

Beitrag Wolfgang Eberl Stand 2015

Bayerisches Denkmalschutzgesetz

Art. 13 Heimatpfleger

(1) ¹Die Heimatpfleger beraten und unterstützen die Denkmalschutzbehörden und das Landesamt für Denkmalpflege in den Fragen der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes. ²Ihnen ist durch die Denkmalschutzbehörden in den ihren Aufgabenbereich betreffenden Fällen rechtzeitig Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

(2) Die Denkmalschutzbehörden und das Landesamt für Denkmalpflege sollen sich in geeigneten Fällen der Unterstützung kommunaler Stellen sowie privater Initiativen bedienen.

Erläuterungen zu Art. 13

I. Heimatpflege

1

Heimatpflege, die **Pflege des heimatlichen Kulturguts, der heimatlichen Baukultur, der Volkskultur**, gehört nach Art. 3 BV (s. Einl. Erl. Nr. 13) zu den Aufgaben der öffentlichen Hände. Seit der Verfassungsänderung von 1985 hat der Staat in besonderem Maße die Aufgabe, auch die kulturelle Überlieferung zu schützen. Zur Heimatpflege gehören die Bereiche Trachten, Volksmusik, Volkstanz, Brauchtum, Mundart(dichtung), auch Ortsgeschichte und heimatgebundenes Bauen. Nach Abs. 1 DSchG gehören ausdrücklich auch Angelegenheiten der Denkmalpflege dazu. Dieser Satz schränkt aber den Art. 3 BV nicht ein. Zur Heimatpflege gehören daher auch, und zwar in besonderem Maße, Schutz und Pflege der Baukultur der Gegenwart in ihren verschiedenen Ausprägungen, nicht selten verbunden mit der Abwehr von Eingriffen in historische (Denkmal-) Landschaften. Pflege dieser Bereiche bedeutet überall nicht eine museal erstarrte Reproduktion von Lebensformen vergangener Zeiten, sondern ihre Lebendigerhaltung und ihre organische Weiterentwicklung, wie sie schon immer stattgefunden hat. Dass mit Heimatpflege vielfach emotionale Elemente verbunden sind, mag ihrer Anerkennung als wissenschaftliche Disziplin an den Universitäten nicht immer förderlich sein, gehört aber nun einmal auch in unserem von Wissenschaften bestimmten Zeitalter notwendig dazu.

Zu Fragen hinsichtlich des Ehrenamts in der Denkmalpflege vgl. Hönes, DÖD 1983, 117 sowie ders., BayVBI 2012, 522–530. Wegen der kommunalen Ehrenämter s. Art. 19 und 20a GO und Art. 13 und 14a LKrO; wegen der ehrenamtlichen Tätigkeit im Verwaltungsverfahren s. Art. 81 ff. BayVwVfG.

II. Heimatpfleger

2

1. Das DSchG spricht die Heimatpfleger an, ohne zu sagen, wer das ist. **Heimatpfleger** sind herkömmlich auf der Ebene der Landkreise und der kreisfreien

Städte ehrenamtlich wirkende, von den Landkreisen und Städten als Selbstverwaltungskörperschaften bestellte Personen (Kreis- und Stadtheimatpfleger), die sich der Volkskultur im breitesten Sinn einschließlich der Erhaltung der örtlichen Baukultur und des landschaftsgebundenen Bauens (also auch der Ortsbildpflege und der Weiterentwicklung traditioneller Bauformen) und der Denkmäler annehmen (s. dazu Eberl, in Der Landkreis 1978, 181). Als regionaler „Überbau“ haben sich die Bezirksheimatpfleger entwickelt (Beamte der Bezirke), die es in allen Bezirken gibt (eingebaut in die Verwaltungen der Bezirke).

3

Viele Landkreise haben mehrere Heimatpfleger, deren Aufgabenbereiche teils räumlich, in der Mehrzahl der Fälle fachlich abgegrenzt sind. Dazu gibt es auch in verschiedenen kreisangehörigen Gemeinden, nicht nur in den Großen Kreisstädten, örtliche von den Gemeinden bestellte Heimatpfleger (Ortsbeauftragte für Heimatpflege), die, wenn die Denkmalpflege nicht ausdrücklich aus ihrem Aufgabenbereich ausgenommen wurde, gleichfalls als Heimatpfleger i. S. des DSchG anzusehen sind, auch wenn die Aufgabenabgrenzung zu den Kreisheimatpflegern nicht immer ganz klar festgelegt ist.

Entsprechend dem allgemeinen Aufgabenbereich der Gemeinden und der Landkreise wird man annehmen müssen, dass die **Ortsheimatpfleger** ausschließlich örtliche Angelegenheiten betreuen (Art. 6, 7 GO), während die Kreisheimatpfleger sich solcher Angelegenheiten annehmen, deren Bedeutung über das Gebiet einer einzelnen Gemeinde hinausgeht und durch das Kreisgebiet begrenzt wird (Art. 4, 5 LKrO), ferner derjenigen Angelegenheiten, in denen ein Landratsamt unter Einschaltung des Heimatpflegers tätig wird. In der Praxis nehmen die Ortsheimatpfleger Termine auf gemeindlicher Ebene wahr und informieren den Kreisheimatpfleger; die Denkmalpflege gehört auch jetzt regelmäßig nicht zu den Schwerpunkten der Tätigkeit der Ortsheimatpfleger.

Die Heimatpfleger aller Ebenen regen in ihren Tätigkeitsbereichen die Bürger dazu an, in ihrer Freizeit – vor allem in Vereinen und Gruppen – selbst etwas zu tun (z. B. durch Pflege, Erhaltung und auch durch geeignete Fortführung von Bräuchen), was angesichts der durch Fernsehen und Internet geförderten Passivität der Bürger von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist. Die Heimatpfleger versuchen auch immer wieder, bei aller Fortentwicklung das überkommene Kulturgut vor Entstellungen und Fehlentwicklungen durch Kommerzialisierung zu bewahren. Damit erfüllen sie eine Aufgabe im Interesse der Allgemeinheit.

Den Rahmen für die Rechtsstellung der Heimatpfleger enthalten die Gemeindeordnung und die Landkreisordnung. Die Heimatpfleger werden je nach der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung in einer Kommune durch Entscheidung des Kreistags oder des Kreisausschusses/des Stadtrats durch den Landrat/durch den zur Vertretung der Stadt befugten Bürgermeister bestellt. Wird für die Dauer des Ehrenamts keine Frist festgelegt, so gilt die Bestellung ohne Befristung.

Für das Verhältnis zwischen dem Heimatpfleger und seiner kommunalen Körperschaft ist, da die Heimatpfleger regelmäßig keine Beamten sind, der Vertrag mit dem Heimatpfleger maßgebend. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen (s. etwa § 626 BGB) können Verträge, die für unbestimmte Zeit abgeschlossen wurden, bei Eintritt eines wichtigen Grundes gekündigt werden. Ein wichtiger Grund zum Widerruf der Bestellung und zur Auflösung des Vertrages ist aber nicht einfach der Umstand, dass der Heimatpfleger eine andere, gegenteilige Ansicht vertritt als der Landkreis

oder die Stadt; denn der Heimatpfleger ist in seiner fachlichen Stellungnahme nicht an Weisungen seines Dienstherrn gebunden; er ist nicht Sprachrohr seiner kommunalen Körperschaft. Seine Aufgabe ist es, im Rahmen seiner Rechtsstellung und seines Vertrages die in Art. 3, 141 BV genannten Belange der Heimatpflege zu vertreten. Auch als Träger öffentlicher Belange darf ein Heimatpfleger nicht zum Schweigen gezwungen sein/werden. Die Heimatpfleger müssen sich an die für öffentliche Tätigkeiten üblichen/zulässigen Formen der Meinungsäußerung halten. Zu den **Aufgaben des Heimatpflegers** gehört es, die Belange der Heimatpflege im Rahmen seines räumlichen und fachlichen Aufgabenbereichs in geeigneter Weise zu vertreten. Dies kann in dem mit ihm abzuschließenden Vertrag ausgesprochen werden; dabei ist jedoch darauf zu achten, dass die Nennung einzelner (oder Gruppen von) Angelegenheiten nicht hinter der umfassenden und grundlegenden Vorschrift der Art. 3 und 141 BV und des Art. 13 DSchG zurückbleibt.

4

2. Die **Heimatpfleger**, die auf Grund ihrer örtlichen Verwurzelung und Verbindungen von bevorstehenden Veränderungen häufig eher Kenntnis erlangen als die staatlichen Behörden, haben nach Abs. 1 S. 1 die DSchBehörden und das Landesamt für Denkmalpflege in allen Fragen, die die Erhaltung von Denkmälern betreffen, zu beraten und zu unterstützen. Auch **dabei** sind sie **nicht an Weisungen gebunden**. Abs. 1 S. 1 und 2 meint selbstständige Beratung und Unterstützung und Abgabe von Äußerungen, die den Standpunkt der Heimatpflege wiedergeben. Ein Heimatpfleger muss in seinen fachlichen Äußerungen unabhängig sein, sonst kann er nicht als Anwalt der Heimatpflege agieren. Art. 14 Abs. 1 LKrO und Art. 20 Abs. 1 GO verpflichten die Heimatpfleger, ihre Obliegenheiten gewissenhaft wahrzunehmen.

5

a) Die **Beratung und Unterstützung** erstreckt sich auf alle Arten von Denkmälern i. S. des Art. 1; sie erstreckt sich auf Fälle der Erhaltung von Denkmälern mit hoheitlichen Mitteln und auf andere Weise (vgl. Erl. Nr. 3 und 4 zu Art. 12).

6

b) Die Formulierung des Abs. 1 S. 1 ist dahin zu verstehen, dass die Heimatpfleger sowohl das Recht als auch die Pflicht zur Beratung und Unterstützung der DSchBehörden und des Landesamts für Denkmalpflege haben, zum anderen, dass die Behörden zur Beteiligung der Heimatpfleger verpflichtet sind, wie das für die DSchBehörden in Abs. 1 S. 2 besonders hervorgehoben wird.

7

c) Die entscheidenden (Denkmalschutz-, Bauaufsichts- usw.) Behörden sind an das Votum des Heimatpflegers nicht gebunden. Bei der Abwägung gegensätzlicher Interessen und in Ermessensangelegenheiten sind die Behörden aber gehalten, die Argumente des Heimatpflegers in ihre Überlegungen einzubeziehen und angemessen zu würdigen.

Die **Beratung** kann z. B. in der Erläuterung des besonderen ortsgeschichtlichen oder heimatpflegerischen Werts und auch in der Darlegung der Bedeutung eines Denkmals für das Bewusstsein der Bürger des Landkreises/der Stadt, ferner in Hinweisen auf die Auswirkungen einer Bauleitplanung oder in der Erläuterung der Struktur einer Siedlungslandschaft bestehen. Unterstützung sind z. B. die Unterrichtung einer DSchBehörde und des Landesamts für Denkmalpflege von

(bevorstehenden) Planungen oder die Mitteilung näherer Einzelheiten, das Eintreten für die Auffassung der DSchBehörden und des Landesamts für Denkmalpflege in kommunalen Gremien, in Bürgerversammlungen, in der lokalen öffentlichen Meinung, die Überwachung von Restaurierungsmaßnahmen oder von Ausgrabungen nach den fachlichen Weisungen des Landesamts für Denkmalpflege, Unterrichtung des Landesamts für Denkmalpflege von bereits in früherer Zeit durchgeführten Umbauten eines Hauses, Hinweise auf geeignete örtliche Handwerker, Hinweise auf bereits in früherer Zeit durchgeführte (auch unerlaubte) Grabungen, die Überwachung archäologischer Fundplätze, die durch Raubgräber gefährdet sind (wobei gerade hier die örtlichen Kontakte des Heimatpflegers und seine genaue Kenntnis der örtlichen Verhältnisse von Bedeutung sein können), und die Einwirkung auf die Bürger, Bodendenkmäler unangetastet zu lassen, usw. Auch die unverlangte Abgabe von Stellungnahmen in laufenden Verfahren, etwa ein Hinweis auf bisher nicht bekannte Baudenkmäler und auf wichtige Ausstattungsstücke, gehört hierher, soweit ein Heimatpfleger durch die DSchBehörde versehentlich einmal nicht beteiligt wird.

Für die Bezirksheimatpfleger gehören hierher Vorschläge für die Aufstellung von Programmen zur Förderung der Denkmalpflege und für die Prämierung vorbildlich instandgesetzter Baudenkmäler, die Bekanntmachung solcher Prämierungen, sowie für die Verwendung der Mittel geeigneter Programme zu Gunsten von Denkmälern, auch die Vermittlung denkmalpflegerischen Ideenguts an junge Leute.

8

d) Das Gesetz sagt nicht, welche Heimatpfleger welche DSchBehörden zu beraten und zu unterstützen haben. Die regional tätigen Bezirksheimatpfleger als Bedienstete der Bezirke äußern sich hauptsächlich in Fällen, an denen ein Bezirk beteiligt ist, gegenüber diesem. Sie beraten (meist auf Wunsch) Gemeinden in einschlägigen Fällen. Die Kreis- und Stadtheimatpfleger können sich an diejenige Untere DSchBehörde wenden, in deren Zuständigkeitsbereich ihr Gebiet liegt; dass sie sich darüber hinaus auch an die Höhere DSchBehörde wenden, ist nach dem DSchG nicht ausgeschlossen, kann aber den Verwaltungsanweisungen ihrer Dienstherrn über die Einhaltung des Dienstweges widersprechen und muss nicht immer zweckmäßig sein.

Ortsheimatpfleger wenden sich an ihre Gemeinde; sie können und sollen in geeigneten Fällen den Kreisheimatpfleger unterrichten. Zuständiger Heimatpfleger i. S. des Art. 2 Abs. 1 S. 3 (Vorschläge zur Eintragung in die Denkmalliste) ist der örtlich zuständige Stadt- oder Kreisheimatpfleger; auch der Ortsheimatpfleger kann unter diese Bestimmung fallen, wenn sich sein Aufgabengebiet auf diesen Bereich erstreckt (s. Art. 2 Erl. Nr. 10, 14).

9

3. a) Für die zur Erteilung der Erlaubnis nach Art. 15 zuständigen Denkmalschutzbehörden enthält Abs. 1 S. 2 die Verpflichtung, die Heimatpfleger in allen Fällen zu beteiligen, die zum Aufgabenbereich der Heimatpfleger gehören. Nach der Gemeinsamen Bekanntmachung der Staatsministerien für Unterricht und Kultus und des Innern über Heimatpflege in den Landkreisen, kreisfreien Städten und Großen Kreisstädten v. 17.2.1981 – Anhang 10 – gehören zum Aufgabenbereich der Heimatpfleger die Erhaltung der geschichtlichen Dimension unserer Kultur und die Einfügung der Neuschöpfungen in das Vorhandene.

10

b) Die **Form der Beteiligung** ist in Abs. 1 S. 2 geregelt. Es genügt, wenn die DSchBehörde den Heimatpfleger von einem anhängigen Verfahren unterrichtet und ihm gleichzeitig eine nach den Umständen des Einzelfalles angemessene Frist setzt, innerhalb der der Heimatpfleger eine Äußerung abgeben kann. Geht eine Äußerung innerhalb der Frist nicht bei der DSchBehörde ein, so kann das Verfahren fortgesetzt werden. Eine Beteiligung an Sprechtagen des Landesamts für Denkmalpflege oder eine Anhörung vor dem zuständigen Ausschuss oder in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung sogar ein Vortragsrecht vor dem Kreistag oder dem Plenum des Stadtrats kann zweckmäßig sein. Die Herstellung des Einvernehmens ist nicht erforderlich. Wird der Heimatpfleger gleichzeitig mit den anderen beteiligten öffentlichen Stellen beteiligt, so kommt es dadurch nicht zu einer Verlängerung des Verfahrensablaufs.

11

c) Zu beteiligen sind, da Abs. 1 S. 2 allgemein die Heimatpfleger anspricht, die Kreis- und Stadtheimatpfleger (durch die Unteren DSchBehörden). Eine Beteiligung des Ortsheimatpflegers einer kreisangehörigen Gemeinde, die nicht Untere DSchBehörde ist, durch die Untere DSchBehörde erfolgt nicht; der Ortsheimatpfleger ist Teil der Gemeinde, deren Beteiligung am Erlaubnisverfahren in Art. 15 Abs. 1 S. 1 geregelt ist.

Die Beteiligung der Heimatpfleger am Vollzug des BauGB und der BayBO erfolgte lange Zeit auf Grund der IMBek vom 26.6.1987, MABl. S. 446 (21300), die inzwischen außer Kraft gesetzt worden ist. Die Frage, ob die Heimatpfleger in den Angelegenheiten, die ihren Aufgabenbereich berühren, in einem Rechts- und Kulturstaat (Art. 3 Abs. 1 BV) nicht auch ohne diese Bekanntmachung beteiligt werden müssen (zumal die Träger öffentlicher Belange bundesrechtlich eingeführt sind), stellt sich trotzdem nicht, da Art. 13 Abs. 1 die Heimatpfleger zur Beratung und Unterstützung der Denkmalschutzbehörden auferlegt, den Heimatpflegern in den ihren Aufgabenbereich betreffenden Fällen rechtzeitig Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Dabei kommt es nicht darauf an, auf Grund welcher Gesetze ein Verfahren durchgeführt wird. Auch lässt Art. 13 keine Absicht erkennen, die Beteiligung der Heimatpfleger an den gegenüber dem Erlaubnisverfahren häufig wichtigeren Fällen des Art. 6 Abs. 3 und an den Bauleitplanverfahren (bei denen die verschiedenen öffentlichen und privaten Belange unter- und gegeneinander abgewogen werden müssen) auszuschließen oder einzuschränken, soweit im Einzelfall Belange der Heimatpflege berührt werden, so dass die Annahme einer Beteiligungspflicht möglich erscheint, zumal die spezifischen Belange der Heimatpflege von keiner anderen Stelle in die Verfahren eingebracht werden.

Nach dem seit 2007 im Baugenehmigungsverfahren geltenden – hinter der früheren Bekanntmachung und der Verfassung zurückbleibenden – Art. 65 BayBO haben auch die Bauaufsichtsbehörden zum Bauantrag außer den Stellen, deren Beteiligung in einer Rechtsvorschrift vorgesehen ist, diejenigen Stellen zu hören, ohne deren Stellungnahme die Genehmigungsfähigkeit des Bauantrags nicht beurteilt werden kann. Dies dürfte bei Vorhaben, die den Bereich der Heimatpflege berühren, häufig, wenn auch nicht ausnahmslos, der Fall sein; ohne Stellungnahme des Heimatpflegers kann nicht immer festgestellt werden, ob und wie weit ein Vorhaben mit Art. 3 und 141 BV in Übereinstimmung zu bringen ist.

Die genannten Verfassungsbestimmungen (Staatsgrundsätze) dürfen auch nicht dem Gedanken einer Verwaltungsvereinfachung geopfert werden.

Verwaltungsvereinfachung, so notwendig sie sein mag, darf nicht zu einer Eliminierung der Belange der Heimatpflege, die sonst in den Verfahren keinen Anwalt hat, führen.

d) Nach Nr. 2.4 der ELFBek. v. 7.3.1977 über die Beteiligung von Behörden und Organisationen am Verfahren nach dem FlurbG gehören die Heimatpfleger zu den in der Regel zu beteiligenden Behörden und Organisationen. Im Bedarfsfall ist auch der Bayer. Landesverein für Heimatpflege (Dachorganisation der Heimatpflege in Bayern) zu beteiligen. (Nr. 2.11).

e) Die Beteiligung des Heimatpflegers durch den Vorstand der Teilnehmergeinschaft bei Maßnahmen der Dorferneuerung und der Flurbereinigung ist in der ELFBek v. 6.6.1978 vorgeschrieben (s. insbesondere die Nrn. 9 und 10). In Nr. 4.2 Abs. 8 der Richtlinien zum Plan nach § 41 FlurbG – Ländliche Entwicklung – ist der Bayer. Landesverein für Heimatpflege als Träger öffentlicher Belange genannt, der frühzeitig zu beteiligen ist.

12

f) Wird ein Heimatpfleger entgegen Abs. 1 S. 2 nicht oder nicht rechtzeitig beteiligt, so ist das Verfahren fehlerhaft; die ergangene Entscheidung ist auf Anfechtung durch einen Beteiligten aufzuheben. Eine Rücknahme ergangener (meist begünstigender) Entscheidungen richtet sich nach Art. 48 BayVwVfG.

13

4. Art. 13 regelt nur die Beteiligung der Heimatpfleger durch die DSchBehörden. Die Beteiligung der Heimatpfleger an anderen Verfahren richtet sich nicht nach dem DSchG, sondern nach den Regelungen des jeweiligen Verfahrens.

III. Kommunale Stellen

14

Kommunale Stellen können alle Stellen der kommunalen Gebietskörperschaften sein, deren Tätigkeit sich im konkreten Fall auf ein Denkmal auswirken kann. In Betracht kommen können vor allem Kulturreferate, Bau- und Planungsabteilungen der Stadtverwaltungen, aber auch die politischen Repräsentanten der kommunalen Gebietskörperschaften. Auch die Heimatpfleger gehören als ehren- oder hauptamtlich tätige Bedienstete der kommunalen Gebietskörperschaften zu den kommunalen Stellen i. S. des Abs. 2, da Abs. 2 einen anderen Sachverhalt regelt als Abs. 1. Sie können gebeten werden, Überzeugungsarbeit zu leisten.

Als Beispiele für private Initiativen sind (Seriosität vorausgesetzt) die ehrenamtlichen Mitarbeiter der Abteilung Bodendenkmalpflege des Landesamts für Denkmalpflege, ferner Bürgervereinigungen, überhaupt der Bereich des Vereinswesens zu nennen. Im Grunde kommen als Stellen und Initiativen, die nach Abs. 2 von Denkmalschutzbehörden und Landesämtern für Denkmalpflege herangezogen werden können, alle für Ziele des Art. 13 geeignet erscheinenden nichtstaatlichen Einrichtungen in Frage.