

Dr. Dieter J. Martin

Sachverständiger für Management und Recht des Denkmalschutzes

Michelsberg 2
96049 Bamberg
Tel.: 0951 24448
Fax: 03 2222 405 811
dieter.martin@denkmalrecht.de

20. Juni 2010

Sächsisches Denkmalrecht

Die Sachsen setzen ein weiteres Bubenstück zum Schaden der Kultur des eigenen Landes ins Werk. Nach der Causa Waldschlösschenbrücke, in der sie nicht nur alle Denkmalschützer bis hinauf zur Staatengemeinschaft der UNESCO verhöhnt haben, legen sie nunmehr Hand an das allen deutschen Ländern gemeinsame Kultur- und Denkmalverständnis. Das Bundesverfassungsgericht, der Hüter der Verfassung, hat das Hohe Lied des Denkmalschutzes gesungen: "Der Schutz von Kulturdenkmälern ist ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen, Denkmalpflege eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang" schrieb das Gericht 1999 allen Gesetzgebern, der Exekutive und den Gerichten ins Stammbuch.¹ In Sachsen ist diese Aussage vor den tauben Ohren der Parteipolitik ungehört verklungen. Auch die hehren Grundsätze der Landesverfassung sind längst wieder vergessen.

Dem sogenannten Arbeitsentwurf 03/2010 muss in Ergänzung bisher vorliegender Stellungnahmen und kritischer Anmerkungen energisch widersprochen werden.

Die Tradition des Denkmalschutzes in Sachsen

Das Sächsische Denkmalschutzgesetz hat wie der Staat Sachsen selbst eine lange Tradition, welche Achtung vor den kulturellen Leistungen früherer Epochen erheischt und populistische Eingriffe aus tagesaktuellem Kalkül einer mit heißer Nadel gestrickten Koalitionsvereinbarung ausschließt. Vorstufen einer staatlich getragenen Denkmalpflege waren bürgerliche Initiativen, wie der Verein zur Erforschung und Erhaltung vaterländischer Alterthümer im Königreich Sachsen, der im Jahre 1830 einen Gesetzentwurf gegen die willkürliche Zerstörung und Entfernung von Monumenten vorbereitete, der aber nicht umgesetzt wurde.² Neben den

¹ Bundesverfassungsgericht vom 2.3.1999, 1 BvL 7/91, BVerfG E 100, 226 = EzD 1.1 Nr.7, Anmerkungen u. a. von Hönes, DSJ 1999/3, 119, Hammer, NVwZ 2000, 46, Ossenbühl, JZ 1999, 899, Schmidt, NJW 1999, 2847 und Martin in EzD a.a.O.

² Hierzu und zum Folgenden Schneider, Erläuterung der § 1 und 7 in Martin/Schneider/Wecker/Bregger, Sächsisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 1999, Magirius, Geschichte der Denkmalpflege, S. 53 f.; zusammenfassend zur Entwicklung Magirius, Denkmalpflege in Sachsen 1894–1994, S.55 ff.; zur

Baugesetzen, die für die Denkmalpflege in städtebaulicher Hinsicht nicht ohne Auswirkungen waren, sind die Verordnung vom 11.5.1872 zum Schutze vorgeschichtlicher Alterthümer und die Verordnung des Landeskonsistoriums gegen die Veräußerung von Kunstgut der Kirchen zu erwähnen, sowie die 1894 gegründete Königlich Sächsische Kommission zur Erhaltung der Kunstdenkmäler, die sich zu einer Institution mit beratenden Kompetenzen und Funktionen etablierte (vergleichbar dem heutigen Denkmalrat), aus dem das Landesamt für Denkmalpflege mit einem Landeskonservator hervorging. Weitere wichtige Schritte in Sachsen waren das Gesetz gegen die Verunstaltung von Stadt und Land vom 10.3.1909 und das Sächsische Heimatschutzgesetz vom 13.1.1934. Das letztgenannte zeichnet bereits früh eine rechtsstaatliche Gesetzgebung vor; es behielt während der Zeit des Nationalsozialismus seine Gültigkeit. Anzuerkennen ist, dass anders als in den westdeutschen Ländern, die bis in die 1970er Jahre fast ausnahmslos keinen Denkmalschutz kannten, nach Gründung der DDR die Verordnung zur Erhaltung und Pflege der nationalen Kulturdenkmale (Denkmalschutz) vom 26.6.1952 und die Verordnung zum Schutze des deutschen Kunstbesitzes und des Besitzes an wissenschaftlichen Dokumenten und Materialien vom 2.4.1953 sowie die Verordnung zum Schutze und zur Erhaltung der ur- und frühgeschichtlichen Bodenaltertümer als Rechtsgrundlagen für denkmalpflegerisches Handeln in Kraft gesetzt wurden. Nach mehreren Anpassungsgesetzen und der Verordnung über die Pflege und den Schutz der Denkmale vom 28.9.1961, welche die Verordnung von 1952 ablöste, traten 1975 neben die Verordnungen das Gesetz zur Erhaltung der Denkmale in der Deutschen Demokratischen Republik – Denkmalpflegegesetz vom 19.6.1975 – sowie das Kulturgutschutzgesetz vom 3.7.1980.³

In starkem Widerspruch zu den Norminhalten der genannten Rechtsgrundlagen, die durchaus modernen Ansprüchen an Gesetze genügten, wurde der Denkmalschutz durch das SED-Regime, durch Misswirtschaft, ideologische Beschränktheit und durch ein wenn überhaupt vorhandenes, verfremdetes Geschichtsbild behindert oder nur bedingt umgesetzt. Die Negativbeispiele wie die Sprengung der Leipziger Universitätskirche lassen sich aber zwanglos aus der Praxis des Gesetzesvollzugs der Jahrzehnte nach der Wende ergänzen, ohne dass man auf die Waldschlösschenbrücke zurückgreifen müsste. Der Entwurf des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes von 1993 hat sich stark an dem baden-württembergischen, zum Teil an dem bayerischen Landesgesetz orientiert. Das Gesetz ist angesichts seiner Vorgeschichte selbst ein Rechtsdenkmal, das Respekt und Schutz vor parteitaktischer Willkür verlangt.

Die Sächsische Verfassung von 1992 gibt Vorgaben für den Denkmalschutz. Art.11 Abs.3 Satz 1 Sächs.Verfassung lautet: "*Denkmale und andere Kulturgüter stehen unter dem Schutz und der Pflege des Landes*". Der Denkmalschutz stellt hierbei nicht nur einen unverbindlichen und disponiblen politischen Programmsatz dar, sondern eine maßgebende Staatszielbestimmung dar, welche den sächsischen Gesetzgeber jederzeit bindet.⁴

geschichtlichen Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland allgemein siehe Hammer, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland, 1995.

³ Hammer a.a.O. S. 351 ff. m.w.N.; Glaser, Denkmalpflege in Sachsen, S.63.

⁴ Vgl. Wurster, Denkmalrecht, in Hoppenberg u.a. (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Erl. D 8 f.; Degenhart/Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaats Sachsen, 1997, § 6 Erl. 34.

Nach Art. 1 der Verfassung versteht sich Sachsen als ein *der Kultur verpflichteter Rechtsstaat*. Die Art. 5 und 6 schützen die *Kultur und die Überlieferung* einschließlich des u.a. durch seine Denkmäler maßgeblich gekennzeichneten *Siedlungsgebietes* von Minderheiten und insbesondere der Sorben, denen also kein "neusächsisches" Denkmalverständnis des Jahres 2010 aufgezwungen werden darf. Art. 13 formuliert und betont ausdrücklich die Pflicht des Landes, nach seinen Kräften die in der Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten. Nach Art. 3 Abs. 3 ist schließlich die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, also auch an die Kulturstaataussage und die Staatszielbestimmung zum Denkmalschutz gebunden.

Zum Arbeitsentwurf Stand 3/2010 eines Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes

Der Entwurf ist "mit heißer Nadel gestrickt". Den Initiatoren und den Autoren fehlen neben jeglichem Denkmalverständnis die Grundkenntnisse der Zusammenhänge des Denkmalrechts. Bereits die unübersehbaren handwerklichen Fehler sollten eine ernsthafte Auseinandersetzung verbieten. Nota bene: Es ist nicht Aufgabe und Anliegen dieser Stellungnahme, diese Fehler im Einzelnen aufzulisten und den Entwurf oder seine Begründungsversuche zu verbessern.

Zu den Tendenzen des Entwurfs und seiner Begründungen

Trotz eines eingangs der Begründung (unter I.) formulierten vordergründigen Lippenbekenntnisses zum reichen kulturellen Erbe Sachsens ist unverkennbares alleiniges Ziel des Entwurfs, den Denkmalschutz in Sachsen auszuhöhlen. Durchgängig erkennbar ist die destruktive Tendenz.

Das Ministerium hat sich scheinbar viel Mühe mit dem Arbeitsentwurf gemacht. Insbesondere versucht die verdächtig viele Seiten umfassende "Begründung", den kulturfeindlichen Bestrebungen einen fast wissenschaftlich zu nennenden Mantel umzuhängen, indem – allerdings eher willkürlich und unsystematisch - sogar Literatur und Rechtsprechung zitiert werden. Mit zahlreichen, aber nicht immer gelungenen Hinweisen auf Regelungen in anderen Denkmalschutzgesetzen wird versucht, den Eindruck zu erwecken, der Entwurf verfolge anerkannte Leitlinien des deutschen Denkmalrechts und diene damit der Rechtsvereinheitlichung. Das Gegenteil ist der Fall. Mit der Einführung gesuchter neuer Konstruktionen wird der überwiegende Grundkonsens der Gesetze in Frage gestellt, werden rechtliche Monstren gezeugt, werden Rechtsbegriffe verunklärt, wird der Verwaltungsvollzug erschwert, werden Rechte der Bürger beschnitten. Damit konterkariert der Entwurf die behaupteten eigenen Anliegen zu Rechtssicherheit, Verwaltungsvereinfachung und Bürgerfreundlichkeit. Ergebnis ist nicht eine "Optimierung" der rechtlichen Grundlagen sondern ein heilloses Durcheinander. Denn gleichzeitig wird der Graben zu den wichtigen Rechtsgrundlagen des Baurechts vertieft und wird das Zusammenwirken mit anderen Rechtsgebieten und insbesondere mit dem Umweltverträglichkeits- und dem Steuerrecht weiter kompliziert. Darunter leiden sowohl die Rechtssystematik des Denkmalrechts als auch die Bürger.

Sachsen hat sich schon bisher als einziges Bundesland den Luxus eines doppelgleisigen Verwaltungsaufbaus auf der Ebene der Ministerien und der Landesämter geleistet. Die bewährte Lösung, die Steuerbescheinigungen durch eine

kompetente zentrale Behörde erteilen zu lassen, hat es zugunsten einer kostenintensiven dezentralen Lösung aufgegeben, die zu Rechtsunsicherheit und hohem Aus- und Fortbildungsaufwand führen musste. Die Personal-, Sach- und Finanzausstattung des Landesamts für Denkmalpflege hat demgegenüber bereits bisher den verfassungsrechtlichen Postulaten zu wirksamem Denkmalschutz nicht entsprochen. Auch vor diesem Hintergrund ist nicht zu ersehen, inwiefern gerade die jetzt vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzes zu Einsparungen führen sollten. Man greift damit einem Nackten in die Tasche, ohne das auf der Hand liegende Einsparungspotential zu nutzen.

Ungeklärt ist vor allem, wie sich die Verringerung der Zahl der Denkmale auf bisherige Entscheidungen, insbesondere auf bestands- oder rechtskräftige Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen auswirken soll.

Zu einigen Einzelheiten des Entwurfs

Denkmalbegriff: Einführung einer Klassifizierung

Zur dem deutschen Denkmalrecht fremden und nach den Erfahrungen scheinbar längst erledigten Einführung eines Klassensystems der Denkmale nach dem Muster der DDR haben sich bereits mehrere Kritiker geäußert. Dem ist hinzuzufügen, dass die Bezugnahme auf die Rechtslage in Baden-Württemberg ebenfalls nicht für, sondern gegen diese Verkomplizierung des Denkmalrechts spricht. Nicht einmal der dortige Verwaltungsgerichtshof ist in der Lage, zu angemessenen Entscheidungen zu kommen,⁵ in Sachsen steht ein Chaos zu erwarten.

Die Definition von sog. Kulturdenkmälern von herausragender Bedeutung in § 5 Abs. 1 Satz 2 (neu) folgt trotz gegenteiliger Beteuerung der Begründung (II. 4 a) keineswegs einem baden-württembergischen Vorbild; denn § 12 Abs. 1 des DSchGBW lautet "Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung genießen zusätzlichen Schutz durch Eintragung in das Denkmalsbuch". Bereits diese Formulierung überfordert wegen ihrer Unbestimmtheit aber bereits die Praxis in Baden-Württemberg; die Rechtsprechung vertieft die Unsicherheiten. Der sächsische Entwurf verstärkt diese insbesondere in der rechtswissenschaftlichen Literatur beklagte Unzulänglichkeit, die bis zu Zweifeln am Fortbestehen des deklaratorischen Schutzsystems des DSchGBW reichen. Nur am Rande ist zu ergänzen, dass sich entgegen den Behauptungen in der Begründung heillose Verwirrung einstellen muss, weil nach dem vorgesehenen Wortlaut

- auch Stätten des Naturerbes zu Kulturdenkmälern gemacht werden (entgegen der Vorgabe des § 2 Abs. 1). Angesichts der erwiesenermaßen den Institutionen des Freistaates fehlenden Achtung vor dem Welterbestatus ist die Formulierung unglaubwürdig und entbehrlich;

- allein aufgrund internationaler Empfehlung (!) nicht die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache als Denkmal in Deutschland hergestellt werden kann.

⁵ Das Gericht sah sich außerstande, eine ortsbeherrschende Kirche vor der Verunstaltung durch eine Photovoltaikanlage zu schützen, VGHBW, Urteil v. 27.6.2005, 1 S 1674/04, EzD 2.2.6.2 Nr. 45.

Im Übrigen bestehen zahlreiche internationale Empfehlungen u.a. zum Schutz des vollständigen archäologischen Erbes, zum Schutz aller beweglichen Denkmale und zur Einbeziehung der Kulturgüter in den Umweltschutz; zahlenmäßig übersteigen die damit angesprochenen Kulturdenkmale die bisherigen Nennungen im sächsischen Denkmalverzeichnis um ein Vielfaches. Dies dürfte den Initiatoren und Autoren des Entwurfs nicht bekannt sein;

- Kulturdenkmale von nationaler Bedeutung zwar vom Bund gefördert werden. Es gibt jedoch weder eine Liste noch bestehen entgegen der forschenden Behauptung in der Begründung "in der Praxis bewährte Fallgestaltungen" des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. Der Bund hat sich vielmehr seit Jahrzehnten in erster Linie auf das Dehio-Handbuch der deutschen Denkmäler verlassen, auf das die Begründung aber nicht Bezug nimmt. Ein Landesgesetz kann sich nicht auf derartig diffuse Handhabungen einer (undurchsichtigen) Bundesbehörde festlegen;

- "Denkmäler von überörtlicher Bedeutung" kann die Begründung ebenfalls nur vage umschreiben. Der Entwurf verknüpft diesen neuen unbestimmten Begriff mit einer Ergänzung des § 10 Abs. 5 (neu), in dem unter Nr. 4 künftig die Formulierung der "wesentlichen Gründe der Eintragung" als Rechtmässigkeitsvoraussetzung für die Aufnahme in die "Kulturdenkmalisten" verlangt wird ("müssen"). Tür und Tor sind damit fast beliebigen Auslegungen eröffnet, die nach jüngeren Erfahrungen mit der Rechtsprechung einzelner Bundesländer einen Ansatzpunkt für Unsicherheiten und unendliche Rechtsstreitigkeiten sowohl verwaltungsintern als auch im Verhältnis zum Bürger führen müssten.

Zum Handwerklichen des Entwurfs: Rechtssystematisch würde im Übrigen die Einführung der Klassifizierung zu § 2 gehören. Diese grundsätzliche Neuorientierung des Denkmalbegriffs kann nicht in der untergeordneten Verfahrensvorschrift des § 5 Abs. 2 Satz 2 (neu) oder in der Folgevorschrift zu den Denkmallisten in § 10 Abs. 1 Satz 2 (neu) versteckt werden.

Denkmalbegriff: Städtebauliche Bedeutung und Ensemble

Als Errungenschaft will der Entwurf die Einführung des Ensembles verstanden wissen. Der Entwurf erzeugt damit zunächst selbst den Widerspruch zur Änderung des § 2 Abs. 1, der das Kriterium der städtebaulichen Bedeutung ausdrücklich aus dem Gesetz entfernt. Die Bezugnahme auf die insofern längst als lückenhaft erkannten Gesetze von Baden-Württemberg und Bremen zeigt, dass es den Initiatoren nur darum geht, eine wichtige Gruppe von Denkmalen von vorneherein aus dem Schutzbereich des Gesetzes auszugliedern. Sachsen würde sich damit aus dem bundesweiten Grundkonsens zum Denkmalbegriff ausklinken, der aber bereits seit Jahrzehnten sogar den Bund dazu veranlasst hat, den sog. städtebaulichen Denkmalschutz unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Landesrecht im Baugesetzbuch kontinuierlich zu stärken. Diese Zusammenhänge sind den Autoren des Entwurfs aber wohl unbekannt. Nicht gerechtfertigt werden kann dieser unververtretbare Eingriff in das Gesetz mit einem nicht unumstrittenen Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts, das den Begriff – anders als verdrehend dargestellt – nicht in Frage stellt, sondern lediglich einschränkend interpretiert; hieraus ergibt sich keinerlei Notwendigkeit, den Begriff ersatzlos zu eliminieren.

Nach der vom Entwurf verschwiegenen gegenwärtigen Rechtslage waren Ensembles auch ohne Verwendung des Begriffs bereits bisher nach § 2 Abs. 1 DSchG kraft Gesetzes geschützt. Das Gesetz hat hierfür den zusammenfassenden Begriff "Sachgesamtheit" verwendet. Einer Ausweisung eines Denkmalschutzgebietes nach § 21 bedurfte es hierzu nicht. Der den Initiatoren und Autoren wohl nicht bekannte Kommentar zum SächsDSchG führt hierzu u.a. aus:⁶

"Ensembles und andere sich in der Fläche ausdehnende Denkmale (Flächendenkmale) werden von dem Kulturdenkmalbegriff ebenso erfasst. Das DSchG verwendet allerdings dabei nicht die Begriffe Ensemble und Denkmalbereich. Ensembles bzw. Denkmalbereiche sind im Sprachgebrauch der deutschen Denkmalpflege Mehrheiten von baulichen Anlagen (vgl.z.B.Art.1 Abs.3 BayDSchG). Dass Flächendenkmale auch in Sachsen dem DSchG unterliegen und ebenfalls ohne Eintragung (§10 Abs.1 Satz 2) geschützt sind, ergibt sich aus den Materialien der Staatsregierung und des SMI zum Gesetzesentwurf, darüber hinaus sowohl aus der Übergangsvorschrift des § 38 als auch aus der Nennung von Siedlungen oder Ortsteilen, ferner Gebäudegruppen in Absatz 5 und generell von Sachgesamtheiten in § 2."

Die Formulierung des § 2 Abs. 3 (neu) ist auch sprachlich etwas unbeholfen. Gegen die Einführung des Ensemblebegriffs bestehen nur dann keine Bedenken, wenn folgende Maßgaben beachtet werden:

- Das materielle Vorliegen eines Ensembles darf begrifflich nicht von einer Unterschutzstellung nach § 21 abhängig gemacht werden. Das SächsDSchG folgt bekanntlich dem sog. nachrichtlichen Schutzsystem, zu dessen unsystematischer Durchbrechung bei Ensembles kein Anlass besteht. Den Schutz des Ensembles von einer Satzung einer Gemeinde abhängig zu machen, führt nach den bundesweiten Erfahrungen zu einem vollständigen Leerlauf des Ensembleschutzes, weil – wie die Initiatoren wohl wissen – damit der Bock zum Gärtner gemacht wird. Die intendierte Neuregelung zielt deshalb unverkennbar auch insoweit auf eine praktische Aufgabe des Denkmalschutzes von Ensembles. Der Beifall der kommunalen Seite gerade zu dieser Änderung spricht für sich.
- Vorenthalten werden mit dieser Änderung den Eigentümern von Bauten in Ensembles die Steuervergünstigungen des Einkommensteuerrechts. Sie werden damit ungerecht behandelt, weil ihnen keine entsprechenden Bescheinigungen für ihre Investitionen ausgestellt werden können.
- Im Ensemble darf im Übrigen nicht nur das Erscheinungsbild geschützt werden (so aber § 2 Abs. 3 Satz 2 n.F.). Wenn es nach dem Obersatz des Abs. 3 Satz 1 n.F. selbst Baudenkmal ist, dann muss es auch in seiner Substanz geschützt werden. Das gilt auch für die beabsichtigte Abschaffung des Substanzschutzes in § 12 Abs. 1 Nr. 2 n.F.).

⁶ Schneider in Martin/Schneider/Wecker/Bregger, Kommentar zum Sächsischen Denkmalschutzgesetz, 1999, Erl. 1.1 und ausführlich Erl 2.3 zu § 2.

Denkmalbegriff: Abgrenzung zum Bodendenkmal

Eine unnötige Variante des bundesweit im Wesentlichen einheitlichen Denkmalbegriffs leistet sich Sachsen mit der Definition des Bodendenkmals. Nur der künstlichen Aufrechterhaltung der Trennung in zwei Fachämter dient die unsystematisch nicht in § 2 vorgezeichnete, sondern in § 4 Abs. 3 unter Lit. b) getroffene Festlegung der Zuständigkeit des Landesamtes für Archäologie für Sachzeugen (richtiger wohl Sachzeugnisse) "unter der Bodenfläche im Innern von baulichen Anlagen". Die damit angesprochenen Keller sind nach natürlicher einheitlicher Betrachtung und nach bundesweitem Konsens offensichtlich Bestandteile der Baudenkmale und nicht eigenständige Bodendenkmale. Die längst überfällige Zusammenfassung der beiden Fachämter würde auch diese Unstimmigkeit entbehrlich machen.

Zur allein der Verringerung der Zahl der Denkmäler dienenden unsinnigen neuen Einschränkung, Bodendenkmäler stammten "in der Regel aus vor- und frühgeschichtlicher Zeit", haben sich bereits andere Kritiker zutreffend geäußert.

Denkmalbegriff: Aus vergangener Zeit

Allein eine weitere Einschränkung des Denkmalbegriffs intendiert der Entwurf augenscheinlich mit der Einführung des zusätzlichen Tatbestandsmerkmals "aus vergangener Zeit". Dieses Kriterium hat im Jahre 1973 der bayerische Gesetzgeber allein aus dem Bemühen erfunden, Bauten aus der NS-Zeit aus dem Denkmalschutz auszuschließen. Die Zeit hat den Gesetzgeber eingeholt. Mittlerweile führt der Begriff zu Missverständnissen und unnötigen Prozessen.⁷ Dass Denkmale ein gewisses Alter und damit eine historische Dimension haben müssen, ergibt sich unmissverständlich bereits aus den Bedeutungskriterien. Der Zusatz ist also unnötig und verwirrend (Beispiel: wiederaufgebaute Frauenkirche).

Denkmalliste

Die bisherige Formulierung des § 10 zum "Verzeichnis der Kulturdenkmale" ist im Grundsatz ausreichend und nicht ergänzungsbedürftig. Jede Änderung ist unnötig.

Allein mit einer latenten Tendenz des Entwurfs zur weiteren Bürokratisierung kann die Absicht erklärt werden, einen Absatz 5 anzuhängen, der ohne sachlichen oder rechtlichen Grund die bisher weitgehend ohne großen administrativen Aufwand mögliche Eintragung von weiteren Voraussetzungen abhängig macht. Zur zusätzlichen gesetzlichen Rechtmässigkeitsvoraussetzung ("müssen") wird gemacht, dass auch die wesentlichen Gründe der Eintragung benannt werden. Hiermit wird ein Verwaltungsaufwand ausgelöst, der allenfalls beim Erlass von belastenden Verwaltungsakten erforderlich ist, und zu dem die Fachbehörden nach ihrem gegenwärtigen personellen Zuschnitt schlechthin nicht in die Lage gesetzt sind. Um die neue Vorschrift vollzugsfähig zu machen, müssten zumindest vorübergehend zusätzliche Kapazitäten an Fachpersonal geschaffen werden. Dass die Gründe im Zweifelsfall und insbesondere im Rechtsstreit dargelegt werden müssen, ist ohnehin selbstverständlich. Die bisherige Rechtsgrundlage für die mustergültige Verwaltungsvorschrift lässt der Entwurf übrigens entfallen, während man eine Rechtsgrundlage für die bürgerfreundliche Eintragung der Denkmaleigenschaft im Grundbuch weiter vermisst.

⁷ Ausführlich der Aufsatz von Martin, Aus vergangener Zeit, BayVBl. 2008, 645 ff.

Einschränkung der Genehmigungspflicht

Der Entwurf verlässt in einer weiteren wesentlichen Grundlage den Grundkonsens zum Kultur- und Denkmalschutz und beweist damit sein gänzlich Unverständnis, was ein Denkmal und was Kultur sind. Unterlegt wird dies mit verquastenen Ausführungen zu angeblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen, mit denen eine ernsthafte Auseinandersetzung kaum möglich ist. Die Formulierung der gesamten Vorschrift zeugt zudem von gesetzgeberischem Unvermögen und rechtstechnischer Unbeholfenheit.

§ 12 Abs. 1 Nr. 2 (neu) gibt den Denkmalschutz in seinem Kern auf, Denkmale (mit Ausnahme der sog. "herausragenden") werden nur mehr in ihrem Erscheinungsbild geschützt, die Substanz steht zumindest im denkmalrechtlichen Verfahren außer Schutz. In der Begründung wird nicht einmal der Versuch einer entsprechenden Rechtfertigung unternommen. Im Gegenteil wird versucht, die Absicht durch einen Satz zum Substanzschutz bei "künstlerischen" Denkmalen zu vernebeln.

Kurz gefasst: Die Aufhebung des Substanzschutzes durch § 12 Abs. 1 Nr. 2 (neu) schränkt den Denkmalschutz nicht nur inhaltlich in einem graduellen, überschaubaren und verhältnismäßigen Umfang ein, die neue Regelung beseitigt vielmehr den Denkmalschutz inhaltlich in grundlegender Weise in seinem Kernbereich und verstößt damit gegen die Vorgaben der Verfassung zum Denkmalschutz.

Zumutbarkeit

Unbeholfen und verquast sind die Formulierungen des § 8 Abs. 2 (neu) zur Zumutbarkeit. Tatsächlich enthält § 8 Abs. 1 bereits eine abstrakte Formulierung zur Zumutbarkeit als Grenze der Erhaltungspflicht. Die Rechtsprechung der Obergerichte bis zu den Verfassungsgerichten hat diese Formulierung jeweils als rechtsstaatlich ausreichend anerkannt. Nunmehr versuchen die Autoren des Entwurfs eine über die Rechtsprechung hinausgehende selbstgestrickte Einschränkung der denkmalrechtlichen Pflichten, zu der keinerlei Veranlassung besteht. Die unzureichenden Formulierungen weichen zum Teil von den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts und anderer Gerichte ab, um damit erweiterte und erleichterte Möglichkeiten für die Beseitigung von Denkmälern zu schaffen. Als weitgehend unzumutbar weil "aus den Erträgen oder dem Gebrauchswert" nicht aufwiegbare würden danach die Behörden und Gerichte wegen der neuen gesetzlichen Vorgaben die Erhaltung folgender Kulturdenkmale und damit ihre Freigabe zur Beseitigung ansehen müssen:

- Kirchen, Klöster, alle kirchlichen Gebäude
- Ruinen
- Parks
- Gärten
- Friedhöfe
- Industrie- und sonstige Technikdenkmale
- sog. Nur-Denkmale (Standbilder, Grabdenkmale, Wegmarken)
- Verwaltungsgebäude, Museen, Theater
- Versorgungsgebäude (Krankenhäuser usw.)
- Landwirtschaftliche Betriebsgebäude, Bauernhäuser
- Fachwerkbauten (Heizung)

- „Herrschaftliche Bauten“ wie Schlösser, Burgen, Palais (Ausnahme vielleicht Dresdner Schloss)
- alle Bauten mit großzügigen Grundrissen
- alle Grundstücke mit Bodendenkmalen (Ausnahme: Sandgruben)
- alle beweglichen Denkmale (Funde, Ausstattung, Zubehör; Ausnahme JU 52).

Schlussbemerkung

Der Gesetzentwurf und seine Begründung stellen eine Art geistigen Offenbarungseid der Initiatoren und Autoren dar. In ihrer hier nur ansatzweise gestreiften Gesamttendenz würde die Ansammlung von Einschnitten in das Denkmalschutzgesetz zu einer Aushöhlung des Denkmalschutzes in Sachsen führen. Dass einige der Änderungen hier nicht behandelt wurden, bedeutet nicht ihre Unbedenklichkeit; Details müssen einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit dem Gesetz und den Änderungswünschen vorbehalten werden.

Zumindest in ihrer Gesamtheit halte ich die beabsichtigten Regelungen für einen groben Verstoß gegen die Sächsische Verfassung.

gez.

Dr. Dieter Martin