

Teil A Einführung, Gesetzestext

1. Historische Entwicklung der Denkmalschutzgesetzgebung in Hessen

Bis in das 18. Jahrhundert hinein befassten sich vorwiegend Angehörige des Adels und des Klerus mit der Erforschung der Historie und vereinzelt auch den materiellen Hinterlassenschaften vergangener Zeiten. Denkmalpflegerisches Gedankengut entwickelte sich in Deutschland zunehmend seit dem frühen 19. Jahrhundert, wobei zunächst ein deutliches Prinzip der Baudenkmalflege festzustellen ist. Erst nach und nach setzte sich die Einsicht durch, dass darüber hinaus auch den materiellen Hinterlassenschaften aus der Vergangenheit eine eigene Wertigkeit zuzusprechen sei. 1

Im frühen 19. Jahrhundert verschrieben sich vorwiegend die zu dieser Zeit im deutschsprachigen Raum in zahlreicher Form entstandenen Geschichts- und Altertumsvereine den Aufgaben der Denkmalpflege. Im Gebiet des heutigen Landes Hessen waren dies im Wesentlichen der 1812 in Wiesbaden ins Leben gerufene, aber erst 1821 rechtlich konstituierte Verein für Nassauische Altertumskunde und Geschichtsforschung, der im Jahr 1833 in Darmstadt gegründete Historische Verein für das Großherzogthum Hessen sowie der 1834 in Kassel etablierte Verein für hessische Geschichte und Landeskunde.

Im hier betrachteten Raum setzten aber auch schon außerordentlich früh Bemühungen ein, die Erhaltung von Kulturdenkmälern durch gesetzliche Maßnahmen zu sichern.

Für das Territorium der Landgrafschaft 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 Monamente 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 Rechtsbereinigungsgesetzes vom 6.2.1962 (GVBl. I, 21) weiter. 2

In Preußen – und damit auch in der 1868 geschaffenen Provinz Hessen-Nassau – beruhte der Denkmalschutz ursprünglich allein auf § 33 I 8 des subsidiär geltenden Allgemeinen Landrechts vom 5.2.1794. Nach dieser Bestimmung, die erst durch § 29 Nr. 3 DSchG 1974 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 wurden durch Erlass vom 8.7.1867 an den Oberpräsidenten von Hessen und Nassau auch in den 1866 von Preußen annektierten Gebieten eingeführt. Sie gaben den Denkmalfachbehörden weitreichende Vollmachten, für die Erhaltung denkmalwerter Gebäude und Kunstwerke notfalls auch gegen den Willen ihres Eigentümers Sorge zu tragen.

Erst am 26.3.1914 wurde in Preußen ein landesweit gültiges Ausgrabungsgesetz erlassen, dessen praktische Umsetzung aber durch den wenige Monate später begonnenen Ersten Weltkrieg verzögert wurde. Erst 1920 wurden ausführende Bestimmungen zu diesem Gesetz erlassen. Mit diesem wurden erstmals für die Provinz Hessen-Nassau Rahmenbedingungen für die Durchführung archäologischer Grabungen definiert. Der gesetzliche Schutz erstreckte sich explizit auf Gegenstände, die „für die Kulturgeschichte einschließlich der Urgeschichte des Menschen“ und „die Urgeschichte der Tier- und Pflanzenwelt“ von Bedeutung waren. Geregelt waren u. a. eine Genehmigungspflicht für Ausgrabungen (§ 1), die Anzeigepflicht für Gelegenheitsfunde (§ 5), der zeitweilige Schutz von Fundstellen zwecks wissenschaftlicher Dokumentation (§ 6) sowie die Ablieferungspflicht von Funden (§ 8).

Im Vergleich zu dem ursprünglichen Gesetzesentwurf von 1909 wird das Ausgrabungsgesetz von 1914 mitunter kritisch betrachtet. Dennoch werden andererseits einige seiner Regelungen als wegweisend angesehen; diese finden sich so oder in ähnlicher Ausprägung in modernen deutschen Denkmalschutzgesetzen wieder.

Die AKO von 1843 und die auf ihr beruhenden Durchführungsbestimmungen wie auch das Ausgrabungsgesetz und Teile der ausführenden Bestimmungen von 1920 blieben über das Ende des Zweiten Weltkriegs hinaus bis zum Rechtsbereinigungsgesetz von 1962 in den ehemals preußischen Landesteilen Hessens in Geltung.

- 3** Im Großherzogtum Hessen reicht eine gesetzliche Regelung des Denkmalschutzes auf die von Großherzog Ludwig I. erlassene Denkmalschutzverordnung vom 22.1.1818 zurück, die einerseits die Erhaltung „der noch vorhandenen Denkmäler der Baukunst“ zum Ziele hatte und Abbruchs- und Veränderungsmaßnahmen von der Genehmigung des Oberbaukollegs abhängig machte, andererseits aber auch die Erhaltung von Grabungsfunden regelte. 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. Darüber hinaus wurde auch der Schutz von Bodendenkmälern explizit festgeschrieben. Dazu wurden eine Anzeigepflicht von Ausgrabungen „nach verborgenen unbeweglichen und beweglichen Gegenständen von kulturgeschichtlicher oder sonst geschichtlicher Be-

deutung“ und eine Meldepflicht für Zufallsfunde eingeführt. Den zuständigen Behörden wurde in diesem Zusammenhang das Recht eingeräumt, verbindliche „Anordnungen hinsichtlich der Ausführung der Ausgrabung, der Verwahrung und sonstigen Sicherung, sowie der Behandlung etwa aufzufindender Gegenstände“ zu treffen sowie bestehendes Grundeigentum einzuschränken (Enteignung). Gemäß der Ausführungsvorschrift vom 2.4.1903 erstreckte sich der gesetzliche Schutz auch auf die fossilisierten Überreste von Fauna und Flora vergangener Erdzeitalter.

Das Althessische Denkmalschutzgesetz von 1902 wurde zum Vorbild für die zwischen den Weltkriegen oder nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedeten Denkmalschutzgesetze der Länder; auch das jetzige Hessische Denkmalschutzgesetz lehnt sich in mehreren Bestimmungen eng an das Gesetz von 1902 an. 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.

Die denkmalschutzspezifischen Ländergesetze blieben über das Ende der Weimarer Republik und die Eigenstaatlichkeit Hessens im Zuge der Umsetzung des Vorläufigen Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31.3.1933 (RGBl. I, 153) bzw. des Gesetzes über den Neuaufbau des Reichs vom 30.1.1934 (RGBl. I, 75) hinaus bestehen, da es aufgrund interner Gegensätze im nationalsozialistischen Machtapparat bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs nicht zur Verabschiedung eines „Reichsgesetzes zum Schutz deutscher Kulturdenkmale“ gekommen war. Auch als nach mehreren Zwischenschritten 1946 in der amerikanischen Besatzungszone das neu geschaffene Bundesland Hessen entstanden war, bestanden die unterschiedlichen Zuständigkeiten in der Bau- und Kunstdenkmalflege wie auch der Archäologischen und Paläontologischen Denkmalflege fort, obwohl in Artikel 62 der am 1.12.1946 in Kraft getretene Landesverfassung festgehalten ist, dass Staat und Kommunen verpflichtet sind, die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und Kultur zu schützen und zu pflegen und die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Im Bereich der Bau- und Kunstdenkmalflege waren die vormaligen Bezirksdenkmalämter in Kassel und Wiesbaden bereits 1940 zu einem Amt mit Sitz in Marburg zusammengefasst und ein Landeskonservator bestellt worden. Die Zuständigkeit des neuen Amtes erstreckte sich über das Territorium der 1944 geschaffenen Provinz Kurhessen und Nassau. 1951 wurde die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten Hessen aus der Denkmalverwaltung ausgegliedert. In der Folge kam es zur Gründung der Dienststelle des Landeskonservators von Hessen.

Im Bereich der Archäologischen Denkmalflege nahm über das Ende des Volksstaats Hessen hinaus das Hessische Landesmuseum Darmstadt die staatlichen Aufgaben der Bodendenkmalflege wahr, in den ehemaligen preußischen Gebieten das Landesamt für kulturgeschichtliche Bodenaltertümer mit Sitz in Wiesbaden. Zu organisatorischen Veränderungen kam es im Jahr 1953, in dem das Staatliche Amt für Bodendenkmalflege mit den drei Standorten Darmstadt, Marburg und Wiesbaden gebildet wurde. Allerdings agierten alle drei

Ämter bis ins Jahr 1973 weitgehend eigenständig. Im Jahr 1967 wurde erstmals ein hessischer Landesarchäologe bestellt, 1973 erfolgte die Zusammenlegung der bisherigen Ämter zur Dienststelle des Landesarchäologen von Hessen.

- 5 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“.

Mit Inkrafttreten dieses ersten gesamthessischen Denkmalschutzgesetzes wurden die Dienststellen des Landeskonservators von Hessen und des Landesarchäologen von Hessen aufgelöst und im neu geschaffenen Landesamt für Denkmalpflege Hessen organisatorisch zusammengefasst. Damit fand die getrennte Entwicklung von Bau- und Kunstdenkmalpflege und Archäologischer Denkmalpflege innerhalb der hessischen Landesverwaltung ihr Ende. Seit 1982 wird auch die bis dahin bei der Obersten Denkmalschutzbehörde, dem Hessischen Minister für Wissenschaft und Kunst, angesiedelte Paläontologische Denkmalpflege vom Landesamt wahrgenommen.

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 im Jahr 1986 ausdrücklich bescheinigte, „in 10jähriger Praxis weitgehend bewährt“ (Amtl. Begr. 1986 Teil A2). Allerdings stellte sich heraus, dass die Abteilung Bau- und Kunstdenkmalpflege des LfDH der ihr übertragenen Aufgabe der Erfassung aller hessischen KD durch Eintragung in ein konstitutiv wirkendes Denkmalbuch personell und organisatorisch nicht gewachsen war. In den ersten zehn Jahren nach Inkrafttreten des DSchG 1974 konnten – bei damals geschätzten 40.000 eintragungswürdigen Bau- und Kunstdenkmalen im gesamten Land – nicht viel mehr als 2.000 KD in das Denkmalbuch 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. Bodendenkmäler unterliegen zwar nicht der Erfassungspflicht im Denkmalbuch, doch ergaben sich angesichts geschätzter 80.000 bekannter Bodendenkmäler in Hessen für die vormalige Abteilung Archäologische Denkmalpflege entsprechende erfassungs- und verwaltungstechnische Probleme.

- 6 Nach der Regelung der Gesetzesnovelle vom 5.9.1986 bleibt zwar das Denkmalbuch bestehen und wird fortgeführt (Art. 2 Abs. 2 ÄndG). 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, Eigentumsbeschrän-

kungen 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).

Danach war das Gesetz 30 Jahre nahezu unverändert in Kraft. Seit der Novelle 1986, und über einzelne ad-hoc-Änderungen hinweg wie z. B. der Einführung des Schatzregals 2011 hat es seine fachliche Kompetenz und seine Praktikabilität in dieser Zeit unter Beweis gestellt. Anfeindungen in verfassungsrechtlicher Hinsicht hat es unbeanstandet überdauert. 7

Die Novellierung und Neufassung 2016 (Gesetz vom 28.11.2016, GVBl. S. 211 ff.) hat trotz veränderter Zählung der Paragraphen und einiger wichtiger Änderungen im Detail den Charakter des Gesetzes bewahrt. Weder in der bewährten Organisation von Denkmalschutz und Denkmalpflege, noch in seiner Ausrichtung der „Denkmalpflege mit Augenmaß“, seit Gottfried Kiesow die ungeschriebene Zielstellung aller staatlichen Denkmalpflege in Hessen, hat es einen grundsätzlichen Richtungswechsel gegeben. 8

Aus der Zahl der punktuellen Änderungen seien hier die Einführung des UNESCO Welterbes in den gesetzlichen Auftrag, die Klarstellung eines Trägers öffentlicher Belange, die Erweiterung im Bereich des Ehrenamts, die Bedeutung der Belange von Menschen mit Beeinträchtigungen und der Belange der Erneuerbaren Energien, sowie die (echte) Fiktionswirkung bei verfristeten Genehmigungsverfahren hervorgehoben. 9

Hervorzuheben ist schließlich die Tatsache, dass das Gesetz seit dieser Novelle als entfristet weitergilt, also nicht alle 5 Jahre auf den Prüfstand gestellt werden muss. Insoweit hat Denkmalpflege als nachhaltiger Bewahrer von historischer Bausubstanz nunmehr auch (wieder) ein nachhaltig geltendes Gesetz zur Seite gestellt bekommen. Das Gesetz wurde in der Abstimmung zur 2. Lesung mit weit über die Parteidgrenzen hinausgehendem Konsens mehrheitlich angenommen und hat dadurch und durch die überaus positive Stimmung bei allen in der Anhörung abgegebenen Stellungnahmen eine breite Basis gefunden, die geeignet ist, Denkmalpflege und Denkmalschutz in Hessen erfolgreich wie bisher in die Zukunft zu tragen. 10

2. Denkmalschutz und Naturschutz

Die Pflege und Erhaltung von historischen Garten- und Parkanlagen ist seit langem ein besonderes Anliegen der Denkmalpflege. Im Spannungsfeld zwischen natürlicher Entwicklung und naturgegebenem Verfall einerseits, und Na- 11

turschutzbelangen andererseits erfordert die Gartendenkmalpflege besondere Grundsätze, wie sie erstmals international in der „Charta von Florenz“ durch das Internationale Komitee für Historische Gärten ICOMOS/IFLA 1981 niedergelegt worden sind.

Die Umsetzung in Landesdenkmalrecht kann nur einen Teil der rechtlich bedeutsamen Fragen abdecken.

- 12** Das Naturschutzrecht entwickelte sich in Anlehnung an die Denkmalvorstellungen des Kulturdenkmalschutzrechts. Es war bereits in dem für das Großherzogtum Hessen-Darmstadt geltenden Gesetz, den Denkmalschutz betreffend, vom 16. Juli 1902 (RegBl., 275) Teil des Denkmalrechts. Seit 1902 wurden dort nicht nur Baudenkmäler und ihre Umgebung, sondern erstmals auch Naturdenkmäler und ihre Umgebung durch Gesetz als „natürliche Bildungen der Erdoberfläche, wie Wasserläufe, Felsen, Bäume und dergleichen“ nach Art. 33 des Gesetzes seitens des Kreisamtes einem besonderen Schutz unterstellt. (Hönen, in: Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Nr. 32.10, 6)
Unter Denkmalschutz stehende Grünflächen unterliegen heute ebenfalls den Regelungen des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 01. März 2010 (BGBl. Jahrgang 2009 Teil I Nr. 51 vom 6.8.2009 S. 2542) und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (HAGBNatSchG) vom 21.12.2010 (GVBl. I S. 629).
- 13** Ein ausdrückliches Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach § 1 Abs. 1 BNatSchG ist es, Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, dass die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind. Hierbei sind die sich daraus ergebenden Anforderungen nach § 2 Abs. 3 BNatSchG untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abzuwägen. Diese Abwägungsklauseln sind auch in allen naturschutzfachlichen Zulassungen enthalten, sodass hierüber eine Konfliktlösung im Interesse des Denkmalschutzes erreicht werden kann, sofern die Belange des Denkmalschutzes denen des Naturschutzes im Einzelfall überzuordnen sind. Dabei steht es außer Frage, dass der Denkmalschutz einen öffentlichen, das Gemeinwohl repräsentierenden Belang darstellt.
- 14** Im Verhältnis der verschiedenen Qualitätsansprüche des Naturschutzes ist neben dem Ziel der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft (§ 1 Abs. 1 BNatSchG) der Grundsatz des § 1 Abs. 4 Nr. 1 sowie § 1 Abs. 6 BNatSchG von besonderer Bedeutung.
Danach sind historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren.
§ 1 Abs. 6 BNatSchG hat zum Ziel, Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich einschließlich ihrer Bestandteile, wie Parkanlagen, großflächige Grünanlagen und Grünzüge, Wälder und Waldränder, Bäume und Gehölzstrukturen zu erhalten.
Somit sind der Schutz, die Erhaltung, die Pflege und auch die Wiederherstellung von Gründenkmälern als prägende Bestandteile der Kulturlandschaft auch ein erklärtes Ziel des BNatSchG.

Die Frage nach einer Priorität von Denkmalschutz oder Naturschutz ist bislang aus verständlichen Gründen noch keiner allseits anerkannten Antwort zugeführt worden. Die Lösung für eine adäquate Berücksichtigung beider Rechtskreise am Denkmal/Naturschutzobjekt kann nur aus einer individuellen Be- trachtung aller maßgeblichen fachlichen Belange kommen. Bleiben am Ende Unzuträglichkeiten aus den Anforderungen der jeweils anderen Rechtssphäre bestehen, sind Freistellungen bzw. Ausnahmen zu erteilen.

Grünflächen können dem Denkmalschutz unterliegen

- als Kulturdenkmäler i. S. von § 2 Abs. 1 HDSchG (z. B. Parkanlagen, Jagd- anlagen, Alleen, Dorfbäume, Friedhöfe)
- als Teil eines Kulturdenkmals i. S. von § 2 Abs. 1 HDSchG (z. B. Schloss- parks, Volksparks, Hausgärten, Kirchhöfe)
- als Teil eines Kulturdenkmals i. S. von § 2 Abs. 3 HDSchG (Gesamtan- lage), auch ohne einen eigenständigen Denkmalwert zu besitzen (z. B. Frei- flächen innerhalb oder außerhalb von Befestigungsanlagen, dörfliche Obst- baumgürtel, Kälberwiesen)
- als Freiflächen in der Umgebung eines Kulturdenkmals

Gemäß § 13 Abs. 1 HDSchG sind als Kulturdenkmäler geschützte Grünanla- gen und Parkflächen von Eigentümern, Besitzern und Unterhaltungspflichtigen im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und pfleglich zu behandeln.

Bei Kulturdenkmälern, die wesentlich durch Vegetation gebildet sind, erfordert „Pflege“ kontinuierliche Unterhaltungsmaßnahmen und „Erhaltung“ gezielte Regenerierungsmaßnahmen zur Bewahrung des historischen Gestaltungskon- zeptes.

Kontinuierliche fachgerechte Unterhaltungsmaßnahmen (Pflege) von Kultur- denkmälern bedürfen keiner denkmalschutzrechtlichen Genehmigung i. S. von § 18 Abs. 1 HDSchG.

Regelmäßige Pflegemaßnahmen in Parks wie die regelmäßige Instandhaltung von historischen Grünanlagen, wie z. B. Mähen von Grasflächen, Beschneiden und Auslichten von Bäumen und Sträuchern, das Entfernen einzelner Sträucher und die jährliche Gewässerunterhaltung können nicht zu einer erheblichen Be- einträchtigung des Naturhaushaltes führen (Schmaltz/Wiechert, Vorbem. RdNr. 60) und stellen daher keine Eingriffe gem. § 14 BNatSchG dar.

Zu beachten sind allerdings auch bei diesen Pflegemaßnahmen Biotop- (§ 30 BNatSchG, § 13 HAGBNatSchG) und Artenschutzvorschriften (§ 39 BNatSchG) sowie die spezifischen Vorgaben betroffener Schutzverordnungen zu beachten. Für die Umsetzung der Maßnahmen ist der Zeitraum vom 1. Oktober bis 28. Februar des Folgejahres vorzusehen.

Alle anderen Pflegemaßnahmen können ganzjährig und ohne Zustimmung der Naturschutzbehörde durchgeführt werden.

Andererseits können im Bereich der Gartendenkmalpflege Maßnahmen erfor- derlich sein, um über Jahre oder Jahrzehnte zugewachsene oder unkenntlich gewordene Park- und Gartenanlagen nach historischen Plänen wieder als Gründenkmale erlebbar zu machen. Im Verlauf solcher Reparaturen sind oft-

15

16

17

18

19

20

mals tiefgreifende Rückschnitte z. B. zur Herstellung ehemals bestehender Sichtbeziehungen, Wegeführungen oder Pflanzsituationen erforderlich. Von einer Änderung zumindest der Gestalt der Grün- und Parkfläche muss in solchen Fällen ausgegangen werden. Diese kann die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts durchaus beeinträchtigen. Ob dies auch für das Landschaftsbild gilt, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab, wobei zu beachten ist, dass eine gartendenkmalpflegerische Sanierung oder Wiederherstellung auch im Sinne des Kulturlandschaftsschutzes geboten sein kann.

Solche Wiederinstandsetzungsmaßnahmen wie Wegeneu- und -ausbau, Freistellung oder Entfernung ökologisch wertvoller Bäume, die Auslichtung von Gehölzbeständen sind dann notwendig, wenn längerfristig die kontinuierliche Pflege unterblieben ist.

Soweit sie Eingriffe darstellen, weil sie den Naturhaushalt erheblich beeinträchtigen, z. B. weil sich dort ein Biotop für schutzbedürftige Tiere entwickelt hat, bedürfen sie einer Eingriffsgenehmigung gemäß § 17 Abs. 3 BNatSchG iVm. § 7 Abs. 4 HAGBNatSchG (so für Nds. Schmaltz/Wiechert, Vorbem. Rz. 60 ff.).

21 Eine Eingriffsprüfung bei Maßnahmen in einem denkmalgeschützten Garten oder Park sollte in 5 Schritten vorgenommen werden:

- Die Pflegemaßnahmen stellen keine Eingriffe dar, vgl. § 14 Abs. 1 BNatSchG.
- Wiederherstellungsmaßnahmen stellen einen Eingriff dar, werden aber am Ort durch Ersatzpflanzungen o. ä. schon aus denkmalfachlichen Planungen heraus kompensiert.
- Maßnahmen stellen eine ökologische Aufwertung dar und bewirken daher keine Pflicht zur Kompensation, auch nicht innerhalb des Parkpflegebereichs. Sie können dann als sog. Ökokontomaßnahmen (§ 16 BNatSchG, § 10 HAGBNatSchG) von der unteren Naturschutzbehörde anerkannt werden und für nicht ausgleichbare Eingriffe innerhalb und außerhalb des Denkmalschutzes, d. h. auch bei anderen Objekten Verwendung finden.
- Maßnahmen sind Eingriffe, werden aber innerhalb des Parkpflegebereichs kompensiert.
- Maßnahmen sind Eingriffe, können aber nicht innerhalb des Parkpflegebereichs ausgeglichen werden.

22 Im letztgenannten Fall sollte auf Ökokontomaßnahmen i. S. v. § 10 HAGBNatSchG z. B. aus anderen Parkpflegewerken zurückgegriffen werden. Die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe gemäß § 9 HAGBNatSchG kann und sollte dadurch vermieden werden. Beim Schutzwert Landschaftsbild ist ohnehin davon auszugehen, dass die Vorstellungen von Denkmalschutz und Naturschutz regelmäßig deckungsgleich sind, sodass hieraus in der Regel kein Kompensationsbedarf entstehen kann.

23 Im Interesse der Verfahrens- und Verwaltungsvereinfachung bestehen keine Bedenken, generalisierte denkmalschutzrechtliche und naturschutzrechtliche Genehmigungen zu erteilen, wenn die fachlichen Grundlagen für Pflege und Erhaltung gesichert sind (vgl. unten Ziff. 4). Voraussetzung ist ein Parkpflegewerk oder ein Pflegeplan, der mit Zustimmung von Denkmalschutzbehörde

und Denkmalfachbehörde sowie Naturschutzbehörde erarbeitet ist, und ein entsprechender Antrag des Eigentümers bzw. des Unterhaltungspflichtigen.

Bei der Ausweisung von Schutzgegenständen kann der Naturschutz auch kulturhistorisch wertvolle Landschaftsteile mit schützen. Ihre Pflege sollte möglichst von den Verordnungsverboten freigestellt werden.

Durch die HBO-Novelle hat sich das Bauordnungsrecht seiner Klammerfunktion von Naturschutz- und Denkmalschutzrecht entzogen. Eine Harmonisierung durch die Baugenehmigung findet so nicht mehr statt. Die beiden Rechtsbereiche mit ihren Zulassungspflichten stehen mit Ausnahme der Eingriffsgenehmigung (§ 7 Abs. 3 HAGBNatSchG) selbstständig nebeneinander, wie z. B. § 18 und § 13 HAGBNatSchG (Gesetzlich geschützte Biotope). Bei Vorhaben im beplanten Innenbereich (§§ 30, 34 BauGB) ist eine Eingriffsgenehmigung nicht mehr erforderlich (§ 18 Abs. 1 BNatSchG), nur sonstige naturschutzrechtliche Genehmigungen bleiben notwendig.

Aus der Rechtsprechung:

Soweit im Einzelfall ein Schlosspark zusätzlich noch Teil eines Landschaftsschutzgebiets (§ 26 BNatSchG) werden sollte, muss der Konflikt zwischen Naturschutz und Denkmalschutz durch die (später ergehende) Landschaftsschutzverordnung bewältigt werden. Bezuglich des Schlossparks Monrepos bei Ludwigsburg hat der VGH Baden-Württemberg 1991 den Erlass einer Landschaftsschutzverordnung zugelassen, da der Schutzzweck dieser Verordnung die Wiederherstellung der als Kulturdenkmal von besonderer Bedeutung nach § 12 DSchG BW in das Denkmalbuch eingetragenen Gartenanlage im Stil eines englischen Landschaftsgartens mit Seeanlage rechtfertigt. „Diese Vorschrift ermöglicht zum einen die Umgestaltung des derzeit vorhandenen ... verwilderten Gartens in einen englischen Landschaftsgarten und vermag damit den besonderen Erholungswert der Landschaft zu steigern und in Form des englischen Landschaftsgartens wiederherzustellen. Zum anderen impliziert sie aber zugleich die Konfliktlösung, die sich aus der Überschneidung von Denkmalschutz und Landschaftsschutz ergeben kann. Schon durch die Aufnahme des – weiteren, wenngleich untergeordneten – Schutzzwecks „Wiederherstellung der Gartenanlage im Stile eines englischen Landschaftsgartens mit Seeanlage“ wird insoweit der Vorrang des Denkmalschutzes festgelegt und damit korrespondierend werden die nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten notwendige Veränderungs- und Pflegemaßnahmen zur Erhaltung und Weitertradierung der eingetragenen Gartenanlage des Schlosses M. von den Verboten der §§ 4 und 5 der Verordnung ausgenommen. § 6 Nr. 8 der Verordnung lässt ausdrücklich die notwendigen Veränderungs- und Pflegemaßnahmen zu, damit der englische Landschaftsgarten mit Seeanlage wiederhergestellt werden kann. Sowohl die ergänzende Schutzzweckbestimmung als auch die ausdrücklich für zulässig erklärt Umgestaltung des derzeit bestehenden Gartens bewältigen die Ziel-Konfliktsituation, die auftreten kann, wenn – wie hier – ein Kulturdenkmal in Form eines englischen Landschaftsgartens wieder erstellt wird und zugleich durch den Erlass einer die Landschaft als solche erhalten bleiben soll. Ohne die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Schlossanlage M. und ihrer unmittelbaren Umgebung im Sinne der Ausweisung eines Landschaftsschutzge-

24

25

biets i. S. von § 22 Abs. 1 Nr. 4 NatSchG BW (*ist jetzt: § 23 Abs. 4 NatSchG BW, d. Verf.*) infrage zu stellen, wird dem Denkmalschutz der Vorrang eingeräumt, flankierend aber durch die Landschaftsschutzverordnung die umliegende Landschaft, einschließlich des eingetragenen Kulturdenkmals, besonders geschützt“ (VGH Mannheim, Urt. V. 15.11.1991, NVwZ 1992, 995 = EzD 3.5.2 Nr. 1).

3. Städtebauliche Denkmalpflege, Städtebaulicher Denkmalschutz

26 Unter dem Begriff „Städtebauliche Denkmalpflege“ im weiteren Sinne werden alle die Berührungspunkte zwischen Denkmalschutzrecht einerseits und Bauplanungs- und Bauordnungsrecht sowie dem Fachplanungsrecht verstanden, insoweit deren Verzahnung dazu führen kann, den Gedanken der Erhaltung von Kulturdenkmälern in dem Instrumentarium des Baurechts zu verankern und so auch weitreichend planungsrechtlich abzusichern. Dem liegt die Einsicht zu Grunde, dass es oft zu spät ist, wenn sich Denkmalschutz im einzelnen Genehmigungsfall gegen anderslautende planerische Absichten und Ziele zu behaupten sucht. Eine denkmal- und erhaltungsfreundliche Strategie ist umso erfolgreicher, weil konfliktärmer, je frühzeitiger sie sich in die Bauleitplanung einzufinden vermag.

Berührungspunkte werden im Folgenden topisch und schlaglichtartig beleuchtet. Für ausführliche Darstellungen muß auf die am Ende des Abschnitts nachgewiesene Literatur verwiesen werden.

3.1 Bauleitplanung

27 Denkmalschutzrecht und Bauleitplanungsrecht haben viele wichtige Berührungspunkte. Eine denkmalfreundliche, erhaltende Städteplanung ist die Voraussetzung dafür, dass sich Einzeldenkmäler und Objekte in den Gesamtanlagen in ihren jeweiligen Kontexten fortentwickeln können. Andersherum kann eine Denkmalpflege noch so bemüht sein, die historischen Zeugnisse als Kulturdenkmäler je einzeln zu schützen und zu bewahren; wenn das städtebauliche Umfeld und die bauplanerischen Rahmenbedingungen die Erhaltungsbemühungen um das historischen Erbes konterkarieren, kann sich Denkmalpflege nicht behaupten. Die Bauleitplanung stellt mithin den örtlichen Nährboden dar, auf dem sich denkmalpflegerische, erhaltungsfreundliche Zielstellungen überhaupt erst entwickeln können.

3.1.1 Aufstellung von Bauleitplänen

28 Die Aspekte bzw. Anliegen von Denkmalschutz und Denkmalpflege sind zentrale Abwägungsbelange im Verfahren um die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 5 des Baugesetzbuches (BauGB) haben die Gemeinden dabei „insbesondere zu berücksichtigen ... die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie der erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung“. Es zeugt dabei von der Wichtigkeit des Denkmalschutz und der Denkmalpflege für den Bundesgesetzgeber, dass er im folgenden