

Denkmalrecht in Deutschland im Denkmalnetz

Weitere Beiträge zum Denkmalrecht

Stichwort: Verfassungsgrundlagen

Titel: Verfassungsgrundlagen des Denkmalschutzes

Autor: Prof. Dr. Felix Hammer

Fundstelle: Hager/Hammer/Zimdars/Davydov/Martin, Denkmalrecht Baden-Württemberg, Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, 2011, Einführung

.....

Auszug aus der Einführung zu Hager/Hammer/Zimdars/Davydov/Martin, Denkmalrecht Baden-Württemberg, Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, 2011

3. Verfassungsgrundlagen des Denkmalschutzes

3.1 Literaturhinweise

Battis, Denkmalschutz und Eigentumsgarantie, NuR 2000 S. 421– 426; *Franzmeyer-Werbe*, Zur Frage der Verfassungsgemäßheit des nachrichtlichen Listensystems im Denkmalschutzrecht, DÖV 1996 S. 950 – 955; *Frein*, Nochmals: Verfassungsrechtl. Grenzen des Denkmalschutzes, NVwZ 2000 S. 1010 –1012; *Häberle*, Nationalverfassungsstaatlicher und universaler Kulturgüterschutz – ein Textstufenvergleich, in: ders., Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, S. 1106 –1132; *Haag*, Kulturgüterschutz. Verfassungsrechtl. Aufgabe und Ausprägung im einfachen Recht, JöR N.F. 54 (2006) S. 95 –128; *Hammer*, Der Denkmal- und Kulturgutschutz in Verfassungen der Gegenwart, DÖV 1999 S. 1037–1045; *ders.*, Kulturgutschutz und religiöse Freiheit in den Verfassungen Europas in Weiß/Ihli (Hrsg.), Kulturgutschutz und Kirche, Bibel und Kirchenrecht, 2004 S. 39 – 59; *ders.*, Verfassungsrechtliche Grenzen des Denkmalschutzes, NVwZ 2000 S. 46 f.; *Heckel*, Staat Kirche Kunst. Rechtsfragen kirchl. Kulturdenkmäler, 1968; *ders.*, Der Denkmalschutz an d. Sakralbauten in d. Bundesrep. Deutschland, DKD 48 (1990), S. 3 –13 = *ders.*, Ges. Schr., Bd. II, 1989, S. 1075 –1098; *Körner*, Denkmalschutz und Eigentumsschutz, 1992; *Kröniger*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Denkmalschutzgesetze der Länder, NVwZ 1996 S. 433 – 437; *Kruis*, Das bayerische Staatsziel des Natur- und Kulturgüterschutzes und der Gleichheitssatz, BayVBI 2009 S. 353 – 360; *Lege*, Eigentumsgrundrecht und Denkmalschutz in Hense (Hrsg.), Denkmalrecht unter Denkmalschutz?, 2003, S. 17– 37; *Lubberger*, Eigentumsdogmatik. Gegenwärtige Probleme der Systembildung und Rechtsanwendung, dargestellt am Beispiel des Denkmalschutzrechts, 1995; *Martin*, B 5, 10 – 20, H 159 in *ders./Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz u. Denkmalpflege, 3. Aufl. 2010; *ders.*, Bundesverfassungsgericht contra Denkmalschutz?, BayVBI 2000 S. 584 – 588; *ders.*, Zur Verantwortung des Eigentümers für „sein“ Denkmal, in: Festschr. f. Michael Krautzberger, 2008, S. 317– 329; *ders.*, Denkmalschutz in Thüringen – zwischen Eigentumsgrundrecht und kommunaler Selbstverwaltung, ThürVBI. 2009 S. 97–101; *Melchinger*, Die Eigentumsdogmatik des Grundgesetzes und das Recht des Denkmalschutzes, 1994;

Steinberg, Verfassungsfragen des ipso-iure-Systems im Hessischen Denkmalschutzgesetz, NVwZ 1992 S. 14 –18.

3.2 Verfassungsauftrag zum Denkmalschutz: Art. 3 c Abs. 2 LV BW

3.2.1 Denkmalschutzgarantie des Art. 3 c LV BW

Art. 3 c LV BW umfasst zwei Absätze, die beide Bedeutung für Denkmalschutz und -pflege entfalten. Absatz 1 trägt Staat und Gemeinden auf, das kulturelle Leben zu fördern. Da Denkmalschutz und -pflege Bestandteil dieses kulturellen Lebens sind, sind sie Nutznießer dieses Förderauftrags. Absatz 2 bestimmt sodann konkreter, dass die Denkmale der Kunst, der Geschichte und der Natur öffentlichen Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden genießen. Nach dem Grundsatz der Spezialität verdrängt diese Regelung die allgemeinere des Absatzes 1, weil Schutz und Pflege die Förderung einschließt. Bedeutung für die Denkmale könnte Absatz 1 damit vor allem dann erlangen, wenn durch eine Verfassungsänderung Absatz 2 gestrichen würde. Dieser ist die historisch ältere Norm und stand früher als Art. 86 in den Schlussbestimmungen der Verfassung. Absatz 1 wurde erst durch Verfassungsänderung vom 23. 5. 2000 (GBl. S. 449) neu in die Verfassung aufgenommen, damals wurde der bisherige Art. 86 zu Art. 3 c Abs. 2 LV (dazu *Hammer*, Die verfassungsrechtliche Entwicklung im Land Bad.-Württ. 1987– 2002, JöR, N.F. Bd. 51 [2003] S. 97, 104 ff.). Die Denkmalschutzgarantie befindet sich seitdem – systematisch richtiger und aufgewertet – im Ersten Hauptteil der Verfassung („Vom Mensch und seinen Ordnungen“) unter I. Mensch und Staat.

3.2.2 Denkmalschutzauftrag aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG – Kunstfreiheitsgarantie

Neben dem Verfassungsauftrag aus Art. 3 c Abs. 2 LV BW folgt eine Pflicht des Staates zum Denkmalschutz aber auch aus der Kunstfreiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG (grundlegend *Heckel*, Staat Kirche Kunst, 1968, S. 67 ff., 76 ff.; auch *ders.*, Der Denkmalschutz an den Sakralbauten in *ders.*, Gesammelte Schriften, Bd. II [1989], S. 1075, 1087 f.). Schützt doch die Kunstfreiheitsgarantie keineswegs nur die Freiheit des künstlerischen Schaffens selbst, sondern auch dessen Ergebnis, das künstlerische Werk. Das BVerfG erstreckt die Kunstfreiheitsgarantie daher auf den Wirkbereich der Kunst und zählt hierzu die Voraussetzungen dafür, dass der Öffentlichkeit Zugang zu einem Kunstwerk verschafft, die Begegnung mit ihm ermöglicht wird (BVerfGE 30, 173, 189). Der Schutz der Kunstfreiheit wirkt über den Tod des Künstlers hinaus, wie sich auch am Urheberrecht zeigt, dessen Schutzwirkungen ebenfalls nicht mit dem Tod des Künstlers enden. Der Verfassungsauftrag aus Art. 5 Abs. 3 GG ist beschränkt allerdings auf die Gattung der Kunstdenkmale, erfasst also nicht die (reinen) Geschichtsdenkmale. Er tritt ergänzend neben den Verfassungsauftrag des Art. 3 c Abs. 2 LV BW. Da beide Garantien unterschiedliche Voraussetzungen und Schutzrichtungen haben (einerseits ein nicht historisch bedingter Schutz des Künstlers und seines Werks; andererseits der Schutz des historischen und kulturellen Erbes im Interesse der Allgemeinheit und der Kulturstaatlichkeit), wird keine von ihnen aufgrund des Spezialitätsgrundsatzes durch die andere verdrängt. Soweit Abwägungen mit anderen Verfassungswerten erforderlich werden, müssen beide angemessen beachtet und bewertet werden.

3.2.3 Verfassungsgarantien in anderen deutschen Verfassungen

Vorbild für Art. 86 LV BW war Art. 141 der bayerischen Verfassung vom 2. 12. 1946 (GVBl. S. 333), wobei bereits die Verfassungen der Vorgängerländer Württemberg-Hohenzollern vom 20. 5. 1947 (Reg.Bl. S. 1; Art. 119) und [Süd-]Baden vom 22. 5. 1947 (Reg.Bl. S. 129; Art. 32), nicht dagegen diejenige Württemberg-Badens vom 28. 11. 1946 (Reg.Bl. S. 277), Denkmalschutzartikel enthalten hatten (zur Entstehungsgeschichte *Hammer*, Geschichtl. Entwicklung, S. 296 ff.). Gemeinsame Wurzel aller dieser Normen war Art. 150 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919 (RGBl. S. 1383), der WRV (zu diesem *Hammer*, Geschichtl. Entwicklung, S. 200 f.). Von den nach 1945 erlassenen deutschen Länderverfassungen findet sich in mehr als der Hälfte eine Denkmalschutzbestimmung; die Verfassungen, die nach der Wiedervereinigung von 1990 in den neuen Bundesländern entstanden, besitzen – bis auf Mecklenburg-Vorpommern, das sich mit einem allgemeinen Kulturschutz- und -förderungsauftrag begnügt – sogar alle Denkmalschutzgarantien (dazu *Hammer*, DÖV 1999, 1037 [1038]). In das Grundgesetz vom 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1) wurde dagegen, aufgrund seiner Konzeption, die Kulturhoheit den Ländern zu überlassen, keine Denkmalschutznorm aufgenommen (*Hammer*, Geschichtl. Entwicklung, S. 295 f.).

3.2.4 Kulturstaatlicher Standard der Gegenwart

Außerhalb Deutschlands erschien ein Denkmalschutzauftrag bereits 1947 in der Verfassung Italiens, 1964 fand ein solcher Eingang in die Bundesverfassung der Schweiz, ab dem Jahr 1975, das der Europarat zum Europäischen Jahr des Architekturerebes erklärt hatte, gelangten Denkmalschutzbestimmungen in die damals neu geschaffenen Verfassungen Griechenlands (1975), Portugals (1976) und Spaniens (1978) (*Hammer*, DÖV 1999, 1037 [1039]). Die nach 1989 im östlichen Zentraleuropa und in Osteuropa im Zuge der freiheitlichen und demokratischen Staatserneuerungen, ebenso aber auch die weltweit seither neu entstandenen oder grundlegend überformten Verfassungen erhielten überwiegend, wenn nicht sogar fast durchweg Normen, die den Staat – die Formulierungen variieren – zum Schutz von Denkmälern der Geschichte und Kultur, alter Denkmäle von kulturellem Wert, von Gegenständen von künstlerischem oder historischem Interesse oder des (nationalen) historischen, künstlerischen und kulturellen Erbes verpflichten. Zumeist handelt es sich um Staatszielbestimmungen, die dem Staat keine uneingeschränkte Pflicht zum Schutz des kulturellen und historischen Erbes auferlegen, sondern ihm die Möglichkeit geben, eine Abwägung mit anderen Staatsaufgaben vorzunehmen, wenn er nur den Schutz der Denkmäle entsprechend dem Verfassungsauftrag berücksichtigt. Selten wird – ohne in der Verfassung genannte Relativierung – bestimmt, dass der Staat die Denkmäle zu schützen habe, wobei allerdings auch dann aus dem Gesamtsinn der Verfassung folgt, dass ein Schutz von Denkmälern nur im Rahmen des Möglichen zu erfolgen hat. In einigen Verfassungen wird – teilweise ergänzend zu einer Staatszielbestimmung – eine bürgerliche Grundpflicht zum Schutz von Denkmälern statuiert (eingehend *Hammer*, DÖV 1999 S. 1037 [1039 ff.]; *ders.* in *Weiß/Ihli*, S. 37 [48 ff.]). Unabhängig von der Ausgestaltung im Einzelnen kann aber festgestellt werden, dass eine Verpflichtung des Staates, das kulturelle Erbe oder historische Denkmäle zu schützen, in der Gegenwart im Grunde schon zum Standard der Gewährleistung kulturstaatlicher Prinzipien durch die Verfassung gehört, so dass eine Streichung des Denkmalschutzauftrages aus der Landesverfassung dazu führen müsste, dass das Land hinter diesem zurückbleiben,

ihm nicht mehr gerecht werden und damit seinen Status als Kulturstaat in Frage stellen würde und sich vor der Öffentlichkeit hierfür rechtfertigen müsste.

3.2.5 Inhalt und Bedeutung

3.2.5.1 Einschränkung konkurrierender Verfassungswerte

Von großer Bedeutung ist die Norm des Art. 3 c Abs. 2 LV BW (zu ihr eingehend *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Bad.-Württ., 1984, Art. 86; *Feuchte/Hollerbach* in *Feuchte*, Verfassung des Landes Bad.-Württ., 1987, Art. 86) deswegen, weil sie als in der Verfassung selbst wurzelnder Wert geeignet ist, vom Grundgesetz ohne Schranken garantierte Grundrechte wie die Glaubens- und Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) oder die Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) zugunsten des Schutzes von Denkmalen einzuschränken. Das BVerfG verlangt insoweit ein konkurrierendes Rechtsgut, das nach einer von der Verfassung selbst getroffenen Wertung bedeutsamen Rang aufweist oder ein wichtiges Gemeinschafts Anliegen bildet (st. Rspr.: BVerfGE 30, 173, 193 = NJW 1971 S. 1645, 1646; BVerfGE 81, 278, 292 ff. = NJW 1990 S. 1982, 1983; BVerfGE 81, 298, 307 f. = NJW 1990 S. 1985, 1986; BVerfGE 83, 130, 139 = NJW 1991 S. 1471, 1471 f.; ebenso BGHSt 37, 55, 62 = NJW 1990 S. 3026, 3027 f. Das ist beim Denkmalschutz der Fall, weil er verfassungskräftig als wichtiges Staatsziel festgelegt ist. Dem lässt sich nicht entgehen, dass der Denkmalschutz nur durch Landesverfassungsnormen garantiert werde, die nicht in der Lage seien, Bundesgrundrechte einzuschränken. Zwar kann Landesverfassungsrecht vom Grundgesetz gewährte Rechte regelmäßig weder relativieren noch minimieren, doch ist eine folgerichtige Definition der Grundrechtsgrenzen notwendig: Da nach der Konzeption des Grundgesetzes der Bereich der Kultur im Wesentlichen von den Ländern geregelt werden sollte (dazu oben 3.2.3), enthält es selbst kaum kulturverfassungsrechtliche Normen, sondern überlässt diese den Länderverfassungen. Verweigerte man ihnen nun die Möglichkeit, die Grundrechte des GG zu begrenzen, weil dies nur ihm selbst möglich sei, unterliefe man die Wertentscheidung zugunsten einer Regelungsbefugnis der Länder auf dem Kultursektor, die notwendigerweise auch grundrechtseinschränkende Wirkungen entfalten muss. Deshalb sind die entsprechenden Grundrechtsschranken ihrem Wesen nach im Grundgesetz selbst bereits angelegt, so dass auf der Grundlage von Art. 3 c Abs. 2 LV BW wirksam unbeschränkte Grundrechte eingeschränkt werden können (vgl. *Hammer*, Kirchenbauten in Staatseigentum unter dem GG, Festschr. f. Wolfgang Rübner, 2003, S. 159, 172; *ders.* in *Kämper/Thönnies* [Hrsg.], Denkmalschutz und Denkmalpflege im kirchl. Bereich, 2007, S. 156). Da das GG eine Wertordnung mit einem einheitlich geprägten Wertesystem geschaffen hat (st. Rspr. des BVerfG, etwa BVerfGE 7, 198, 205; 32, 98, 108; 33, 23, 29; 35, 202, 225 f.; 49, 24, 56; 52, 223, 247; BVerfG, NJW 1998 S. 2961, 2962), muss die Verfassungsgarantie des Art. 3 c Abs. 2 LV BW als gleichwertiger Bestandteil desselben angesehen werden. Sie besitzt damit auch gegenüber unbeschränkten Grundrechten kein geringeres Gewicht, sondern es ist stets durch eine Abwägung der jeweils konkurrierenden Werte und der spezifischen Art ihrer Beeinträchtigung zu ermitteln, welchem von ihnen in concreto Vorrang zukommt. Dabei können bei der Bewertung und Abwägung nur Aspekte Berücksichtigung finden, die der Wertordnung des GG entsprechen, auch hat dabei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Beachtung zu finden (vgl. etwa BVerfGE 19, 342, 348 f.). Dies führt jedoch nur dazu, dass der Denkmalschutzauftrag des Art. 3 c Abs. 2 LV BW bei hiernach notwendigen Abwägungsvorgängen 1. seiner Bedeutung entsprechend

bewertet und 2. mit angemessener Gewichtung in diesen eingestellt werden muss, wobei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – gewissermaßen negativ gewendet – bedeutet, dass Freiheitsbeschränkungen hinzunehmen sind, wenn sie für die Gewährleistung eines dem Art. 3 c Abs. 2 LV BW genügenden Denkmalschutzes erforderlich sind und nicht das Übermaßverbot verletzen.

Ausdrücklich hat das BVerfG festgestellt, dass der Denkmalschutz eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang bildet, die geeignet ist Grundrechtseinschränkungen zu rechtfertigen (so BVerfGE 100, 226, 242 = EzD 1.1 Nr. 7; BVerfG, NVwZ 2010 S. 957). Nicht hinreichend deutlich wird in der Rechtsprechung des BVerfG bislang, dass der Denkmalschutz eine zentrale Ausprägung des Kulturstaatsprinzips darstellt und seine Berücksichtigung in der Verfassung – wie oben gezeigt – nur dem kulturstaatlichen Standard der Gegenwart entspricht, was dazu führen muss, dass ihm in der Abwägung regelmäßig besondere Bedeutung zuerkannt werden muss.

Die Verfassungsentscheidung für den Denkmalschutz hat jedoch auch Auswirkungen bei nur mit ausdrücklichen Schranken garantierten Grundrechten: Da nach der Wechselwirkungslehre des BVerfG Grundrechtsschranken wiederum im Lichte des wertsetzenden Gehalts des Grundrechts gesehen werden müssen und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden (BVerfGE 7, 198, 208 f.), muss eine Abwägung zwischen der Bedeutung des Grundrechts und derjenigen der Grundrechtsschranke stattfinden. Dabei kann nicht außer Betracht bleiben, wenn hinter einer Schranke wiederum ein Verfassungswert steht. Damit führt Art. 3 c Abs. 2 LV BW dazu, dass der Denkmalschutz als verfassungskräftig geschützter Wert entsprechend in die Abwägung eingestellt werden muss. Für deren Durchführung gilt das soeben Dargestellte entsprechend.

3.2.5.2 Gebot an den Staat und dessen Untergliederungen, Denkmale zu schützen und zu erhalten

Die Denkmalschutznormen der Landesverfassungen und damit auch Art. 3 c Abs. 2 LV BW verpflichten Staat und Gemeinden, sich nachhaltig und effektiv für den Schutz von Denkmalen einzusetzen und hierfür ausreichend staatliche Mittel zur Verfügung zu stellen; unterlassen sie dies, so handeln sie verfassungswidrig. Unabhängig von der Frage, ob derartige Verfassungsverstöße in irgendeiner Weise sanktioniert sind oder auf dem Rechtsweg angegriffen werden können, bleibt doch das Verdikt verfassungswidrigen Verhaltens, das im Rechts- und Verfassungsstaat sämtliche staatliche und kommunale Stellen mit einem Makel, der an Schwere kaum zu überbieten ist, behaftet. Jedenfalls in der politischen Diskussion kann hierauf mit Nachdruck Bezug genommen werden.

3.2.5.3 Kein subjektives Recht auf Einlösung des Verfassungsauftrags

Ein subjektiver – auf dem Rechtsweg durchsetzbarer – Anspruch des einzelnen Bürgers auf einen in bestimmter Weise ausgestalteten Denkmalschutz oder gar auf den Schutz konkreter Denkmale ergibt sich aus Art. 3 c Abs. 2 LV BW nicht, wie der Denkmalschutz insgesamt allein im Allgemeininteresse erfolgt (BVerfG, NVwZ 1992 S. 1197; OVG Berlin, LKV 1992 S. 26; *Hammer*, Das Schutzsystem der deutschen Denkmalschutzgesetze, JuS 1997 S. 971, 976). Allerdings kann ein Gesetz, das in verfassungswidriger Weise Art. 3 c Abs. 2 LV BW verletzt, im Wege einer abstrakten Normenkontrolle auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtags oder der Regierung angegriffen (Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 2 LV BW, §§ 48 ff. StGHG) oder – wenn diese Frage entscheidungserheblich ist – von einem Gericht im Wege einer konkreten Normenkontrolle dem Staatsgerichtshof zur Feststellung

seiner Verfassungswidrigkeit vorgelegt werden (Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV BW, § 51 StGHG). Da aber Art. 3 c Abs. 2 LV BW keine strikte Schutzpflicht zugunsten von Denkmalen statuiert, sondern nur eine Staatszielbestimmung enthält (zum Unterschied *Hammer*, DÖV 1999 S. 1037, 1042), die primär durch den Gesetzgeber – unter angemessener Beachtung aller Verfassungsaufträge – zu konkretisieren ist, wird auch insoweit nur ganz ausnahmsweise ein Verfahren vor dem Staatsgerichtshof wegen Verletzung des Art. 3 c Abs. 2 LV BW erfolgreich sein können.

3.2.5.4 Bedeutung des Art. 3 c Abs. 2 LV BW

Damit liegt also die Bedeutung des Art. 3 c Abs. 2 LV BW – neben den Wirkungen, die er bei Abwägungen mit anderen Verfassungswerten entfaltet – vor allem darin begründet, dass er eine Wertentscheidung der Verfassung zugunsten des Denkmalschutzes zum Ausdruck bringt und allen Organen des Staates und der Gemeinden die Pflicht auferlegt, im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten die Denkmale der Kunst, der Geschichte und der Natur zu schützen und zu pflegen. Dies ist kein Freibrief für Staat und Gemeinden, alle anderen Belange, die sich in irgendeiner Weise auf die Verfassung zurückführen lassen, zur Relativierung dieses Verfassungsauftrags heranzuziehen, vielmehr haben sie diesen, entsprechend der ihm aus dem Gesamtsinn der Verfassung zukommenden Wertigkeit, zu erfüllen. Andernfalls handeln sie verfassungswidrig.

3.3 Konkurrierende Verfassungswerte, erforderlicher Ausgleich

3.3.1 Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG – Eigentumsfreiheit

Denkmalschutzvorschriften, ebenso wie auf sie gestützte Erhaltungsgebote und Beseitigungsverbote greifen in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) ein, indem sie Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) des Eigentums bilden; eine Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) liegt nicht vor, weil keine konkrete Eigentumsposition entzogen wird, sondern lediglich die Nutzungsmöglichkeiten eines mit einem Denkmal bebauten Grundstücks oder eines beweglichen Gegenstandes beschränkt werden (BVerfGE 100, 226, 240 = EzD 1.1 Nr. 7; BVerfG, NVwZ 2010 S. 957). Nachdem Art. 14 Abs. 2 GG ausdrücklich die Sozialpflichtigkeit des Eigentums feststellt und der Denkmalschutz dem Wohl der Allgemeinheit im in Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG genannten Sinn dient, bestanden eigentlich keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken gegen die verschiedenen deutschen Denkmalschutzgesetze, die allesamt Vorkehrungen enthielten, dass ein die zulässigen Grenzen von Inhalts- und Schrankenkonkretisierungen des Eigentums überschreitender Denkmalschutz nicht möglich war. Vor allem geschah dies dadurch, dass die Denkmalerhaltung nur im Rahmen des Zumutbaren angeordnet wurde (so ausdrükl. etwa § 6 Satz 1 DSchG BW) und ansonsten Entschädigungspflichten oder eine Pflicht des Staates zur Enteignung von sinnvoll nicht mehr nutzbaren Grundstücken vorgesehen war. In diese Sicherheit brachte eine vielbeachtete Entscheidung des BVerfG von 1999 (BVerfGE 100, 226 ff.) zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetz, die aber auch für andere Länder Beachtung verlangt, große Unruhe (vgl. dazu nur *Battis*, NuR 2000 S. 421– 426; *Frein*, NVwZ 2000 S. 1010 –1012; *Hammer*, NVwZ 2000 S. 46 f.; *Lege in Hense*, Denkmalrecht unter Denkmalschutz?, S. 17– 37; *Martin*, BayVBl 2000 S. 584 – 588 jeweils m. w. N.).

Die Entscheidung BVerfGE 100, 226 ff. = EzD 1.1 Nr. 7 war vor allem auch deshalb so beunruhigend, weil verschiedene dort aufgestellte Grenzen des Denkmalschutzes

in ihrer Kombination die Verfassungsmäßigkeit der geltenden Denkmalschutzgesetze in Frage zu stellen schienen. So wurde die Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG RP daraus hergeleitet, dass der Normtext unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers nicht ausschloss und keine Vorkehrungen hiergegen traf (BVerfGE 100, 226, 243), wobei das BVerfG ausdrücklich feststellte, dass es Fälle gebe, in denen es nicht ausreiche, dass dem Eigentümer ein finanzieller Ausgleich gewährt würde, weil dessen Recht, über das Grundstück frei zu verfügen, vorrangig sei, wobei auch insoweit das Gesetz selbst bestimmen müsse, wann das der Fall sei (BVerfGE 100, 226, 244). Schließlich verlangte das BVerfG noch, dass verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen getroffen würden, die sicherstellen, dass mit einem eine Eigentumsbeschränkung aktualisierenden Verwaltungsakt zugleich über einen dem Eigentümer zu gewährenden Ausgleich entschieden wird, damit er sich entscheiden kann, ob er den Verwaltungsakt angreifen oder die Entschädigung akzeptieren will (BVerfGE 100, 226, 246). Wären alle diese Vorgaben des BVerfG durch die Gesetzgebung umgesetzt worden, wären nur noch sehr umständliche, umfangreiche, schwer verständliche Regelungen in Denkmalschutzgesetzen möglich gewesen.

Nachfolgende Entscheidungen des BVerfG (so insb. NVwZ 2010 S. 957) zeigen aber, dass BVerfGE 100, 226 wohl eher als Einzelfallentscheidung zu werten ist, die nicht eine neue Rechtsprechung des Gerichts einleitete. Demnach kann man wohl sagen, dass es ausreichen muss, wenn die dort genannten Grundsätze in den Denkmalschutzgesetzen und deren praktischer Anwendung materiell realisiert sind. Dies ist jedoch in der Kombination der Normen, die eine Denkmalerhaltung nur im Rahmen des Zumutbaren anordnen (§ 6 Satz 1 DSchG BW), die eine Entschädigungspflicht vorsehen bei Maßnahmen, die eine enteignende Wirkung entfalten (§ 24 DSchG BW), und die eine Enteignung ermöglichen, wenn eine Denkmalerhaltung nicht mehr zumutbar ist (§§ 25 f. DSchG BW), mit dem unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip der Verfassung resultierenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 23 Abs. 1, 25 Abs. 2 LV BW) sowie mit den auch im Denkmalschutzbereich geltenden Verfahrensbestimmungen des LVwVfG zweifelsfrei gewährleistet. Damit bestehen gegen das Denkmalschutzgesetz unter dem Blickwinkel der Eigentumsfreiheit keine verfassungsrechtlichen Bedenken (ebenso – für Bayern – BayVGh, BayVBI 2008 S. 141, 142 f.).

3.3.2 Art. 4 Abs. 1 und 2 GG – Glaubens- und Religionsfreiheit; Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV/140 GG – kirchliches Selbstbestimmungsrecht

Der Schutzbereich der durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützten Glaubens- und Religionsfreiheit ist sehr weit gefasst, die Begriffe, die ihn kennzeichnen, sind extensiv auszulegen (BVerfGE 24, 236, 245; *Heckel*, Religionsfreiheit in *ders.*, Gesammelte Schriften, Bd. IV (1998), S. 647 [671 f.]; *Listl* in *ders./Pirson* (Hrsg.), Hdb. d. Staatskirchenrechts d. Bundesrep. Dtschld., 1. Bd., 2. Aufl. (1994), S. 439 [440 f.]). Dem Schutzbereich einer demgemäß weit verstandenen Glaubens- und Religionsfreiheit unterfallen sämtliche Erscheinungsformen religiöser Betätigung des Einzelnen und religiöser Gemeinschaften, auch durch praktisches und öffentliches Wirken in der Gesellschaft, unter Berücksichtigung ihres jeweiligen Selbstverständnisses; dieser Schutz geht über die Verkündigung und Aneignung von Glaubenslehren weit hinaus (*Listl*, a. a. O., S. 441; BVerfGE 24, 236, 245 ff.). Damit steht etwa der Wunsch einer Kirchengemeinde, sich gewandelten und erneuerten Anforderungen an Liturgie und Gottesdienstgestaltung zu öffnen und diese umzusetzen, aber auch nach der Installierung einer Lautsprecheranlage, die das

vom Gottesdienstleiter gesprochene Wort leichter verständlich werden lässt, zweifellos unter dem Schutz von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Da dieses Grundrecht vom GG ohne Schranken gewährt ist, müssen Beschränkungen in der Verfassung selbst wurzeln und Konflikte zwischen beiden Werten unter angemessener Berücksichtigung aller beteiligten verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen und aufgrund einer Abwägung, die eine Optimierung der gleichermaßen verfassungskräftig geschützten Werte zu erreichen sucht, gelöst werden (vgl. dazu BVerfGE 32, 98, 107 f.; 53, 366, 400 f.; 58, 137, 147 f.; 81, 278, 293 f.; 81, 298, 307 f.; 83, 130 ff., 143; ebenso BGH, NJW 1990 S. 3026, 3027 f.; BVerwGE 91, 223, 224 f.; BVerwG, NJW 1997 S. 602 f.; NJW 1999 S. 75, 76; NJW 1999 S. 304).

Daneben kann bei kirchlichen Denkmälern das durch Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV/140 GG geschützte kirchliche Selbstbestimmungsrecht berührt sein. Da dieses jedoch nur innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze garantiert ist, zu denen die Denkmalschutzgesetze zu zählen sind, also nur in deutlich engeren Grenzen gewährleistet wird, kann diesem neben den Rechten aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG in Denkmalschutzfällen nur ausnahmsweise eigenständige Bedeutung zukommen. Gegebenenfalls ist aber die Selbstbestimmungsgarantie nach der Wechselwirkungslehre des BVerfG in ihrem wertsetzenden Gehalt mit der Bedeutung des durch Art. 3 c Abs. 2 LV BW statuierten Staatsziels Denkmalschutz in Beziehung zu setzen, abzuwägen und zu ermitteln, welchem der beiden Verfassungswerte in concreto Vorrang gebührt.

Soweit die Berücksichtigung gottesdienstlicher Belange bei Sakralbauten in Frage steht, wird die nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV/140 GG und Art. 3 c Abs. 2 LV BW notwendige Konfliktlösung durch § 11 DSchG in verfassungsgemäßer Weise herbeigeführt (VGH BW vom 30. 1. 2003, ESVGH 53, 155, 159 ff. = EzD 2.2.4 = KirchE 43, 52 = NVwZ 2003 S. 1530 = JZ 2004 S. 908 m. Anm. *Isensee*). Denn bei Sakraldenkmälern ist zu berücksichtigen, dass sie nicht allein Gottesdienstorte sind, sondern auch Bestandteil des historischen kulturellen Erbes des Gesamtvolkes (auch der Nichtgläubigen), ja der Menschheit insgesamt. Sie stehen daher unter dem Schutz des Art. 3 c Abs. 2 LV BW und – als Kunstwerke – unter dem des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG (vgl. oben, 3.2.2). Dabei lässt sich der historische und künstlerische Wert einerseits, der sakrale, religiöse Wert andererseits nicht aufspalten: Sie sind gerade als religiöse Denkmäler Zeugnis vergangener Zeiten, ihrer Religiosität, Kunst und Kultur; der Kunst- und der Kultwert sind in ihnen unauflöslich verwoben. Damit sind Lösungen, die beides getrennt betrachten und beidem getrennt gerecht zu werden versuchen, unmöglich, vielmehr muss eine Lösung angestrebt werden, die beide Aspekte möglichst weitgehend verwirklicht und ihnen ihrem Sinn entsprechend Geltung verschafft (grundlegend *Heckel*, Staat Kirche Kunst, 1968, S. 52 ff., 113 ff., 130 ff., 248 ff.; *ders.*, Ges. Schr., Bd. II, 1989, S. 1075 ff.; *Kremer in Listl/Pirson*, Handb. StaatskirchenR, Bd. 2 (1995) S. 77 [89 ff.]; *Bregger in Hense* [Hrsg.], Denkmalrecht unter Denkmalschutz?, 2003, S. 49 [58]). Eine sachgerechte Lösung kann also nur gelingen, wenn sie die verschiedenen, jeweils im Denkmal verkörperten, von der Verfassung geschützten Werte angemessen berücksichtigt, bewertet, ihnen bestmöglich Geltung verschafft und sie im Konfliktfall sachgerecht zum Ausgleich bringt (ausführlich etwa *Heckel*, Staat Kirche Kunst, 1968, S. 125 ff.; weiterhin *ders.*, Ges. Schr., Bd. II, 1989, S. 1075 ff.; *Hammer*, Kulturstaatlicher Denkmalschutzauftrag und kirchliche Freiheit in *Kämper/Thönnies* [Hrsg.], Essener Gespräche 41 [2007] S. 113, 133 ff.; *ders.*, Kirche und Denkmalpflege, in: Denkmalpflege in Bad.-Württ 32 [2003] S. 47 ff.; unter stärkerer Betonung der kirchlichen Rechte: *Kremer*, § 42 in *Listl/Pirson* [Hrsg.], Handb. d. Staatskirchenrechts d. Bundesrep. Dtschld., 2. Aufl./2. Bd. [1995], S. 77

[84 ff.]; *Bregger in Hense* [Hrsg.], *Denkmalrecht unter Denkmalschutz?*, 2003, S. 49 [58 ff.]). Dies erreicht § 11 DSchG, indem er einerseits die staatliche Kulturhoheit nicht preisgibt, sondern ihr auch sakrale Denkmale unterwirft, andererseits aber dem hohen Rang der Glaubens- und Religionsfreiheit dadurch Geltung verschafft, dass er im Konfliktfall eine vorrangige Beachtung gottesdienstlicher Belange anordnet (VGH BW, ESVGH 53, 155, 160 ff.).

Allerdings beschränkt sich der Schutz der Glaubens- und Religionsfreiheit wie auch derjenige des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts nicht auf Sakralbauten mit gottesdienstlicher Nutzung, sondern er erstreckt sich auf alle anderen Denkmale der Kirchen, die diese in vielfältiger Form innehaben (vgl. nur Katholisches Gemeindezentrum St. Martin [Biberach], o. J. [2010]: ehemalige, mittelalterliche Kapelle als Gemeindezentrum). Soweit deren Nutzung im oben dargestellten, weiten Sinne religiös motiviert ist, kommt Kirchen und Religionsgemeinschaften der Schutz des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG zugute, sonst derjenige von Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV/140 GG. Für diese Denkmale enthält das DSchG jedoch keine Sondervorschrift. Dies führt freilich nicht zu seiner Verfassungswidrigkeit, weil die entsprechenden Belange der Kirchen im Rahmen der Prüfung der Zumutbarkeit der Denkmalerhaltung (§ 6 Satz 1 DSchG) berücksichtigt werden können und ggf. auch berücksichtigt werden müssen. Dabei müssen die kirchlichen Rechte jeweils in ihrem Konkurrenzverhältnis zum staatlichen Denkmalschutzauftrag (Art. 3 c Abs. 2 LV BW) gesehen sowie die widerstreitenden Interessen angemessen bewertet und bestmöglich zum Ausgleich gebracht werden. Eine Denkmalbeseitigung wird hiernach nur ausnahmsweise verlangt werden können, wie weit kirchliche Nutzungsinteressen Denkmalveränderungen rechtfertigen, ist jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung aller für ihn relevanten Umstände zu entscheiden.

3.3.3 Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG – Kunstfreiheit

Wenig beachtet wurde bislang, dass das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG mit Art 3 c Abs. 2 LV BW in Konflikt geraten kann, wenn ein Denkmal in künstlerischer Weise umgestaltet werden soll (zum Tatsächlichen etwa *Bogner/Müller* [Hrsg.], *Alte Bauten Neue Kunst*, Wien 1986). Dies kommt vor allem auch dann in Betracht, wenn Sakralräume künstlerisch überformt werden sollen (Beispiele: *Lenssen*, *Bewahren und Erneuern*, 2001; *Der Dom St. Martin in Rottenburg am Neckar. Domrenovation. Bauforschung und Gutachterverfahren*, 2001; zu bedeutenden Cathedralrestaurierungen: das münster 62 (2009) S. 336 ff. [*Spielmann*], 346 ff. [*Lenssen*]; 384 ff. [*Giese*]), so dass dann neben den Schutz der Glaubens- und Religionsfreiheit des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG die Kunstfreiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG tritt. Nachdem die Kunstfreiheit nicht nur den Werk-, sondern auch den Wirkbereich der Kunst, also die Förderung künstlerischen Schaffens schützt (BVerfGE 81, 278, 292 = NJW 1990 S. 1982, 1983; BVerfGE 81, 298, 305 f. = NJW 1990 S. 1985, 1985), werden nicht nur Architekten oder sonstige Künstler, die ein Denkmal verändern wollen, sondern auch deren Auftraggeber (die auch juristische Personen sein können, das Grundrecht ist insoweit jedenfalls korporativ wahrnehmbar – Art. 19 Abs. 3 GG) vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG erfasst. Bei der notwendigen Abwägung (die auch den Schutz des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG für das bestehende Kunstwerk berücksichtigen muss, s. o. 3.2.2) ist aber zu berücksichtigen, dass einerseits Denkmale etwas Unwiederbringliches sind, deren historischer und ursprünglicher künstlerischer Wert durch eine neue künstlerische Umgestaltung stark beeinträchtigt, unter Umständen sogar vernichtet werden kann, und dass andererseits das künstlerische Schaffen nicht auf die Umgestaltung von Denkmalen angewiesen ist, sondern sich auch an nicht geschützten Werken oder

allein durch neue Werke entfalten kann. Soweit Sakralräume künstlerisch erneuert werden sollen, müssen zwar die religiösen, gottesdienstlichen Belange, die nach zeitgenössischen künstlerischen Formen verlangen können, in die Abwägung eingestellt werden, andererseits ist aber auch hier sicherzustellen, dass eine Erneuerung mit bestehender historischer Substanz möglichst schonend umzugehen hat.

3.3.4 Weitere Grundrechtsgarantien und Verfassungswerte

Grundsätzlich sind auch alle anderen Grundrechtsgarantien und Verfassungswerte geeignet, mit der Denkmalschutzgarantie zu konkurrieren und unter Umständen sogar vorrangige Beachtung für sich fordern zu können. Stets nämlich muss, wenn verschiedene Verfassungswerte mit einander in Konflikt geraten, durch eine Abwägung der konkurrierenden Werte ermittelt werden, welcher in concreto Vorrang beanspruchen kann. Dabei muss aber andererseits Art 3 c Abs. 2 LV BW mit dem ihm zukommenden Gewicht berücksichtigt und in die Abwägung eingestellt werden. Als wesentliche Ausprägung des Kulturstaatsprinzips und weil seine Berücksichtigung in der Verfassung dem kulturstaatlichen Standard der Gegenwart entspricht, muss ihm insoweit ein ganz erhebliches Gewicht zugemessen werden.

3.4 Verfassungsbestimmungen zur Ausgestaltung/Konturierung des Denkmalschutzauftrags

Neben den Verfassungswerten, die geeignet sind, die Denkmalschutzgarantie des Art. 3 c Abs. 2 LV BW einzuschränken, folgen aus der Verfassung Direktiven, bei denen dies zwar nicht der Fall ist, die aber die gesetzliche Ausgestaltung und die Umsetzung des Denkmalschutzes durch die Verwaltung an Bedingungen binden und damit ebenfalls Beachtung finden müssen. Geschieht dies nicht, führt auch dies zu Verfassungsverstößen. Damit gestalten sie den staatlichen Denkmalschutzauftrag aus und konturieren ihn näher. Zu nennen sind insoweit insbesondere das Rechtsstaatsprinzip und die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Land durch Art. 70 ff. GG.

3.4.1 Rechtsstaatsprinzip – Art. 20 Abs. 3 GG

Das durch Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 23 Abs. 1, 25 Abs. 2 LV BW garantierte Rechtsstaatsprinzip entfaltet Wirkungen hinsichtlich der Tatbestandsbestimmtheit der Normen und der Vorhersehbarkeit der Maßnahmen des Denkmalschutzes. Die Entscheidung BVerfGE 100, 226 ff. = EzD 1.1 Nr. 7 lässt keinen Zweifel daran, dass hier der Gesetzgeber die aus der Verfassung folgenden Mindestanforderungen zu gewährleisten hat, soll das DSchG nicht verfassungswidrig sein. Deshalb muss sich aus dem DSchG mit hinreichender Sicherheit erkennen lassen, unter welchen Voraussetzungen eine Erlaubnis zu erteilen ist oder Erhaltungsgebote ergehen können. Dies ist deswegen gewährleistet, weil sich der konkrete Sinn der entsprechenden Normen des DSchG durch die bekannten Methoden der Auslegung ermitteln lässt und diese zudem gerichtlich voll überprüfbar sind (für Bayern: BayVGh, BayVBI 2008 S. 141, 142). In der Rechtsliteratur wurde mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip außerdem die Frage diskutiert, ob das Ipso-lure-Schutzsystem, wie es in den Allgemeinen Schutzvorschriften der §§ 6 ff. DSchG vorgesehen ist, hiernach verfassungsrechtlich zulässig ist (vgl. nur *Franzmeyer-Werbe*, DÖV 1996 S. 950, sowie *Steinberg*, NVwZ 1992 S. 14).

Insoweit sind folgende Aspekte bedeutsam: So wenig wie etwa in Polizeigesetzen eine abschließende tatbestandliche Umschreibung aller denkbaren Gefahren und notwendigen Abwehrmaßnahmen möglich ist, es vielmehr genügen muss, dass die

hier unabdingbaren offenen Rechtsbegriffe durch Rechtsprechung und Rechtsliteratur konkretisiert und konturiert werden und werden können, ist dies auch im Denkmalschutzrecht der Fall. Sind doch die (möglichen) Denkmale und deren Gefährdungen so grundverschieden und vielgestaltig, dass sie begrifflich kaum schärfer gefasst werden können als dies im geltenden Recht geschehen ist. Nach Tatbeständen und Rechtsfolgen erheblich detailliertere Gesetzestexte würden zudem deutlich umfangreicher und für Nichtfachleute unverständlicher werden, was gerade im Denkmalrecht rechtsstaatlich ebenfalls nicht unbedenklich wäre. Auch die Bedenken hinsichtlich des Ipso-lure-Schutzes sind deswegen unberechtigt, weil zwar der Denkmaleigentümer oft nicht sicher wissen wird, dass ihm ein Denkmal gehört, aber die Konkretisierung seiner Verhaltenspflichten stets durch Verwaltungsakte erfolgt, er also nicht auf sein eigenes Urteil angewiesen bleibt. In vielen Fällen wird die Denkmaleigenschaft in Bescheiden festgestellt, sonst müssen dem Eigentümer Erhaltungs- und Pflegegebote durch Verfügung auferlegt werden. Denkmalveränderungen werden ausdrücklich untersagt, benötigt der Eigentümer doch für fast alle relevanten Umgestaltungen an Baudenkmalen eine Baugenehmigung, die die denkmalrechtlichen Aspekte einer Baumaßnahme mitzuregeln hat (vgl. § 7 Abs. 3 DSchG BW, §§ 49, 58 Abs. 1 S. 1 LBO). Angesichts dessen bestehen gegen das geltende Denkmalschutzgesetz in rechtsstaatlicher Hinsicht keine Verfassungsbedenken.

3.4.2 Gesetzgebungskompetenzen – Art. 70 ff. GG

Die Grenzen der Gesetzgebungskompetenzen für die Denkmalschutzgesetzgebung, die nach Art. 70 Abs. 1 GG im ganz Wesentlichen bei den Ländern liegen, können vor allem in viererlei Hinsicht problematisch werden: Zum einen gegenüber dem Bereich des Städtebau- oder Bodenrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), dessen Regelung dem Bund zugewiesen ist. Zweifellos ist dem Denkmalschutz von Gesamtanlagen durch gemeindliche Satzung (§ 19 DSchG) ein planerisches Element eigen. In der Praxis war allerdings bislang vor allem die umgekehrte Frage zu entscheiden, nämlich inwieweit die Erhaltung historischer Substanz mit Mitteln des Bodenrechts (etwa durch Festsetzungen in Bebauungsplänen) zulässig ist (vgl. nur BVerwG, DÖV 2001 S. 953 = BayVBl 2002 S. 119). Die Abgrenzung ist dahingehend zu treffen, dass dann, wenn das Ziel einer Maßnahme primär die Erhaltung historischer Substanz oder eines geschichtlich überlieferten Siedlungsbildes (aus kultur- und bildungspolitischen Gründen) ist, mag dies auch erhebliche Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Struktur eines Baugebietes haben, eine Aufgabe des Denkmalschutzes vorliegt, die auf die Grundlage des DSchG und des Art. 70 Abs. 1 GG zu stützen ist. Geht es dagegen primär um die Bewahrung oder Weiterentwicklung der sozialen und wirtschaftlichen Struktur eines Baugebietes, um die Verfolgung städtebaulicher Ziele, mag dies auch mit Mitteln der Erhaltung eines überkommenen Baubestandes geschehen, liegt eine Aufgabe der Bodenordnung vor, die auf das BauGB und Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zu stützen ist. Mag es hier auch Fälle geben, in denen die Abgrenzung sehr problematisch werden kann, ist das Grundprinzip doch klar und führt bei konsequenter Anwendung zu überzeugenden Lösungen (eingehend BVerwG, DÖV 2001 S. 953, 953 f.). Zum Zweiten ist klärungsbedürftig die Grenze zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland, wofür der Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzt (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 a GG). Allerdings ist diese Norm so präzise formuliert, dass sie wenig Raum für Zweifel belässt. Denn immer dann, wenn nicht eine Abwanderungsgefahr mit Auslandsberührung in Frage steht, bleibt es bei der Landesgesetzgebungskompetenz zum Denkmalschutz (Art. 70

Abs. 1 GG). Zum Dritten muss der Kultur- vom Naturdenkmalschutz unterschieden werden, weil der Naturdenkmalschutz, der einst einen Teilbereich des Denkmalschutzes gebildet hatte, im Lauf der historischen Entwicklung in den Naturschutz integriert wurde (dazu *Hammer*, Die geschützten Denkmale der Landesdenkmalschutzgesetze, DÖV 1995 S. 358 [363]), und weil für diesen inzwischen eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes existiert (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG). Die Unterscheidung kann hier danach getroffen werden, ob vom Menschen gestaltete, kultivierte Natur vorliegt (dann Kulturdenkmalschutz), oder ob Bildungen der Natur wegen ihrer Unberührtheit von menschlichen Einflüssen geschützt werden sollen (dann Naturdenkmalschutz; vgl. *Hammer*, DÖV 1995 S. 363).

Viertens hatte das BVerfG erst jüngst zu entscheiden, ob Strafbestimmungen in Denkmalschutzgesetzen möglich sind, oder ob die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das Strafrecht durch den Straftatbestand des § 304 StGB ausgeschöpft ist und damit entsprechende Landesstrafnormen verbietet (BVerfG, NVwZ 2010 S. 247). Nachdem der Vorlagebeschluss des AG Meißen die Frage der Verfassungsmäßigkeit der landesrechtlichen Strafbestimmung nicht hinreichend genau geprüft hatte und daher unzulässig war, deutete das BVerfG lediglich an, dass der Schutzzweck und die Entstehungsgeschichte des § 304 StGB eher dafür sprechen, dass es sich hier nicht um eine abschließende Regelung handle. Der Schutzzweck dieser Norm bestehe in der Wahrung des öffentlichen Interesses an der Unversehrtheit der dort genannten Tatobjekte und damit auch der öffentlichen Denkmale, während die Landesdenkmalschutzgesetze auf die Erhaltung auch von Denkmalen, die nicht öffentlich zugänglich sind, abzielten, so dass denkmalschutzrechtliche Strafbestimmungen daher zulässig sein könnten (BVerfG, NVwZ 2010 S. 247, 249 f.). Allerdings sind in Baden-Württemberg entsprechende Strafbestimmungen bislang nicht vorhanden, und dass § 304 StGB gegenständlich sehr beschränkte Ordnungswidrigkeitentatbestände, wie sie in § 27 Abs. 1 DSchG enthalten sind, ausschließen könnte, lässt sich jedenfalls nach der Entscheidung des BVerfG mit Sicherheit nicht mehr vertreten.

3.4.3 Recht auf kommunale Selbstverwaltung – Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG/Art. 71 Abs. 1 und 2 LV BW

Ebenfalls keine Einschränkung der Denkmalschutzgarantie des Art. 3 c Abs. 2 LV BW kann das Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG/Art. 71 Abs. 1 und 2 LV BW) bewirken. Es ist nicht darauf ausgerichtet, die Gemeinden von der Bindung an Wertentscheidungen der Verfassung auszunehmen, sondern ihnen die – an Gesetz und Recht orientierte und an sie gebundene – eigenverantwortliche Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuzuweisen. Insoweit ordnet ihnen Art. 3 c Abs. 2 LV BW zwar Schutz und Pflege der örtlichen Denkmale als Aufgabe zu, die sie aber entsprechend den Zielvorgaben der Verfassung zu erfüllen haben (etwas abw. *Martin*, ThürVBl. 2009 S. 97, 98 f.). Soweit das DSchG den Denkmalschutz zur staatlichen Aufgabe macht, handelt es sich nicht mehr um eine der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, deren Umfang und Reichweite nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, 71 Abs. 1 Satz 2 LV BW der Konkretisierung durch die staatlichen Gesetze unterliegt, zu denen auch das DSchGBW zählt.