

Teil A Die Denkmäler

Zur Einstimmung

Denkmalerhaltung ist eine Angelegenheit von großer Breite. Nicht wenige Arbeits- und Lebensbereiche sind davon berührt. Denkmäler gibt es aus allen Abschnitten der Menschheitsgeschichte. **1**

Denkmalerhaltung ist auch eine Sache der Einsicht und des guten Willens. Sie fordert von denen, die die Ziele (in großen Linien und im Einzelnen) bestimmen und nicht weniger von denen, die die Erhaltung, sei es vom Schreibtisch aus, sei es durch Tätigkeit am Objekt, anregen (in Extremfällen sogar anordnen) und definieren, Kenntnisse, Fähigkeiten, Einfühlungsvermögen und Geschick im Umgang mit Unterstützern und Gegnern der Ziele.

Denkmalerhaltung ist – vielleicht sogar in erster Linie – eine Sache der inneren Einstellung, der Geisteshaltung und eine Angelegenheit, die ein Mindestmaß an Gemeinschaftssinn und Verständnis für die nicht nur in Geld zu bewertenden Güter eines Volkes voraussetzt. Dieses Verständnis hat nach den Kriegen, besonders nach dem II. Weltkrieg, die Erhaltung und den Wiederaufbau von vielen großen und kleinen Denkmälern möglich gemacht, und ebenso von den Siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts an die Instrumente der Denkmalerhaltung, als da sind Vorschriften, geeignete Personen auf allen Ebenen, und die notwendigen Mittel geschaffen. Diese gemeinsame Grundhaltung, die es in den meisten Ländern und Staaten gibt, ist auch heute unerlässlich. Sie ist nicht ganz ungefährdet, weil sie zugegebenermaßen in manchen Fällen auch mit Beschränkungen und Unbequemlichkeiten für den Einzelnen verbunden ist. Aber Europa besteht nicht nur aus einer Währung und aus Geldinstituten, sondern aus vielen Völkern, deren Eigenarten und Kulturen nicht der Vereinheitlichung, dem Verfall und der Auflösung preisgegeben werden dürfen. Die bestehenden Vorschriften und Regelungen bezwecken die Erhaltung der Denkmäler und Denkmallandschaften auch für künftige Generationen; sie sind Grundlage für die geistige Entwicklung eines Volkes. Der Mensch lebt weder vom Brot allein noch vom Geld allein.

1. Kapitel Vorschriften, Organisation, Zuständigkeiten

- 2 Alle Vorschriften, die sich für oder gegen Denkmäler auswirken können, müssen einen Rahmen setzen, der flexibel genug ist, um unsere Baukultur, die ein sehr wesentlicher Anteil Deutschlands an der europäischen Kultur ist, weitestmöglich zu erhalten, das heißt lebendig zu erhalten, ohne die individuellen Freiheiten der Bürger zu sehr zu bedrängen.

I. Bundes- und Landesrecht

- 3 Deutschland ist ein auf der Basis föderalistischer Grundsätze errichteter Staat. Die staatsrechtliche Konstruktion macht es den Vorschriftengebern nicht leicht. Nach dem Grundgesetz (Art. 70) haben die Länder die **Gesetzgebungszuständigkeit**, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund Zuständigkeiten verleiht.¹ Auch die **Verwaltungshoheit** liegt grundsätzlich bei den Ländern (Art. 83 ff. GG). Die Länder haben die Kulturhoheit.² Gleichwohl beruht Denkmalschutz zu einem guten Teil auf dem Zusammenwirken von Ländern und Bund.

1. Bundesrecht

- 4 Unmittelbar aus dem Grundgesetz (Art. 14) und der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung ergeben sich Grundsätze und Regelungen über die Behandlung des **Privateigentums**.

Der **Bund** hat im Rahmen seiner Zuständigkeiten auch für Bereiche, die mit Denkmalerhaltung primär nichts zu tun haben, weitreichende, dem Landesrecht vorgehende (Art. 31 GG) für Denkmäler maßgebende/sich auf Denkmäler auswirkende **Vorschriften** erlassen: Raumordnungsgesetz, Baugesetzbuch, Fernstraßengesetz, Vorschriften zum Umweltschutz (auch zum kulturellen Umweltschutz), und vor allem die Steuergesetze – auch zur Erleichterung von Spenden. Einschlägig sein können auch Vorschriften aus den Gebieten des Gewerbe-, Energie-, Berg-, Flurbereinigungs-, Datenschutz- und Urheberrechts.

- 5 Die hier einschlägigen **Regelungen für den grenzüberschreitenden Verkehr mit Kulturgütern** (RN 314-338) beruhen zum Teil auf einer EU-Verordnung, die in Deutschland und in der ganzen EU unmittelbar geltendes Recht ist. EU-Richtlinien (wie die hier unter RN 330 behandelte) verpflichten ebenso wie internationale Übereinkommen (s. zu dem auf weltweite Anwendung gedachten UNESCO-Übereinkommen zum Kulturgüterschutz RN 331) nur den Bund als Unterzeichner.³ Der Bund hat mit dem Kulturgüterrückgabegesetz der Verpflichtung zur Umsetzung der genannten Regelungen in nationales Recht entsprochen und sie in der umgesetzten Form für alle verbindlich gemacht. Ein Teil der Vorschriften des **Verfahrensrechts** ist vom Bund erlassen worden (Abgabenverordnung, Verwaltungsgerichtsordnung, Finanzgerichtsordnung⁴).

1 BVerfG B v. 18.5.1988 2 BvR 579/84, BVerfGE 78, 205 (211) = EzD 2.3.3 Nr. 1, BVerwG U v. 21.11.1996 4 C 33.94, BVerwGE 102, 260 (265) = EzD 2.3.3 Nr. 6, Jarass/Pieroth, GG 11. Aufl. 2011, Erl. 18 zu Art. 70.

2 Auf die damit zusammenhängenden unterschiedlichen Bezeichnungen für die einzelnen Denkmalarten, insbesondere für Mehrheiten von Denkmälern, auf die unterschiedliche Mehrzahlbildung des Wortes „Denkmal“ und auf die unterschiedliche Klein- und Großschreibung der Bezeichnungen von Denkmalbehörden soll in diesem Buch nicht eingegangen werden. Die in Deutschland inzwischen weitgehend verbreitete weibliche Form von Personenbezeichnungen ist aus Gründen der besseren Lesbarkeit in diesem Buch nicht verwendet worden.

3 BVerwG B v. 13.12.2010 7 B 64, 10 NVwZ 2011, 752 = EzD 2.3.4 Nr. 14.

4 VwVfG Bund i. d. F. v. 23.1.2003 BGBl. I 102, z.g. 14.8.2009 BGBl. 2827.

Für das Verwaltungsverfahren gibt es für die Träger der entscheidenden Behörden die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder,⁵ und das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, die sich inhaltlich gleichen.

Die innerstaatliche Wirksamkeit der von der UNESCO-Welterbekommission in die **Liste des Kulturerbes der Welt** aufgenommenen Objekte und Kulturlandschaften hat einen staatlichen Akt zur Voraussetzung, aber nicht zwingend in Form eines Gesetzes. Unterschiedliche Auffassungen darüber haben in SN zu der weithin kritisierten Entscheidung über die Zulassung einer das Elbtal bei Dresden überquerenden Brücke geführt, die die Streichung aus der Liste zur Folge hatte.⁶

2. Landesrecht

Die Verpflichtung, Denkmäler zu schützen, ist in der Mehrzahl der Länder bereits in der Verfassung enthalten. **Zehn Verfassungen** enthalten ausdrückliche Bestimmungen zum Schutz der Denkmäler,⁷ vier weitere allgemeine Kulturschutz- und Förderungsvorschriften.⁸ In den Verfassungen der Stadtstaaten BE und HH fehlen entsprechende Bestimmungen. Nach den Verfassungen ist die Erhaltung und Pflege der Denkmäler eine Aufgabe des Staates und der Kommunen. Die Verfassungsbestimmungen sind nicht unverbindliche Programmaussagen, sondern allgemein geltendes **unmittelbar verbindliches Recht**.⁹ Auch dort, wo sie als Staatsziele interpretiert werden,¹⁰ binden sie die Organe der öffentlichen Hand. Allgemein gehört zu einem **Rechtsstaat** die Pflicht, die Denkmalschutzgesetze, die es in allen 16 Ländern gibt, zu beachten und für ihren ordnungsgemäßen Vollzug zu sorgen. Bei entsprechendem Willen der Verwaltung könnten die einschlägigen Verfassungsbestimmungen eine größere Rolle spielen als jetzt, wo sie im Vollzug immer wieder unbeachtet bleiben.

Alle Länder haben von ihrer Zuständigkeit durch den Erlass von **Denkmalschutzgesetzen** Gebrauch gemacht,¹¹ die dem Änderungseifer der Landesgesetzgeber nicht weniger unterliegen als andere Gesetze. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang weiter u. a. die Landesplanungsgesetze, Landesbauordnungen, Straßengesetze, Naturschutzgesetze.

Die **Finanzierung der Denkmalerhaltung** erfolgt nicht nur durch die Länder (z. B. durch Denkmalpflegemittel, Einrichtung und Unterhaltung der Fachbe-

5 VwVfGe Länder in den einzelnen Gesetzblättern veröffentlicht LVwG SH i. d. F. v. 2.6.1992, GVOBl. S. 243, z. g. 13.4.2007 GVOBl. 234.

6 Es ist nicht auszuschließen, dass mancherorts eine Aufnahme in die Welterbeliste in Verbindung mit den darauf folgenden Zuschüssen von lokalen und regionalen Stellen in erster Linie als Einnahmequelle angesehen und dementsprechend ausgewertet wird – entgegen den Intentionen der UNESCO (besonders sorgfältige und vorbildliche Denkmalerhaltung).

7 BW Art. 3 c Abs. 2 BY Art. 3, 141, BB Art. 34 Abs. 2, HE Art. 62, NW Art. 18, RP Art. 40 Abs. 3, SL Art. 34, SN Art. 11, ST Art. 36 Abs. 4, TH Art. 30 Abs. 2.

8 HB Art. 11, MV Art. 16, NI Art. 6, SH Art. 9, 45.

9 Z. B. BayVerfGH E v. 21.2.1986 Vf. 6 – VII – 85 und Vf. 7 – VII – 85, BayVBl. 1986, 298; E v. 31.5.2006 Vf. 1 – VII – 05, BayVBl. 2006, 598 = EzD 11.2 Nr. 5.

10 VerfGH BE B v. 21.1.2010, VfGH BB 12/09 EA, NVwZ-RR 2010, 337 = EzD 1.2 Nr. 9.

11 BW i. d. F. v. 6.12.1983 (GBl. S. 797), zuletzt geändert 25.4.2007 (GBl. S. 252), BY v. 25.6.1973 (GVBl. S. 328 – BayRS 2242-1-K), z. g. 27.7.2009 GVBl. S. 385, BE v. 24.4.1995 (GVBl. S. 274), z. g. 8.7.2010 (GVBl. S. 396), BB i. d. F. v. 24.5.2005 (GVBl. I 215), geändert 12.7.2007 (GVBl. I 215), geändert 12.7.2007 (GVBl. I 125), HB v. 27.2.1975 (GBl. S. 265), z. g. 17.12.2002 (GBl. S. 613), HH v. 8.12.1973 (GVBl. S. 466), z. g. 27.11.2007 (GVBl. S. 410), HE i. d. F. v. 5.9.1986 (GVBl. I 270), z. g. 10.6.2011 (GVBl. I 291), MV i. d. F. v. 6.1.1996 (GVOBl. S. 13), z. g. 17.2.2010 (GVOBl. S. 383), NI v. 30.5.1978 (GVBl. S. 517), z. g. 5.6.2011 (GVBl. S. 135, NW v. 11.3.1980 (GV NW S. 248, SGV NW 334), z. g. 5.4.2005 (GV NW S. 274), RP v. 23.3.1978 (GVBl. S. 159, BS 224-2), z. g. 26.11.2008 (GVBl. S. 301), SL i. d. F. v. 19.5.2004 (Abl. S. 1498), z. g. 17.6.2009 (Abl. S. 1374), SN v. 3.3.1993 (GVBl. S. 229), z. g. 29.1.2008 (GVBl. S. 138), ST v. 21.10.1991 (GVBl. S. 368), z. g. 20.12.2005 (GVBl. S. 801), SH v. 2.1.2012 (GVOBl. S. 33), TH i. d. F. v. 14.4.2004 (GVBl. S. 465), z. g. 16.12.2008 (GVBl. S. 574).

hörden), sondern in insgesamt nicht geringerem Umfang auch durch den Bund (z. B. Städtebauförderung, Dorferneuerung, Steuervergünstigungen). Immer wieder greifen Vorschriften und Programme ineinander. Der Bund gewährt auch Zuschüsse zur Instandsetzung von Baudenkmalern von nationaler Bedeutung, was gelegentlich aus Kompetenzgründen kritisiert, aber allgemein gern hingenommen wurde und wird.

II. Grundbegriffe. Grundvorstellungen

1. Denkmalschutz. Denkmalpflege

- 9** Die Begriffe **Denkmalschutz** und **Denkmalpflege** durchziehen alle Gesetze. **Zur Denkmalpflege** gehören alle Maßnahmen und Tätigkeiten, die – gleichgültig von wem sie ausgeführt werden – unmittelbar zur Erhaltung und Verbesserung von Denkmalsubstanz beitragen (sollen), wie Konservierung, Restaurierung, Auswahl und Beauftragung geeigneter Personen und Firmen (Restauratoren, Handwerker, Architekten, Ingenieure) sowie die finanzielle Förderung. Zum **Denkmalschutz** gerechnet werden die Maßnahmen des Staates und der Kommunen, die unter Einsatz von hoheitlicher Gewalt die Erhaltung und Bewahrung von Denkmälern aller Art sichern sollen.

2. Schutz gegen Vorhaben in der Umgebung von Denkmälern

- 10** Auch im Denkmalrecht besteht – ähnlich wie bei vielen anderen Gesetzen – grundsätzlich, soweit nicht ausdrücklich eine Ausnahme zugelassen ist (Popularklage, Verbandsklagen), kein Anspruch des einzelnen Bürgers auf Vollzug und Einhaltung eines Gesetzes. Von der lange herrschenden Meinung, dass Denkmalschutz ausschließlich der Allgemeinheit dient, sind jedoch in jüngerer Zeit die Gerichte zunehmend abgewichen. Gegen **Vorhaben in der Umgebung/Nähe von Baudenkmalern**, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf benachbarte Denkmäler haben können, sind in verschiedenen Ländern auf der Grundlage des Art. 14 Abs. 1 GG **Klagen** zugelassen worden, weil eine Beeinträchtigung rechtlich geschützter Positionen vorliegen kann, wenn Handlungen die zulässige Nutzung eines Denkmals beeinträchtigen oder verhindern (z. B. übermäßiger Lärm, Luftverunreinigungen, die das Denkmal schädigen oder gefährden) oder durch zu nahe an das Denkmal herangerückte oder zu große oder in der Gestaltung nicht dazu passende Bauten das geschützte Erscheinungsbild beeinträchtigen (s. dazu unten RN 87 ff., 92).

3. Denkmalschutz als Staatsaufgabe

- 11** Nach allen Gesetzen mit Ausnahme der Stadtstaaten ist **Denkmalschutz Staatsaufgabe**.¹² Soweit **Gemeinden** und andere kommunale Körperschaften einbezogen sind, handelt es sich um **Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises/Pflichtaufgaben** nach Weisung. **Denkmalpflege** fällt nach verschiedenen Gesetzen in den **eigenen Wirkungskreis der Gemeinden** (s. etwa BY Art. 83 Abs. 2 Verf., NI § 22 Abs. 1, NW § 22 Abs. 1).

III. Die Behörden

- 12** Die **Organisation und Gliederung** der hauptsächlich mit Denkmalschutz und Denkmalpflege befassten und nicht überall mit den gleichen Bezeichnungen versehenen Behörden ist aus der nachfolgenden Tabelle zu ersehen. Ihr liegen zum Teil unterschiedliche Vorstellungen zugrunde.

¹² BW § 3 Abs. 3, BY Art. 11 Abs. 5, BB §§ 3 Abs. 3, 16 Abs. 1, HE § 3 Abs. 2, MV § 1 Abs. 2, NI §§ 2, 19 Abs. 2, NW § 20 Abs. 2, RP § 24 Abs. 2 Nr. 3, SN § 3 Abs. 4, ST § 4 Abs. 3 S. 2, SH § 2 Abs. 1 S. 2, TH § 22 Abs. 3 S. 2.

Tabelle I: Übersicht über die Behörden und ihre Gliederung

Land	Denkmalschutzbehörden	Denkmalfachbehörden	Weitere Stellen	Denkmalrat
BW §§ 3, 4	oberste DSchB: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (§ 3 Abs. 1 Nr. 1) höhere DSchBen: Regierungspräsidien (§ 3 Abs. 1 Nr. 2) untere DSchBen: die unteren Bauaufsichtsbehörden (§ 3 Abs. 1 Nr. 3)	Landesarchiv als Landesoberbehörde für den DSch im Archivwesen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4) (Regierungspräsidium Stuttgart zur Beratung der Denkmalschutzbehörden in bestimmten Angelegenheiten, § 3 Abs. 2 S. 2)	–	Denkmalrat je bei den Regierungspräsidien (§ 4)
BY Art. 11–14	Oberste DSchB: Staatsministerium f. Bildung, Kultus und Wissenschaft (Art. 11 Abs. 3) Höhere DSchBen: Regierungen (Art. 11 Abs. 2) Untere DSchBen: KreisVerw-Ben und solche kreisangehörigen Gemeinden, denen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden übertragen sind oder werden (Art. 11 Abs. 1)	Landesamt für Denkmalpflege (Art. 12)	Heimatspfleger (Art. 13)	Landesdenkmalrat (Art. 14)
BE §§ 5–7	Oberste DSchB: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (§ 6 Abs. 1) untere DSchB: Bezirksämter (§ 6 Abs. 3) Stiftung Preussische Schlösser und Gärten BE-BB für ihr denkmalgeschütztes Stiftungsvermögen (§ 6 Abs. 4)	Denkmalfachbehörde, der obersten Denkmalschutzbehörde nachgeordnet (§ 6 Abs. 1)	–	Landesdenkmalrat (§ 7)
BB 16, 17, 18	oberste DSchB: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (§ 16 Abs. 3) untere DSchBen: Landkreise und kreisfreie Städte (§ 16 Abs. 1); für ihr denkmalgeschütztes Stiftungsvermögen Stiftung Preußische Schlösser und Gärten BE-BB (§ 16 Abs. 2)	Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum (§ 17)	Beauftragte f. DPfI (§ 18 Abs. 5)	Beirat f. DPfI bei der obersten, Beiräte bei den unteren DSchBen (§ 18, Abs. 1, 5)

Land	Denkmalschutzbehörden	Denkmalfachbehörden	Weitere Stellen	Denkmalrat
HB §§ 4–6	Obere DSchB: Senator für Kultur (§ 4 Abs. 2) DSchB f. d. Bereich d. Stadtgde. Bremen: Landesamt für Denkmalpflege; f. d. Bereich d. Stadtgde. Bremerhaven: Magistrat (§ 4 Abs. 1)	Landesamt für Denkmalpflege, Landesarchäologe (§ 5 Abs. 1)	–	Denkmalrat (§ 6)
HH §§ 3, 4 Durchf. Anordnung	Kulturbehörde, innerhalb dieser DSchAmt	Denkmalpfleger, Bodendenkmalpfleger (§ 3)	–	Denkmalrat (§ 4)
HE §§ 3–5	oberste DSchB: Minister für Bildung, Wissenschaft und Kunst (§ 3 Abs. 1) untere DSchBen: kreisfreie Städte (Gde-Vorstand), Landkreise (Kreis-ausschuss), kreis-angehörige Gden, denen die Bauaufsicht übertragen ist (Gde-Vorstand) (§ 3 Abs. 2)	Landesamt für Denkmalpflege (§ 4)	Ehrenamtl. Vertrauensleute (§ 3 Abs. 3)	Denkmalrat (§ 5) Beiräte bei den uDSchBen (§ 3 Abs. 3)
MV §§ 3, 4	oberste DSchBen: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (§ 3 Nr. 1) untere DSchBen: Landräte und (Ober-)Bürgermeister der kreisfreien und der großen kreisangehörigen Städte (§ 3 Nr. 2)	Landesamt für Kultur und Denkmalpflege (§ 4 Abs. 1)	–	–
NI §§ 19–22	oberste DSchB: Ministerium für Wissenschaft und Kultur (§ 19 Abs. 1 Satz 2) untere DSchBen: Gemeinden, denen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden obliegen, i. Ü. die Landkreise (§ 19 Abs. 1 S. 2)	Landesamt für Denkmalpflege (§ 21)	Beauftragte bei den unteren DSchBen (§ 22 Abs. 1)	Beratende Kommissionen (§ 22a)

Land	Denkmalschutzbehörden	Denkmalfachbehörden	Weitere Stellen	Denkmalrat
NW §§ 20–24	Oberste DB: Minister für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (§ 20 Abs. 1 Nr. 1) Obere DBen: Regierungspräsidenten f. d. kreisfreien Städte, i. Ü. die Oberkreisdirektoren als untere staatl. VerwBen (§ 20 Abs. 1 Nr. 2) Untere DBen: die Gemeinden (§ 20 Abs. 1 Nr. 3)	Landschaftsverbände durch Denkmalpflegeämter (§ 22 Abs. 2–4) Gemeinden u.d. Gde-Verbände (SelbstVerw-Aufgabe) (§ 22 Abs. 1) (§ 22 Abs. 2–4) (§ 22 Abs. 1) Eigenes BoDPfIAmt für die Stadt Köln (§ 22 Abs. 5)	Beauftragte f. DPfI bei d. Unteren DBen (§ 24)	Landesdenkmalrat (§ 23 Abs. 1) Ausschüsse bei den Unteren DBen (§ 23 Abs. 2)
RP §§ 24, 25a–28	oberste DSchB: Minister für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (§ 24 Abs. 2 Nr. 1) obere DSchB: Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (§ 24 Abs. 2 Nr. 2) untere DSchBen: Kreisverwaltungen und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte (§ 24 Abs. 2 Nr. 3)	Generaldirektion Kulturelles Erbe (§ 25 Abs. 3) Landesarchivverwaltung (§ 25a Abs. 1)	Ehrenamtliche Denkmalpfleger (untere DSchBen), DFB (§ 27), von der obersten DSchB anerkannte Denkmalpflegeorganisationen (§ 38)	Landesbeirat f. DPfI (§ 26)
SL §§ 4–6	Landesdenkmalbehörde: Ministerium für Bildung und Kultur (§ 3 Abs. 1) Landesarchiv für bedeutsame Archive	–	Ehrenamtliche Denkmalbeauftragte (§ 4)	Landesdenkmalrat (§ 5)
SN §§ 3, 6, 7	oberste DSchB: Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (§ 3 Abs. 1 Nr. 1) obere DSchBen die Landesdirektionen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2) untere DSchBen die Landkreise und Kreisfreien Städte (§ 3 Abs. 1 Nr. 3) sowie auf Antrag bestimmte Gemeinden mit überdurchschnittlich großem Bestand an Kulturdenkmälern (§ 3 Abs. 2)	Landesamt für Denkmalpflege und Landesamt für Archäologie (§ 3a)	Ehrenamtliche Beauftragte f. DPfI (§ 7)	Denkmalrat (§ 6)

Land	Denkmalschutzbehörden	Denkmalfachbehörden	Weitere Stellen	Denkmalrat
ST §§ 3–7	oberste Denkmalbehörde: Kultusministerium (§ 3) obere DSchB: Landesverwaltungsamt (§ 4 Abs. 2) untere DSchBen: Landkreise und kreisfreie Städte sowie Städte und Gemeinden, denen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden übertragen sind (§ 4 Abs. 3), auf Antrag Kirchenbauämter für Kirchen und andere kulturellen Zwecken dienende Bauten (§ 4 Abs. 4)	Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie (Landesmuseum für Vorgeschichte (§ 5 Abs. 1)	Ehrenamtliche Beauftragte (§ 6 Abs. 1) und ehrenamtliche Beauftragte f. d. archäologische Denkmalpflege (§ 6 Abs. 2); bestimmte Vereine und andere juristische Personen (§ 7 Abs. 1)	Denkmalrat (§ 6 Abs. 3)
SH §§ 2–4	oberste DSchB: Ministerium für Justiz, Kultur und Europa (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1) obere DSchBen: Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesamt (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2), für Lübeck der Bürgermeister (§ 2 Abs. 2 S. 2) untere DSchBen: Landräte und Bürgermeister für die Kreise und kreisfreien Städte (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 3)	–	Vertrauensleute für Kulturdenkmale (§ 3)	Denkmalrat (§ 4)
TH §§ 22, 24–26	oberste DSchB: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (§ 22 Abs. 1) obere DSchB: Landesverwaltungsamt (§ 22 Abs. 3) untere DSchBen: Oberbürgermeister i. d. kreisfreien Städten, Landräte i. d. Landkreisen; kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern und mit besonders hohem und wertvollem Denkmalbestand, wenn eine qualifizierte personelle Ausstattung langfristig gewährleistet ist (§ 22 Abs. 3)	Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie (§ 24 Abs. 1)	Ehrenamtliche Mitarbeiter (§ 26)	Denkmalrat (§ 25); Beiräte bei den Unteren DSchBen (§ 22 Abs. 4)

IV. Denkmalschutzbehörden: Denkmalfachbehörden. Aufgaben. Zuständigkeiten

1. Denkmalschutzbehörden

Die **Denkmalschutzbehörden** sind für Genehmigungen, Anordnungen und Maßnahmen zuständig. Sie müssen gesetzlich bestimmt sein, sind aber nicht in allen Gesetzen genannt. Im Hinblick auf den bei Regierungsneubildungen immer weniger seltenen Wechsel der Zuständigkeit auf der obersten Ebene sind in acht Gesetzen (BY Art. 11 Abs. 3, BE § 6 Abs. 2, BB § 16 Abs. 3, HH §§ 3, 4, NW § 20 Abs. 1, RP § 24 Abs. 2, ST § 3, TH § 22 Abs. 1) nur noch „die zuständigen Behörden“ (deren Namen auch gelegentlich wechseln), in NI (§ 19 Abs. 1) das Fachministerium, die obersten Denkmalschutzbehörden. Konkrete Angaben über das jeweils zuständige Ministerium finden sich in der Geschäftsverteilung der einzelnen Landesregierungen oder in einem Amtlichen Anzeiger. S. im Einzelnen die Tabelle RN 12. 13

Je nach dem allgemeinen Verwaltungsaufbau eines Landes sind die Denkmalschutzbehörden drei- oder zweistufig gegliedert. In BB, HE, MV, NI und in den Stadtstaaten gibt es keine oberen Denkmalschutzbehörden. In SL, dem kleinsten Flächenland Deutschlands, besteht eine einzige Landesdenkmalbehörde (§ 3). In HB ist das Denkmalamt zuständige Denkmalschutzbehörde für die Stadt Bremen; in SH sind die Denkmalfachbehörden obere Denkmalschutzbehörden.

Die Denkmalschutzbehörden entscheiden nur in den Verfahren nach den Denkmalschutzgesetzen. Fast alle Denkmalschutzgesetze sehen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für Bürger und Behörden vor, dass in allen Fällen, in denen Vorhaben baugenehmigungspflichtig sind, anstelle der Denkmalschutzbehörden die Bauaufsichtsbehörden, deren Gliederung der der Denkmalschutzbehörden entspricht, zu entscheiden haben, wenn von der Entscheidung Denkmäler betroffen werden.¹³ Entsprechendes gilt in Verfahren nach anderen Gesetzen, die Auswirkungen auf Denkmäler haben. In Planfeststellungsverfahren liegt die Entscheidungszuständigkeit in der Hand einer einzigen Behörde. 14

Die **sachliche Zuständigkeit der Denkmalschutzbehörden** ist in den Gesetzen geregelt. Danach sind regelmäßig die unteren Denkmalschutzbehörden für die Angelegenheiten des Denkmalschutzes zuständig. Ausnahmen bestehen in verschiedenen Ländern für Baudenkmäler im Eigentum des Bundes, des Landes, der Bezirke, der Landkreise und z. T. sogar der Gemeinden. In Fällen dieser Art geht die Zuständigkeit jeweils auf die höhere/obere Denkmalschutzbehörde über – unter Gleichheitsgesichtspunkten (Art. 3 GG) nicht unbedenklich. Sonderregelungen bestehen für die Stadt Lübeck (§ 2 Abs. 2 S. 2), die Stadt Köln (Denkmalfachbehörde für Bodendenkmäler in ihrem Gebiet (§ 22 Abs. 5) und die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten in BE und BB (untere DSchB für ihr denkmalgeschütztes Vermögen). 15

Die **örtliche Zuständigkeit der Denkmalschutzbehörden** ergibt sich aus den jeweils anzuwendenden Verwaltungsverfahrensgesetzen, soweit die Denkmalschutzgesetze keine Regelung enthalten. Allgemein gilt der Grundsatz der beleghenen Sache. Für die beim Auffinden von Bodendenkmälern für die Entgegennahme der vorgeschriebenen Anzeigen zuständigen Behörden s. RN 248.

2. Denkmalfachbehörden

Maßnahmen, die sich auf Denkmäler auswirken, und Entscheidungen in Denkmalfragen setzen regelmäßig ein hohes Maß an Sachkunde voraus, die bei den 16

¹³ BW § 7 Abs. 2, BY Art. 6 Abs. 3, BE § 12 Abs. 3, BB § 20 Abs. 1, HB § 10 Abs. 6, HE § 7 Abs. 3, MV § 7 Abs. 3, NI § 10 Abs. 4, NW § 9 Abs. 3 S. 1 (s. aber Abs. 3 S. 3), SL § 8 Abs. 8, SN § 12 Abs. 3, ST § 14 Abs. 8, TH § 12 Abs. 3.

Verwaltungsbehörden und erst recht beim „aufgeschlossenen Durchschnittsbe- trachter“ nicht als gegeben angenommen werden kann. In fast allen Ländern bestehen daher mit Fachleuten – vor allem Kunsthistorikern, Archäologen, Architek- ten, Ingenieuren, Restauratoren – ausgestattete Behörden (**Denkmalfach- behörden**), die die fachlichen Aspekte der Denkmalerhaltung zu vertreten ha- ben.¹⁴ In einigen Ländern gibt es selbständige Archäologische Landesämter.¹⁵

- 16a a) Zuständigkeiten.** Die **Zuständigkeit der Denkmalfachbehörde** erstreckt sich regelmäßig auf das ganze Land, in NW auf das Gebiet des jeweiligen Land- schäftsverbands (§ 22 Abs. 2).

In BW hat das Regierungspräsidium Stuttgart (allgemeine Verwaltungsbe- hörde, höhere Denkmalschutzbehörde) die Denkmalschutzbehörden in allen fachlichen Angelegenheiten von landesweiter Bedeutung zu unterstützen (§ 3 Abs. 2). Es hat aber nicht wie die Denkmalämter der anderen Länder die fachli- chen Aspekte in jedem Einzelfall zu vertreten. Die Beurteilung der Fachfragen bleibt in BW also häufig den unteren Denkmalschutzbehörden überlassen, die mit den unteren Bauaufsichtsbehörden identisch sind und nach deren fachlicher Kompetenz (für Fragen der Kunst- und Architektur(-geschichte), der Konser- vierung und Restaurierung, der Archäologie usw. gefragt werden darf.

- 17 b) Aufgaben.** Vor und bei Restaurierungen beraten die Denkmalfachbehörden die Eigentümer über Umfang und Art und Weise der vorzunehmenden (oder zu unterlassenden) Arbeiten an Denkmälern. Allgemein wirken die Denkmalfachbehörden durch **Beratung** von Privatpersonen und von staatlichen und kommunalen Stellen durch Anregung zur Einleitung von Verfahren, durch Stel- lungnahmen und Gutachten.

Die **praktisch wichtigste Aufgabe** der Denkmalfachbehörden ist die **Mitwir- kung am Vollzug der Denkmalschutzgesetze und der Bauordnungen** und in Verfahren nach anderen Gesetzen, die Auswirkungen auf Denkmäler haben können. Die Mitwirkung der Denkmalfachbehörde als **Träger öffentlicher Be- lange** – in Ländern, in denen diese segensreiche Einrichtung abgeschafft wurde, als Behörde, ohne deren Stellungnahme eine sachgerechte Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens nicht möglich ist – ist unverzicht- bar.

In den Verfahren haben die Denkmalfachbehörden jeweils die Belange der Denkmalerhaltung deutlich zu artikulieren und dabei Wesentliches und Unwe- sentliches voneinander zu trennen. Grundsätzlich ist es nicht Aufgabe der Denkmalfachbehörden, Kompromissangebote abzugeben. Sie haben vielmehr (nur) die von ihnen wahrzunehmenden Belange zu vertreten und sich für die Denkmalerhaltung so einzusetzen, wie es die Gesetze verlangen. Erst die ent- scheidenden (Denkmalschutz- oder sonstigen) Behörden haben die verschie- denen Belange gegen- und untereinander abzuwägen und dabei falls erforderlich auch Kompromisse zu finden. Die Denkmalfachbehörden haben auch nicht die Aufgabe, den Entscheidungsträgern unangenehme Entscheidungen abzuneh- men oder durch nicht genügend denkmalfreundliche Stellungnahmen, auf die später Bezug genommen werden kann, anderen Denkmälern über den Einzel- fall hinaus zu schaden.

- 18** Zu den Aufgaben der Denkmalfachbehörden gehören weiter insbesondere die **Erfassung und Erforschung der Denkmäler**, dazu in zwölf Ländern¹⁶ die Erstel- lung eines zentralen **Denkmalverzeichnisses**. In den übrigen Ländern gibt es

14 BY Art. 12, BE § 5, BB § 17, HB § 5, HH § 3, HE § 4, MV § 4, NI § 21, NW § 22, RP § 25 (SL § 3), SN § 3 Abs. 3, ST § 5, SH § 2 Abs. 5, TH § 24. In NW sind die Denkmalpflegeämter den Landschaftsverbänden eingegliedert.

15 HB § 5 Abs. 1, HH § 3, SN § 3a, SH § 2 Abs. 2 Nr. 2.

16 BY, BE, BB, HB, HH, HE, NI, SL, SN, ST, SH, ZH.