

Hessisches Denkmalschutzrecht

Bearbeitet von
Jan Viebrock

3., neu bearbeitete Auflage 2007 2007. Taschenbuch. XXII, 370 S. Paperback

ISBN 978 3 555 40310 6

Format (B x L): 14,8 x 21 cm

Gewicht: 510 g

[Recht > Öffentliches Recht > Länderrecht, insbes. Rechtssammlungen > Landesrecht
Hessen](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](#) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Einführung

1. Notwendigkeit gesetzlicher Regelung des Denkmalschutzes

Bereits in den ersten Nachkriegsjahren zeigte sich – wenn auch nur allmählich und mit vielen Rückschlägen – in der Bundesrepublik die Notwendigkeit, von Kriegseinwirkungen verschont gebliebene historische Bausubstanz durch gesetzliche Maßnahmen vor weiterer Dezimierung zu schützen. Die Ereignisse des zweiten Weltkriegs hatten den Bestand historischer Ortsbilder und Einzelbauwerke in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß dezimiert; die Zerstörung der Altstadtkerne von Frankfurt am Main, Kassel, Darmstadt, Gießen oder Hanau seien als Beispiele aufgeführt. Um so mehr bestand Anlass, den immer noch reichen Bestand an Baudenkmalern und Stadtbildern vor weiterem Schaden zu bewahren. Inzwischen hatte jedoch, noch ehe die Phase der Rettung der von den Folgen des Weltkriegs betroffenen Bauwerke abgeschlossen werden konnte, eine erneute Gefährdung dieser historischen Objekte eingesetzt. Straßenbau, Neubautätigkeit und Sanierungsmaßnahmen griffen mehr und mehr in die Substanz historisch gewachsener Orte ein. Zudem hatte die wirtschaftliche Entwicklung die Bodenpreise in den Zentren der Städte in einem vorher unvorstellbaren Ausmaß steigen lassen, so dass die Eigentümer von Innenstadgrundstücken vielfach vermeinten, diese nur durch den Abbruch bestehender Gebäude und stärkere bauliche Nutzung wirtschaftlich optimal verwerten zu können. Daher drohte eine weitgehende Zerstörung oder Verunstaltung der verschont gebliebenen Bausubstanz, ja der Kulturlandschaft überhaupt.

Mit Recht wies Bundespräsident Walter Scheel im Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 vor dem Deutschen Städtetag darauf hin, dass in den 30 Jahren seit Kriegsende mehr Kulturdenkmäler verloren gegangen seien als im gesamten Zweiten Weltkrieg (vgl. Kiesow, 37).

Ein zweiter traditioneller Bereich der Denkmalpflege war der Vernichtung in noch stärkerem Maße ausgesetzt als Baudenkmalern, auch wenn dies der Öffentlichkeit nicht immer in gleicher Deutlichkeit bewusst wurde. Es handelte sich um meist unterirdisch verborgene Zeugnisse aus früh- oder vorgeschichtlicher Zeit (Bodendenkmäler). Der Bau von Straßen, Schienenbahnen, Versorgungsleitungen oder Wasserstraßen, die Anlegung von Sport und Freizeitanlagen, Fremdenverkehrseinrichtungen, Mülldeponien und anderen Gemeinschaftseinrichtungen sowie Hochbaumaßnahmen aller Art nahm(en) riesige Bodenflächen in Anspruch. Bei den für solche Maßnahmen erforderlichen Erdarbeiten wurden häufig Fundstellen angeschnitten, in denen Bodendenkmäler aus vergangener Zeit lagerten. Die Zahl der unterirdisch verborgenen, häufig bis zu ihrer zufälligen Entdeckung unbekanntesten Denkmäler der Natur und Kulturgeschichte, die sich überall in Deutschland von der urgeschichtlichen Zeit bis ins Mittelalter hin angesammelt haben, ist außerordentlich groß. Durch die rege Bautätigkeit der Nachkriegszeit war der Anfall an Funden weit größer als je zuvor. Die Zeugnisse vergangener Epochen waren zudem nicht nur

A · Einführung

durch Erdarbeiten, sondern auch durch die Tatsache gefährdet, dass sie in großem Umfang zu Objekten des Kunsthandels und privater Sammeltätigkeit geworden waren.

- 3 Aus diesen und anderen Gründen setzte sich in der Nachkriegszeit allmählich die Erkenntnis durch, dass es notwendig sei, das überlieferte Kulturerbe durch wirksame gesetzliche Maßnahmen zu schützen. Da dem Bund gemäß Art. 30 und 70 des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz für das denkmalschutzspezifische Sonderrecht fehlt (vgl. Erbguth/Paßlick DVBl. 1984, 603), waren die Gesetzgebungsorgane der Bundesländer aufgefordert, für den bis dahin weitgehend fehlenden gesetzlichen Schutz von erhaltenswerten Zeugnissen der Geschichte und der Kunst vor Zerstörung, Verunstaltung oder ahistorischer Veränderung zu sorgen und damit zugleich die Zentren der Städte vor Verödung zu bewahren. Den Anfang machte Schleswig-Holstein mit seinem Gesetz vom 7.7.1957; ihm folgten Baden-Württemberg (1971) sowie Bayern und Hamburg (beide 1973). Mit Stand 11.3.1980 hatten alle Länder der alten Bundesrepublik eigene Denkmalschutzgesetze verabschiedet.
- 4 Mit dem vom Hessischen Landtag am 23.9.1975 verabschiedeten und am 22.8. 1986 novellierten „Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler“ war Hessen das fünfte Bundesland, das nach Kriegsende den Denkmalschutz neu geregelt hat. Durch die Verabschiedung des Gesetzes ist der hessische Gesetzgeber zugleich dem in Art. 62 der Hessischen Verfassung auferlegten Gebot nachgekommen; er hat darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Herstellung der Rechtseinheit im Lande Hessen geleistet.

Mit der Wiedervereinigung des Gebietes der ehemaligen DDR mit der Bundesrepublik Deutschland wurde in den neuen 5 Bundesländern ebenfalls Denkmalschutzgesetze eingeführt, die sich mit kleinen Unterschieden an den westdeutschen Gesetzen orientierten und die das „Denkmalpflegegesetz der DDR“ vom 19.6.1975 ablösen. Durch die Verwaltungshilfe Hessens in Thüringen entstand in Thüringen ein Denkmalschutzgesetz, das in vielem dem bewährten hessischen Nachbargesetz entsprach.

Die Vielfalt von 16 Denkmalschutzgesetzen hat durch die föderale Zentrifugalkraft den Denkmalschutz nicht zusammenwachsen lassen. Im Gegenteil: Gegenwärtig sind in vielen Ländern auch im Bereich der Denkmalverwaltung Reformen vollzogen oder eingeleitet worden, die zum Teil gegenläufige Tendenzen zum Inhalt haben.

2. Grundprinzipien des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege

- 5 Herkömmlicherweise unterscheiden Wissenschaft und Praxis zwischen Denkmalschutz und Denkmalpflege. Die Denkmalpflege besteht zum einen in der Beratung und Unterstützung der Eigentümer eines Kulturdenkmals bei dessen Pflege, Unterhaltung und Wiederherstellung (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 DSchG) nicht nur durch die Denkmalfachbehörde, sondern auch durch die Unteren Denkmalschutzbehörden. Aber auch die übrigen, in § 4 DSchG genannten Zuständigkeiten des Landesamtes

für Denkmalpflege wie die systematische Erfassung der Kulturdenkmäler (Inventarisierung) und deren wissenschaftliche Untersuchung (Bauforschung und restauratorische Untersuchung) sind zur Denkmalpflege als schlichthoheitliche Leistungsverwaltung zu rechnen. Unter Denkmalschutz sind dagegen alle Maßnahmen der Denkmalschutzbehörden zu verstehen, die die hoheitliche Durchsetzung der verschiedenen Pflichten eines Denkmaleigentümers zum Gegenstand haben. Klassisches Handlungsinstrument dieser Denkmalschutzbehörden sind denkmalschutzrechtliche Verfügungen (vor allem der §§ 12 und 16 DSchG, aber auch § 27 DSchG), die Verwaltungsakte im Sinne von § 35 VwVfG sind. Da im Bereich der allgemeinen Freiheitsrechte (Art. 2 I GG) und des Eigentumsrechts (Art. 14 GG) hoheitliches Tätigwerden dem Gesetzesvorbehalt unterliegt, stellt das Denkmalschutzgesetz die für solche Eingriffe erforderlichen Ermächtigungsgrundlagen zur Verfügung. Der Schutz des Eigentümers gegen Störungen oder Entziehungen seines Eigentums durch Dritte dagegen regelt der privatrechtliche Eigentumsschutz des Bürgerlichen Gesetzbuches (§§ 985 und 1004 BGB).

Der Kreis der dem Denkmalschutz unterworfenen Objekte umfasst grundsätzlich vier Kategorien: unbewegliche und bewegliche Sachen als (Einzel-) Kulturdenkmäler, unbewegliche Sachen als Gesamtanlagen sowie Bodendenkmäler. **6**

Das Hessische Denkmalschutzgesetz benennt alle vier Kategorien als „Kulturdenkmäler“ und sieht für alle grundsätzlich die gleichen Schutzvorschriften vor. Voraussetzung des Schutzes und Umfang werden jedoch in einzelnen Vorschriften variiert. Für Bodendenkmäler gelten darüber hinaus die zusätzlichen Bestimmungen des 3. Abschnittes.

Die Unterschutzstellung eines Objektes unter die gesetzlichen Vorschriften kann durch zwei grundsätzlich verschiedene Erfassungsverfahren erreicht werden. Entweder sieht das Gesetz vor, dass die Schutzwirkungen unmittelbar („ipso iure“, d. h. ohne zusätzlichen Unterschutzstellungsbescheid) dann greifen, wenn die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale (geschichtlich, wissenschaftlich, künstlerisch usw.) des Denkmalsbegriffs erfüllt sind. Die Eintragung in das Denkmalverzeichnis hat hier nur nachrichtlichen, nicht aber konstitutiven Charakter (Prinzip der Generalklausel oder der nachrichtlichen Verzeichnisse). **7**

Das andere denkbare System besteht darin, dass der Schutz des Gesetzes davon abhängt, dass das Objekt in ein Verzeichnis oder eine Liste eingetragen ist und der Eigentümer hierüber einen hoheitlichen Eintragungsbescheid erhalten hat, der bestandskräftig geworden ist (Eintragungsprinzip oder System der konstitutiven Eintragung). **8**

Das Hessische Denkmalschutzgesetz folgte in seiner ursprünglichen Fassung vom 23. 9.1974, ebenso wie Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg, Berlin, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und teilweise Baden-Württemberg, dem Eintragungsprinzip (§ 9 Abs. 1 DSchG 1974). Durch die 1986 erfolgte Novellierung des Gesetzes wurde die Systematik der Unterschutzstellung resp. Denkmalerfassung grundsätzlich umgestellt: seit diesem Zeitpunkt gilt wie in Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland,

A · Einführung

Thüringen, und z.T. Baden-Württemberg das System der Unterschutzstellung unmittelbar kraft Gesetzes (ipso iure). Allein bei beweglichen Kulturdenkmälern ist der gesetzliche Schutz noch von einer Eintragung im Denkmalbuch abhängig.

Die Eintragung aller Kulturdenkmäler in das Denkmalbuch ist auch nach der Novelle des DSchG 1986 durch das Landesamt für Denkmalpflege vorzunehmen. Nach dem seitdem geltenden Erfassungssystem haben die Eintragungen von Bau- und Bodendenkmälern sowie von Gesamtanlagen aber nur mehr „nachrichtliche“ Bedeutung. Durch die Erfassung in einem nachrichtlichen Verzeichnis, dem Denkmalbuch (§ 9 Abs. 1 DSchG), sollen die dem Denkmalschutz unterliegenden Objekte den Eigentümern, den Gemeinden und der Öffentlichkeit transparent gemacht werden. Konsequenterweise hat das Denkmalverzeichnis aber keine negative Beweisfunktion: auch nicht eingetragene Objekte können Kulturdenkmäler sein.

- 9 Darüber hinaus hat die Eigenschaft einer Sache als Kulturdenkmal keine unmittelbare Bedeutung für die Frage, ob und in welchem Umfang sie in ihrer Substanz oder in ihrem Erscheinungsbild unverändert erhalten bleiben muss. Die Entscheidung hierüber wird vielmehr erst in einem besonderen Verfahren, insbesondere im Genehmigungsverfahren nach § 16 DSchG, getroffen. Während für die Feststellung einer Sache als Kulturdenkmal allein die Denkmalfachbehörde, das Landesamt für Denkmalpflege, zuständig ist (§§ 4 Abs. 2 Nr. 3, 10 Abs. 1 DSchG), überträgt das Gesetz die Entscheidung über Veränderungen und andere Maßnahmen in der Regel den Unteren Denkmalschutzbehörden, d. h. den Magistraten und Kreisausschüssen der kommunalen Gebietskörperschaften, die ihrerseits im staatlichen Auftrag nach Weisung handeln (§ 3 Abs. 2 DSchG). Die Denkmalschutzbehörden haben bei jeder Entscheidung die Zielsetzungen des Denkmalschutzes einerseits und die Interessen der Eigentümer und andere öffentlichen Interessen andererseits (§ 7 Abs. 1 DSchG) gegeneinander abzuwägen.

Die Feststellung der Denkmaleigenschaft eines Objekts durch die Denkmalschutzbehörde bedeutet somit nicht, dass das Denkmal für die Zukunft durch den Eigentümer unverändert erhalten bleiben muss. Die Eigenschaft als Kulturdenkmal bewirkt zunächst nur, dass der Eigentümer über das weitere Schicksal seiner Sache nicht völlig frei und willkürlich verfahren darf. Das Gesetz legt ihm vielmehr eine „Verfahrenspflicht“ auf, nach der er eine Genehmigung für alle Maßnahmen einholen muss, die das Kulturdenkmal in seiner Substanz oder in seinem Erscheinungsbild gefährden und dadurch ein öffentliches Interesse an der Erhaltung des Objekts verletzen können.

- 10 Im Übrigen geht die gesetzliche Regelung und die Zielvorstellung des Gesetzgebers von der Erwartung aus, dass im Regelfall zwischen den Wünschen und Vorstellungen eines einsichtigen, den Zielen der Denkmalpflege gegenüber aufgeschlossenen Eigentümers und dem Interesse der Öffentlichkeit an der Bewahrung der historischen Substanz ein Ausgleich gefunden werden kann. Dieser Ausgleich wird durch die Bezuschussung denkmalbedingter Mehraufwendungen aus den Mitteln der staatlichen Denkmalpflege oder der Kommunen (§ 11 Abs. 2 DSchG) sowie durch die Gewährung von Steuervergünstigungen gefördert.

Die Eingriffsermächtigungen, die das Gesetz vor allem für akute Gefährdungen z. B. der Standsicherheit von Kulturdenkmälern vorsieht, kommen demgegenüber nur in seltenen Fällen der völligen Vernachlässigung meist ungenutzter Bauten in Frage; in diesen Fällen aber nur als „ultima ratio“, d. h. als äußerstes Mittel gegenüber solchen Eigentümern, die ihre wirtschaftlichen Interessen unter Außerachtlassung der ihnen durch Art. 14 Abs. 2 GG auferlegten Sozialpflichtigkeit ihres Eigentums um jeden Preis durchsetzen wollen, oder die völlig außerstande sind, dringende Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen

Soweit einem Eigentümer durch hoheitliche Eingriffe im Interesse des Denkmalschutzes ein unzumutbares Sonderopfer abverlangt wird, kann er die unzumutbaren Mehrkosten der Erhaltung nach den Grundsätzen der Enteignungsentschädigung gemäß § 26 DSchG vom Land Hessen, hilfsweise die Übernahme des Kulturdenkmals, verlangen.

Die Notwendigkeit, alle denkmalschutzrechtlichen Entscheidungen nur nach sorgfältiger Abwägung zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen zu treffen, hat bereits die amtliche Begründung der Regierungsvorlage zum Denkmalschutzgesetz i. d. F. von 1974 deutlich hervorgehoben. Diese Ausführungen, die die Grundlage aller staatlicher Entscheidungen in dem speziellen Bereich bilden müssen, sind nachstehend auszugsweise angeführt.

Begründung der Regierungsentwürfe für das Denkmalschutzgesetz 1974 und für das Änderungsgesetz 1986 (Auszüge)

3. Amtliche Begründung des Denkmalschutzgesetzes 1974 (Landtagsdrucksache 7/3958 Seite 14 ff.)

a) Denkmalschutz und sonstige öffentliche Interessen

11

Grundgedanke des Denkmalschutzes ist es, den überlieferten Bestand an wertvollen und wesentlichen Kulturdenkmälern zu bewahren und zu sichern. Die Bewahrung des historisch Entstandenen darf freilich nicht zu einer musealen Erstarrung führen; vielmehr muss stets eine Abwägung zwischen Interessen des Denkmalschutzes und anderen öffentlichen Interessen gesucht und gefunden werden. Allgemein verbindliche Maßstäbe, wie im Einzelfall zwischen den Interessen des Denkmalschutzes und den Interessen des Verkehrs, der Wirtschaft, des Wohnungsbaues usw. abzuwägen ist, lassen sich in einem Gesetz abstrakt nicht formulieren; es liegt vielmehr in der Hand der mit der Entscheidung beauftragten Amtswalter, im jeweiligen Einzelfall eine vernünftige Lösung zu finden. Daher weist der Entwurf die denkmalschutzrechtlichen Entscheidungen den allgemeinen Verwaltungsbehörden zu, bei denen am ehesten die Gewähr gegeben ist, dass sie sowohl kulturelle als soziale, wirtschaftliche und andere Gegebenheiten zu überblicken und gegeneinander abzuwägen vermögen.

A · Einführung

12 b) Denkmalschutz und Einzelinteressen

Eine gesetzliche Regelung des Denkmalschutzes muss auch bestrebt sein, einen Ausgleich zwischen öffentlichem Interesse und dem Interesse des betroffenen Eigentümers zu finden. Das Einzelinteresse, das sich hier vor allem in dem verfassungsrechtlich (Artikel 14 GG) garantierten Eigentumsrecht ausdrückt, kann und wird immer wieder einer der Forderungen des Denkmalschutzes gerecht werdenden Lösung entgegenstehen. In der großen Mehrzahl der Fälle wird sich eine Einigung aller Beteiligten herbeiführen lassen; auf die Möglichkeit, gegenüber privaten Eigentümern von Kulturdenkmälern auch obrigkeitliche Mittel anzuwenden, kann jedoch nicht ganz verzichtet werden.

Solche Eingriffe müssen auf das Notwendigste beschränkt bleiben. Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt als äußerste Maßnahme die Enteignung bereit. Sie wird nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Weitere Eingriffe liegen vor allem in der Genehmigungsbedürftigkeit von Veränderungen an Kulturdenkmälern und an ihrer Umgebung. Wird eine solche Genehmigung versagt, so wird der Eigentümer in seiner Verfügungsfreiheit über die Sache behindert. Nach der ständigen Rechtsprechung der obersten Gerichte sind solche Verfügungsbehinderungen dann zulässig und führen nicht zu Entschädigungspflichten, wenn sie nur die dem Eigentum ohnehin innewohnenden Schranken konkretisieren.

Die Eigentümer wertvoller Baudenkmäler können von vornherein nur innerhalb gewisser Grenzen frei schalten und walten, d. h. innerhalb derjenigen Grenzen, die von dem Zweck des Denkmalschutzes, der hier in der Erhaltung der wesentlichen Substanz des Baudenkmalts zu erblicken ist, erfordert werden (Sozialgebundenheit des Eigentums, Art. 14 Abs. 2 GG).

Es ist aber nicht ganz auszuschließen, dass im Einzelfall auch Verwaltungsakte aufgrund dieses Gesetzes, die keine förmliche Enteignung sind, enteignende Wirkung haben. Für diesen Fall ist nach der Junktimklausel von Artikel 14 Abs. 2 Satz 2 GG eine Entschädigungspflicht vorzusehen; vgl. § 24 (heute § 26, d. Verf.) und die Begründung hierzu.

13 c) Verhältnis des Denkmalschutzes zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände

Der Entwurf trägt dem Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung Rechnung. Nach der hessischen Verfassung sind zwar Denkmalschutz und Denkmalpflege sowohl Angelegenheit des Landes als auch der Gemeinden; die in dem Gesetzesentwurf vorgesehenen Maßnahmen zum Schutze von Kulturdenkmälern die nur einen Teilbereich des gesamten Denkmalschutzes regeln sind aber nur als staatliche Aufgabe möglich, weil es sich nicht um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG) handelt, welche allein den Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen sind. Das Wesen des Denkmalschutzes liegt in der Heraushebung des einzelnen Kulturdenkmals aus der örtlichen Sphäre und seine Unterstellung unter übergeordnete kulturelle Interessen. Demgemäß wird der Denkmalschutz in allen geltenden Gesetzen als Staatsangelegenheit behandelt.

Im Übrigen liegen die Aufgaben der Gemeinden vorwiegend auf dem Gebiet der Denkmalpflege (gemeinsam mit dem Staat, wie Artikel 62 der hessischen Verfassung hervorhebt). Ferner können die Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die Interessen des Denkmalschutzes berücksichtigen, und schließlich können sie durch Bausatzung besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung der Bauwerke stellen, soweit dies zum Schutz bestimmter Bauwerke, Straßen, Plätze oder Ortsteile von geschichtlicher, baugeschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung erforderlich ist.

d) Organisation

14

Die bei der Durchführung des Denkmalschutzes stets erforderliche Abwägung zwischen denkmalschützerischen und sonstigen öffentlichen Interessen lässt es nicht zweckmäßig erscheinen, der für Denkmalpflege zuständigen Fachbehörde (Landesamt für Denkmalpflege) auch Entscheidungsbefugnisse in Angelegenheiten des Denkmalschutzes zu übertragen. Andererseits wären die allgemeinen Verwaltungsbehörden, die über Fachpersonal auf dem Gebiet der Kunst, der Archäologie und der Geschichte in der Regel nicht verfügen, überfordert, wenn sie die Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege selbständig übernehmen müssten. Der Entwurf sieht daher eine Zusammenarbeit zwischen allgemeiner Verwaltung und Fachverwaltung vor; alle Entscheidungen des Denkmalschutzes sind im Einvernehmen zwischen Denkmalschutzbehörden und Denkmalfachbehörde zu treffen. Auf diese Weise scheint am ehesten sichergestellt, dass Einschränkungen des Eigentums zugunsten des Denkmalschutzes nur nach Abwägung aller Interessen in den verschiedensten Bereichen getroffen werden.“

4. Amtliche Begründung des Änderungsgesetzes 1986 (Landtagsdrucksache 11/5647, 7 ff.)

„Mit dem Denkmalschutzgesetz vom 23.9.1974 beschritt der hessische Gesetzgeber Neuland. Seine Regelungen haben sich in 10-jähriger Praxis weitgehend bewährt. Über 1.000 Kulturdenkmäler konnten vor Zerstörung oder Beschädigung bewahrt werden. Die Sicherung der Unverwechselbarkeit unserer Umwelt erhielt dadurch bedeutende Impulse. Zahllose Sanierungen von Kulturdenkmälern, insbesondere im Bereich der Pflege der Gesamtanlagen, waren von großer wirtschaftlicher Bedeutung für das örtliche mittelständige Handwerk und die Arbeitsplatzsicherung. Die Neuordnung der Zuständigkeiten führte zu einer sachgerechten und wirksamen Zusammenarbeit kommunaler und staatlicher Verwaltungen.

15

Die guten Erfahrungen mit dem geltenden Recht gestatten es, die Novellierung nach 10jähriger Verwaltungspraxis im wesentlichen auf Vereinfachungen im Verfahrensbereich, insbesondere bei der Führung des Denkmalsbuches zu beschränken. Änderungen an dieser Stelle erscheinen jedoch aus folgenden Gründen geboten:

Nach der bisherigen Regelung bedürfen Kulturdenkmäler und Gesamtanlagen – nicht aber Bodendenkmäler – zur Auslösung der besonderen gesetzlichen Schutzbestimmungen des Zweiten Abschnittes des Gesetzes der Eintragung in das Denkmal-

A · Einführung

buch. Die nach § 10 damit verbundenen Informations- und Beteiligungsrechte haben – insbesondere wegen der Einbeziehung der nicht immer ortsansässigen Eigentümer bzw. Miteigentümer und der komplizierten Verfahrensregelungen den Fortgang der Eintragungen nicht unerheblich verzögert. Erst etwa 2.100 Eintragsverfahren konnten bestandskräftig abgeschlossen werden; etwa 11.500 Verfahren sind noch anhängig.

Der Rechtsschutz der bislang nicht eingetragenen Objekte konnte allerdings durch die Verordnung über die vorläufigen Denkmälerverzeichnisse vom 20.12.1974 i.d.F. vom 26.9.1980 (GVBl. I S. 346) gewährleistet werden. Die entsprechende Verordnungsermächtigung in § 30 Abs. 2, die bereits zweimal verlängert worden ist, läuft jedoch am 30.9.1986 aus. Ihre nochmalige zeitlich befristete Ausdehnung erscheint nicht zweckmäßig. Sinnvoller ist eine Vereinfachung des Verfahrens der Unterschutzstellung, die die Beibehaltung einer vorläufigen Schutzregelung erübrigt.

Die Hessische Landesregierung ... legt nunmehr eine Neuregelung vor, die den bei Bodendenkmälern bereits jetzt ipso jure – also ohne Eintragung in ein Verzeichnis – bestehenden Denkmalschutz auf die sonstigen Kulturdenkmäler ausdehnt ... Die Vorzüge des in Hessen bislang geübten Verfahrens, nämlich Beteiligung der Gemeinden sowie Information der Eigentümer, sollen allerdings beibehalten und im Gegensatz zu der Praxis anderer Länder auch gesetzlich geregelt werden. Die individuelle Unterrichtung des Betroffenen bleibt damit im Grundsatz gewährleistet. Darüber hinaus wird das Denkmalbuch zu einem umfassenden Informationssystem ausgebaut.“

5. Historische Entwicklung der Denkmalschutzgesetzgebung in Hessen

- 16** Im Gebiet des heutigen Landes Hessen haben schon außerordentlich früh Bemühungen eingesetzt, die Erhaltung von Objekten der Geschichte oder Kunst durch gesetzliche Maßnahmen zu sichern.

In Hessen-Kassel erließ Landgraf Friedrich II. bereits Ende des 18. Jahrhunderts eine Denkmalschutzverordnung; diese dürfte die älteste gesetzliche Regelung des Denkmalschutzes im deutschen Sprachbereich überhaupt sein. Es handelt sich um die „Verordnung, die Erhaltung der im Lande befindlichen Monumente und Alterthümer betreffend“, vom 22.12.1779, die sich insbesondere auf Kulturdenkmäler und Münzfunde bezog, aber mittelbar auch einen Bauwerkschutz einbezog. Die Verordnung wurde in kurhessischer Zeit durch Strafbestimmungen ergänzt, die in einer Verordnung „zum Schutz gegen Frevel an öffentlichen Kunstwerken und Denkmälern“ vom 30.12.1826 zusammengefasst sind. Beide Rechtsverordnungen gelangten nach dem Anschluss Kurhessens an Preußen nicht mehr zu praktischer Anwendung, galten aber formal bis zum Inkrafttreten des Rechtsvereinigungsgesetzes vom 6.2.1962 (GVBl. I, 21) weiter.

- 17** In Preußen beruhte der Denkmalschutz ursprünglich allein auf § 33 I 8 des Allgemeinen Landrechts vom 5.2.1794. Nach dieser Bestimmung, die erst durch § 29

Nr. 3 DSchG aufgehoben wurde, konnte der Abbruch denkmalwerter Gebäude oder die Zerstörung anderer Sachen untersagt werden, wenn „ihre Erhaltung auf die Erhaltung und Beförderung des gemeinen Wohls erheblichen Einfluss hat“. Eine detaillierte Regelung des Denkmalschutzes erfolgte später durch die „Allerhöchste Kabinettsordre betr. Anstellung des Konservators der Kunstdenkmäler“ vom 1.7.1843 – die als vorkonstitutioneller Erlass Gesetzeskraft hatte – und durch den auf dieser Kabinettsordre beruhenden Circularerlass des Preußischen Ministers der geistlichen Unterrichts und Medizinalangelegenheiten vom 24.1.1844. Diese Rechtsgrundlagen sind durch Erlass vom 8.7.1867 an den Oberpräsidenten von Hessen und Nassau auch in den 1866 von Preußen annektierten Gebieten eingeführt worden. Sie gaben den Denkmalfachbehörden weitreichende Vollmachten, für die Erhaltung denkmalwerter Gebäude und Kunstwerke notfalls auch gegen den Willen ihres Eigentümers Sorge zu tragen. Auch die AKO von 1843 und die auf ihr beruhenden Durchführungsbestimmungen waren bis zum Rechtsbereinigungsgesetz von 1962 in den ehemals preußischen Landesteilen Hessen in Geltung.

In Hessen-Darmstadt reicht eine gesetzliche Regelung des Denkmalschutzes auf die von Großherzog Ludwig I. erlassene Denkmalschutzverordnung vom 22.1.1818 zurück, die – im Gegensatz zur Hessen-Kasseler Verordnung von 1779 – insbesondere die Erhaltung „der noch vorhandenen Denkmäler der Baukunst“ zum Ziele hatte und Abbruchs- und Veränderungsmaßnahmen von der Genehmigung des Oberbaukollegs abhängig machte. Die Denkmalschutzverordnung von 1818 ging Anfang des 20. Jahrhunderts in das Hessen-Darmstädtische „Gesetz, den Denkmalschutz betreffend“ vom 16.7.1902 auf. Bei diesem Gesetz handelt es sich um das erste moderne deutsche Denkmalschutzgesetz. Erstmals wurde hier eine abgrenzbare Legaldefinition des Begriffs „Baudenkmal“ festgelegt; im Interesse der Rechtssicherheit wurden alle Beschränkungen, denen denkmalwerte Objekte unterworfen sind, von der Eintragung in eine Denkmalliste abhängig gemacht. Das Althessische Denkmalschutzgesetz von 1902 wurde zum Vorbild für die zwischen den Weltkriegen oder nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedeten Denkmalschutzgesetze der Länder; auch das Hessische Denkmalschutzgesetz lehnt sich in mehreren Bestimmungen eng an das Gesetz von 1902 an.

18

Wie modern das großherzogliche Gesetz von 1902 noch heute ist, haben die Vorträge zu seinem 100 jährigen Bestehen erwiesen, die im Arbeitsheft 5 „100 Jahre hessisches Denkmalschutzgesetz“ des Landesamtes für Denkmalpflege (Theiss Verlag 2003) veröffentlicht sind.

Zu einer gesetzlichen Regelung des Bodendenkmalschutzes ist es demgegenüber in allen Teilen des jetzigen Landes Hessen erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts gekommen. Das Hessische Gesetz von 1902 bezieht in seinen Artikeln 25 bis 30 auch den Schutz von Bodendenkmälern in die gesetzliche Regelung ein. In Preußen kam es kurz vor Beginn des Ersten Weltkrieges zu einer entsprechenden gesetzlichen Regelung. Das Preußische Ausgrabungsgesetz vom 26.3.1914 galt als vorbildliche Regelung des Bodendenkmalschutzes. Auch das DSchG 1974 hat mehrere seiner Bestimmungen übernommen.

19

A · Einführung

- 20** Zu einer einheitlichen Regelung des DSchG für das gesamte Land Hessen kam es erstmals durch das am 1.10.1974 in Kraft getretene „Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler“. Hessen war damit nach Schleswig-Holstein (Gesetz vom 7.7.1958), Baden-Württemberg (Gesetz vom 25.5.1971), Bayern (Gesetz vom 25.6.1973) und Hamburg (Gesetz vom 3.12.1973) das fünfte Land der Bundesrepublik, das nach Kriegsende den Denkmalschutz neu geregelt hat. Grundprinzipien und rechtstechnische Ausgestaltung des DSchG fanden weitgehend Eingang in entsprechende Gesetze anderer Länder, insbesondere in die der Länder Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Insgesamt hat sich das Gesetz von 1974, wie ihm auch der Hessische Gesetzgeber ausdrücklich bescheinigte, „in 10jähriger Praxis weitgehend bewährt“ (Amtl. Begr. 1986 Teil A2). Allerdings stellte sich heraus, dass das LfDH der ihm übertragenen Aufgabe der Erfassung aller hessischen KD durch Eintragung in ein konstitutiv wirkendes Denkmalsbuch personell und organisatorisch nicht gewachsen war. In den ersten zehn Jahren nach Inkrafttreten des DSchG 1974 konnten – bei geschätzten 40.000 eintragungswürdigen Denkmälern im gesamten Land – nicht viel mehr als 2.000 KD in das Denkmalsbuch eingetragen und damit den besonderen Schutzvorschriften des 2.Abschnitts des DSchG 1974 unterstellt werden (Amtl. Begr. 1986 a. a. O.). Daher entschloss sich der Landesgesetzgeber im Jahre 1986, das System der formalen Unterwerfung denkmalwürdiger Objekte unter die Eigentumsbeschränkungen des Gesetzes (Eintragungsprinzip) aufzugeben und zum System der Generalklausel überzugehen; Vorbild für diese Novellierung war offensichtlich das DSchG des Freistaats Bayern vom 25.6.1973.
- 21** Nach der Regelung des Gesetzesnovelle vom 5.9.1986 bleibt zwar das Denkmalsbuch bestehen und wird fortgeführt (Art. 2 Abs. 2 ÄndG, Anlage 1). Bisherige und zukünftige Eintragungen haben aber außer bei beweglichen KD nur noch „nachrichtliche“ Bedeutung (§ 9 Abs. 1 DSchG 1986); die Eintragung hat „keinerlei Rechtswirkung“ (Amtl. Begr. 1986 Nr. 8). Rechtspflichten, Eigentumsbeschränkungen und Genehmigungsvorbehalte, denen Eigentümer denkmalwerter Objekte unterworfen sind, gelten seit 1986 unabhängig von einer etwaigen Eintragung, treten daher ipso jure ein (Amtl. Begr. 1986 Teil A). Im Übrigen sind durch die Gesetzesnovelle – im Gegensatz zum DSchG 1974 – alle denkbaren Kulturdenkmäler – auch Bodendenkmäler und Gesamtanlagen – gleichgestellt, also uneingeschränkt dem Rechtsschutz und den Beschränkungen des Gesetzes unterstellt worden. Von dieser grundsätzlichen Neuorientierung der Rechtstechnik und des Geltungsumfangs seiner Bestimmungen abgesehen, unterscheidet sich die Novelle von 1986 nur in wenigen marginalen Verfahrensbestimmungen vom ursprünglichen Gesetz aus dem Jahre 1974 (Amtl. Begr. 1986 Teil A).
- 22** Seit nunmehr knapp 18 Jahren ist das hessische Denkmalschutzgesetz unverändert in Kraft. Nach der Novelle hat es seine fachliche Kompetenz und seine Praktikabilität in dieser Zeit unter Beweis gestellt. Anfeindungen in verfassungsrechtlicher Hinsicht hat es unbeanstandet überdauert. Außer den notwendigen Renovierungen der verschiedenen ministeriellen Erlasse und der Angleichung an das Recht des Euro im Jahre 2001 hat es keinen Anlass gegeben, es einer Novellierung zu unterziehen. Bei etwa erforderlichen Verwaltungsvereinfachungen bietet § 30 DSchG eine Anzahl