

Strobl/Sieche/Kemper/Rothemund

# **Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg**

**Kommentar und  
Vorschriftensammlung**

4., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**

**Kohlhammer**



# Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg

Kommentar und Vorschriftensammlung

von

**Heinz Strobl**  
Leitender Ministerialrat a. D.

**Dr. Heinz Sieche**  
Leitender Ministerialrat a. D.

**Dr. Till Kemper M.A.**  
Rechtsanwalt

**Peter Rothemund**  
Ministerialrat a. D.

4., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

4. Auflage 2019

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-033630-8

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-033631-5

epub: ISBN 978-3-17-033632-2

mobi: ISBN 978-3-17-033633-9

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

# Vorwort

Acht Jahre nach der 3. Auflage dieses Kommentars konnte die Überarbeitung mit Blick auf die Entwicklung der Rechtsprechung und die Änderung des Denkmalschutzgesetzes durch das Gesetz vom 9.12.2014 nicht länger aufgeschoben werden.

Die schon seit längerem in der juristischen Fachliteratur erörterte Frage eines Drittschutzes des Denkmaleigentümers gegen beeinträchtigende Vorhaben in der Nähe seines Baudenkmals ist durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.4.2009 positiv entschieden worden. Der Denkmaleigentümer hat mit Rücksicht auf seine denkmalschutzrechtliche Pflichtenstellung ein auf Artikel 14 GG beruhendes Abwehrrecht gegen Vorhaben in der Umgebung seines Baudenkmals, wenn das Vorhaben die Denkmalwürdigkeit seines Anwesens möglicherweise erheblich beeinträchtigt. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte in den Ländern hat die Rechtsauslegung des Bundesverwaltungsgerichts inzwischen übernommen.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes vom 9.12.2014 wurde die im Zuge der Verwaltungsstrukturreform von 2004/05 entstandene Zersplitterung der denkmalfachlichen Zuständigkeiten wieder rückgängig gemacht. Die zuvor beim aufgelösten Landesdenkmalamt zusammengefassten Zuständigkeiten waren durch das Verwaltungsstrukturreformgesetz von 2004 auf die vier Regierungspräsidien verlagert worden. Das Änderungsgesetz vom 9.12.2014 hat die denkmalfachlichen Zuständigkeiten wieder beim Landesamt für Denkmalpflege zusammengefasst und die Aufgaben des Landesamts im Denkmalschutzgesetz verankert. Das Landesamt ist jedoch weiterhin eine Abteilung im Regierungspräsidium Stuttgart und keine selbstständige Behörde.

Weiterer wesentlicher Inhalt des Änderungsgesetzes vom 9.12.2014 sind die Bildung eines landesweit zuständigen Denkmalrates bei der obersten Denkmalschutzbehörde und die Anpassung der Bußgeldvorschriften.

Für die Bearbeitung der 4. Auflage konnten Herr Rechtsanwalt Dr. Till Kemper M.A. und Herr Ministerialrat a.D. Peter Rothemund als weitere Autoren gewonnen werden. Beide neuen Autoren haben reiche berufliche Kenntnisse im Denkmalschutzrecht. Herr Dr. Kemper, der auch Mittelalterarchäologie studiert hat, ist Lehrbeauftragter der Universität Tübingen für Kulturgüter- und Denkmalschutzrecht. Herr Ministerialrat a.D. Rothemund war bis zu seinem Ruhestand 2017 Leiter des für Denkmalschutz zuständigen Referats im Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg. Mit dem Kommentar wollen die Autoren das Verständnis der Eigentümer und der Gesellschaft für die Erhaltung des in den Kulturdenkmälern liegenden kulturellen Erbes bestärken.

Stuttgart, im Juni 2018

Die Verfasser



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Bearbeiterverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XII
Literaturverzeichnis	XVII
<b>Teil I: Einleitung</b>	<b>1</b>
1. Die Entwicklung des Denkmalschutzrechts in Baden-Württemberg.	1
2. Denkmalschutzrecht und Bauordnungsrecht	4
3. Denkmalschutzrecht und Bauplanungsrecht	9
4. Denkmalschutzrecht bei Anlagen der Deutschen Bahn AG	21
5. Steuerliche Vorteile für Eigentümer von Kulturdenkmälern.	25
6. Schutz von Kulturgut gegen Ausfuhr und illegalen Handel	30
7. Kulturgutschutz bei bewaffneten Konflikten	34
8. Denkmalschutz-Übereinkommen des Europarates zum Schutz des archäologischen und des architektonischen Erbes und Welterbekonvention der UNESCO	36
<b>Teil II: Text Denkmalschutzgesetz</b>	<b>43</b>
Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz – DSchG)	45
1. Abschnitt Denkmalschutz und Denkmalpflege.	46
2. Abschnitt Gegenstand und Organisation des Denkmalschutzes	46
3. Abschnitt Allgemeine Schutzvorschriften	48
4. Abschnitt Zusätzlicher Schutz für eingetragene Kulturdenkmale.	50
5. Abschnitt Gesamtanlagen.	52
6. Abschnitt Fund von Kulturdenkmälern	53
7. Abschnitt Entschädigung	54
8. Abschnitt Förmliche Enteignung	54
9. Abschnitt Ordnungswidrigkeiten und Schlussbestimmungen	54
<b>Teil III: Kommentar Denkmalschutzgesetz</b>	<b>57</b>
1. Abschnitt Denkmalschutz und Denkmalpflege.	59
2. Abschnitt Gegenstand und Organisation des Denkmalschutzes	71
3. Abschnitt Allgemeine Schutzvorschriften	162
4. Abschnitt Zusätzlicher Schutz für eingetragene Kulturdenkmale.	278
5. Abschnitt Gesamtanlagen.	322
6. Abschnitt Fund von Kulturdenkmälern	338
7. Abschnitt Entschädigung	376
8. Abschnitt Förmliche Enteignung	391
9. Abschnitt Ordnungswidrigkeiten und Schlussbestimmungen	401



## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil IV: Anhang</b> . . . . .	417
1. Landesrechtliche Vorschriften . . . . .	419
Anhang 1.1: Verfassung des Landes Baden-Württemberg . . . . .	419
Anhang 1.2: Verordnung des Kultusministeriums über die Entschädigung und den Reisekostenersatz für die Beauftragten der Denkmalschutzbehörden (Denkmalschutz-Reisekosten-Verordnung) . . . . .	419
Anhang 1.3: Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums für das Verfahren zum Vollzug des Denkmalschutzgesetzes für Baden-Württemberg (VwV Vollzug DSchG) . . . . .	420
Anhang 1.4: Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums für die Erfassung von Kulturdenkmälern in einer Liste (VwV-Kulturdenkmalliste) . . . . .	424
Anhang 1.5: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft für die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmälern (VwV-Denkmalförderung) . . . . .	428
Anhang 1.6: Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Führung des Denkmalsbuchs (Denkmalsbuch-Richtlinien) . . . . .	433
Anhang 1.7: Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Erhaltung von Gemeindegrenzsteinen . . . . .	436
Anhang 1.8: Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die ehrenamtlichen Beauftragten für Denkmalpflege (VwV Beauftragte für Denkmalpflege) . . . . .	437
Anhang 1.9: Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums und des Finanzministeriums für die Erteilung von Bescheinigungen nach den §§ 7i, 10f und 11b Einkommensteuergesetz (Bescheinigungsrichtlinien – Denkmalschutz) . . . . .	440
Anhang 1.10: Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums und des Finanzministeriums für die Erteilung von Bescheinigungen nach § 10g Einkommensteuergesetz (EStG)(Bescheinigungsrichtlinien – § 10g EStG) . . . . .	454
Anhang 1.11: Satzung der Denkmalstiftung Baden-Württemberg . . . . .	461
Anhang 1.12: Richtlinien für die Vergabe und satzungsgemäße Verwendung der Zuwendungen der Denkmalstiftung Baden-Württemberg . . . . .	461
Anhang 1.13: Organisation der Denkmalschutzverwaltung in Baden-Württemberg . . . . .	461
Anhang 1.14: Hinweise des Wirtschaftsministeriums zur Bekämpfung von Raubgrabungen . . . . .	461
Anhang 1.15: Musterverordnung zur Ausweisung von Grabungsschutzgebieten . . . . .	463

## Inhaltsverzeichnis

Anhang 1.16:	Handreichung der Landesdenkmalpflege Baden-Württemberg für die Beratung von Investoren und den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen zur Durchführung von Rettungsgrabungen . . . . .	465
Anhang 1.17:	Geschäftsordnung für den Denkmalrat des Landes Baden-Württemberg . . . . .	469
Anhang 1.18:	Handreichung zur Prüfung der Zumutbarkeit nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 DSchG bei Abbruchanträgen (Wirtschaftlichkeitsberechnung) . . . . .	471
2.	Bundesrechtliche Vorschriften und internationale Konventionen . .	480
Anh. 2.1/2.2	Gesetz zum Schutz von Kulturgut (Kulturgutschutzgesetz – KGSG) . . . . .	480
Anhang 2.3:	Gesetz zu der Konvention vom 14.5.1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (KultgSchKonvG) . . . . .	480
Anhang 2.4:	Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (Haager Konvention) . . . . .	480
Anhang 2.5:	Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Welterbekonvention) . . . . .	481
Anhang 2.6:	Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (Konvention von Malta) . . . . .	481
Anhang 2.7:	Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa (Konvention von Granada) . . . . .	481
3.	Denkmalfachliche Texte . . . . .	482
Anhang 3.1:	Charta von Venedig . . . . .	482
Anhang 3.2:	Charta von Lausanne . . . . .	482
Anhang 3.3:	Zur Verwendung neu entwickelter Ersatzstoffe bei der Instandsetzung von Baudenkmalern. . . . .	482
4.	Rechtsprechung zum Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg . . . . .	483
Anhang 4.1:	Rechtsprechungsübersicht VGH Baden-Württemberg . . .	483
Anhang 4.2:	Rechtsprechungsübersicht Bundesgerichtshof und Bundesverfassungsgericht zum DSchG für Baden-Württemberg . . . . .	491
Stichwortverzeichnis	. . . . .	493



# Bearbeiterverzeichnis

Es haben erläutert:

Teil I:	Nummern 2 und 4	
Teil III:	§§ 1, 2, 5, 19, 24, 25 und 26	Strobl
Teil I:	Nummer 1	
Teil III:	§§ 9 bis 18, 23 und 27 bis 29	Dr. Sieche
Teil I:	Nummern 3 und 5 bis 8	
Teil III:	§§ 6 bis 8 und 20 bis 22	Dr. Kemper
Teil III:	§§ 3 bis 4	Rothemund

# Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
a. F.	alte(r) Fassung
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
Alt.	Alternative
amtl. Begr.	amtliche Begründung zum Denkmalschutzgesetz vom 25.5.1971, Landtags-Drucksache V/2808
amtl. Begr. zum Gesetz zur Änderung des DSchG	amtliche Begründung zum Gesetz zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes vom 18.7.1983, Landtags-Drucksache 8/3966
Anh.	Anhang
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
B.	Beschluss
badDSchG	badisches Denkmalschutzgesetz vom 12.7.1949 (GVBl. S. 303)
badLBO	badische Landesbauordnung vom 1.9.1907 (GVBl. S. 385)
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
bayDSchG	bayerisches Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVbl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Z)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauG	Bundesbaugesetz
bbgDSchG	Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale und Boddendenkmale im Land Brandenburg
BbG	Bundesbahngesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
Bem.	Bemerkung
BewG	Bewertungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen, amtliche Sammlung
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, amtliche Sammlung
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
blnDSchG	Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
bremDSchG	bremisches Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler

## Abkürzungsverzeichnis

BRS	Baurechtssammlung
bspw.	beispielsweise
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, amtliche Sammlung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, amtliche Sammlung
bwDSchG	baden-württembergisches Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale
BWGZ	Die Gemeinde (Baden-Württembergische Gemeindezeitung)
bwNatSchG	baden-württembergisches Naturschutzgesetz
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (Z)
bzw.	beziehungsweise
Ders.	Derselbe
d. h.	das heißt
Dies.	Dieselben
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
DKD	Deutsche Kunst und Denkmalpflege, Wissenschaftliche Zeitschrift der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland, jetzt: Die Denkmalpflege
DNK	Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Z)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Z)
DPfBW	Denkmalpflege in Baden-Württemberg, Nachrichtenblatt der Landesdenkmalpflege (Z)
DS	Drucksache
DSI	Denkmalschutzinformationen (herausgegeben vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz)
DSchB	Denkmalschutzbehörde
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Z)
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechts-Konvention
ErbbauVO	Verordnung über das Erbbaurecht
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
Erl.	Erläuterung
ESTDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EstG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EU	Europäische Union
EzD	Eberl/Kapteina/Kleeberg/Martin, Entscheidungen zum Denkmalrecht
EZuVO	Verordnung der Landesregierung und des Verkehrsministeriums über Zuständigkeiten im Eisenbahnwesen (Eisenbahnzuständigkeitsverordnung)
f.	folgende (Seite)

## Abkürzungsverzeichnis

ff.	folgende (Seiten)
FN	Fußnote
FR	Finanz-Rundschau (Z)
G.	Gesetz
GABL.	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GBL.	Gesetzblatt
GBO	Grundbuchordnung
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Geschäftsordnung
GrStG	Grundsteuergesetz
GuG	Grundstücksmarkt und Grundstücksbewertung (Z)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Haager Konvention	Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten
hambDSchG	hamburgisches Denkmalschutzgesetz
hessDSchG	hessisches Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmäler
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HK	Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (Haager Konvention)
h. M.	herrschende Meinung
HS.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. H.	im Hinblick
insbes.	insbesondere
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung (Z)
KGSG	Gesetz zum Schutz von Kulturgut
KMK	Kultusministerkonferenz
KMSchlH	Minister für Kultus, Bildung und Sport Schleswig-Holstein
KommPBW	Kommunalpraxis Baden-Württemberg (Z)
KultgSchG	Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutschutzgesetz)
KultGüRückG	Kulturgüterrückgabegesetz
LAD	Landesamt für Denkmalpflege
LArchG	Landesarchivgesetz
LBesG	Landesbesoldungsgesetz
LBG	Landesbeamtengesetz
LBO	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
LBOVVO	Verfahrensverordnung zur Landesbauordnung
LEntG	Landesenteignungsgesetz
LIFG	Landesinformationsfreiheitsgesetz

## Abkürzungsverzeichnis

LG	Landgericht
LGebG	Landesgebührengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg
LKatSfG	Landeskatastrophenschutzgesetz
LKrO	Landkreisordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Z)
LOWiG	Landesordnungswidrigkeitengesetz
LRKG	Landesreisekostengesetz
LS	Leitsatz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
MABL.	Ministerialamtsblatt
mvDSchG	Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	Naturschutzgesetz
ndsDSchG	Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz
NdsVBl.	Verwaltungsblätter für Niedersachsen (Z)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Z)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Z)
n.v.	nicht veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Z)
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht (Z)
nwDSchG	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Z)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG NW	Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PolG	Polizeigesetz
Prot. Bd.	Protokolle Band
RegBl.	Regierungsblatt
RN.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz i. d. F. vom 22.12.2008 (BGBl. I 2986)
rpDschPflG	rheinland-pfälzisches Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler
rpDSchG	rheinland-pfälzisches Denkmalschutzgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
Rz.	Randziffer
s.	siehe
S.	Seite
s. a.	siehe auch
saarlDSchG	Gesetz Nr. 1067 zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmä- ler im Saarland



## Abkürzungsverzeichnis

sächsDSchG	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Z)
saDSchG	Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
shDSchG	schleswig-holsteinisches Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale
s. o.	siehe oben
sog.	so genannte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
thDSchG	Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmale im Land Thüringen
U.	Urteil
u. a.	unter anderem
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Z)
usw.	und so weiter
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Z)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau (Z)
VRG	Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 1.7.2004 (GBl. S. 469)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Z)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwRR-N	Verwaltungs-Rechtsprechungsreport Niedersachsen, Beilage zur Kommunalpraxis Niedersachsen
WM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht (Z)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Z	Zeitschrift
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
z. T.	zum Teil

# Literaturverzeichnis

(ohne Veröffentlichungen in Zeitschriften und Periodika)

- Braun, Klaus*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984  
*Braun, Klaus/von Rotberg, Konrad*, Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, 1977  
*Bräuning, Andrea*, Bausteine Archäologischer Stadtkataster, Archäologische Informationen aus Baden-Württemberg, Heft 42, 2000  
*Brügelmann, Hermann (Begr.)*, Baugesetzbuch, Kommentar (Loseblattausgabe)  
*Büllow, Wolfgang*, Rechtsfragen flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes, 1986  
*Debio, Georg/Riegl, Alois*, Konservieren, nicht restaurieren, Streitschriften zur Denkmalpflege um 1900, mit einem Kommentar von Marion Wohlleben und einem Nachwort von Georg Mörsch, 1998  
*Demharter, Johann*, Grundbuchordnung, Kommentar, 30. Auflage, 2016  
*Dörge, Hans*, Das Recht der Denkmalpflege in Baden-Württemberg, Kommentar, 1971  
*Drews, Bill/Wacke, Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang*, Gefahrenabwehr, Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 9. Auflage, 1986  
*Eberl, Wolfgang/Kapteina, Gerd-Ulrich/Kleeberg, Rudolf/Martin, Dieter*, Entscheidungen zum Denkmalrecht (EzD), 2000 (Loseblattausgabe)  
*Engelken, Klaas*, Ergänzungsband zu Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1997  
*Eberl, Wolfgang/Martin, Dieter/Greipl, Johannes*, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 6. Auflage, 2007  
*Erbguth, Wilfried/Paßlick, Hermann/Püchel, Gerald*, Denkmalschutzgesetze der Länder, 1984 (Loseblattausgabe)  
*Ericksen, Hans-Uwe* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2006  
*Eyermann, Erich/Geiger, Harald*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 12. Auflage, 2006  
*Fechner, Frank*, Rechtlicher Schutz archäologischen Kulturguts, 1991  
*Feuchte, Paul*, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1987  
*Finger, Hans-Joachim*, Kommentar zum Allgemeinen Eisenbahngesetz und Bundesbahngesetz, 1982  
*Fischer zu Cramburg, Ralf*, Das Schatzregal, 2001  
*Gebeßler, August*, Denkmalpflege durch die Landkreise, in: Kultur im Landkreis, Schriftenreihe des Landkreistages Baden-Württemberg, Band 5, 1984  
*Gebeßler, August/Eberl, Wolfgang* (Hrsg.), Schutz und Pflege von Baudenkmälern in der Bundesrepublik Deutschland, 1980  
*Gornig, Gilbert H./Horn, Hans-Detlef/Murswick, Dietrich* (Hrsg.), Kulturgüterschutz – internationale und nationale Aspekte –, staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Band 24, 2006  
*Hammer, Felix*, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland, 1995  
*Haug, Volker M.* (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018  
*Heckel, Martin*, Staat Kirche Kunst, Rechtsfragen kirchlicher Kulturdenkmäler, 1968  
*Herter, Dieter*, Denkmalpflege, in: Das Land Baden-Württemberg, Amtliche Beschreibung nach Kreisen und Gemeinden, Band I, 1974  
*Hönes, Ernst-Rainer*, Denkmalrecht Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2. Auflage, 1995  
*Ders.*, Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz, Darstellung, 2005  
*Hollerbach, Alexander*, Kunst und Denkmalpflege, in: Handbuch des katholischen Kirchenrechts, 2. Auflage, 1999

## Literaturverzeichnis

- Horn, Heinz Günther* (Hrsg.), Archäologie und Recht, 2. Auflage, 1993
- Hubel, Achim*, Denkmalpflege, Geschichte, Themen, Aufgaben, 2006
- Innenministerium Baden-Württemberg* (Hrsg.), Denkmalpflege in den 90er Jahren, Konzeptionen für die Denkmalpflege in Baden-Württemberg, 1990
- Kleeberg, Rudolf/Eberl, Wolfgang*, Kulturgüter in Privatbesitz, Handbuch für das Denkmal- und Steuerrecht, 2. Auflage, 2001
- Körner, Raimund*, Denkmalschutz und Eigentumsschutz, 1992
- Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 18. Auflage, 2017
- Kopp, Ferdinand O./Schenke, Wolf-Rüdiger*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 23. Auflage, 2017
- Kremer, Bernd Mathias*, Denkmalschutz und Denkmalpflege im Bereich der Kirchen, in: Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Band, 2. Auflage, 1995
- Krohn, Günter/Löwisch, Gottfried*, Eigentumsgarantie, Enteignung, Entschädigung, 3. Auflage, 1984
- Kummer, Michael*, Denkmalschutzrecht als gestaltendes Baurecht, 1981
- Kunze, Richard/Bronner, Otto/Katz, Alfred*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, 4. Auflage (Loseblattausgabe)
- Kühl, Kristian/Heger, Martin/Dreher, Eduard/Lackner, Karl*, Strafgesetzbuch, Kommentar, 28. Auflage, 2014
- Maier, Wolfgang/Gloser, Kurt*, Denkmalschutz in Baden-Württemberg, Darstellung, 2. Auflage, 2000
- Martin, Dieter/Krautzberger, Michael*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2. Auflage, 2006
- Martin, Dieter/Schneider, Andreas/Wecker, Lucia/Bregger, Hans Martin*, Sächsisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 1999
- Martin, Dieter/Viebrock, Jan/Bielfeldt, Carsten*, Denkmalschutz, Denkmalpflege, Bodendenkmalpflege (Loseblattausgabe)
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter*, Grundgesetz, Kommentar, 81. Auflage, 2017 (Loseblattausgabe)
- Meikel, Georg*, Grundbuchordnung, Kommentar, 11. Auflage, 2015
- Melchinger, Hans Jörg*, Die Eigentumsdogmatik des Grundgesetzes und das Recht des Denkmalschutzes, 1994
- Memmesheimer, Paul Artur/Upmeyer, Dieter/Schönstein, Horst Dieter*, Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage, 1989
- Meyer-Goßner, Lutz*, Strafprozessordnung, Kommentar, 60. Auflage, 2017
- Moench, Christoph/Schmidt, Thomas*, Die Freiheit der Baugestaltung, 1989
- Mörsch, Georg/Strobel, Richard* (Hrsg.), Die Denkmalpflege als Plage und Frage, Festgabe für August Gebeßler, 1989
- Müller, Gerhard/Beck, Erwin/Bühler, Kurt*, Das Beamtenrecht in Baden-Württemberg, Kommentar (Loseblattausgabe)
- Odendahl, Kerstin*, Kulturgüterschutz, 2005
- Palandt*, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 77. Auflage, 2017
- Parodi, Silvana*, Eigentumsbindung und Enteignung im Natur- und Denkmalschutz, 1984
- Petzet, Michael/Mader, Gert*, Praktische Denkmalpflege, 2. Auflage, 1995
- Pfeifer, Gerd*, Kommentar zur Strafprozessordnung, 5. Auflage, 2005
- Reiff, Hermann/Wöhrle, Günter/Wolf, Heinz/Stephan, Ulrich/Deger, Johannes*, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, 7. Auflage, 2014
- Rosenberg, Leo/Schwab, Karl Heinz/Gottwald, Peter*, Zivilprozessrecht, 17. Auflage, 2010
- Rothe, Karl-Heinz*, Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 1981

## Literaturverzeichnis

- Sauter, Helmut*, Landesbauordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, 3. Auflage, 2009 (Loseblattausgabe)
- von Schalburg, Robert/Kleeberg, Rudolf*, Die steuerliche Behandlung von Kulturgütern, Schriften des Betriebsberaters, Heft 42, 2. Auflage, 1976, mit Nachtrag 1982
- Schmittat, Karl-Oskar*, Denkmalschutz und gemeindliche Selbstverwaltung, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 545, 1988
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst*, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 29. Auflage, 2014
- Soergel, Hans-Theodor*, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 12. Auflage, 1988 und 13. Auflage, 2002
- Spreng, Rudolf/Birn, Willi/Feuchte, Paul*, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1954
- Staudinger*, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 13. Auflage 2014/2015
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz J./Sachs, Michael*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 7. Auflage, 2008
- Stich, Rudolf/Burbenne, Wolfgang* (Hrsg.), Denkmalrecht der Länder und des Bundes (Loseblattausgabe)
- Strobel, Richard/Buch, Felicitas*, Ortsanalyse, Arbeitsheft 1 des Landesdenkmalamts Baden-Württemberg, 1986
- Stier, Bernhard*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Auflage, 2005
- Treder, Lutz/Rohr, Wolfgang*, Prüfungsschemata Verwaltungsrecht, 4. Auflage, 2006
- Trieb, Michael/Schmidt, Alexander/Paetow, Stefan/Buch, Felicitas/Strobel, Richard*, Erhaltung und Gestaltung des Ortsbildes, Veröffentlichung Nr. 161 der Forschungsgemeinschaft Bauen und Wohnen, Stuttgart, 1985
- Viebrock, Jan Nikolaus*, Hessisches Denkmalschutzrecht, Kommentar, 3. Auflage, 2007
- Watzke, Hans-Georg*, Denkmalschutz- und Stadtplanungsrecht, Schriftenreihe des Difu, 1976
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf*, Verwaltungsrecht Band 1, 12. Auflage, 2007
- Dies.*, Verwaltungsrecht Band 2, 6. Auflage, 2000
- Dies.*, Verwaltungsrecht Band 3, 5. Auflage, 2004
- Ziekow, Jan* (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Fachplanungs-, Raumordnungs- und Naturschutzrechts, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 182, 2006; Band 192, 2007



# Teil I: Einleitung

## 1. Die Entwicklung des Denkmalschutzrechts in Baden-Württemberg

a) Die Bemühungen, ein selbstständiges Denkmalschutzrecht zu schaffen und nach dem Vorbild anderer Staaten, z. B. Frankreichs, zu kodifizieren, gehen auch im deutschen Südwesten schon bis in das 19. Jahrhundert zurück. Gleichwohl gab es in den früheren Ländern Baden, Württemberg und Hohenzollern zunächst nur unzureichende Einzelregelungen zum Schutz der Baudenkmale und der beweglichen Kunstdenkmale; für die Bodendenkmalpflege gab es Regelungen lediglich in Hohenzollern im Preußischen Ausgrabungsgesetz. 1

Nach dem 2. Weltkrieg erließ das damalige Land Baden im Jahr 1949 ein umfassendes Denkmalschutzgesetz (Badisches Denkmalschutzgesetz vom 12.7.1949, GVBl. S. 303), das für andere Bundesländer und auch für das spätere baden-württembergische Gesetz beispielgebend geworden ist. Näheres dazu findet man bei Dörge S. 29; Hammer S. 301, 304 f.; Stopfel, DPflBW 2001, 20 ff. sowie amtl. Begr. S. 17 f.

Der Schritt zur Institutionalisierung einer Denkmalpflege ohne denkmalschutzrechtliche Anordnungsbefugnisse (zum Begriff s. RN. 3 zu § 1) gelang wesentlich früher. So wurden im Großherzogtum Baden im Jahr 1853 der Architekt und Hofmaler August von Bayer zum Konservator der Kunstdenkmale und im Königreich Württemberg im Jahr 1857 der Ulmer Professor Konrad Dietrich Haßler zum Konservator für die Denkmale der Kunst und des Altertums eingesetzt. Ihre Hauptaufgabe bestand im Wesentlichen zunächst darin, Kenntnisse über Kulturdenkmale zu sammeln, Verzeichnisse über sie anzulegen und auf ihre Erhaltung hinzuwirken. Damit wurde im Südwesten Deutschlands die staatliche Denkmalpflege begründet. Zur Geschichte der Denkmalpflege in Baden-Württemberg siehe im Einzelnen Planck, Osteneck, Clostermann, Biel, DpflBW 2003, 13, 19, 26, 29; Planck, DpflBW 2008, 1 f.; Stopfel, DpflBW 2003, 202 ff. und 297 ff.; Goer, DPflBW 2009, 75; Krause, DPflBW 2009, 82; zur Geschichte der Denkmalpflege in Deutschland und zur Entwicklung ihrer Theorien und Begriffswandlungen siehe ausführlich Hubel S. 13 ff.; zur Entwicklung des Denkmalbegriffs siehe auch § 2 RN. 3–6.

b) In dem neu gebildeten Bundesland Baden-Württemberg setzten die Vorarbeiten für ein einheitliches Denkmalschutzgesetz früh ein. Art. 86 a. F. LV unterstellte die Kulturdenkmale dem öffentlichen Schutz und der Pflege des Staates und der Gemeinden, was auch als Gebot an den Gesetzgeber verstanden wurde, die gesetzliche Handhabe für einen wirksamen Denkmalschutz zu schaffen (amtl. Begr. S. 18). Durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 23.5.2000 (GBl. S. 449) wurde die Bestimmung inhaltsgleich nach Art. 3c Abs. 2 LV übernommen. 2

Ein erster Gesetzentwurf, der die wesentlichen Elemente des Badischen Denkmalschutzgesetzes von 1949 übernahm, wurde 1962 vorgelegt (3. Landtag von Baden-Württemberg, Beilage 2670). Er entsprach in seinem Aufbau und seinen Grundzügen schon dem heutigen Gesetz. Die kontroverse Diskussion einzelner Bestimmungen, insbesondere zum Schutz kirchlicher Kulturdenkmale, brachte

das Gesetzgebungsverfahren zum Stillstand. Erst im Jahr 1970 wurde ein neuer, überarbeiteter Entwurf vorgelegt (Landtag von Baden-Württemberg, 5. Wahlperiode, Drucksache V-2808), der nach einigen Modifikationen Gesetz wurde und am 1.1.1972 in Kraft trat.

Näheres bei Herter S. 478 und Dörge S. 104 sowie Hammer S. 307–310.

- 3 c) Die kodifikatorische Entwicklung stieß – abgesehen von dem Streit um einzelne Bestimmungen – nicht durchweg auf Zustimmung. Wer die einschlägige Literatur jener Zeit durchsieht, findet auch aus den Reihen der Konservatoren skeptische und kritische Äußerungen. Der Vorstellung mancher engagierter Denkmalpfleger entsprach es wohl eher, mit den Mitteln der zähen Überzeugungsarbeit, der Kraft der Argumente und der Begeisterung zu fechten, auch wenn dabei manche Schlacht verloren ging, als seine Denkmale mit einer Palisade von Paragraphen zu umgeben. Andere wiederum befürchteten, dass die häufig kaum nachvollziehbare und nicht überprüfbare subjektive Meinung eines einzelnen Konservators zu weitreichenden Eingriffen in die private Eigentums-sphäre führen werde. Diese Auseinandersetzung braucht hier nicht mehr vertieft zu werden, sie ist durch die weitere Entwicklung überholt. Dass das Herzstück des Denkmalschutzes, der Denkmalbegriff, ebenso wie die anderen unbestimmten Rechtsbegriffe (Teil-)Zerstörung, Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes, Zumutbarkeit u. s. w. in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar sind, hat die Rechtsprechung längst entschieden. Im Übrigen beweist der Blick auf die große Zahl der in den Jahren des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg durch Abbrüche unwiderruflich verloren gegangenen Kulturdenkmale, dass das Fehlen wirksamer Denkmalschutzgesetze zu gewaltigen, aus heutiger Sicht von der Öffentlichkeit niemals akzeptierten Denkmalverlusten führt. Schätzungen von Fachleuten zufolge kommt die Zahl der in der Nachkriegszeit zerstörten Kulturdenkmale durchaus an die Zahl jener Denkmale heran, die durch die Bombenangriffe vernichtet wurden (statt vieler s. Hubel S. 128 f., Odendahl, S. 100).
- 4 d) Bei der Normierung materieller, fachlicher Vorgaben zum Umgang mit Kulturdenkmälern hielt sich der Gesetzgeber aus guten Gründen sehr zurück (vgl. RN. 10 zu § 8). In diesem Zusammenhang wurde verschiedentlich der Vorschlag diskutiert, der Denkmalfachverwaltung rechtsfreie Beurteilungsspielräume einzuräumen (Schmittat S. 42 ff., 60, 212; Hammer S. 395 ff.; dazu Oebbecke, DVBl. 1996, 221). Abgesehen davon, dass gerichtlich nicht überprüfbare Beurteilungsspielräume im Denkmalschutzrecht massiven verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen würden (zutreffend Moench/Otting, NVwZ 2000, 146, 147), kann diesen Vorschlägen auch aus rechtspolitischen Gründen nicht gefolgt werden. Trotz aller Bemühungen der Denkmalpflege um wissenschaftlich-rational nachvollziehbare Grundsätze (vgl. RN. 10 zu § 8), wären bei der Einräumung von Beurteilungsspielräumen die subjektiven Anschauungen und Überzeugungen der Denkmalfachleute für den praktischen Vollzug der Denkmalpflege letztentscheidend. Die volle gerichtliche Nachprüfbarkeit der Entscheidungen der Denkmalbehörden gewährleistet demgegenüber eine gegenüber der Denkmalfachverwaltung neutrale, objektivierende Instanz, auf die wegen der weit in die Öffentlichkeit ausstrahlenden und in die

Rechtssphäre des Einzelnen eingreifenden Entscheidungen der Denkmalschutzbehörden nicht verzichtet werden kann.

e) Seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre erfuhr die Denkmalpflege in der Öffentlichkeit einen vordem nicht gekannten Aufschwung. Mehrere Faktoren wirkten zusammen, nicht nur die als schmerzlich empfundenen Denkmalverluste der Kriegs- und Nachkriegszeit, sondern sicherlich auch die durch das neue Denkmalschutzgesetz geschaffenen rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten. Die erfolgreiche Arbeit mit dem neuen Gesetz brachte die Denkmalschutzbehörden anfänglich in Konflikt mit den Gemeinden. Dies wiederum führte zu Vorschlägen, die „Auswüchse“ des staatlichen Denkmalschutzes zu stoppen, wobei ganz unterschiedliche Ansätze diskutiert wurden: stärkere verfahrensrechtliche Beteiligung der Gemeinden bis hin zur Kommunalisierung des Denkmalschutzes; Abschaffung der in Baden-Württemberg geltenden generalklauselartigen Legaldefinition des Denkmalbegriffs (RN. 2 zu § 2); gegenständliche oder gar zahlenmäßige Begrenzung auf überregional bedeutsame, hochkarätige oder seltene Kulturdenkmale.

Die Diskussion führte im Jahr 1983 zu einer Novelle, die das DSchG in seinen Grundzügen unangetastet ließ, aber Zuständigkeiten auf die Gemeinden bzw. die unteren Baurechtsbehörden delegierte (Näheres bei Strobl, BWVPr 1983, 278). Parallel dazu verstärkte das Land seine Bemühungen, die listenförmige Erfassung der Kulturdenkmale voranzutreiben, und steigerte die finanzielle Förderung von Erhaltungsmaßnahmen beträchtlich.

In der inzwischen vergangenen Zeit ist der Denkmalschutz zu einem selbstverständlichen Bestandteil des dem Gemeinwohl verpflichteten öffentlichen Verwaltungshandelns geworden. Bürger und Politik räumen ihm einen hohen Stellenwert ein. In der Vollzugspraxis ist ein zunehmend sicherer Umgang mit dem Denkmalschutzgesetz festzustellen, bedingt nicht zuletzt durch die gesetzungsverdeutlichende Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, insbesondere des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Regelung des Spannungsverhältnisses von Eigentumsgarantie und Denkmalschutz an Hand des rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetzes präzisiert und verschärft (U. v. 2.3.1999, s. RN. 4 zu § 8). Die seit langem vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg praktizierte verfassungskonforme Auslegung des baden-württembergischen Denkmalschutzgesetzes, nach der bei allen Entscheidungen der Denkmalschutzbehörden die Zumutbarkeit für den Eigentümer und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen sind, trug jedoch schon bisher diesen Anforderungen Rechnung.

f) Trotz der erreichten Konsolidierung führte die politische Diskussion über Verwaltungsvereinfachung und Deregulierung um die Jahrtausendwende zu zwei Gesetzesnovellen, die wesentliche Eingriffe in das Denkmalschutzverfahren und in die Struktur der Denkmalschutzbehörden enthielten. Durch das Gesetz vom 14.3.2001 wurde die Regelung abgeschafft, nach der die untere Denkmalschutzbehörde nur im Einvernehmen mit der Fachbehörde, dem damaligen Landesdenkmalamt, entscheiden konnte. Das Einvernehmen wurde durch eine bloße Pflicht zur Anhörung ersetzt (vgl. Sieche, DpflBW 2001,



58 ff.). Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 1.7.2004, das einen durchgängig dreigliedrigen Aufbau der gesamten Landesverwaltung vorsah, zerschlug das seit 1972 als eigenständige Fachbehörde existierende Landesdenkmalamt und gliederte die Teile in die vier Regierungspräsidien ein. Gewisse landeseinheitlich wahrzunehmende Aufgaben der fachlichen Denkmalpflege wurden einer Abteilung des Regierungspräsidiums Stuttgart unter der Bezeichnung „Landesamt für Denkmalpflege“ mit einer Restzuständigkeit für das ganze Land übertragen. Durch die Auflösung des früheren Landesdenkmalamts entstand eine Zersplitterung der fachlichen Aufgaben, die das in Jahrzehnten erworbene hohe fachliche Niveau der Landesdenkmalpflege zu gefährden drohte. In Erkenntnis dieser Gefahr hat der Gesetzgeber mit dem Änderungsgesetz vom 9. Dezember 2014 die fachliche Einheit der Landesdenkmalpflege wiederhergestellt. Die regionalen Fachreferate wurden in das Landesamt für Denkmalpflege eingegliedert. Für dieses wurde im neuen § 3a ein ausführlicher, nicht abschließender Aufgabenkatalog geschaffen. Weitere Regelungspunkte waren die Einrichtung eines landesweit zuständigen Denkmalrates (unter Wegfall der Denkmalräte bei den Regierungspräsidien) und eine deutliche Erhöhung der Bußgelder bei Verstößen gegen das Denkmalschutzgesetz. Die Zuständigkeiten der Denkmalschutzbehörden blieben im Übrigen unverändert. Die Zersplitterung der fachlichen Aufgaben von 2004 hatte sich offenkundig so wenig bewährt, dass das Änderungsgesetz einstimmig beschlossen wurde.

- 7 g) In den Jahren 1994/95 wurde durch eine renommierte Unternehmensberatung eine umfassende Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Denkmalschutzverwaltung Baden-Württemberg durchgeführt. Zur sogenannten „Kundensicht“ stellte das Gutachten fest, dass grundsätzliche Kritik am System von Denkmalschutz und Denkmalpflege von den Gesprächspartnern aus den Gebietskörperschaften nicht geäußert wurde. Die Praxis von Denkmalschutz und Denkmalpflege sei nach ihrer Aussage unproblematisch, kommunale Entwicklungen würden nicht behindert. Zentrales Anliegen der Denkmalschutzbehörden sei die Vermittlung zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Denkmaleigentümer und den Forderungen der Denkmalpflege. So erfreulich die Feststellung ist, dass nach einer inzwischen Jahrzehnte währenden Arbeit mit dem Denkmalschutzgesetz grundlegende Konflikte ausgeräumt scheinen, so zeigt doch die zuletzt wiedergegebene Stellungnahme aus dem genannten Gutachten, dass das Bemühen um einen gerechten Ausgleich zwischen den Eigentümerbelangen und den Zielen und Interessen der Denkmalpflege auch in Zukunft eine zentrale Aufgabe der Denkmalschutzbehörden und der Denkmalpfleger bleiben wird.

## 2. Denkmalschutzrecht und Bauordnungsrecht

- 8 a) Denkmalschutzrecht und Bauordnungsrecht beziehen sich bei baulichen Anlagen auf dasselbe Objekt, haben jedoch unterschiedliche Regelungsbereiche. Die denkmalschutzrechtlichen Vorschriften zielen auf den Schutz und die Erhaltung von Kulturdenkmalen, das Bauordnungsrecht soll demgegenüber den Schutz vor einer im Zusammenhang mit dem Baugeschehen drohenden Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gewährleisten (Sauter, § 3 LBO, RN. 6). Die bauliche Veränderung von Kulturdenkmalen sowie deren Zerstö-

rung (Abbruch) sind deshalb baurechtlich und denkmalschutzrechtlich getrennt unter verschiedenen Gesichtspunkten zu prüfen.

Das Denkmalschutzrecht stellt zusätzlich zum Bauordnungsrecht ein präventives Veränderungsverbot mit Genehmigungsvorbehalt auf. Dieses Veränderungsverbot muss sich gegenüber dem Anspruch auf Baugenehmigung zur Gewährleistung eines wirksamen Denkmalschutzes auch dann durchsetzen, wenn das Vorhaben baurechtlich zulässig wäre. Diese bestimmende Wirkung des Denkmalschutzrechts wird besonders deutlich beim Abbruch bzw. bei der Zerstörung von Kulturdenkmalen, wenn denkmalschutzrechtlich die Erhaltung trotz der baurechtlich zulässigen Zerstörung gefordert werden kann. Gegen den aus dem Eigentumsgrundrecht abgeleiteten Baugenehmigungsanspruch dringt das Denkmalschutzrecht auf Grund seiner enteignungsrechtlichen Ausgestaltung (vgl. § 6 – Zumutbarkeitsvorbehalt – und §§ 24–26 DSchG) durch (Moench, NJW 1983, 2004).

Kollisionen zwischen der denkmalschutzrechtlichen Erhaltungsforderung und bauordnungsrechtlichen Geboten und Verboten stellen sich als **Konkurrenz gleichrangiger spezialgesetzlicher Regelungsbereiche** dar, die nach allgemeinen Rangordnungsregeln zu lösen ist. Das Denkmalschutzgesetz enthält keine Vorrangbestimmung für die denkmalschutzrechtlichen Vorschriften (vgl. Dörge S. 101). Die in den meisten, den Denkmalschutz berührenden Gesetzen und Verordnungen enthaltenen Ausnahme- und Befreiungsvorschriften (z. B. § 56 LBO, § 31 BauGB, § 67 BNatSchG, § 54 NatSchG) haben sich zur sachgerechten Lösung von Kollisionsproblemen als ausreichend erwiesen. § 56 Abs. 2 Nr. 2 LBO verpflichtet die Baugenehmigungsbehörde zur Zulassung von Abweichungen zur Erhaltung und weiteren Nutzung von Kulturdenkmalen, wenn die Abweichungen mit öffentlichen Belangen vereinbar sind. Diese Regelungen ermöglichen wie eine generelle Vorrangbestimmung eine angemessene Abwägung der bereichsspezifischen Regelungsziele mit der denkmalschutzrechtlichen Erhaltungsforderung.

Dies gilt insbesondere bei einer Kollision des Denkmalschutzrechts mit bauordnungsrechtlichen Vorschriften, z. B. über Abstände und Abstandsflächen (§§ 5–7 LBO), die Standsicherheit (§ 13 LBO), Erschütterungs-, Wärme- und Schallschutz (§ 14 LBO), Brandschutz (§ 15 LBO), Verkehrssicherheit (§ 16 LBO), technische Anforderungen an den Bau und seine Teile (§§ 26–33 LBO), Stellplätze und Garagen (§ 37 LBO), usw. Die als technische Baubestimmungen durch die oberste Baurechtsbehörde eingeführten DIN- und CE-Normen sind als Landesrecht mit derselben Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeit anzusehen.

Wurde dem Bauherrn aus Gründen des Denkmalschutzes aufgegeben, sein Haus auf der Grenze zu errichten, so ist es ihm unter dem Gesichtspunkt der unzulässigen Rechtsausübung nicht verwehrt, gegenüber einem Vorhaben auf dem Nachbargrundstück die Einhaltung nachbarschützender Abstandsflächen-normen zu verlangen (VGH BW, B. v. 16.11.2004, EzD 2.2.6.3 Nr. 9). Änderungen eines formell und/oder materiell legalen Gebäudes können auch dann gestattet werden, wenn es heutigen Abstandsanforderungen im Übrigen nicht entspricht (OVG NRW, B. v. 8.5.2009, 7 B 91/09, BauR 2009, 1431). Das Maß der im nachbarlichen Verhältnis zu übenden Rücksichtnahme ist unabhängig davon, ob der zu schützende Nachbar in einem Baudenkmal oder in einem

nicht denkmalgeschützten Gebäude wohnt (OVG NRW, B. v. 9.6.1989, NVwZ-RR 1989, 614). Für den städtebaulichen Denkmalschutz hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass im Falle von ungenehmigten baulichen Maßnahmen, welche die Denkmaleigenschaft eines im Außenbereich belegenen Bauwerks zerstören, die Genehmigungsfähigkeit der durchgeführten Maßnahmen jedenfalls nicht mehr am öffentlichen Belang des Denkmalschutzes (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Alt. 4 BauGB) scheitern kann (BVerwG, U.v. 12.12.2013, 4 C 15/12, NVwZ 2014, 454). Dies muss für den landesrechtlichen Denkmalschutz entsprechend gelten.

- 9 b) Die bei Vorhaben an baulichen Anlagen notwendige **verfahrensrechtliche Koordination** von Bauordnungs- und Denkmalschutzrecht erfolgt durch die in der Praxis bewährte Konzentrationsvorschrift des § 7 Abs. 3 DSchG (Ersatz der denkmalschutzrechtlichen Genehmigung durch eine Zustimmung bei anderweitiger Genehmigungsbedürftigkeit). Nur von vorübergehendem Bestand war eine verfahrensrechtliche Sicherung der Belange des Denkmalschutzes bei baulichen Anlagen: Nach dem bis zur LBO-Novelle 1980 geltenden § 87 Abs. 2 LBO waren baurechtlich genehmigungsfreie Vorhaben auch dann der Baugenehmigungspflicht unterworfen, wenn sie an Kulturdenkmalen oder in deren Umgebung ausgeführt werden sollten.

Die Landesbauordnung i. d. F. v. 5.3.2010 (GBl. S. 357, ber. S. 416) sieht eine Reihe von Verfahrenserleichterungen vor, ohne dass das materielle Bauordnungsrecht dadurch berührt wird (vgl. §§ 51 Abs. 4 und 52 Abs. 3 LBO). Die Erleichterungen bestehen in Freistellungen von der Baugenehmigungspflicht (§ 50 LBO) und in dem seit der Baufreistellungsverordnung vom 26.4.1990 (GBl. S. 144) eingeführten Kenntnisgabeverfahren (§ 51 LBO). Das Kenntnisgabeverfahren findet anstelle des Baugenehmigungsverfahrens bei Vorhaben an Wohngebäuden und anderen baulichen Anlagen bis zu bestimmten Gebäude- und Anlagegrößen innerhalb bestimmter planungsrechtlicher Bereiche statt und ermöglicht unterhalb der Schwelle des Genehmigungsverfahrens eine vereinfachte Prüfung der Angrenzerbelange und baurechtlicher Mindestanforderungen. Die Durchführung des Kenntnisgabeverfahrens kann die denkmalschutzrechtliche Genehmigung jedoch nicht im Sinne von § 7 Abs. 3 DSchG ersetzen (Sauter, RN. 8 zu § 51 LBO). Der Bauherr kann nach § 51 Abs. 5 LBO beantragen, dass anstelle des Kenntnisgabeverfahrens ein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt wird. Neu eingeführt wurde mit der LBO-Novelle 2010 ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren (§ 52 LBO) für Vorhaben, bei denen nach § 51 Abs. 1 LBO ein Kenntnisgabeverfahren möglich wäre. Die in diesem Verfahren ergehende Baugenehmigung hat wie die bisherige Baugenehmigung Ersetzungswirkung nach § 7 Abs. 3 DSchG (s. RN. 25 zu § 7).

Bei Kulturdenkmalen, die zugleich bauliche Anlagen sind, besteht für baurechtlich verfahrensfreie Vorhaben nach § 50 LBO und Vorhaben, für die ein Kenntnisgabeverfahren nach § 51 LBO durchgeführt wird, eine selbstständige denkmalschutzrechtliche Genehmigungspflicht nach §§ 8 oder 15 DSchG. Den unteren Denkmalschutzbehörden, die nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 DSchG stets zugleich untere Baurechtsbehörden sind, ist durch die seit 1.1.1996 geltenden LBO-Neuregelungen eine erhöhte Verantwortung zugewachsen, die erforderli-

chen denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu gewährleisten. Das dabei für Bauherren und Behörden bestehende Informationsproblem über die Kulturdenkmaleigenschaft wird durch die zunehmende Erfassung der Kulturdenkmale in nachrichtlichen Listen mit der Zeit entfallen (vgl. RN. 29 und 30 zu § 2).

Für den Bund, das Land und andere Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts oder eine Kirche als Bauherr tritt an die Stelle der Baugenehmigung die Zustimmung, die bei der unteren Baurechtsbehörde einzuholen ist (§ 70 Abs. 1 u. 2 LBO). Das Verhältnis von Zustimmung zu anderen erforderlichen Genehmigungen ist gleich wie das Verhältnis der Baugenehmigung zu diesen anderen Genehmigungen (Sauter, RN 14 zu § 70 LBO). Das baurechtliche Zustimmungsverfahren ersetzt deshalb nach § 7 Abs 3 die denkmalschutzrechtliche Genehmigung.

Die bei einem Bauvorhaben auftretenden denkmalschutzrechtlichen Fragen können nach einer Entscheidung zu § 71 BauONRW i. V. m. § 9 Abs. 3 DSchG NRW vom Bauherrn auch in einem baurechtlichen Vorbescheidverfahren einer Prüfung zugeführt werden (OVG NRW, U. v. 17.8.2001, NWVBl. 2002, 234). Dieser Verfahrensweg ist auch nach § 57 LBOBW i. V. m. § 7 Abs. 3 DSchGBW als möglich anzusehen, da die genannten Vorschriften mit den entsprechenden NRW-Regelungen inhaltlich übereinstimmen. Die gegenteilige Entscheidung des VG Potsdam ist unzutreffend (U. v. 1.11.2001, BauR 2003, 375; hierzu ablehnende Anmerkung von Kapteina s. EzD 3.3 Nr. 9).

c) Das **Baugestaltungsrecht** verhindert Verunstaltungen eines Bauwerkes und Beeinträchtigungen der Umgebung (§ 11 LBO) und ermöglicht positive Gestaltung durch örtliche Bauvorschriften (§ 74 LBO; Moench/Schmidt, S. 13 ff. und 33 ff.). Das Denkmalschutzrecht ermöglicht bei Bauten, die Kulturdenkmale sind, die Verhinderung von Beeinträchtigungen des Erscheinungsbildes, der Zerstörung, der Beseitigung und der Entfernung aus ihrer Umgebung. Das Baugestaltungsrecht und das Denkmalschutzrecht können somit zueinander in Konkurrenz treten (Moench, NVwZ 1988, 304, 314). Beide Rechtsgebiete sind auf die Erhaltung einer bestehenden Gestaltung gerichtet (s. a. Gesamtanlagen-schutz, § 19 RN. 16), das Baugestaltungsrecht kann allerdings nur verunstaltende Veränderungen, nicht aber die Zerstörung eines Bauwerkes verhindern. Andererseits ermöglicht das Baugestaltungsrecht in Form örtlicher Bauvorschriften positive Baupflege durch Vorgabe konkreter Gestaltungselemente, die über die Abwehr von Verunstaltungen hinausgehen (VGH BW, Normenkontrollbeschl. v. 2.8.1989, 8 S 3875/88; VGH BW, U. v. 26.8.1982, VBIBW 1983, 179). Ein historischer Stadtkern mit ausgeprägter Dachlandschaft als Element des Stadtbildes berechtigt die Gemeinde, rote gebrannte Dachziegel für Dächer durch örtliche Bauvorschrift vorzuschreiben und Betondachsteine auszuschließen (OVG Lüneburg, U. v. 12.5.1993, NVwZ-RR 1994, 136). Wegen des deutlich abweichenden Erscheinungsbildes kann in einer Gestaltungssatzung der Einbau von Holzfenstern zum Schutz des historischen Erscheinungsbildes einer Altstadt vorgesehen werden (SächsOVG, U. v. 7.9.2005, 1 B 300/03, EzD 3.3 Nr. 20).

Mit Baugestaltungsvorschriften kann ein über den bestehenden Zustand hinausgehendes Gestaltungsziel angestrebt werden. Maßnahmen nach dem Denk-

10

malschutzrecht sind demgegenüber durch den Zweck der Substanzerhaltung auf den originalen Baubestand beschränkt und haben nur mittelbar gestalterische Wirkungen. Baugestaltungsrechtliche Vorschriften können nur faktisch die Erhaltung des originalen Denkmalbestandes sichern, haben diese jedoch nicht zum Ziel, da das Baugestaltungsrecht die Erhaltung einer gestalterischen Wirkung ggf. auch mit neuer Bausubstanz erreichen kann. Baugestaltungsvorschriften und -anordnungen, die ein die Denkmalerhaltung gefährdendes Gestaltungsziel anstreben, sind wegen des Rücksichtnahmegebots nach § 11 Abs. 1 Satz 2 LBO und des Zwecks der Ermächtigung (Schutzziel) nach § 74 Abs. 1 Satz 1 LBO unzulässig (ähnlich Moench/Schmidt S. 133).

Die baugestalterischen Absichten der Gemeinde müssen auf sachgerechten Erwägungen beruhen und eine angemessene Abwägung der Belange des Einzelnen und der Allgemeinheit erkennen lassen (zur Abgrenzung von DSchG und örtlichen Bauvorschriften s. Eberl, BayVBl. 1987, 353). Eine Gemeinde ist in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt, wenn bei Verstößen Dritter gegen eine örtliche Baugestaltungsverordnung die Bauaufsichtsbehörde in ihrer Entscheidung, nicht gegen den Dritten einzuschreiten, der örtlichen Bauvorschrift nicht genügend Rechnung getragen hat. Die Gemeinde hat in diesem Fall einen Rechtsanspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung (BayVGh, U. v. 30.7.1997, BayVBl. 1998, 81). Eine Gestaltung des Straßen- und Ortsbildes kann außer durch rechtsverbindliche Regelungen (etwa: Ortssatzungen, Rechtsverordnungen, Planfeststellungsbeschlüsse) auch auf andere Weise i. S. d. § 11 Abs. 1 Satz 1, 1. HS. LBO „beabsichtigt“ sein. Voraussetzung ist, dass die Gestaltungsplanung der Art nach zulässig, nach Inhalt und Umfang konkretisiert und für jedermann erkennbar ist (VGh BW, U. v. 23.8.1998, 3 S 1314/89). Durch eine Ortsgestaltungssatzung darf keine städtebauliche Planung, z. B. durch erweiterte Abstandsflächen für bestimmte Gebäude, betrieben werden (BayVGh, U. v. 30.5.2003, BayVBl. 2004, 369).

Das Baugestaltungsrecht bestimmt lediglich den Inhalt des Eigentums, hat also keinen enteignenden Charakter (BVerwG, DVBl. 1962, 178). Baugestaltungsrechtlich zulässige generelle Regelungen und Einzelanordnungen mit denkmal-schützender Wirkung können keinen denkmalschutzrechtlichen Ausgleichsanspruch auslösen.

Regelungen, die Verunstaltungen der Umgebung durch bauliche Anlagen abwehren sollen, sind grundsätzlich mit der Institutsgarantie des Eigentums vereinbar (BVerwG, B. v. 11.4.1989, NJW 1989, 2638). Auch Werke der Baukunst (hier: die Gestaltung eines Neubauvorhabens neben einem historischen Gebäude) sind nicht grundsätzlich von Anforderungen an ihre Gestaltung aufgrund bauordnungsrechtlicher Normen freigestellt (BVerwG, B. v. 27.6.1991, DÖV 1992, 75). Die Beseitigungsanordnung für eine abweichend von der Genehmigung errichtete Dachgaube kann durch gewichtige Gründe des Denkmalschutzes gerechtfertigt sein (BayVGh, U. v. 26.5.1999, 26 B 96.1738, EzD 3.3 Nr. 16).

- 11** d) Die bei Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Baudenkmalen denkmalschutzrechtlich geforderte denkmalgerechte Ausführung (vgl. RN. 4 zu § 6, RN. 22 zu § 7 und RN. 10 zu § 8) kann die **Verwendung von Baustoffen** (Bauprodukten) und die **Anwendung von Bauarten** erforderlich machen,

für welche die bauordnungsrechtlichen Zulassungen oder Prüfzeugnisse nach §§ 16a bis 25 LBO nicht vorliegen. Dies gilt besonders für historische oder örtlich begrenzte Materialien oder Bauarten, die den Denkmalwert des Objektes bestimmen. Für die Verwendung solcher Baustoffe in Kulturdenkmälern ermöglicht § 56 Abs. 2 Nr. 2 LBO im Einzelfall die Zulassung einer Abweichung von den Vorschriften in §§ 4 bis 37 LBO durch die untere Baurechtsbehörde. Zur Anwendung nicht geregelter Bauarten bei Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Kulturdenkmälern können gleichfalls gemäß § 56 Abs. 2 Nr. 2 LBO von der unteren Baurechtsbehörde Abweichungen zugelassen werden. Weiterhin können von nachgiebigen Bauvorschriften nach § 56 Abs. 3 LBO Ausnahmen zugelassen werden. Ausnahmen werden regelmäßig zu gewähren sein, wenn keine Gefahren im Sinne von § 3 Abs. 1 LBO (keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere von Leben, Gesundheit oder natürlichen Lebensgrundlagen und keine Missstände bei der Benutzung) vorliegen, denn der gesetzliche Schutz der Denkmale und die gesetzliche Erhaltungspflicht binden die Entscheidung der unteren Baurechtsbehörde. Ergänzend kann bei zwingenden Bauvorschriften in den §§ 4 bis 39 LBO die Befreiungsvorschrift nach § 56 Abs. 5 LBO in Betracht kommen, wenn Gründe des allgemeinen Wohls die Abweichung erfordern oder die Einhaltung der Vorschrift im Einzelfall zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde und die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Neue Anforderungen an Baustoffe und Bauarten bei Baumaßnahmen stellt das **Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie** in Baden-Württemberg (EWärmeG) vom 17.3.2015 (GBl. S. 151). Wegen der bautechnischen Probleme von Maßnahmen der Wärmedämmung bei Baudenkmalen enthält das Gesetz in § 19 Abs. 1 eine weitreichende Ausnahme- und Befreiungsregelung für Maßnahmen, die denkmalschutzrechtlichen Vorschriften widersprechen (z. B. § 8 Abs. 1 Nr. 1 DSchG, Zerstörung/Teilerstörung des Denkmals; § 8 Abs. 1 Nr. 2 DSchG, Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes).

### 3. Denkmalschutzrecht und Bauplanungsrecht

a) Bauplanungsrecht und Raumordnungsrecht sollen hinsichtlich des Schutzes von Kulturdenkmälern an den Zielen der internationalen Abkommen zum Denkmalschutz ausgerichtet sein, z. B. am UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes (s. u. Einl. 8c), dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes (s. u. Einl. 8b) oder dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (s. u. Einl. 8a). Obwohl eine vertragsgesetzliche Umsetzung, insbesondere des UNESCO-Übereinkommens, im Bundesrecht nicht erfolgt ist, entspricht das BauGB weitestgehend den Zielen der Abkommen. Im Übrigen ist den (bundesrechtlich ratifizierten) Abkommen im Rahmen der bestehenden Gesetze Geltung zu verschaffen (Fastenrath, DÖV 2006, 1024; BVerfG, B. v. 14.10.2004, NJW 2004, 3407; vgl. u. Einl. 8). Da jedoch in den Zielen der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 5 BauGB die Belange des Denkmalschutzes nicht ausdrücklich genannt sind, wird auf Grund der internationalen Abkommen eine entsprechende Ergänzung dieses Zielkatalogs gefordert (Hönes, BauR 2006, 465 ff.; ebenso für die Leitvorstellungen des ROG: Hönes, NVwZ 2008, 1299; die

12