3.4

§ 11 Abs. 1 SächsDSchG ermächtigt mit seinem abstrakten und weiten Anwendungsbereich nicht nur zu Verwaltungsakten, sondern auch zu unmittelbaren Maßnahmen (gelegentlich irreführend als „Ersatzvornahme“ bezeichnet) auch statt einer Anordnung. Die unmittelbare Maßnahme wird auch dann zu erwägen sein, wenn dem Eigentümer eigene Erhaltungsmaßnahmen nicht zuzumuten sind, BayVGH vom 2. 4. 2004, EzD 2.2.5 Nr. 10. Muss z. B. wirtschaftliche Unzumutbarkeit angenommen werden (z. B. bei Ruinen), kann gegebenenfalls mit voller Kostenübernahme durch die öffentliche Hand die Sicherung des Denkmals erreicht werden. Die Maßnahme enthält die denkmalrechtliche Genehmigung,

nicht aber unbedingt eine notwendige Baugenehmigung. Absatz 1 setzt voraus, dass eine **Gefährdung** vorliegt oder eintritt, denn die Maßnahme muss erforderlich sein. Der Zustand oder die abzusehende Entwicklung muss unverzügliche Maßnahmen erfordern; damit werden strenge Anforderungen gestellt. Nur die Abwendung der unmittelbaren Gefahr für das Denkmal ist zulässig, wenn entweder das Denkmal oder seine Teile in ihrer realen oder rechtlichen (drohender Untergang der Denkmaleigenschaft) Existenz bedroht sind. Dagegen wäre z. B. eine Anordnung zu allgemeinen Reparaturen, zur Erneuerung von Sprossenfenstern in einem durch Ganzglasscheiben entstellten Gebäude, zur besseren Gestaltung durch Absatz 1 nicht gedeckt; hier ist die Anwendbarkeit von § 11 Abs. 2 SächsDSchG zu prüfen.

Die Maßnahme kann die untere Denkmalschutzbehörde **selbst durchführen** (z. B. durch den eigenen Bauhof) oder durchführen lassen. Als Auftragnehmer kommen z. B. in Frage die Gemeinde mit ihrem Bauhof (Amtshilfe), ein geeigneter Unternehmer bzw. Restaurator sowie letztlich ein Pflichtiger nach Absatz 2 selbst (z. B. Vereinbarung über die Durchführung im Auftrag der Behörde bei fehlender Leistungsfähigkeit). Ist die untere Denkmalschutzbehörde bei **Gefahr im Verzug** nicht erreichbar, kann das zuständige **Landesamt** vorläufige Maßnahmen treffen. Ist auch das Landesamt nicht erreichbar, kann die Polizei vorläufige Maßnahmen anordnen, § 4 Abs. 3 SächsDSchG.

### 2.2.1.3.5

Für die Kostentragung enthält das SächsDSchG keine Vorgaben. Nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz des § 6 Abs. 2 PolG sind die Störer zum Ersatz der Kosten verpflichtet. Soweit die Tragung der Kosten den Pflichtigen nach § 8 Abs. 1 SächsDSchG im Einzelfall nicht zumutbar ist, fallen sie der Denkmalschutzbehörde zur Last, soweit die Kosten nicht anderweitig gedeckt werden, z. B. durch Eigenmittel der Behörden, Versicherungsleistungen oder Zuwendungen. Bei unmittelbaren Maßnahmen wird die Behörde die **Kosten** zunächst **vorstrecken** und ihre Erstattung erst nach **Abschluss** verlangen.

## 2.2.1.4 Wiederherstellung eines Denkmals

Wer eine genehmigungspflichtige Handlung (siehe hierzu Erl. 2.3) ohne Genehmigung, unsachgemäß oder im Widerspruch zu den Auflagen durchführt, muss nach § 11 Abs. 2 SächsDSchG auf Anordnung der zuständigen unteren Denkmalschutzbehörde **den vorherigen Zustand** wiederherstellen.

### 2.2.1.4.1 Wiederherstellung eines Denkmals

Absatz 2 betrifft **alle Arten von Denkmalen** und alle Fälle des denkmalrechtlichen Genehmigungsverfahrens; die BauO enthält keine Bestimmung dieses Inhalts. Werden Maßnahmen wie Zerstörungen, teilweise Zerstörungen, Sanierungen, Modernisierungen ganz oder teilweise ohne wirksame Erlaubnis oder Genehmigung, unsachgemäß bzw. unter Verstoß gegen Nebenbestimmungen (das Gesetz verwendet ungenau nur den Begriff der Auflagen) durchgeführt, kann, ohne dass es auf die Zumutbarkeit ankommen kann, die untere Denkmalschutzbehörde durch VA Anordnungen treffen. Absatz 2 wird bisher in der Praxis nicht in seiner vollen Tragweite erkannt und deshalb zu zögerlich eingesetzt. Ausführlich *Martin*, Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, BayVBl 2000 S. 289 ff. und 332 ff. Siehe auch ThürOVG vom 27. 6. 2001, EzD 2.2.8 Nr. 18.

Die **Denkmaleigenschaft** ist im Grundsatz unabhängig von Zustand, Überformungen oder Schäden einer Sache. Die Instandsetzung nach Beschädigung oder teilweiser Zerstörung ist deshalb eine Maßnahme am noch bestehenden Denkmal. Davon zu unterscheiden ist die Wiederherstellung eines überhaupt nicht mehr existierenden „Denkmals“, dessen Denkmaleigenschaft eben untergegangen ist. Wiederhergestellt werden kann hier denknotwendig nicht der „alte“ bzw. ein ursprünglicher Zustand, sondern nur ein Abbild, eine Kopie. In der „reinen Lehre“ vor allem der westdeutschen Denkmalpflege wird eine Rekonstruktion verlorener Denkmale weitgehend abgelehnt (Diskussionen zum Potsdamer und zum Berliner Schloss usw.). Der Gesetzgeber hat sich über die dogmatischen Zweifel

aber hinweggesetzt. Ist ein Denkmal zerstört, kann es wegen des Untergangs seiner Denkmaleigenschaft (Bedeutungskriterien) zwar nicht mehr als Denkmal wiederhergestellt werden; der Schädiger darf durch diesen Umstand aber nicht entlastet werden. Statt der „Naturalrestitution“ muss er nach allgemeinen schadenersatzrechtlichen Gedanken ein Surrogat leisten.

#### 2.2.1.4.2 Wiederherstellungsanordnung

**Rechtswidrigkeit, Verschulden:** Absatz 2 will im öffentlichen Interesse verhindern, dass die Genehmigungspflicht unterlaufen und Strafen von vornherein in die Kosten eines Vorhabens einkalkuliert werden (OVG BE vom 2. 11. 1989, EzD 2.2.8 Nr. 2). Die Widerrechtlichkeit ergibt sich aus dem Verstoß gegen das DSchG bzw. die Grundsätze der Denkmalverträglichkeit (Arbeiten werden unsachgemäß durchgeführt). Auch der Eigentümer hat kein Recht zur Beschädigung seines eigenen Denkmals. Auf Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) kommt es nicht an; Absatz 2 kann deshalb z. B. bei fahrlässiger Brandstiftung, aber auch beim Unterlassen des Bauunterhalts mit der Folge des Verfalls des Denkmals angewendet werden.

**Widerrechtliches Durchführen** bedeutet den Beginn ohne die Genehmigung oder gleichgestellte Planfeststellungen, Erlaubnisse usw. oder das Abweichen von diesen Rechtsakten samt ihren Nebenbestimmungen (Frist, Bedingung, Auflage) auch nur in Detailfragen, wie z. B. dem Farbton. Gleichzustellen ist die **unsachgemäße** Ausführung (z. B. Pfusch bei der Restaurierung einer Sache), weil nur eine denkmalverträgliche Maßnahme genehmigt ist.

Als **Wiederherstellung** des „vorherigen“ bzw. des ursprünglichen Zustandes kann verlangt werden, was unter Berücksichtigung der bauhistorischen Anforderungen und der Regeln des Handwerks erforderlich ist (OVG SH vom 25. 1. 2005, EzD 2.2.6.4 Nr. 36), z. B. dass Gegenstände wieder zurückgebracht werden (BayVGH vom 7. 9. 1987, EzD 2.2.3 Nr. 1), dass sie zunächst einer Behörde in Verwahrung gegeben werden, dass Übermalungen wieder beseitigt, Erdaushub wieder verfüllt, die Krone einer Wallanlage wieder aufgefördert (NdsOVG vom 9. 4. 1987, in *Stich/Burhenne*, 756 52), Baulücken in einem Denkmalbereich geschlossen, unsachgemäße Ausführungen und geschaffene Gefahren beseitigt werden. Bestätigt für Rückbau von Holzfenstern und Korrektur des Farbanstrichs z. B. OVG Brbg vom 1. 2. 1996, EzD 2.2.8 Nr. 5, einschränkend ThürOVG vom 27. 6. 2001, EzD 2.2.8 Nr. 18. Zur Wiedererrichtung einer aus dem Jahr 1930 stammenden Kapelle samt Ausmalung LG Traunstein vom 2. 3. 1998, EzD 2.2.8 Nr. 7. Die **Sicherung** der Reste eines Denkmals, z. B. nach Brand, kann als Vorstufe der Wiederherstellung verlangt werden; instruktiv HessVGH vom 17. 5. 1990, EzD 2.2.5 Nr. 1. Verlangt werden kann z. B. auch, dass ein durch einen Abbruch beeinträchtigtes Ensemble durch Errichtung eines angepassten Neubaus wieder auf bestmögliche Weise ergänzt wird.

**Verfahren: Muster** der Anordnung in *Martin/Krautzeberger*, Handbuch, Teil K, E VII Nr. 1 f. **Sachlich zuständig** ist im Regelfall die untere DSchBehörde. Für das Verwaltungsverfahren gelten die Ausführungen zur Instandsetzungsanordnung entsprechend (s. Erl. 2.2.1.3.2). Die Anordnung macht eine Genehmigung für das verlangte Tun entbehrlich.

**Adressaten** sind der Maßnahmeträger, aber auch seine Beauftragten und die Ausführenden (Architekt, Baufirma, Baggerführer usw.) und andere Schädiger (entsprechend dem „Störer“, vgl. VG München vom 24. 6. 1986, EzD 7.9 Nr. 20). Mehrere Schädiger sind jeweils einzeln verantwortlich, so dass sich die Behörde wegen der Kosten an die ihr geeignet erscheinenden halten kann (VGH BW vom 25. 3. 2003, NJW 2003 S. 2550 = EzD 2.2.8 Nr. 14); möglich ist auch eine Vorabentscheidung zur Klärung der Kostenfrage (so auch OVG BE vom 2. 11. 1989, EzD 2.2.8 Nr. 2). Ggf. wird eine Duldungsanordnung gegen den Eigentümer erforderlich, wenn er nicht selbst der Schädiger ist.

Nach dem **Übermaßverbot** sind Verwaltungsakte rechtswidrig, wenn der erzeugte Zustand genehmigungsfähig ist (vgl. *Decker* in *Simon/Busse*, Erl. 61 ff. zu Art. 82 BayBO m. w. N. zu gleichgelagerten Fällen aus dem Baurecht). In diesem Fall bleibt jedenfalls die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit (VG Potsdam vom 24. 5. 1995 – 2K836/92 –, V. n. b.). Auf **Unzumutbarkeit** kann sich der Schädiger wegen des objektiven Unrechtsgehalts seiner

Handlungen in aller Regel nicht berufen: Die Kosten muss er ohne Ausgleichsanspruch nach § 26 SächsDSchG selber tragen (VG Potsdam, a. a. O.; *Martin*, a. a. O.); diese Kosten sind selbst verschuldet und entziehen sich deshalb grundsätzlich dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit (OVG BEBB vom 31. 5. 2006 – OVG 2 N 329.04 –, V. n. b., und VG Berlin vom 9. 9. 2010 – 16 A 9.08 –, openJur). Zuschüsse und Steuererleichterungen werden kaum in Frage kommen, sofern nicht z. B. eine besonders aufwändige und qualitätvolle Restaurierung erreicht werden kann.

#### 2.2.1.4.3 Wiederherstellungspflicht

Die Wiederherstellungspflicht des „vorherigen“ Zustandes kann nach der Beseitigung eines Bau- oder Bodendenkmals oder auch nach dem Untergehen der Denkmaleigenschaft infolge unsachgemäßer Behandlung nur bedeuten, dass zerstörte Denkmale rekonstruiert werden müssen. Ist ein Denkmal nicht mehr existent, d. h. seine Denkmaleigenschaft bereits untergegangen, ist eine „Erhaltung“ im Sinne von Pflege, Instandhaltung und Instandsetzung zwar begrifflich nicht mehr möglich, ThürOVG vom 1. 9. 2010 – 1 KO 832/06 –, RsprTH. Die Rekonstruktion zerstörter Denkmale gehört grundsätzlich nicht zur Denkmalpflege (a. A. *Oebbeke*, Denkmalrekonstruktion aus rechtlicher Sicht, DÖV 1989 S. 605); die durch Satz 1 eingeführte Rekonstruktionsverpflichtung dient aber mittelbar der Erhaltung von Denkmalen. Im Einzelfall entsteht die Verpflichtung durch einen VA der unteren Denkmalschutzbehörde, in dem genau anzugeben ist, in welcher Weise der angerichtete Schaden durch Rückführung auf einen „alten Zustand“ „wiedergutmachen“ ist; vergleichbar ist der Fall des OVG RhPf vom 5. 6. 1985, NVwZ 1986 S. 236. Zur Rückbauanordnung für Fenster VG Berlin vom 9. 9. 2010 – 16 A 9.08 –, openJur. Voraussetzung für eine Anordnung ist ein rechtswidriges, vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln, d. h. wenn der Handelnde die ihm obliegende Sorgfaltspflicht missachtet; zum Verschulden beim Teilabbruch eines Denkmals vgl. OVG BE vom 2. 11. 1989, DVBl 1990 S. 1115 = EzD 2.2.8 Nr. 2. Den Verantwortlichen trifft zumindest die Pflicht zum Ersatz der Kosten für die Wiedergutmachung, vgl. OVG Berlin, a. a. O., und *Martin* in Eberl/Martin, Erl. 44 zu Art. 15 BayDSchG.

## 2.3 Genehmigungstatbestände, Zuständigkeiten

### 2.3.1 Alle Denkmalarten

#### 2.3.1.1

§ 14 SächsDSchG als in der Praxis bedeutsamster Tatbestand des DSchG enthält die formelle **Genehmigungspflicht** (sog. Verfahrenspflicht) für die genannten Veränderungen. Für bestimmte Vorhaben belässt es das Gesetz in § 14 Abs. 1 Satz 2 SächsDSchG bei einer umständlich geregelten Anzeigepflicht (**Wiederaufbaubegleitgesetz** von 2014), s. den Gesetzeswortlaut.

Ein Kulturdenkmal darf nach dem **Haupttatbestand** des § 14 Abs. 1 Satz 1 SächsDSchG nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde

1. wiederhergestellt oder instand gesetzt werden
2. in seinem Erscheinungsbild oder seiner Substanz verändert oder beeinträchtigt werden,
3. mit An- und Aufbauten, Aufschriften oder Werbeeinrichtungen versehen werden,
4. aus einer Umgebung entfernt werden,
5. zerstört oder beseitigt werden.

**Weitere** denkmalrechtliche Genehmigungspflichten enthalten § 12 Abs. 2 SächsDSchG für Anlagen in der **Umgebung** von Denkmalen; § 15 Abs. 1 SächsDSchG für die dort genannten **Bodeneingriffe, Nutzungsänderungen** und Nachforschungen (ggf. ist nach Absatz 2 sogar die systemwidrige Genehmigung der Fachbehörde nötig); in **Denkmalschutzgebieten** sind nach § 21 Abs. 2 SächsDSchG Veränderungen an dem **geschützten Bild** des Denkmalschutzgebietes genehmigungspflichtig; in **Grabungsschutzgebieten** dürfen nach § 22 SächsDSchG **Nachforschungen und Arbeiten**, durch die verborgene Kulturdenkmale zutage gefördert oder gefährdet werden können, nur mit **Genehmigung** vorgenommen

werden; nach § 23 SächsDSchG sind in archäologischen Reservaten **Nachforschungen und Arbeiten** „verboten“ – hiervon kann **Befreiung** erteilt werden – (ein anderer Ausdruck für die Genehmigung); in archäologischen Reservaten bedürfen auch **Änderungen der bisherigen Grundstücksnutzung** der Genehmigung.

Das SächsDSchG begnügt sich mit knappen Formulierung der materiellen Voraussetzungen (der sog. **Denkmalverträglichkeit**). Z. B. gibt § 12 Abs. 2 SächsDSchG vor, die Genehmigung zu erteilen, wenn das Vorhaben das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals nur unerheblich oder nur vorübergehend beeinträchtigen würde oder wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls Berücksichtigung verlangen. Die Rspr. hält die Formulierungen der Gesetze aber für hinreichend bestimmt (z. B. OVG SH vom 25. 1. 2005, EzD 2.2.6.4 Nr. 36; BVerwG vom 14. 6. 2004 – 4 B 24.04 –, V. n. b.). Die Genehmigung ist im Grundsatz nur ein feststellender, mitwirkungsbedürftiger VA i. S. von § 35 VwVfG mit der hoheitlichen Erklärung, dass dem Vorhaben das DSchG nicht entgegensteht (BVerwG vom 2. 7. 1963, BayVBl 1964 S. 18). Sie ist ferner ein sachbezogener bzw. **dinglicher VA** mit der grundsätzlichen Möglichkeit der Rechtsnachfolge; das gilt aber nicht, wenn z. B. bei der Zumutbarkeitsprüfung speziell auf subjektive Umstände eines Antragstellers abgestellt wurde (z. B. steuerliche Vergünstigungen). Maßnahmen des **Bundes und des Landes** (nicht aber der Bahn oder Post und anderer rechtlich selbstständiger juristischer Personen) unterliegen in vollem Umfang dem materiellen – auch örtlichen – Bau- und Denkmalrecht (*Leisner*, Denkmalschutz und „Staatsbauten“, BayVBl 2003 S. 385 ff.).

### 2.3.1.2 Verhältnis zu anderen Genehmigungen

Es gilt nach **§ 12 Abs. 3 SächsDSchG**: Bedarf ein Vorhaben der Baugenehmigung oder bauordnungsrechtlichen Zustimmung, tritt an die Stelle der Genehmigung nach dem DSchG die Zustimmung der Denkmalschutzbehörde gegenüber der Bauaufsichtsbehörde. Entfällt die baurechtliche Genehmigungs- bzw. Zustimmungspflicht, so tritt immer die **denkmalrechtliche Genehmigungspflicht** ein. Zum Verhältnis zur Baugenehmigung s. auch SächsOVG vom 10. 6. 2010 – 1 B 818/06 –, JustizSachsen.

Die Genehmigungen nach DSchG können wegen ihres auf die denkmalrechtlichen Fragen eingeschränkten Prüfungsumfanges generell nach anderen Gesetzen erforderliche Genehmigungen nicht ersetzen; umgekehrt sieht § 12 Abs. 3 SächsDSchG vor, dass andere Genehmigungen die denkmalrechtliche Erlaubnis ersetzen, wenn die z. B. nach § 12 SächsDSchG genehmigungspflichtige Maßnahme auch eine andere Genehmigung erfordert (z. B. die Baugenehmigung). Soll die denkmalrechtliche Genehmigung ersetzt werden, kann die andere Genehmigung nur erteilt werden, wenn das Vorhaben nicht gegen das SächsDSchG verstößt, genehmigungsfähig ist und die Zustimmung der Denkmalschutzbehörde vorliegt. Ist eine Genehmigung nach einem anderen Gesetz bereits erteilt, so kann im Übrigen die denkmalrechtliche Genehmigung gleichwohl versagt werden (OVG NRW vom 20. 1. 2006, EzD 2.3.4 Nr. 11). Nach dem DSchG und nach der BauO ist jeweils vorab zu klären, ob ein Vorhaben denkmalrechtlich genehmigungspflichtig ist. Der Prüfungsumfang im baurechtlichen reicht weiter als im denkmalrechtlichen Verfahren. Die Baugenehmigungspflicht ist für ein **einheitliches Vorhaben** einheitlich zu beurteilen; das bedeutet, dass z. B. baugenehmigungsfreie Teilmaßnahmen oder genehmigungspflichtige Veränderungen an einem Denkmal von der Baugenehmigungspflicht für die Gesamtmaßnahme erfasst werden, wenn sie unselbstständige Teile sind und mit der Gesamtmaßnahme eine Einheit bilden (z. B. Abbruch eines Denkmals bei Genehmigung eines Neubaukomplexes, restauratorische Behandlung von Bauteilen). Dies kann einschneidende Folgen für das Verfahren haben, z. B. wenn sich Zumutbarkeitsfragen stellen. Der **Regelungszusammenhang** ist höchst **kompliziert**. Ist die Ablehnung oder Einschränkung eines Vorhabens **bereits nach Baurecht** möglich, so kann i. d. R. **offen** bleiben, ob zu Recht eine denkmalrechtliche Genehmigung verweigert wurde, VG Schwerin vom 1. 11. 2001 – 2 A 1395/99 –, V. n. b.

**Andere Rechtsbereiche:** Die **Umweltprüfung** erstreckt sich nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UVPG auch auf Kulturgüter; allerdings ist ihre Auswirkung auf den DSch in der Praxis dadurch

geschmälert, dass sie nur ein sog. unselbständiger Teil der Verfahren ist. Für Denkmale hat dies die positive Folge, dass sie vor allem in die Prüfung durch die Erfassung und Bewertung überhaupt einbezogen werden. Die **Planfeststellung** stellt nach § 75 Abs. 1 VwVfG die Zulässigkeit eines Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange fest. Sie ersetzt die Genehmigung nach DSchG und die Baugenehmigung. Soweit kein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist, gilt die Einstandspflicht nach **§ 4 FStrG**; wegen der ausdrücklichen Formulierung des Satzes 3 ist bei Denkmälern das Genehmigungsverfahren nach DSchG nicht ausgenommen, d. h. es ist durchzuführen.

Die Planfeststellung nach § 39 **SächsStraßengesetz** folgt dem VwVfG und ersetzt die Genehmigung nach SächsDSchG. Davon unabhängig sind die weitreichenden Verpflichtungen der Straßenbauverwaltung; sie muss sowohl die Denkmalbehörden frühzeitig beteiligen als auch die denkmalpflegerischen Belange uneingeschränkt nach § 1 Abs. 3 SächsDSchG beachten. Bei der Planfeststellung nach dem **WaStrG** und dem **WHG** (z. B. Gewässerausbau, Hochwasserschutzanlagen, Kiesabbau) entfällt ein gesondertes denkmalrechtliches Genehmigungsverfahren. Die DSchBehörden und die **NatSchBehörden** haben sich nach § 13 Abs. 3 SächsDSchG bei unbeweglichen Kulturdenkmälern im Sinne von § 2 Abs. 5 Buchst. a bis c, f und g SächsDSchG rechtzeitig zu beteiligen. Im Übrigen ersetzen Genehmigungen nach Naturschutzrecht die denkmalrechtliche Erlaubnis nicht. **Bahn**: Das Eisenbahn-Bundesamt ist Planfeststellungsbehörde für die Eisenbahnen des Bundes; anstelle eines Planfeststellungsverfahrens kann auch eine Plangenehmigung infrage kommen, sofern nicht für unbedeutende Fälle beide entfallen; letzteres ist nicht anzunehmen, wenn der öffentliche Belang Denkmalschutz berührt wird (§ 18 Absatz 3 Nr. 1 AEG). Die Belange des Denkmalschutzes sind wie alle anderen öffentlichen Belange einzubeziehen; dies gilt auch für die Kostentragung.

### 2.3.1.3 Genehmigungspflicht

Genehmigungspflichtig sind die in §§ 12 bis 23 SächsDSchG genannten Maßnahmen bei allen Arten von **beweglichen und unbeweglichen** Bau- und Bodendenkmälern, bei Sachgesamtheiten, in Grabungsschutzgebieten und Archäologischen Reservaten unabhängig von ihrer Eintragung im Denkmalverzeichnis. Die Genehmigung kann u. U. in einen öffentlich-rechtlichen **Vertrag** aufgenommen werden; zum Investorenvertrag und seinen Grenzen s. auch VG Weimar vom 22. 3. 2006 – 1 K 3684/03.We –, RsprTH.

Das in § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsDSchG genannte **Verändern** ist, auch wenn es im Wortlaut nicht auf den ersten Blick deutlich wird, der umfassende Begriff für die angesprochenen Eingriffe in Denkmale. Das Verändern erfasst alle Maßnahmen, welche die Substanz oder auch bloß das Erscheinungsbild eines Denkmals betreffen; genehmigungspflichtig ist das Verändern, auch wenn die Maßnahmen dazu dienen, die gesetzliche Erhaltungspflicht zu erfüllen (HessVGH vom 25. 3. 1983, HessVGRspr. 1983 S. 81).

Die Verfahrenspflicht ist unabhängig vom **Zustand** eines Denkmals; genehmigungspflichtig sind auch die Beseitigung eines baufälligen Hauses, einer Ruine oder der Reste von unbeweglichen oder beweglichen Denkmälern. Das Zerstören oder Beseitigen ist abweichend vom Sprachgebrauch nicht unbedingt mit der Vernichtung der Substanz gleichzusetzen; vielmehr kommt es darauf an, ob der Denkmalcharakter, also die Eigenschaft als Denkmal untergeht (z. B. regelmäßig bei Ausgrabungen, NdsOVG vom 7. 2. 1994, EzD 2.3.4 Nr. 1). Sogar vorbereitende Untersuchungen, wie z. B. archäologische Untersuchungen des Baugrunds oder Befunderhebungen, greifen meist bereits in die Substanz eines Denkmals ein und sind deshalb vorab genehmigungspflichtig. Auch das Umgestalten oder das Verändern des Erscheinungsbildes kann ein teilweises Beseitigen sein. Bloße Änderungen der Nutzung sind nach SächsDSchG (mit Ausnahme des § 12 Abs. 2 Satz 2 SächsDSchG) zwar denkmalrechtlich nicht genehmigungspflichtig, auch gegen eine schädigende Nutzung kann ggf. nach § 11 SächsDSchG vorgegangen werden.

In **Sachgesamtheiten (Ensembles)** sind trotz Fehlens einer klaren diesbezüglichen Aussage im Gesetz Veränderungen ihres äußeren Erscheinungsbildes und alle Eingriffe in

die Substanz auch von Nichtdenkmalen genehmigungspflichtig. In der **Umgebung** von Denkmalen sind nach § 12 Abs. 2 SächsDSchG genehmigungspflichtig Maßnahmen, soweit sie für deren Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung sind, wenn hierdurch das Erscheinungsbild oder die Substanz des Denkmals erheblich beeinträchtigt wird (siehe VG Schwerin vom 6. 4. 2004 – 2 A 1182/02 –, V. n. b.). § 12 Abs. 2 SächsDSchG gilt im Übrigen für **Maßnahmen aller Art**, nicht nur für Gebäude, also z. B. auch für Führung und Oberflächengestaltung von Straßen und Plätzen, für Abgrabungen, Anpflanzungen, Werbeanlagen. Genehmigungspflichtig sind die Errichtung, aber auch die Veränderung und die Beseitigung.

**Erd- und Baurbeiten** können verändernd auf (verborgene) Bodendenkmale einwirken und sind daher als solche bereits nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsDSchG und vielfach Nr. 5 (Zerstörung von Bodendenkmalen) genehmigungspflichtig. Weitere Genehmigungspflichten können entstehen nach § 15 Abs. 1 SächsDSchG für die dort genannten **Bodeneingriffe** und Nachforschungen, in **Denkmalschutzgebieten** nach § 21 Abs. 2 SächsDSchG, in **Grabungsschutzgebieten** nach § 22 SächsDSchG für **Nachforschungen und Arbeiten** sowie nach § 23 SächsDSchG in **archäologischen Reservaten** (s. oben Erl. 2.3.1.1). Die Reichweite der Genehmigungspflichten ist durchaus unterschiedlich und muss präzise differenziert werden. Die Nachforschungsgenehmigung umfasst z. B. nicht das folgende Bergen von Funden und das Zerstören des Bodendenkmals. Das Bergen bedeutet in der Regel die Veränderung, Beseitigung und Verbringung des Denkmals, sodass in jedem Fall zusätzlich eine Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsDSchG erforderlich ist. Für jedes Zerstören eines Bodendenkmals ist schließlich ebenfalls eine Genehmigung nach § 12 Abs. 1 Nr. 5 SächsDSchG erforderlich. Dies gilt nach dem uneingeschränkten Wortlaut auch für die Bergung und Zerstörung durch das Landesamt, erst recht durch andere; diese Rechtsfolge ist dem Gesetzgeber wohl spätestens seit 1999 bewusst gewesen, sonst hätte er sie längst geändert.

### 2.3.1.4 Denkmalrechtliche Grundsätze für die Genehmigungen aller Art

Ob und wie Maßnahmen durchgeführt werden können, ist mit der denkmalrechtlichen Genehmigung (bzw. der Baugenehmigung usw., welche das materielle Denkmalrecht einschließt) zu entscheiden. Es gibt keinen Anspruch auf Abbruchgenehmigungen für Denkmale oder für sonstige Eingriffe oder Beschädigungen; für Sachsen ergibt sich dies unmittelbar aus Art. 11 Abs. 3 LV und dem darin formulierten Kulturstaatsprinzip (ähnlich OVG NRW vom 18. 5. 1984, NVwZ 1986 S. 685 = EzD 2.2.6.1 Nr. 6). Die Genehmigung kann (und muss nach den Grundsätzen der Ermessenshandhabung) nach § 36 VwVfG unter Nebenbestimmungen erteilt werden, weil sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden. Die Erlaubnis kann entweder versagt oder uneingeschränkt oder mit Nebenbestimmungen erteilt werden; durch entsprechende Modifizierung der Erlaubnis und Nebenbestimmungen ist anzustreben, die denkmalpflegerischen Grundsätze zu beachten.

Eine allgemeine Formulierung zu den **Zielen des Denkmalschutzes** enthält § 1 Abs. 1 SächsDSchG: Denkmalschutz und Denkmalpflege haben die Aufgabe, die Kulturdenkmale zu schützen und zu pflegen, insbesondere deren Zustand zu überwachen, auf die Abwendung von Gefährdungen und die Bergung von Kulturdenkmalen hinzuwirken. Vereinzelt werden diese Grundsätze präzisiert: Nach § 12 Abs. 2 Satz 3 SächsDSchG ist die Genehmigung zu erteilen, wenn das Vorhaben das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals nur unerheblich oder nur vorübergehend beeinträchtigen würde oder wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls Berücksichtigung verlangen. Nach § 12 Abs. 2 a SächsDSchG soll die dortige spezielle Genehmigung erteilt werden, wenn es sich um eine Maßnahme des öffentlichen Hochwasserschutzes handelt, für die überwiegende Gründe des Gemeinwohls vorliegen, und die Erhaltung von für das kulturelle Erbe bedeutenden Kulturdenkmalen nicht gefährdet wird. Nach § 21 Abs. 2 Satz 2 SächsDSchG ist die Genehmigung zu erteilen, wenn die Veränderung das Bild des Denkmalschutzgebietes nur unerheblich oder nur vorübergehend beeinträchtigen würde. Aus der Gesamtschau dieser Bestimmungen wird deutlich, dass auch in Sachsen alle Denkmale in der Regel unverändert zu erhalten sind (vgl.

§ 13 Abs. 2 ThürDSchG: „soweit gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen“). Die Formulierung betrifft in ihrer scheinbaren Enge zunächst nur den in der Praxis sehr seltenen Fall, dass ein bisheriger Zustand unverändert beibehalten werden soll. Das Wort „soweit“ erweitert den Anwendungsbereich aber dahingehend, dass sowohl **alle Stufen** von möglichen Eingriffen als auch alle Grade der Intensität dieser Eingriffe und Maßnahmen erfasst werden. Angesprochen wird mit diesem Satz generell das Gebot der **Denkmalverträglichkeit**: Ziele sind die Optimierung der durchzuführenden Maßnahme nach der gesetzlichen Vorgabe, die Denkmale möglichst unverfälscht zu erhalten. Diese „Oberpflicht“ gliedert sich entsprechend den Anforderungen des praktischen Umgangs mit Denkmalen in verschiedene „Unterpflichten“, siehe die Zusammenstellungen für **Baudenkmale** in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D Kap. II Schema 2, für **Bodendenkmale** Teil I Kap. V. Zu den Prüfungskriterien gehören u. a. Substanzschutz und damit Respektierung des Bestandes, Wissenschaftliches Vorgehen bei der Vorbereitung und Durchführung, Geeignetheit bzw. Notwendigkeit eines Eingriffs, Minimierung der Eingriffe, Erhaltung von Kunstwert, Geschichtswert und von Überlagerungen, Bewahrung von Rahmen, Ausstattung und Harmonie, Reversibilität, Material- und Technikgerechtigkeit, Dokumentation. Die Frage der Beeinträchtigung ist nicht gleichzusetzen mit einer **Verunstaltung**. Während es bei der Verunstaltung nach std. Rspr. (seit BVerwG vom 28. 6. 1955, BVerfGE 2, 172, 177) auf das Empfinden des so genannten gebildeten Durchschnittsmenschen ankommt, ist die Frage der Beeinträchtigung eines Denkmals ausschließlich nach fachlichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Berufen zur Begutachtung ist das LAKD als Fachbehörde (§ 4 SächsDSchG; einhellige Rspr.); die Bedeutungsschwelle der Verunstaltung muss bei weitem nicht erreicht sein. Die Denkmalverträglichkeit muss immer „**kategorienadäquat**“ beurteilt werden, d. h. sie muss sich an den für das Schutzobjekt maßgeblichen denkmalrechtlichen Bedeutungskategorien der Denkmalfähigkeit orientieren (z. B. OVG BE vom 6. 3. 1997, EzD 2.1.2 Nr. 34; dass. vom 31. 10. 1997, OVGE 23, 5 = EzD 2.1.2 Nr. 26, OVG NRW vom 30. 7. 1993, NVwZ-RR 1994 S. 135 = EzD 2.2.1 Nr. 4).

### 2.3.1.5 Zu berücksichtigende Umstände

Zu berücksichtigen sind bei der Entscheidung über Genehmigung und Baugenehmigung (im Einzelfall mit unterschiedlicher Tragweite), welche sonstigen **öffentlichen Belange** für die Erteilung sprechen. Für eine Veränderung können z. B. sprechen Gründe des Brandschutzes (OVG NRW vom 21. 12. 1995, EzD 2.2.4 Nr. 2), des Verkehrs (BayVGH vom 22. 12. 1994, EzD 2.2.6.1 Nr. 4), der Verkehrssicherheit für die Passanten (OLG Karlsruhe vom 19. 12. 1990, EzD 2.2.8 Nr. 6), des Naturschutzes, der besseren Versorgung der Bevölkerung (mit Geschäften ebenso wie mit öffentlichen Einrichtungen) usw. Dabei ist jeweils sorgfältig zu prüfen, ob diesen Interessen nicht auch auf eine die Belange des Denkmalschutzes wahrende oder weniger beeinträchtigende Weise Rechnung getragen werden kann. In Sachsen kommt dem Denkmalschutz zwar kein absoluter Vorrang, aber eine erhöhte Bedeutung aufgrund des Art. 11 LV und des § 1 SächsDSchG zu.

Zu prüfen ist ferner:

- ob ein Denkmal aus tatsächlichen Gründen in naher Zukunft unabwendbar dem Verfall anheim gegeben ist (BayVGH vom 21. 2. 1985, BayVBI 1986 S. 399, und vom 27. 9. 2007 a. a. O.); in diesem Fall kann das Ermessen zugunsten eines Abbruchs gebunden sein. Dieses Kriterium gilt allerdings nicht bei Denkmalen, die gerade als Ruinen zu erhalten sind (z. B. Burgruinen);
- ob bei einer Baumaßnahme mangels genügend verbleibender Substanz eine bloße Rekonstruktion entstünde und die Identität des Denkmals im Kern untergehen müsste (BayVGH vom 22. 9. 1986, BayVBI 1987 S. 597 = EzD 2.2.6.1 Nr. 7);
- ob für ein Denkmal überhaupt eine annehmbare Nutzung in Betracht kommt, oder ob es nur gleichsam als Museum bestehen bleibt. Spätestens seit dem Beschl. des BVerfG von 1999 ist es notwendig, in der Begründung zu

verdeutlichen, dass ggf. die Gebote einer **Kompensation** und die Zumutbarkeit (siehe s. Erl. 2.2.1.2.4) beachtet sind.

Ohne Gewicht sind im Grundsatz die Häufigkeit des Denkmaltyps, das Erreichen einer „Bedeutungsschwelle“ (wie hier BayVGH v. 14. 3. 1988 – 14 B 87.00500, V. n. b., und vom 27. 9. 2007, a. a. O.), die künstlerische Vollendung oder ein originaler Erhaltungszustand; denn der Gesetzgeber hat bewusst auf eine Klassifizierung der Denkmale verzichtet und allein auf die ideelle Wertigkeit abgestellt. Auch bei vermeintlich „geringwertigen“ Denkmalen liegen so lange gewichtige Gründe für den bisherigen Zustand vor, als keine noch gewichtigeren Gründe für die Änderung oder den Abbruch bestehen (ebenso VG Augsburg vom 20. 5. 1987 – Au 4 K 86 A.672, V. n. b., und BayVGH vom 27. 9. 2007, a. a. O.). Im Einzelfall kann der Stellenwert eines Denkmals so hoch sein, dass seine gänzlich unveränderte Erhaltung ungeachtet aller für einen Abbruch oder eine Veränderung sprechenden Gründe geboten ist (BayVGH vom 21. 2. 1985, a. a. O., S. 401).

Auch **Art und Intensität** des beabsichtigten Eingriffs müssen ins Verhältnis gesetzt werden zu den „gewichtigen Gründen“. Einem Abbruch und damit der Vernichtung werden in aller Regel gewichtige Gründe des Denkmalschutzes entgegenstehen (ebenso sogar *Haaß* in *Basty/Beck/Haaß*, Rechtshandbuch RdNr. 404). Sonstige Eingriffe müssen versagt werden, wenn sie ohne Not oder nicht fachgerecht durchgeführt werden. Bei untergeordneten Teilen eines Denkmals können Beeinträchtigungen eher hingenommen werden (OVG NRW vom 2. 11. 1988, BRS 48.291 = EzD 2.2.1 Nr. 5). Veränderungen an nicht nutzbaren Denkmalen, die ohne Eingriffe dem Verfall anheim gegeben wären, können hingenommen werden, wenn damit die Erhaltung auf Dauer gewährleistet wird; das Fehlen einer Nutzung in einer Übergangszeit rechtfertigt einen Abbruch nicht (BayVGH vom 14. 3. 1988 – 14 B 87.00500 – , V. n. b.). Für die Wichtigkeit der Gründe kann es schließlich auch auf gewisse sozialpsychologische Umstände ankommen: Zu befürchtende **Bezugsfälle**, die negative Vorbildwirkung von Bausünden, die Wirkung auf die Öffentlichkeit (BayVGH vom 11. 12. 1991, BayVBI 1992 S. 376, 377 = EzD 3.3 Nr. 8): Je mehr ein Denkmal im Interesse der Öffentlichkeit steht, je mehr sich die Öffentlichkeit damit identifiziert (Kirchen, Pfarrhöfe, Schulhäuser, bekannte archäologische Stätten), umso gewichtiger kann im Einzelfall das Anliegen der „unveränderten Beibehaltung“ sein.

**Nicht berücksichtigt** werden kann bei der Entscheidung eine Reihe von Umständen, die nichts darüber aussagen können, ob gewichtige Gründe für eine Erhaltung eines Denkmals sprechen: **im Regelfall** die bei Erhaltungsmaßnahmen entstehenden **Kosten** oder die Einschränkungen hinsichtlich Rendite und **Gewinn**, die oft entsprechend den privaten Interessen und Vorlieben des Antragstellers gewillkürte Kostenschätzung des Antragstellers für einen anspruchsvollen Ausbau mit tiefgreifenden Eingriffen in die Substanz (VG München vom 25. 4. 2002, EzD 2.2.6.1 Nr. 18). Unberücksichtigt bleiben im Grundsatz der **Zustand** und die technische **Erhaltungsfähigkeit** als solche, zumal wenn der Eigentümer eine Verwahrlosung erst herbeigeführt hat (NdsOVG vom 2. 10. 1987, NVwZ 1988 S. 1143); durch den Voreigentümer unterlassener Bauunterhalt muss sich der neue Eigentümer zurechnen lassen. Auch einsturzgefährdete oder schwer beschädigte Denkmale, Ruinen oder sonstige Reste können erhaltenswert sein. Abzustellen ist auf die zur Erhaltung des Denkmals notwendigen Maßnahmen.

Auch ohne ein **ausdrückliches Gebot im SächsDSchG** sind bereits aufgrund des Grundrechtsschutzes des Eigentums in Art. 14 GG bei allen Entscheidungen nach dem DSchG die **berechtigten Interessen der Eigentümer** zu berücksichtigen. Generell berücksichtigt werden muss bei Erteilung oder Verweigerung der Genehmigung also die **Zumutbarkeit**. Private Belange können trotzdem nur **eingeschränkt** in die Abwägung einbezogen werden: Lediglich für den eng umrissenen **Ausnahmefall** hat das BVerfG festgestellt: *„Anders liegt es, wenn im Ausnahmefall keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht, auch ein dem Denkmalschutz aufgeschlossener Eigentümer keinen vernünftigen Gebrauch von dem Denkmal macht, es auch nicht veräußern kann und damit die*

*Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt wird“* (BVerfG vom 2. 3. 1999, BVerfGE 100, 226 = EzD 1.1 Nr. 7). Zu den Fragen der Zumutbarkeit und der Verhältnismäßigkeit siehe Erl. 2.2.1.2.4. **Unberücksichtigt** bleiben **Belastungen der öffentlichen Hand**, die auf den Staat, die Kreise oder die Gemeinden zukommen können, wenn z. B. gegebenenfalls eine Kompensationspflicht entstehen könnte; BayVGh vom 22. 12. 1994, EzD 2.2.6.1 Nr. 4; OVG NRW vom 18. 5. 1984, EzD 2.2.6.1 Nr. 6 und vom 4. 12. 1991, NVwZ 1992 S. 1218 = EzD 2.2.6.1 Nr. 2.

### 2.3.1.6 Abwägung

Die für und die gegen die Zulassung des Vorhabens sprechenden Gründe sind gegeneinander **abzuwägen**. Die Belange des Denkmalschutzes müssen nicht überwiegen, es genügt, dass sie erheblich sind. Eine Genehmigung kann also auch dann versagt werden, wenn die Gründe des Denkmalschutzes minder bedeutend sind als die für eine Veränderung sprechenden Gründe, sofern nur den Gründen des Denkmalschutzes eine nicht unerhebliche Bedeutung zukommt. Die Entscheidung liegt in dem durch Art. 11 LV „kanalisierten“ Ermessen der Behörde. Angesichts dessen ist mit dem BayVGh (vom 27. 3. 1979, BayVBl 1979 S. 616, 617) festzuhalten, dass in solchen Fällen zwar sorgfältig abzuwägen, aber *„grundsätzlich den Belangen des Denkmalschutzes Vorrang zu geben ist“*. Nach § 39 VwVfG sind in der Entscheidung das Für und Wider sowie die Gründe anzugeben, dass bestimmten Gesichtspunkten der Vorrang gegeben wurde. Auf rechtsfehlerfreie Beurteilung und Ermessensausübung hat der Antragsteller einen Anspruch.

### 2.3.1.7 Ausgewählte Einzelprobleme

**Antennen und Satellitenempfangsanlagen** stören vielfach das überlieferte Erscheinungsbild von Denkmalen oder von Denkmalbereichen. Weil das Grundrecht der Informationsfreiheit berührt sein kann (BayVerfGH vom 27. 9. 1985, BayVBl 1986 S. 14 = EzD 1.2 Nr. 1 zu einem gemeindlichen Verbot herkömmlicher Außenantennen; ähnlich BVerfG vom 9. 2. 1994, NJW 1994 S. 1147), sind sie nicht generell zu unterbinden; im Einzelfall kann aber grundrechtskonform die Standortwahl beeinflusst werden, wenn nicht sogar aus überwiegenden Gründen des Denkmalschutzes eine Anlage an einem wichtigen Denkmal ausscheiden muss.

**Bausünden:** Alte Verstöße gegen formelles oder materielles Recht genießen keinen Bestandsschutz. Fachliche Anforderungen dürfen deshalb auch gestellt werden, wenn zu ersetzende Teile (Dachdeckung in Eternit, Fenster ohne Sprossen oder in Kunststoff, Fassadenverkleidung) denkmalwidrig waren; sie müssen denkmalverträglich erneuert werden (ebenso BayVGh vom 28. 12. 1981 – 14 B 80 A.296 –, vom 6. 11. 1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 11; NdsOVG vom 16. 9. 1994, NVwZ-RR 1995 S. 316 = EzD 2.2.6.2 Nr. 37; OVG NRW vom 14. 7. 2003, EzD 2.2.6.3 Nr. 4).

**Beseitigung:** Der Abbruch ist der stärkste denkbare Eingriff in Belange des Denkmalschutzes. Er kann nur genehmigt werden, wenn noch gewichtigere öffentliche Interessen den Abbruch verlangen (z. B. Trinkwasserschutz, VG Regensburg vom 13. 6. 1985 – RO 8 K 82 A.0390 –, V. n. b.) oder die Privatnützigkeit vollständig aufgehoben ist (BVerfG vom 2. 3. 1999, BVerfGE 100, 226, s. Erl. zu § 23). Die Zahl der Prozesse um Abbruchgenehmigungen ist hoch. Allgemein ist festzustellen, dass die Gerichte in den seltenen **Ausnahmefällen** viel zu häufig die Zulässigkeit eines Abbruchs mit Fragen der Zumutbarkeit vermengt haben; selbst wenn dies im Einzelfall angezeigt gewesen wäre, wurde anschließend nicht ausreichend differenziert, ob ein Totalabbruch durch weniger in denkmalpflegerische Belange einschneidende Maßnahmen zu vermeiden war oder ob durch Kompensationsmaßnahmen die „Zumutbarkeit“ nicht hergestellt werden konnte (s. die Zusammenstellung in *Eberl/Martin/Spennemann*, Erl. 79 zu Art. 6 BayDSchG, ferner die Entscheidungen in EzD unter 2.2.6.1). Zum Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung zum Abriss bei bestehender Pflicht der Gemeinde zum Schutz von denkmalgeschützten Gebäuden s. auch SächsOVG vom 10. 6. 2010 – 1 B 818/06 –, JustizSachsen.

**Dächer:** Der Ausbau von historischen Dachwerken wird vielfach zu stark in Gestalt und Gefüge eines Baudenkmals eingreifen (Beschädigung der Konstruktion, Änderung von Statik

und Bauphysik, Vorprogrammierung von Bauschäden, Dachgauben). Dachfenster werden bei Denkmälern oft nicht möglich sein (umfangreiche Rspr.; vgl. z. B. NdsOVG vom 24. 9. 1993, BRS 55, 365 = EzD 2.2.6.2 Nr. 8, VG Schwerin vom 7. 12. 2000 – 2 A 2701/98 – , V. n. b.; dass. vom 7. 6. 2001 – 2 A 2962/98 –, V. n. b.). Zu grünen Dachziegeln im Ensemble VG Halle vom 27. 11. 2002, EzD 2.2.6.3 Nr. 2; zu einer Flachdachgarage neben einem Denkmal NdsOVG vom 7. 2. 1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 20; zu Anforderungen an Gauben und Dachaufbauten BayVGH vom 8. 11. 1991, NVwZ 1993 S. 90; BayVGH vom 11. 12. 1991, BayVBI 1992 S. 376 = EzD 3.3 Nr. 8 und VGH BW vom 22. 10. 1993, DSI 1994 S. 56 ff; zu einer Dachterrasse auf einer Villa VG Düsseldorf vom 8. 3. 2006, EzD 2.2.6.2 Nr. 48. Zu verweisen ist schließlich auf die Grundsätze der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger zum Ausbau von Dachräumen (1991).

**Denkmalbereich, Sachgesamtheit, Umgebung, Nähe:** Für Sachgesamtheiten wie Ensembles und im **Umgebungs-** bzw. **Nähebereich** ist die Frage der gewichtigen Gründe besonders sorgfältig zu prüfen. Abzustellen ist auf ablesbare charakteristische Merkmale, wie z. B. städtebauliche Struktur, Nutzungsstruktur, Ensemblegrundriss, Straßenraum, Anordnung und Stellung von Gebäuden und Gebäudeteilen, Bewuchs und Wasser, gestaltwirksame konstruktive Merkmale der Gebäude, Bauart, Fassaden, Dächer, Dachlandschaft, Alter, Nutzung, Außenanlagen. Ohne zu generalisieren kann daraus u. a. abgeleitet werden: In historischen Dachlandschaften sollen keine Flachdächer verwendet werden; denn durch einen flachgedeckten Bau innerhalb einer Altstadt kann z. B. das Straßenbild empfindlich gestört werden (Beispiel: Kaufhaus im Stadtkern). **Einzelfälle zum Denkmalensemble:** Beeinträchtigung des Denkmalbereichs durch Fassadenverkleidung, BayVGH vom 30. 11. 1988, EzD 2.2.6.2 Nr. 6, durch Kunststofffenster HessVGH vom 27. 9. 1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 10, durch Solaranlage, durch eine bauliche Erweiterung, NdsOVG vom 8. 6. 1998, NVwZ-RR 1999 S. 230 = EzD 2.2.2 Nr. 10, durch grüne Dachziegel VG Halle vom 27. 11. 2002, EzD 2.2.6.3 Nr. 2, durch Dachaufbau BayVGH vom 11. 12. 1991, EzD 3.3 Nr. 8 und OVG NRW vom 19. 11. 1991, EzD 2.2.6.2 Nr. 1. Keine Beeinträchtigung durch Schrägaufzug in der **Nähe** im Fall OVG MV vom 16. 4. 2014 – 3 M 29/14 –, Dienstleistungsportal MV; ähnlich BayVGH vom 10. 6. 2014, 15 CS 14.692, BAYERNRECHT. Zu **Windkraftanlagen** im Nähebereich BayVGH vom 18. 7. 2013 – 22 B 12.1741 –, BAYERNRECHT.

**Fassade und Fenster:** Die Fassade ist das Gesicht eines Denkmals und damit wichtigstes äußeres Element; auf Material und Gestaltung ist besondere Sorgfalt zu verwenden. Häufig werden Eingriffe in das Denkmal zugleich auch Verunstaltungen i. S. der BauO sein (z. B. Vereinfachungen, OVG Berlin vom 13. 1. 1984, BauR 1984 S. 624, oder Fassadenverkleidungen, BayVGH vom 30. 11. 1988, EzD 2.2.6.2 Nr. 6 und VG Weimar vom 3. 5. 1994, EzD 2.2.6.2 Nr. 2). Die **Fenster** sind als „Augen“ meist wesentliche gestalterische Merkmale. Der Einbau sprossenloser Einscheibenfenster in einem wertvollen Gebäude wird vielfach sogar eine Verunstaltung i. S. der BauO sein. Kunststoff- oder Metallfenster werden vielfach gegen das Gebot der Materialgerechtigkeit (BayVGH vom 9. 8. 1996, BayVBI 1997 S. 633, und vom 6. 11. 1996, EzD 2.2.6.2 Nr. 11) verstoßen. Zu Kunststoff-Fenstern ThürOVG vom 27. 6. 2001 – 1 KO 138/99 –, EzD 2.2.8 Nr. 18.

**Gestaltungssatzungen:** Auch aus gemeindlichen Bauvorschriften und Bebauungsplänen (zu einer sog. unselbständigen Gestaltungssatzung HessVGH vom 9. 11. 1995, NVwZ-RR 1996 S. 631 = EzD 3.2 Nr. 1) können sich im Einzelfall sehr weitgehende gestalterische Anforderungen zum Schutz von Ensembles, Baudenkmalen und ihrer Nähe ergeben, die bis zur „positiven Gestaltungspflege“ gehen. Die Ermächtigung zu derartigen Vorschriften beschränkt sich nicht auf die Abwehr von Verunstaltungen, sondern umfasst auch das Anlegen strengerer ästhetischer Maßstäbe, als es die allgemeinen gestalterischen Vorschriften der BauO zulassen, OVG NRW vom 6. 2. 1992, NVwZ 1993 S. 87 = EzD 3.3 Nr. 1. Eine nach der BauO verfahrensfreie Solaranlage kann nach einer gemeindlichen Gestaltungssatzung für bestimmte Standorte ausgeschlossen werden; bei der Abwägung ergibt sich in der Regel kein Vorrang des Umweltschutzes vor denen der Erhaltung eines (historischen) Ortsbildes, VG Weimar vom 19. 2. 2013 – 1 K 1084/12 We –, RsprTH. Eine Gemeinde hat einen Anspruch darauf, dass die Baugenehmigungsbehörde ihre örtliche

Gestaltungssatzung vollzieht, BayVGH vom 30. 7. 1997, BayVBl 1998 S. 81 = EzD 2.2.9 Nr. 5.

**Grün- und Landschaftsdenkmale:** Grünflächen in geschützten Park- und Gartenanlagen und geschützte Landschaftsteile usw. bedürfen laufender Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen, die ggf. in Nebenbestimmungen zur Genehmigung festzulegen und die ggf. in Parkpflegewerken und -lageplänen darzustellen sind, vgl. die Leitlinien zur Erstellung von Parkpflegewerken, Die Gartenkunst 1990 S. 157 ff. Grundsätze für die Gartendenkmalpflege formuliert die Internationale Charta von Florenz (abgedruckt in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D Kap. VII Nr. 5).

**Kirchen:** Kirchliche Gebäude werden bau- und denkmalrechtlich im Grundsatz nicht anders behandelt als Denkmale privater Eigentümer. Soweit Entscheidungen über **gottesdienstliche Belange** i. S. des § 18 SächsDSchG zu beachten sind, müssen im Einzelfall die denkmalpflegerischen Gründe zurückstehen; dagegen sind damit die baurechtlichen Belange nicht präjudiziert. Siehe auch *Wasmuth* in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil D VII Nr. 2.

**Naturschutz** und Denkmalschutz stehen nicht selten gegeneinander. Dies gilt insbesondere in Sachsen, das die Landschaft in den Denkmalbegriff einbezieht, § 2 Abs. 5 c SächsDSchG. Konflikte ergeben sich, wenn z. B. ein als Denkmal nach dem Denkmalrecht geschütztes „Gründenkmal“ wie Alleen, Gärten oder Parks natürlich weiter wächst, verwildert, „auswächst“ und damit die ursprüngliche oft künstlerisch gestaltete Anlage nach und nach ihre ursprüngliche Form verliert. Typische Konfliktfälle sind das Zurückstutzen von Hecken und Bäumen in Gründenkmalen, die Beseitigung von die Denkmalsubstanz gefährdenden Überwucherungen von Mauern und Ruinen, das Freistellen von Burganlagen durch Beseitigen des Hangbewuchses, die Erhaltung einer historischen Wasserfläche gegenüber dem die Aussage des Denkmals gefährdenden „heranwachsenden“ Biotop. Zu möglichen Konflikten s. z. B. *Hönes* in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teile B Kap. IV und D Kap. VII Nr. 5 m. w. N.

**Solaranlagen:** Sie können wie Antennen Ortsbilder, aber auch einzelne Denkmale verunstalten, vgl. VGH BW vom 10. 10. 1988, BRS 48, 297 = EzD 2.2.6.2 Nr. 4 mit Begründung der Zumutbarkeit; VG Ansbach vom 31. 10. 2000, EzD 2.2.6.2 Nr. 19; NdsOVG vom 3. 5. 2006, BauR 2006 S. 1730 = EzD 2.2.6.2 Nr. 47; VG Würzburg vom 22. 7. 2014 – W 4 K 13.599 – BAYERNRECHT.

**Straßen:** Bei Straßen und Plätzen erfordern die Führung und die Oberflächengestaltung in historischen Altstädten besondere Rücksichtnahme. Unter den Gesichtspunkten baukünstlerischer Wirkung verdient die strukturierte Straßenoberfläche den Vorzug; die gepflasterte Straße ist das optische Fundament für historische Bauwerke und Baugruppen.

**Wärmeschutz:** Die Anforderungen an den Wärmeschutz und die **Einsparung von Energie** (EnEV) bringen erhöhte Zielwerte zur Einhaltung von bauteilbezogenen k-Werten; danach müssten auch intakte Bauteile z. B. mit einer Verkleidung gedämmt werden. Die Werte führen zu technischen und gestalterischen Problemen bei Fachwerk, historischen Fenstern, Decken und Dach; siehe die problematische Entscheidung des VG Weimar vom 3. 5. 1994, EzD 2.2.6.2 Nr. 2 mit Anm. *Eberl*. Die EnEV 2014 sieht für Baudenkmale Sonderregelungen vor.

**Werbeanlagen:** Die Genehmigungsfähigkeit nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SächsDSchG unter den Gesichtspunkten des Denkmalschutzes hängt in erster Linie davon ab, ob Denkmale, Denkmalensembles oder ihre Umgebung beeinträchtigt werden. Die Maßstäbe sind strenger als im Baurecht und setzen keineswegs eine Verunstaltung voraus.

**Windkraftanlagen** im Nähebereich s. z. B. BayVGH vom 18. 7. 2013 – 22 B 12.1741 –, BAYERNRECHT. Zu Windkraftanlagen in der Nähe der Wartburg (Weltkulturerbe) VG Meiningen, rkr. B. vom 25. 1. 2006 – 5 E 386/05 Me –, ThVBl. 2006, 163; einschränkend dass. vom 28. 7. 2010 – 5 K 670/06 Me –, dejure.

### 2.3.1.8 Genehmigungsverfahren

Das Verfahren auf Genehmigung beginnt mit dem **Antrag**, § 13 Abs. 1 Satz 1 SächsDSchG; § 22 Satz 2 Nr. 1 VwVfG schließt die Einleitung von Amts wegen aus, s. HessVGH vom

7. 9. 1993, NVwZ-RR 1994 S. 342. Das Gesetz schreibt Schriftform zur Beweisfunktion und der Klarstellung des Gegenstandes vor. § 13 Abs. 2 SächsDSchG verlangt ferner „*alle für die Beurteilung des Vorhabens und die Bearbeitung des Antrags **erforderlichen Unterlagen**, insbesondere Pläne, Dokumentationen, Fotografien, Gutachten, Kosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Die Denkmalschutzbehörde kann im Einzelfall die erforderlichen Unterlagen anfordern und verlangen, dass der Genehmigungsantrag durch -vorbereitende Untersuchungen ergänzt wird.*“ Hierzu gehören i. d. R. auch eine Beschreibung des betroffenen Denkmals und der beabsichtigten Maßnahmen, Planmaterial (Lageplan, Bestandsplan, Ausführungsplan), ggf. Voruntersuchungen und Prospektion, ggf. Untersuchungen über die technischen Auswirkungen (Statik, Physik, sonstige negative Folgen) und die Auswirkungen auf die Umgebung (u. U. Fotomontagen und Phantomgerüste).

In **Abbruchfällen** obliegt dem Antragsteller zusätzlich die Darlegungs- und Beweislast für die behauptete Unzumutbarkeit; er muss die Unverkäuflichkeit nachweisen und eine qualifizierte **Wirtschaftlichkeitsberechnung** unter Ausschluss der Kosten für unterlassenen Bauunterhalt vorlegen (siehe hierzu ausführlich *Martin/Mieth/Spennemann*, Zumutbarkeit, Nr. 2.3.5.6 m. w. N.).

**Obliegenheit:** Alle **erforderlichen** Unterlagen sind einzureichen; die Behörden müssen von den Vorlagen ausgehen können. Die Behörden trifft insbesondere keine Amtspflicht zu eigenen vorbereitenden Untersuchungen und sonstigen Leistungen auf Staatskosten.

Die **Kosten** dieser teilweise kostspieligen Unterlagen und der vorbereitenden Untersuchungen hat der Antragsteller zu tragen. Die im Bereich des DSchG der DDR bekannte und in anderen Ländern gesetzlich geregelte Zielstellung umfasst jeweils die Vorgaben, unter deren Beachtung die Pflege und Erhaltung der Denkmale jeweils zu verwirklichen ist. Sie ist ein Unterfall der vorbereitenden Untersuchungen (deren Ergebnis sie sein kann); Berlin hat in § 8 Abs. 3 DSchG BE (*Haspel/Martin*, Erl. 7 zu § 8 DSchG BE) die Zielstellung unter der Bezeichnung „Denkmalpflegeplan“ als Instrument zur Erhaltung eingeführt. Mit ihnen können Maßnahmen und Strategien vorbereitet, in Wort und Karten dargestellt und damit zur Grundlage für die künftige Erhaltung gemacht werden. Über § 13 Abs. 2 SächsDSchG kann verlangt werden, dass eine solche Zielstellung vorgelegt wird. Rechtsverbindlichkeit erhält sie mit der Aufnahme in die Genehmigung.

Ggf. umfangreiche **vorbereitende Untersuchungen** (§ 12 Abs. 2 SächsDSchG) müssen je nach den Erfordernissen des individuellen Denkmals und der Maßnahmen vorausgehen, um Beurteilungsgrundlagen für die Genehmigungsfähigkeit zu erhalten. Sie liegen **auch im Interesse der Eigentümer**; denn sie sind entscheidende Voraussetzungen für eine fachgerechte kostenbewusste Planung und Durchführung. Hierzu eingehend *Martin/Krautzberger*, Teil D Kap. VIII. Für die **Bodendenkmalpflege** gelten zum Teil besondere Anforderungen, s. *Martin/Krautzberger*, Teil I Kap. V und VI. Die Kosten für fachgerechte Untersuchungen können beträchtliche Höhen erreichen. Die Finanzierung der erforderlichen Unterlagen für die Erlaubnis seines eigenen Antrags zur Veränderung eines Denkmals hat wie in jedem anderen öffentlich-rechtlichen Genehmigungsverfahren der **Antragsteller als Veranlasser** zu tragen; auf Zumutbarkeit kommt es regelmäßig nicht an (s. *Martin*, Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, BayVBl 2001 S. 289 ff., 332 ff.).

Sind die Unterlagen **unvollständig**, so ist der Antrag formell und materiell **nicht entscheidungsreif**. Die Behörde kann Unterlagen nachfordern, sie kann das Verfahren aussetzen, den Antrag mangels Entscheidungsreife zurückweisen oder eine Genehmigung mit Nebenbestimmungen nach § 36 VwVfG (z. B. Befunduntersuchung unter Vorbehalt der Abnahme der Ergebnisse) erteilen. Zur nachfolgenden Klageabweisung VG Potsdam vom 1. 3. 2012 – 11 K 1675/10 – und vom 7. 8. 2012 – 11 K 143/11 – jeweils in *Martin/Mieth/Spennemann*, Teil D.

**Nebenbestimmungen:** Generell eröffnet § 36 VwVfG die Möglichkeit, die Genehmigung mit Nebenbestimmungen zu versehen. Rspr. und Literatur zu § 36 VwVfG mit seinen Einzelheiten können deshalb herangezogen werden (siehe z. B. den Kommentar von *Kopp/Ramsauer*). Die Entscheidung über die Nebenbestimmungen liegt in der Regel im Ermessen; alle Gründe sind sorgfältig abzuwägen. Dabei ist den Denkmalen im Hinblick auf Art. 11 LV und § 1 SächsDSchG grundsätzlich ein besonderer öffentlicher Schutz einzuräumen. **Folgende Nebenbestimmungen sind vorgesehen: Befristung** (§ 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG); **Bedingung** (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG); zur Bedingung gemacht werden können z. B. die Verwendung bestimmter Farben und Materialien, die Ausführung durch besonders qualifizierte Firmen, das Unterlassen von im Einzelfall besonders schädlichen Eingriffen (Holzschutzmittel). Der Baubeginn kann von der förmlichen Abnahme von Untersuchungen abhängig gemacht werden. Bei der Genehmigung von Teilabbrüchen kann es zur Bedingung gemacht werden, dass die Restanlage instand gesetzt wird. Die Abbruchgenehmigung im Denkmalbereich oder Umgebungs- bzw. Nähebereich kann von der aufschiebenden Bedingung abhängig gemacht werden, dass ein Neubau als „Ersatzobjekt“ genehmigt und seine Durchführung rechtlich gesichert ist. Hierfür kann eine Sicherheitsleistung verlangt werden (VG Augsburg vom 20. 5. 1987 – Au 4 K 86 A.672 –, V. n. b.). Über eine Bedingung kann auch die Kostentragungspflicht nach § 13 Abs. 3 SächsDSchG und damit generell der weitgehend anerkannte Grundsatz durchgesetzt werden, dass generell der **Veranlasser** bestimmte Kosten zu tragen hat. Einzelheiten bei *Martin*, Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, BayVBI 2001 S. 289 ff., 332 ff. Weitere mögliche Nebenbestimmungen: Vorbehalt des Widerrufs (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG), Auflagen (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG): Im Verfahren werden sie dazu benutzt, um von der Vorbereitung bis zum Abschluss einer Maßnahme und darüber hinaus die denkmalpflegerischen Belange zu wahren: verschiedene Untersuchungen, qualifizierte Planung, Werkplanung, „Sanierungsdrehbuch“. Für die Maßnahme selbst werden je nach Bedeutung Auflagen gemacht zum Vorgehen, zur Art und Weise der Durchführung, zur Verwendung bestimmter Materialien (Baustoffe, Zusammensetzung des Putzes, Ziegel oder Naturschiefer für das Dach, Farbmaterial, Holz für Fenster und Türen, Natursteinböden usw.), die Anwendung bestimmter Arbeitstechniken (Restaurierung von Putzen, Wandfassungen, Decken, Türen, Fenstern, Fußböden usw.), die Erstellung vorbereitender, begleitender und abschließender Dokumentationen, die Einschaltung qualifizierter Fachleute (erfahrene Architekten, bewährte Bauleiter, Restauratoren, qualifizierte Handwerker usw.). Zulässig ist auch die Auflage zur unveränderten Belassung bestimmter Teile (z. B. alter Fensterscheiben oder Fußböden, Erhaltung einer Lokalprimärdokumentation) oder zur lediglich restauratorisch-konservatorischen Behandlung von Bauteilen, die nach dem Antrag eigentlich erneuert werden sollten, oder zum Schutz von Bauteilen während der Maßnahmen. Verlangt werden kann ggf. auch, dass die Leitung oder Ausführung der vorbereitenden Untersuchung oder die Durchführung von Arbeiten durch denkmalfachlich geeignete Personen übertragen werden. Weitere Einzelheiten bei *Martin* in Fechner/Martin, Kommentar, Erl. zu §§ 12 und 14.

Keine Nebenbestimmungen sind die sog. modifizierenden Auflagen, weil sie genaugenommen von einem Antrag abweichen und zu einer **modifizierten Genehmigung** bzw. Erlaubnis führen (*Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 36 Erl. 35 ff.; *Finkelburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht II, § 8 V Nr. 2). Beispiele sind viele behördliche Plankorrekturen, die erst zur Genehmigungsreife führen.

**Auflagenvorbehalt** (§ 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG): Gerade bei der Instandsetzung von Denkmalen ist erfahrungsgemäß damit zu rechnen, dass unbekannte Details zutage treten oder sonstige Überraschungen im Hinblick auf Erhaltungszustand, Konstruktion und Sanierungsmöglichkeiten bekannt werden. Nicht zu selten sollte daher von der Möglichkeit des Auflagenvorbehalts Gebrauch gemacht werden und seine Durchsetzbarkeit vertraglich vereinbart oder sonst gesichert werden.

### 2.3.1.9 Sanktionen

Bei Nichtbeachtung der Genehmigungspflicht oder von Nebenbestimmungen kann das Vorhaben nach der BauO oder mit einer Anordnung nach § 11 Abs. 1 SächsDSchG **eingestellt** werden; die Beseitigung einer Störung kann angeordnet werden. Zu einer baurechtlichen Beseitigungsanordnung BayVGH vom 22. 5. 2014 – 1 B 14.196 –, BAYERNRECHT. Dies gilt auch bei ungenehmigten Eingriffen in Bodendenkmale, bei denen z. B. auch eine sachgerechte Sicherung und Verfüllung verlangt werden können. Weitere Sanktionen enthält § 11 Abs. 2 SächsDSchG (Herstellung des „vorherigen“, d. h. ursprünglichen Zustandes). Darüber hinaus liegt eine Ordnungswidrigkeit vor (s. § 36 Abs. 1 Nr. 1 SächsDSchG)

### 2.3.2 Bodendenkmale

Für Bodendenkmale gilt uneingeschränkt die Genehmigungsvorschrift des § 12 SächsDSchG. Zusätzlich gelten die besonderen Genehmigungstatbestände der §§ 15 Abs. 1 und Abs. 2, § 22 SächsDSchG Nachforschungen und Arbeiten in Grabungsschutzgebieten, § 23 SächsDSchG in archäologischen Reservaten, hier bedürfen auch Änderungen der bisherigen Grundstücksnutzung der Genehmigung. Siehe auch Erl. 2.5.

### 2.3.3 Zuständigkeiten

Das SächsDSchG hat einen komplizierten Verwaltungsaufbau der Denkmalbehörden begründet und fortgeschrieben. Für die einheitliche Aufgabe Denkmalschutz und den Vollzug des einheitlichen Gesetzes gibt es nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 SächsDSchG das Staatsministerium des Innern als (einzige) oberste Denkmalschutzbehörde und die Landesdirektion Sachsen als obere Denkmalschutzbehörde.

Nach § 3 a Abs. 1 SächsDSchG sind Fachbehörden für alle Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege das Landesamt für Denkmalpflege und das Landesamt für Archäologie.

Seit der 2008 durch Einfügung des § 3 a SächsDSchG präzisierten Rechtslage gibt es **zwei Fachbehörden**, das Landesamt für Archäologie (es ist ein Staatsbetrieb im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst, das aber nicht den Status einer obersten Denkmalschutzbehörde hat) und das Landesamt für Denkmalpflege. Wegen der sich aus dem Wortlaut des § 2 SächsDSchG und den Definitionen der Denkmalarten ergebenden Überschneidungen wurden die beiden Zuständigkeitsbereiche gesetzlich definiert. Das Landesamt für Denkmalpflege ist zuständig für alle Aufgaben, die nicht dem Landesamt für Archäologie zugewiesen sind, insbesondere für Bau- und Kunstdenkmale, Anlagen der Garten- und Landschaftsgestaltung, Werke der Produktions- und Verkehrsgeschichte, Sammlungen. Das Landesamt für Archäologie ist zuständige Fachbehörde für 1. unbewegliche archäologische Sachzeugen a) unterhalb der Erdoberfläche außerhalb von Gebäuden, insbesondere Fundamente von Vorgängerbauten, Grablegen, sonstige archäologische Funde, b) unter der Bodenfläche im Innern von baulichen Anlagen, zum Beispiel Gebäuden und Gebäuderuinen und c) unter der Wasseroberfläche im Bereich des Gewässerbettes, ferner nach Nr. 2. für bewegliche archäologische Sachzeugen und Sammlungen solcher Sachzeugen. Bereits 2003 hatten die beiden Ministerien eine entsprechende Regelung in der Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift, dem sog. **Abgrenzungserlass**

(<http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=965833410646>) vom 18. 6. 2003 getroffen. Beide Ämter sind danach jeweils allein zuständige Fachbehörde für alle anfallenden Aufgaben; sie sind angewiesen, sich über künftige Vorhaben von beidseitigem Interesse zu unterrichten. Ergeben sich **Schnittstellen** zum Beispiel bei Grabungen innerhalb von Gebäuden oder wenn Gebäuderuinen über den Boden hinausragen, setzt sich das zuständige mit dem anderen Landesamt rechtzeitig vorher ins Benehmen. Wird keine Einigkeit erzielt, so ist die Sache durch das jeweilige Landesamt seinem Staatsministerium unverzüglich vorzulegen.

**Untere Denkmalschutzbehörden** sind der Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt sowie die ehemals kreisfreien und nunmehr kreisangehörigen Städte, welchen auf Antrag dieser Status verliehen wurde sowie Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Bestand an Kulturdenkmalen, sofern diese die Funktion der unteren Bauaufsichtsbehörde wahrnehmen und über für die Aufgaben des Denkmalschutzes geeigneten Fachkräfte verfügen. Zum Vollzug des DSchG sind nach § 4 SächsDSchG die unteren Denkmalschutzbehörden berufen (**Regelzuständigkeit**). Dies gilt insbesondere für die Betreuung der Eigentümer und den Erlass von Verwaltungsakten; auch Bescheinigungen für die Erlangung von Steuervergünstigungen werden nach Absatz 4 von den unteren Denkmalschutzbehörden erteilt. Sie entscheiden nach Absatz 2 im Einvernehmen mit der zuständigen Fachbehörde. Kommt kein Einvernehmen zustande, so entscheidet die obere Denkmalschutzbehörde. Die obere und die oberste Denkmalschutzbehörde (nur das Ministerium des Innern, das also auch in Fragen der Archäologie zuständig ist) entscheiden im Benehmen mit der zuständigen Fachbehörde.

Die Denkmalfachbehörden Landesamt für Denkmalpflege und Landesamt für Archäologie wirken fachlich bei den Entscheidungen der unteren Denkmalschutzbehörden und der obersten Denkmalschutzbehörde mit, § 24 Abs. 2 Satz 2 ThürDSchG. Die höheren Behörden sind u. a. nach § 14 Abs. 3 ThürDSchG in Dissensfällen eingebunden. Nach Satz 4 ist die untere Denkmalschutzbehörde an die fachliche Stellungnahme der Denkmalfachbehörde gebunden. Beabsichtigt die untere Denkmalschutzbehörde von der Stellungnahme abzuweichen und kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet nach Satz 5 die obere Denkmalschutzbehörde nach Anhörung der Denkmalfachbehörde.

## 2.4 Denkmalverträglichkeit

Mit dem Begriff **Denkmalverträglichkeit** lässt sich das rechtsverbindliche Oberziel der Gesetze zum absoluten oder zumindest optimierten Erhalt der überkommenen Substanz der Denkmäler im Falle von Eingriffen aller Art gleichsetzen. Dieses Oberziel kommt z. B. zum Ausdruck in folgenden Formulierungen der Genehmigungsfähigkeit von Maßnahmen: „gewichtige Gründe für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes“, „wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen“. „Eingriffe sind auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken“. Hilfen bei der Auslegung und Konkretisierung bieten die **Grundsätze der Denkmalpflege** und des Denkmalschutzes, wie sie in jahrzehntelanger Praxis entwickelt, in internationalen Vereinbarungen (z. B. Charten von Venedig, Washington, Florenz) und in Grundlagenpapieren z. B. der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger, des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz festgehalten und mittlerweile in zahlreichen Urteilen bestätigt wurden (Einzelheiten in *Martin/Krautzberger*, Teil E).

## 2.5 Besondere Vorschriften für archäologische Denkmale

Für archäologische Denkmale (synonym Bodendenkmale) trifft das SächsDSchG einige Sonderregelungen. **Archäologische Denkmale** sind nach § 2 Abs. 5 g SächsDSchG „insbesondere“ unbewegliche und bewegliche archäologische Sachzeugen wie Reste von Siedlungs- und Befestigungsanlagen, Grabanlagen, Höhlen, Wüstungen, Kult- und Versammlungsstätten und andere Reste von Gegenständen und Bauwerken. Ihr Schutz ist generell nicht davon abhängig, dass sie in das Denkmalverzeichnis eingetragen sind.

Die **Erhaltungspflicht** des § 8 SächsDSchG gilt auch für alle eingetragenen und nicht eingetragenen, erkannten und auch die nicht erkannten Bodendenkmale, die also in erster Linie in situ zu erhalten sind. Es gibt keinen Auftrag weder für die archäologische Wissenschaft noch für die Behörden, Bodendenkmale auszugraben. Wird trotzdem in ein Bodendenkmal eingegriffen, so hat nach allgemeinen Grundsätzen der **Verursacher** des Eingriffes alle Kosten zu tragen, die für die Erhaltung und fachgerechte Instandsetzung, Bergung und Dokumentation des Denkmals anfallen; er muss mit Nebenbestimmungen der Genehmigung entsprechend in die Pflicht genommen werden.

Das SächsDSchG begründet für spezielle Tatbestände in einem komplizierten Geflecht **weitere Genehmigungspflichten** für Bodendenkmale, s. oben Erl. 2.3.1.1. Nachforschungen, insbesondere Grabungen, mit dem Ziel, Kulturdenkmale zu entdecken, bedürfen sogar der Genehmigung der zuständigen Fachbehörde Landesamt! In der Regel wird die Genehmigung für alle Eingriffe und Gefährdungen zu versagen sein, weil gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes des Bodendenkmals sprechen.

Der Dritte Abschnitt des Gesetzes und § 25 SächsDSchG enthalten einige **ergänzende Vorschriften** für Bodendenkmale. Für den sog. Zufallsfund von Bodendenkmalen gilt nach § 20 Abs. 1 SächsDSchG eine Anzeigepflicht für Entdecker, Eigentümer und Besitzer des Grundstückes sowie den Leiter der Arbeiten, bei denen die Sache entdeckt wurde. Fund und die Fundstelle sind bis zum Ablauf des vierten Tages nach der Anzeige in unverändertem Zustand zu erhalten und zu sichern.

§ 25 SächsDSchG begründet das **Schatzregal**: Bewegliche Kulturdenkmale, die herrenlos oder so lange verborgen gewesen sind, dass ihr Eigentümer nicht mehr zu ermitteln ist, werden mit der Entdeckung Eigentum des Freistaates Sachsen und sind unverzüglich an die zuständige Fachbehörde zu melden und zu übergeben. Der Finder hat Anspruch auf eine angemessene Belohnung.

Die §§ 22 und 23 SächsDSchG sind die Rechtsgrundlagen für Grabungsschutzgebiete und Archäologische Reservate, in den jeweils näher bezeichnete Eingriffe und Gefährdungen verboten bzw. genehmigungspflichtig sind.

Auch für Bodendenkmale gelten im Übrigen die **Befugnisnormen** des § 11 SächsDSchG zu erforderlichen Maßnahmen zur Durchsetzung der Erhaltung sowie nach § 11 Abs. 2 SächsDSchG zur Wiederherstellung des vorherigen Zustandes nach ungenehmigten Eingriffen in Bodendenkmale. Grundstücke mit Bodendenkmalen können nach § 27 SächsDSchG **enteignet** werden, wenn die Erhaltung eines Kulturdenkmals auf andere zumutbare Weise nicht gesichert werden kann. Die Enteignung ist außerdem zulässig bei Funden, soweit auf andere Weise nicht sicherzustellen ist, dass ein Kulturdenkmal wissenschaftlich ausgewertet werden kann oder allgemein zugänglich ist. Zum Zwecke von planmäßigen Nachforschungen ist die Enteignung zulässig, wenn eine begründete Vermutung dafür besteht, dass durch die Nachforschung Kulturdenkmale entdeckt werden.

Der Gemeinde steht nach § 17 SächsDSchG bei Grundstücken ein **Vorkaufsrecht** zu. Es darf nur ausgeübt werden, wenn dadurch die dauernde Erhaltung des Denkmals ermöglicht werden soll.

Zum Aufgabenbereich des **Landesamtes für Archäologie** als Fachbehörde gehören nach § 3 a Abs. 3 SächsDSchG die Sorge und die Begutachtung für die hier aufgezählten Denkmale, die sich weitgehend mit § 2 Abs. 5 g SächsDSchG decken. Auch ohne ausdrückliche Nennung gehören dazu z. B. alle Untersuchungen von Bodendenkmalen, damit auch speziell wissenschaftliche Ausgrabungen, Bergung und Restaurierung von Bodendenkmalen, Überwachung dieser Maßnahmen sowie die Erfassung der beweglichen Bodendenkmale. Dies bedeutet aber nicht, dass nur das Landesamt diese Aufgaben durchführen könnte oder sie finanziell tragen müsste; hierfür gilt das allgemeine Veranlasserprinzip, s. oben Erl. 2.2.1.2.6).

## 2.6 Ansprüche, Förderung, Steuerrecht

### 2.6.1 Ansprüche auf Denkmalschutz

#### 2.6.1.1 Ansprüche des Eigentümers auf Unterschutzstellung

Die Denkmalschutzgesetze kennen zwei Rechtsformen für die sog. Unterschutzstellung von Denkmalen: die konstitutive Unterschutzstellung und damit die Erklärung zum Denkmal durch Verwaltungsakt (z. B. NRW, § 12 DSchG BW) und die sog. „ipsa-lege-Lösung“, bei der Sachen bereits kraft Gesetzes Denkmale und damit geschützt sind (siehe oben Erl. 2.1.12.1). Einen ausdrücklichen **Anspruch auf Unterschutzstellung** haben die Gesetze nicht vorgesehen, auch die Gerichte sind außerordentlich zögerlich, dem Eigentümer einen

Anspruch auf Unterschutzstellung oder bloße Feststellung der Denkmaleigenschaft zuzuerkennen. Das BVerwG (vom 18. 12. 1991 – 4 C 23/88 –, EzD 7.9 Nr. 6 = NVwZ 1992, 1197) hat einen Anspruch und damit zugleich die Klagebefugnis verneint. Die Ablehnung eines Anspruchs auf Unterschutzstellung entspricht nicht mehr dem heutigen Rechtsverständnis (zum Problemkreis siehe auch *Spennemann*, Kein Anspruch auf Denkmalschutz? BauR 2003 S. 1655 ff., ferner nach dem Rechtsstand 2010 *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil G Kapitel III RdNr. 188). Die Denkmaleigenschaft ist Voraussetzung für Steuervorteile, Förderungen, aber auch für Verfahrenspflichten. Dem Eigentümer ist deshalb ein Rechtsanspruch auf positive Feststellung der Denkmaleigenschaft zuzuerkennen, den er vor dem Verwaltungsgericht gegebenenfalls mit einer allgemeinen Leistungsklage (im nachrichtlichen System) geltend machen kann. Der Eigentümer hat im Übrigen nicht nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde, weil die Unterschutzstellung keine Ermessens- sondern eine Rechtsentscheidung darstellt.

Dem Eigentümer muss in gleicher Weise ein Anspruch auf **Beibehaltung der Denkmaleigenschaft** und deren Anerkennung durch die Behörden zugebilligt werden; wird die Unterschutzstellung aufgehoben bzw. widerrufen oder behördlicherseits in Frage gestellt, müsste er gegebenenfalls Zuschüsse und Steuervorteile wieder herausgeben. Er kann in diesen Fällen mittels Feststellungsklage (im nachrichtlichen System ist die Denkmaleigenschaft wohl ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis) gegen die Behörden vorgehen, die die Denkmaleigenschaft infrage stellen.

### 2.6.1.2 Anspruch auf Schutz des eigenen Denkmals gegen Einwirkungen Dritter

Nicht verbindlich geklärt ist bisher die Frage, ob und wie weit ein Eigentümer Ansprüche gegen die Denkmalbehörden auf Einschreiten gegen Einwirkungen der öffentlichen Hand (Planungen), gegen Einwirkungen der Nachbarn oder gegen schädliche Umwelteinwirkungen haben kann. Auch das SächsDSchG hat dem Eigentümer keinen ausdrücklichen öffentlich-rechtlichen Rechtsanspruch gegen den Staat und die Behörden eingeräumt, sein Denkmal mit den zum Teil sehr weitreichenden Rechtsgrundlagen des Gesetzes zu schützen. Ihm kommt nach der bisher herrschenden Auffassung der Gesetzgeber und der Gerichte kein Anspruch zu (z. B. BayVGH vom 2. 2. 1976, BayVBl 1976 S. 239, OVG Brandenburg vom 13. 9. 1996 – 3 B 11/96 –, EzD 2.2.6.4 Nr. 7; OVG Berlin vom 29. 10. 1991 – 2 S 29/91 –, EzD 2.2.6.4 Nr. 23 – Lenin –, dass. vom 18. 7. 2001 – 2 S 1/01 –, EzD 2.2.6.4 Nr. 22 jeweils mit krit. Anm. *Kapteina*; VG Berlin, Ur. vom 26. 2. 2007 – 16 A 16.07 –, V. n. b.; ausdrücklich offengelassen von BVerfG vom 19. 12. 2006 – 1 BvR 2935/06 –, EzD 1.1 Nr. 19 = BauR 2007, 1212). VGH BW, Ur. vom 27. 9. 2007 – 3 S 882/06 –, juris, bestreitet dem Eigentümer ein wehrfähiges subjektives Recht gegen einen sein Denkmal beeinträchtigenden Bebauungsplan und verneint sogar das Vorliegen eines abwägungserheblichen Belangs (RdNr. 23 – dies verkennt wohl zusätzlich die Stellung des Denkmalschutzes im BauGB). Aus der Literatur *Kleine-Tebbe* in *Kleine-Tebbe/Martin*, DSchGNds, Erl. 2.2 zu § 2 NdsDSchG.

Diese Sicht ist nicht mehr zeitgemäß. Das Gebot der Rücksichtnahme (grundlegend BVerwG vom 25. 2. 1977 – IV C 22/75 –, juris) soll generell einen angemessenen Interessenausgleich gewährleisten. Auch im allgemeinen Sicherheitsrecht wird zunehmend angenommen, dass ein **Anspruch auf behördliches und polizeiliches Einschreiten** bestehen kann. Dies ist insbesondere anzunehmen, wenn die Interessenlage von Eigentümer und Behörden gleich bzw. parallel ist, das heißt, wenn eine Norm zugleich dem Schutz öffentlicher wie privater Interessen dient. Auf das Denkmalrecht übertragbar ist die Diskussion um den Individualanspruch auf polizeiliches Handeln. Beispiel: Wird ein Baudenkmal durch Einwirkungen eines Dritten beeinträchtigt, so kann der Eigentümer ein Eingreifen der zuständigen Behörden zugunsten des Denkmals bzw. zugunsten seines grundrechtlich geschützten Eigentums verlangen. Wird das Denkmal durch Immissionen gefährdet, so kann der Eigentümer verlangen, dass die Behörde von ihren Befugnisnormen Gebrauch macht

und gegen den Störer einschreitet. In derartigen Fällen wird das Ermessen der Behörden oft "auf Null reduziert" sein. Versäumen die Behörden ein rechtzeitiges Vorgehen, so kann dem geschädigten Eigentümer gegen den Träger der Behörde ein Amtshaftungsanspruch wegen der Verletzung ihrer Pflichten nach § 839 BGB zustehen. Gegebenenfalls ist zu prüfen, ob der Eigentümer mit einer Verpflichtungsklage oder einer sog. allgemeinen Leistungsklage zum Verwaltungsgericht gegen die Behörde vorgehen und ein entsprechendes Tätigwerden oder Unterlassen (z. B. Erteilung einer Genehmigung an den Nachbarn) erzwingen kann. Zur Einbeziehung der Belange des **Denkmaleigentümers** als **Nachbar** bzw. seiner **Abwehransprüche** gegen Beeinträchtigungen seines Denkmals durch Störungen siehe *Viebrock* in Martin/Krautzberger, Teil E Kapitel IV Nr. 8 und *Kleine-Tebbe* in Kleine-Tebbe/Martin, DSchGNds, Erl. 2.2 zu § 2 NdsDSchG. Das DSchG enthält keine Aussagen über die Befugnisse eines Denkmaleigentümers, gegen denkmalrechtlich relevante Maßnahmen in der Nachbarschaft – sei es an einem anderen Denkmal, an einem Teil des Ensembles oder einfach in der unmittelbaren Umgebung seines eigenen Denkmals – behördlich oder gerichtlich vorzugehen. Rechtsprechung liegt fast nur mit der traditionellen Auffassung vor, dass Denkmalschutz seitens der zuständigen Behörden nur im öffentlichen, nicht aber im privaten Interesse ausgeübt werde (vgl. z. B. NdsOVG vom 19. 12. 1983 – 1 OVG A 27/82 –, V. n. b.; OVG SH vom 24. 9. 1992 – 1 L 234/91 –, V. n. b.; OVG Berlin vom 18. 7. 2001 – 2 S 1/01 –, EzD 2.2.6.4 Nr. 22; OVG RhPf vom 14. 5. 2008 – 8 A 10076/08 –, BauR 2008 S. 1875 = EzD 2.2.2 Nr. 24). Mittlerweile zeichnet sich eine Abkehr von dieser dogmatischen Auffassung ab. Der BayVGh hat dem Eigentümer eines Baudenkmals ein **Abwehrrecht** gegen Baumaßnahmen „in der Nähe“ zuerkannt, wenn diese zu einer Beeinträchtigung des Wesens, des überlieferten Erscheinungsbildes oder der künstlerischen Wirkung seines Baudenkmals führen würden. Es wäre schwer verständlich, „*wenn einem Eigentümer eines Baudenkmals, dem durch Gesetz besondere Erhaltungspflichten auferlegt sind, auch solche Veränderungen in der Umgebung dulden müsste, die seine Erhaltungsinvestitionen entwerten*“ (vom 27. 3. 1992 – 26 CS 91.3589 –, V. n. b.; ders. vom 27. 1. 1989 – 1 CS 88.02996 –, EzD 2.2.9 Nr. 4).

Das BVerwG (vom 21. 4. 2009 – 4 C 3/08 –, BVerwGE 133, 347, dass. vom 16. 11. 2010 – 4 B 28/10 –, BauR 2011 S. 657), das seinerseits wohl auch von einem obiter dictum des BVerfG (vom 19. 12. 2006 – 1 BvR 2935/06 –, EzD 1.1 Nr. 19 = BauR 2007, 1212) mit geprägt wurde, leitet eine neue Sicht der subjektiven Abwehrrechte ein. Ebenso z. B. BayVGh vom 10. 6. 2014 – 15 CS 14.692 –, BAYERNRECHT, OVG BEBB vom 11. 3. 2014 – 10 S 13.12 –, openJur). Dem Denkmaleigentümer kann etwa im Rahmen des sog. Umgebungsschutzes ein Abwehrrecht gegen eine Baumaßnahme in der Nähe des Baudenkmals zukommen, wenn sich diese auf den Bestand oder das Erscheinungsbild des Baudenkmals auswirkt (OVG BEBB vom 28. 9. 2012 – 10 S 21.12 –, openJur). Weitere Einzelheiten bei *Viebrock* in Martin/Krautzberger, Teil E RdNr. 226 ff. und *Davydov* in Erl. 5 zu § 15 DSchG BW. Die nachfolgende Rechtsprechung ist bisher noch nicht gefestigt. Zu verweisen ist u. a. auf HessVGh (vom 21. 1. 2010 – 3 A 2632/09 –, V. n. b.; ders. vom 9. 3. 2010 – 3 A 160/10 –, [www.Lareda.hessenrecht.hessen.de/portal/](http://www.Lareda.hessenrecht.hessen.de/portal/)); der HessVGh konnte trotz Rechtswidrigkeit von Abriss- und Neubau-Erlaubnis und trotz Verstoßes gegen das „**Gebot der denkmalpflegerischen Rücksichtnahme**“ dem denkmalfreundlichen Nachbarn nicht zum Erfolg verhelfen, weil gerade die zur Rechtswidrigkeit führenden Gründe keine waren, die seinen individuellen Rechtskreis zu schützen bestimmt waren. Ähnlich OVG RhPf vom 16. 9. 2009 – 8 A 10710/09 –, EzD 2.2.6.4 Nr. 48 = ZfBR 2010 S. 82, im Falle eines Fahrtilos in der Nachbarschaft einer Schlossanlage. Wegweisend VG Berlin vom 28. 4. 2010 – 19 L 24/10 –, juris, das ein sieben-geschoßiges Gebäude neben einem Baudenkmal stoppte. Siehe ferner z. B. BayVGh vom 24. 1. 2013 – 2 BV 11.1631 –, juris, VG Würzburg vom 15. 7. 2014 – W 4 K 13.1036 –, BAYERNRECHT. Zu **Windkraftanlagen** im Nähebereich BayVGh vom 18. 7. 2013 – 22 B 12.1741 –, BAYERNRECHT.

### 2.6.1.3 Kein allgemeiner Anspruch auf Denkmalschutz

Wie schon dem Eigentümer wird erst recht weder der Allgemeinheit noch interessierten Verbänden, wie z. B. einer Bürgerinitiative, ein Anspruch auf Schutz der Denkmale oder gar ein Klagerecht zuerkannt, OVG Berlin vom 29. 10. 1991, EzD 2.2.6.4 Nr. 23 (Lenin-Denkmal). Der VGH BW hat bereits am 6. 3. 1991 – 1 S 1664/90 –, juris, einem Kläger verwehrt, sich „zum Sachwalter eines von der Denkmalschutzbehörde verneinten öffentlichen Interesses zu machen“ (RdNr. 28). Relativieren wird sich diese Rechtslage in den bisher unterschätzten Bereichen, in denen zugunsten der Kulturgüter und damit auch der Denkmale eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** vorgeschrieben ist. § 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 7. 12. 2006 (BGBl. I S. 2816) ermöglicht eine Verbandsklage bei Missachtung formeller oder materieller Rechtspositionen, wozu auch der Schutz der Denkmale gehört. Die Möglichkeiten sind noch nicht ausgelotet.

### 2.6.2 Förderung

EU, Bund, Land, Gemeinden und andere Träger wie Stiftungen fördern die Durchführung denkmalpflegerischer Maßnahmen durch zahlreiche Programme. Nach § 8 Abs. 2 SächsDSchG trägt der Freistaat Sachsen zur Erhaltung der Denkmale durch Zuschüsse nach Maßgabe der dafür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bei. § 8 Abs. 2 SächsDSchG begründet keinen Anspruch auf Zuwendung; die Berücksichtigung des Vorbehalts des finanziell Möglichen ist eine sachgerechte Erwägung, ob und inwieweit im Einzelfall eine Förderung durch die Vergabe von Subventionen erfolgen kann (SächsOVG vom 17. 9. 2001 – 3 B 400/99 –, Justiz Sachsen).

Die notwendigen Haushaltsmittel des Landesprogrammes werden den unteren Denkmalschutzbehörden zur Bewirtschaftung zugewiesen. Das Staatsministerium des Innern kann Zweck, Gegenstand, Voraussetzungen und Verfahren, Empfängerkreis sowie Art, Umfang und Höhe der Zuwendung durch eine Rechtsverordnung regeln. S. hierzu VwV Denkmalförderung vom 20. 12. 1996, download unter <http://www.denkmalpflege.sachsen.de/624.htm>. Siehe auch die Verordnungen zur Übertragung der Zuständigkeit zur Durchführung von Förderprogrammen vom 17. 11. 2005 und über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmalen vom 18. 2. 2009, download unter <http://www.denkmalpflege.sachsen.de/624.htm>.

Rechtsgrundlagen und Förderrichtlinien aller Zuwendungsgeber ändern sich häufig. Siehe die Übersicht in *Martin* in Fechner/Martin, Kommentar, Erl. des § 7 THDSchG mit weiteren Hinweisen und die Förderdatenbank unter <http://www.foerderdatenbank.de/>.

### 2.6.3 Steuerrecht

Für die höchst anspruchsvolle Aufgabe der Erteilung von Bescheinigungen über Denkmale für steuerliche Zwecke sind nach § 4 Abs. 4 SächsDSchG die **unteren Denkmalschutzbehörden** zuständig (zu den Schwierigkeiten s. SächsOVG vom 8. 3. 2013, 1 E 93/12, Justiz Sachsen). Nach dem sachlich unberechtigten § 3 Abs. 3 SächsDSchG ist die Erteilung von Bescheinigungen für die Erlangung von Steuervergünstigungen nach § 4 Abs. 4 SächsDSchG weisungsfrei. Nota bene: Dies bedeutet aber nicht die Freiheit von rechtsaufsichtlichen Maßnahmen. Die Zuständigkeit gilt unbeschadet der Zuständigkeit anderer Behörden wie der Finanzämter oder der Gemeinden. Das Staatsministerium des Innern kann Gegenstand, Voraussetzungen und Verfahren, Empfängerkreis sowie Art, Umfang und Nachweis der zu bescheinigenden Aufwendungen durch Rechtsverordnung regeln; hiervon wurde aber noch nicht Gebrauch gemacht.

Siehe hierzu auch die **Richtlinien** des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Anwendung der §§ 7 i, 10 f und 11 b EStG vom 30. 11. 1992, die Richtlinien vom 5. 8. 1999, vom 30. 11. 1999 und die Richtlinie zur Erteilung einer Bescheinigung nach den §§ 7 i, 10 f, 10 g und 11 EStG bei Vorhaben, die der Wiederherstellung oder Instandsetzung von Schäden nach außergewöhnlichen Ereignissen dienen, vom 17. 9. 2003. Download sämtlicher Richtlinien unter <http://www.denkmalpflege.sachsen.de/624.htm>.

Siehe „Grundsätze für die Erteilung von steuerlichen Bescheinigungen“ zu den formellen und materiellen Voraussetzungen der Steuererleichterungen bei den verschiedenen Steuerarten unter Nr. 3.1.1.3 in Denkmalrecht in Deutschland <http://www.denkmalnetzbayern.de/index.php/menueeintrag/index/id/67>

.....

## Anhang

### **Hinweise zu Verordnungen und Verwaltungsvorschriften**

Zum Sächsischen Denkmalschutzgesetz sind folgende ergänzende Vorschriften ergangen (Download unter <http://www.denkmalpflege.sachsen.de/624.htm>).

#### **1. Ergänzende Verordnungen zum SächsDSchG**

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Entschädigung und den Reisekostenersatz für die ehrenamtlichen Beauftragten für Denkmalpflege (Denkmalpflegeentschädigungsverordnung) vom 8. Dezember 1995

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Übertragung der Zuständigkeit zur Durchführung von Förderprogrammen (Förderzuständigkeitsverordnung SMI – SMIFördZuVO) vom 17. November 2005

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Innern über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmalen (Sächsische Denkmalschutzförderungsverordnung – SächsDSchföVO) vom 18. Februar 2009

#### **2. Verwaltungsvorschriften zum Denkmalschutzgesetz**

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zum Projektmanagement auf dem Gebiet des Denkmalschutzes vom 22. April 1993

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über ehrenamtliche Beauftragte für Denkmalpflege (VwV Beauftragte für Denkmalpflege) vom 15. September 1993

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Erfassung von Kulturdenkmalen in öffentlichen Verzeichnissen (VwV-Kulturdenkmallisten) vom 15. September 1993

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Geschäftsordnung für den Denkmalrat (VwV GeschO Denkmalrat) vom 15. September 1993

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von sächsischen Kulturdenkmalen und zur Aus- und Fortbildung der Denkmalpflege (VwV-Denkmalförderung) Az.: 51-2550.03/14 vom 20. Dezember 1996

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Herstellung des Einvernehmens gemäß § 4 Abs. 2 SächsDSchG zwischen den untere Denkmalschutzbehörden und dem Landesamt für Denkmalpflege Sachsen (VwV-Einvernehmen) vom 12. März 2001

Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zur Zuständigkeit des

Landesamtes für Denkmalpflege und des Landesamtes für Archäologie (Abgrenzungserlass)  
Vom 18. Juni 2003

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Verordnung über die Entschädigung und den Reisekostenersatz für ehrenamtliche Beauftragte für Denkmalpflege (VwV-Ehrenamtliche Beauftragte für Denkmalpflege) vom 10. Juni 2004

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Förderung der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung – VwV StBauE) vom 21. Juli 2008

Richtlinien des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Anwendung der §§ 7 i, 10 f und 11 b des Einkommenssteuergesetzes (Bescheinigungsrichtlinien) vom 30. November 1992

Richtlinien des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Anwendung des § 10 g des Einkommenssteuergesetzes (Bescheinigungsrichtlinien) vom 5. August 1999 vom 30. November 1999

Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Erteilung einer Bescheinigung nach den §§ 7 i, 10 f, 10 g und 11 b des Einkommenssteuergesetzes bei Vorhaben, die der Wiederherstellung oder Instandsetzung von Schäden nach außergewöhnlichen Ereignissen dienen (Bescheinigungsrichtlinie Maßnahmen bei außergewöhnlichen Ereignissen) vom 17. September 2003

**Hinweis:** Download unter <http://www.denkmalpflege.sachsen.de/624.htm>