

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Heimat, Kommunales,
Bauen und Wohnen
Vorsitzender Hans-Willi Körfges MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
17/4889**
A02, A12

Wiesbaden, den 07.03.2022

Prof. Dr. Markus Harzenetter
Tel: 0611 - 6906 100
Fax: 0611 - 6906 116
E-Mail: markus.harzenetter@
lfd-hessen.de

**Nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz (DSchG
NRW) Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache
17/16518.**

**Hier: Schriftliche Stellungnahme der Vereinigung der
Landesdenkmalpfleger (VDL) zur Anhörung des
Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und
Wohnen am 18.03.2022**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Neufassung des uns zur Kenntnis gebrachten o.g. Gesetzentwurf
bedarf seitens der VDL einer erneuten Kommentierung:

Der Schutz und die Pflege des kulturellen Erbes in der Bundesrepublik
Deutschland ist ein länderübergreifender gesellschaftlicher Auftrag.
Aufgrund der föderalen Struktur und der im Grundgesetz verankerten
Kulturhoheit der 16 Bundesländer gibt es ebenso viele
Denkmalschutzgesetze wie Bundesländer. Die westdeutschen
Denkmalfachbehörden haben sich deshalb 1951 unter dem Dach der
Kultusministerkonferenz in der »Vereinigung der
Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland« (VDL)
organisiert. Ihr schlossen sich nach 1989 auch die
Denkmalfachbehörden der östlichen Bundesländer an.

Die Vereinigung erledigt Aufträge der Kultusministerkonferenz der
deutschen Länder und sorgt für eine bundesweite fachliche
Abstimmung. Wie der Verband der Landesarchäologen (VLA) versteht
sich die VDL als fachlicher Partner aller bundesweit tätigen
Denkmalorganisationen, darunter das Deutsche Nationalkomitee für

Vereinigung der Landesdenkmalpfleger
in der Bundesrepublik Deutschland

www.vdl-denkmalpflege.de

Vorsitzender:

Prof. Dr. Markus Harzenetter

Geschäftsstelle:

Dr. Annika Tillmann

Landesamt für Denkmalpflege Hessen

Schloss Biebrich / Westflügel

65203 Wiesbaden

Bank: Hypovereinsbank München

IBAN: DE98 7002 0270 5800 5249 48

BIC: HYVEDEMMXX

Denkmalschutz, die Arbeitsgruppe Kommunale Denkmalpflege des Deutschen Städtetages, die Deutsche Stiftung Denkmalschutz und der gebildete Hochschularbeitskreis Theorie und Lehre der Denkmalpflege e. V.

Die VDL vertritt die gemeinsamen Interessen der Denkmalfachbehörden für Bau- und Kunstdenkmalpflege in der Bundesrepublik Deutschland.

Unsere Stellungnahmen vom 1. Juli 2020 und 9. April 2021 zum ersten und zweiten Referentenentwurf haben in ihrer Grundaussage unverändert Gültigkeit, da die dort geäußerten Bedenken leider nicht dazu geführt haben, dass sich der nun vorgelegte Gesetzentwurf in diesen Punkten signifikant verbessert hätte.

Aus dem Blickwinkel der VDL ist weiterhin zu konstatieren, dass die im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende asymmetrische Behandlung von Baudenkmalern einerseits, und Bodendenkmälern andererseits unverständlich und letztlich sachlich nicht zu rechtfertigen ist. Zudem wird die erkennbar beabsichtigte Marginalisierung der Rolle der Landschaftsverbände, soweit es die Bau- und Kunstdenkmalpflege betrifft, der Bedeutung des hier versammelten Sachverständigen und dessen Beitrags für die Erhaltung des baukulturellen Erbes nicht ansatzweise gerecht.

Insbesondere der nochmals neu gefasste § 40 DSchG-E ist hierfür bezeichnend, eröffnet er doch die Möglichkeit Untere Denkmalschutzbehörden per Rechtsverordnung zu Denkmalfachbehörden zu erklären.

Vielmehr verkennt der nun vorliegende Gesetzentwurf die Realitäten der Kompetenz- und Arbeitsverteilung zwischen Unteren Denkmalbehörden und Denkmalfachbehörden der Landschaftsverbände. Entgegen dem vorliegenden Entwurf, der weiterhin eine sehr späte und eher formale Beteiligung vorsieht, erfordert eine gelingende Denkmalpflege eine möglichst frühzeitige, Entscheidungsprozesse im Interesse des Erhalts der Bau- und Kunstdenkmäler steuern könnende Beteiligung der Fachämter.

Die auch im aktuellen Entwurf zu findende eklatante Schwächung der bei den Landschaftsverbänden angesiedelten Fachämter für

Baudenkmalpflege bedroht ernsthaft das baukulturelle Erbe des Landes Nordrhein-Westfalen. Denkmäler sind als bauliche Zeugnisse jahrhundertalter Geschichte und Kultur unmittelbare Vermittler zwischen Gegenwart und Vergangenheit. Sowohl das Erkennen der Authentizität von Denkmälern, wie auch der sachgerechte Umgang mit diesen erfordert eine hohe einschlägige Expertise, wie diese in herausragender Weise bei den Fachämtern für Baudenkmalpflege der Landschaftsverbände vorgehalten wird. Ziel eines Denkmalschutzgesetzes muss es sein, der fachlichen Expertise eine steuernde Rolle einzuräumen, um so Gefährdungen der für das Verständnis eines Landes oder einer Region bedeutenden Denkmäler zu verhindern.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang weiterhin der neu gefasste § 1 DSchG-E. Dieser nennt den gesetzlichen Schutzauftrag, der doch Kern eines jeden Denkmalschutzgesetzes ist, nicht mehr herausgehoben in Absatz 1 Satz 1 DSchG-E.

I.

Die in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV) verankerten Rechte der Landschaftsverbände, sowie die im aktuellen Denkmalschutzgesetz verankerten gesetzlichen Aufgaben der Fachbehörden, könnten diese künftig nicht mehr in vollem Umfang wahrnehmen:

Gemäß Artikel 18 Absatz 2 LV stehen die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Konkretisiert wird dies durch die in § 22 Absätze 2 und 3 des Denkmalschutzgesetzes (DSchG) festgeschriebenen gesetzlichen Aufgaben der Landschaftsverbände, die sich nun auch in § 22 DSchG-E finden. Dort heißt es auszugsweise:

(1)...Die Denkmalfachämter beraten und unterstützen die Gemeinden und Kreise in der Denkmalpflege [sic!] und wirken fachlich bei den Entscheidungen der Denkmalbehörden mit.

(3) Die Denkmalfachämter nehmen insbesondere folgende Aufgaben wahr:

1. Fachliche Beratung und Erstattung von Gutachten in allen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege,

...

3. Konservierung und Restaurierung von Denkmälern sowie fachliche Überwachung dieser Maßnahmen,

...

6. Wahrnehmung der Interessen der Denkmalpflege bei Planungen und sonstigen Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände oder anderer öffentlicher Stellen als Träger öffentlicher Belange,

...

In § 5 Abs. 1 b) 2 der Landschaftsverbandsordnung (LVerbO) heißt es dementsprechend, dass den Landschaftsverbänden Aufgaben der Denkmalpflege obliegen.

II.

Kern der Novellierung ist weiterhin die Abschaffung bzw. Minimierung eines wichtigen Teils der Mitwirkungsrechte der Landschaftsverbände im Bereich der Baudenkmalpflege, wobei die denkmalschädliche Wirkung besonders drastisch in § 23 i.V.m. § 24 DSchG-E (Verfahren im Rahmen der Inventarisierung von Baudenkmalern) und § 24 DSchG-E (sonstige Beteiligung der Landschaftsverbände im Verfahren) zum Ausdruck kommt. Zudem wird der Denkmalbegriff aufgespalten und eine „Zweiklassengesellschaft“ von Baudenkmalpflege zu Bodendenkmalpflege etabliert, die denkmalfachlich nicht nachvollziehbar ist. Die Tatsache, dass sich diese Stellungnahme primär auf die §§ 23 f. DSchG-E sowie § 40 DSchG konzentriert, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch sonstigen Neuerungen eine nachteilige Auswirkung für die Denkmallandschaft bescheinigt werden muss. Exemplarisch sind hier insbesondere die nicht gerechtfertigten Privilegierungen für Kirchen und Religionsgemeinschaften in

insbesondere § 38 DSchG-E (Denkmäler, die der Religionsausübung dienen) zu nennen, die einer kritischen Kommentierung bedürfen.

Die Landschaftsverbände halten Fachpersonal und Expertise vor, welche sonst weder in den Unteren, noch in den Oberen Denkmalschutzbehörden vorhanden ist. So beispielsweise im Bereich der Bauforschung, der Restaurierung, der Gartendenkmalpflege oder der für das Land Nordrhein-Westfalen so prägenden Industriedenkmalpflege. Gutachten im Bereich der Denkmalwertbegründung werden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nahezu ausschließlich von den Landschaftsverbänden erarbeitet.

Das umfassende Fachwissen der Landschaftsverbände droht ins Leere zu laufen, wenn es nicht umfassend und auf der Basis einer verbindlichen Regelung in die erforderlichen denkmalrechtlichen Entscheidungsprozesse einfließen kann. Die vorliegenden Regelungen im Entwurfsgesetz sind weiterhin nicht geeignet, dieser wichtigen Rolle der Denkmalfachbehörden der Landschaftsverbände gerecht zu werden.

Diese Tatsache wird bereits in § 23 i.V.m. § 24 DSchG-E deutlich, wonach die Eintragung eines Baudenkmals in die Denkmalliste grundsätzlich nur noch nach Anhörung der Landschaftsverbände erfolgen soll. Dabei sind es doch gerade die Landschaftsverbände, die durch ihr Fachwissen überhaupt erst den Anstoß für eine Eintragung in die Denkmalliste geben und eine inhaltliche Prüfung der Denkmaleigenschaft vornehmen. Eine Beratungstätigkeit bzw. eine fachliche Mitwirkung, in dem in § 22 DSchG bzw. § 22 DSchG-E zugestanden Umfang, ist in einer „Anhörung“ nicht mehr zu sehen.

Gleiches gilt für die ebenfalls nach § 24 DSchG-E grundsätzlich geplante Anhörung im Rahmen von sonstigen Entscheidungen in Angelegenheiten der Baudenkmalpflege. Die Notwendigkeit, im Rahmen einer Benehmensherstellung auf Äußerungen des Landschaftsverbandes einzugehen und schlussendlich zum Wohle des Denkmals nach einer Konsenslösung zu suchen, geht verloren. Es war bereits fernliegend, dass die Denkmalschutzbehörden durch die im ersten Entwurf noch vorgesehene Verwaltungsneustrukturierung vertiefte Kompetenzen in Bereichen der Denkmalpflege erwerben. Diese Verwaltungsneustrukturierung wurde bereits im Entwurf vom 2.

März 2021 aufgegeben, so dass weiterhin grundsätzlich alle Gemeinden die Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörden übernehmen. Es verbleibt daher dabei, dass keine vertieften Kompetenzen bei den Unteren Denkmalschutzbehörden vorhanden sind. Dieser Zustand sollte ausweislich der Begründung zum ersten Entwurf gerade durch die nun entfallene Neustrukturierung beseitigt werden. Insofern besteht unstreitig keinerlei Unterschied zur Bodendenkmalpflege, bei der das Argument der mangelnden vertieften Kompetenz weiterhin zur Begründung herangezogen wird, es bei der Benennungsherstellung im Gesetz zu belassen.

Die Auslassung der Fachkompetenz der Landschaftsverbände in der entscheidenden Genehmigungsphase – also bevor eine Entscheidung gefallen ist – ist nicht mit § 18 Abs. 2 LV in Einklang zu bringen. Die im Gesetzentwurf geplante Anhörung im Genehmigungsverfahren findet in der Praxis erst dann statt, wenn der Sachverhalt vollständig ausermittelt und ein Entscheidungsvorschlag durch die Unteren Denkmalschutzbehörden bereits getroffen wurde.

Der neu eingefügte § 24 Abs. 3 DSchG-E führt nicht zu einer Verbesserung dieses Zustandes. Er führt vielmehr zu einer Verunklarung der Rechtslage und zu einer weiteren Bürokratisierung. Es bleibt offen, nach welchen Kriterien die Oberste Denkmalschutzbehörde per Rechtsverordnung festlegen möchte, ob eine Untere Denkmalbehörde „nicht der Aufgabe nach angemessen ausgestattet“ ist. Stellt die Oberste Denkmalbehörde auf Aufgaben nach „mittleren“ Schweregrad ab und wenn ja, was bedeutet dies? Oder heißt dies, dass eine Untere Denkmalschutzbehörde im Umkehrschluss aus § 40 DSchG-E wie eine Denkmalfachbehörde der Landschaftsverbände ausgestattet und entsprechendes Spezialwissen vorhanden sein muss? Wie bereits dargestellt, verfügen nur wenige Untere Denkmalbehörden über vertiefte Kenntnisse, erst recht nicht in den oben genannten Spezialdisziplinen. Es ist bei lebensnaher Betrachtung auch nicht davon auszugehen, dass nun verbindliche Anforderungen an die Ausstattung bzw. denkmalfachliche Ausbildung der Mitarbeiter einer Unteren Denkmalbehörde gestellt werden, so dass Entscheidungen über die „angemessene Ausstattung“ fast willkürlich getroffen werden dürften. Letztlich bleibt dieser Bereich intransparent und im Gesetz ungeregelt, obgleich die Beteiligungsform der Denkmalfachbehörde ganz entscheidend für den Schutz der Kulturdenkmäler ist. Der Gesetzgeber

verliert im Ergebnis die Kontrolle über diesen Regelungsbereich, da er in der Exekutive ausgelagert wird.

Aus denkmalfachlicher Sicht irritiert zudem die fachlich nicht nachvollziehbare Einführung einer „Zweiklassengesellschaft“ von Bodendenkmälern und Baudenkmalen. Diese jeweils mit unterschiedlichen Rechtsfolgen getroffene Differenzierung von Bodendenkmalpflege und Baudenkmalpflege, wobei letztere im Hinblick auf die eigenständige Definition von Gartendenkmälern nochmals aufgeteilt wird, mutet geradezu willkürlich an. Die VDL geht vielmehr von einem einheitlichen Denkmalbegriff aus: Insbesondere der Landesverfassung ist eine solche Differenzierung gerade nicht zu entnehmen, so dass auch die Behandlung der Denkmäler identisch sein muss. Weshalb es überhaupt einer eigenständigen Denkmalkategorie „Gartendenkmal“ im nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz bedarf, wird auch in der Entwurfsbegründung nicht überzeugend dargelegt.

Da der Gesetzgeber in der jetzigen Entwurfsfassung richtigerweise eingesehen hat, dass es keine andere Behandlung von Baudenkmalen und „Gartendenkmälern“ geben kann, wäre es konsequent gewesen, den Begriff Gartendenkmal vollständig aus dem Gesetzentwurf zu nehmen, insbesondere § 2 Abs. 4 DSchG-E sowie die §§ 12 f. DSchG-E ersatzlos zu streichen. Fachlich lässt sich keine eigene Denkmalkategorie rechtfertigen, worauf bereits in der letzten Stellungnahme der VDL hingewiesen wurde. Da der Gesetzgeber nun eingesehen hat, dass es eine Aufspaltung von Baudenkmalen und „Gartendenkmälern“ nicht geben kann, da es sich überwiegend um eine untrennbare Einheit handelt, hätte er in Konsequenz dazu kommen müssen, auch Baudenkmalen im Hinblick auf die Inventarisierung den gleichen Schutzstatus wie - ursprünglich angedacht - „Gartendenkmälern“ zukommen zu lassen.

Konsequent wäre es demnach, wenn Baudenkmalen und „Gartendenkmälern“ im Hinblick auf die Inventarisierung den gleichen Schutz wie vormals die „Gartendenkmälern“ erfahren würden.

Damit wäre auch eine Gleichstellung mit der Bodendenkmalpflege erreicht. Oftmals ist es nämlich reinen historischen Zufall, ob etwas künftig dem - angedacht privilegierten - Regelungsregime der Bodendenkmalpflege unterfallen soll oder nicht. Zwar unterschieden

sich die wissenschaftlichen Methoden von Boden- und Baudenkmalpflege, der Schutzgegenstand ist jedoch vielfach derselbe und dies mindestens für Objekte ab der Zeitstellung des Mittelalters. Bau- und Bodendenkmalpflege überlappen und ergänzen sich. Als Beispiel sei hierfür angeführt, dass der identische Hauskeller sowohl ein Boden- als auch ein Baudenkmal sein kann, lediglich davon abhängig, ob er im Laufe der Geschichte verschüttet wurde oder nicht. Sobald die Bodendenkmalpflege diesen Keller freigelegt hat, ist dieses Bodendenkmal nicht mehr von dem ursprünglich unverschütteten Keller zu unterscheiden, wobei letzterer ein Baudenkmal darstellt. Für ein und dasselbe Denkmal hängt es also vom Zufall ab, ob es bereits gesetzlich nach dem nachrichtlichen System des § 5 Abs. 2 DSchG-E unter Schutz steht oder ob es hierfür zunächst nach § 5 Abs. 1 DSchG-E eingetragen werden muss; zudem ob bei Entscheidungen über diesen Keller nun eine Beteiligung in Form einer – unzureichenden - Anhörung (Baudenkmal) oder vielmehr in Form der Benehmenserstellung (Bodendenkmal) vorzunehmen ist. Anschaulich wird dies auch am Beispiel einer Burgruine: Während die obertägigen, kulturlandschaftlich prägenden baulichen Überlieferungen dem verwaltungsaufwendigen, aber schwächeren Schutz eines Baudenkmal unterliegen, sind die untertägigen Subkonstruktionen, die Vorburgen und Vorwälle als Bodendenkmal umfänglich geschützt.

Es wird deutlich, dass das angedachte System weder dem Eigentümer Rechtssicherheit verschafft, noch den Denkmalschutzbehörden ihre Arbeit erleichtert. Somit läuft es dem Sinn und Zweck der angedachten Novellierung entgegen.

III.

Hinsichtlich der Privilegierungen für Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften ist schließlich insbesondere zu den §§ 26 und 38 DSchG-E (Denkmäler, die der Religionsausübung dienen sowie Auskunfts- und Duldungspflichten) anzumerken, dass diese sachlich nicht begründbar und daher abzulehnen sind.

§ 26 Abs. 3 DSchG-E führt bei nicht dauernd öffentlichen Kirchengebäuden - sofern hierzu keine Zustimmung der Kirche bzw. Religionsgemeinschaft vorliegt - zu einem generellen Betretungsverbot auch für die Fachämter. Insbesondere denkmalpflegerische

Untersuchungen und letztlich auch der verfassungsrechtlich verankerte Schutzauftrag der Fachämter ist damit für das Denkmal, erheblich eingeschränkt, obgleich es sich bei Sakralbauten oftmals um Denkmäler von herausgehobener Bedeutung handelt. Bei wörtlicher Lesart gilt dies auch im Falle von Gefahr in Verzug für das Denkmal.

Eine überzeugende gesetzliche Begründung hierfür erfolgt nicht, zumal ein solches generelles Verbot nicht aus liturgischen Interessen geboten wäre, da mit einer Betretung im Regelfall keine Beeinträchtigung einhergeht. Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht fordert eine solche Regelung nicht. Vielmehr stellt diese Privilegierung - wie auch die Nachgenannten - eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gerade auch zu nicht-kirchlichen Denkmaleigentümerinnen und Denkmaleigentümern dar.

Nicht hinnehmbar ist aus Sicht der VDL zudem, dass nach § 38 Abs. 2 DSchG-E bereits bei der Unterschutzstellung von Baudenkmalern Belange der Religionsausübung zu berücksichtigen sind, die wiederum von den Kirchen und Religionsgemeinschaften verbindlich festgestellt werden. Dies widerspricht dem allgemein anerkannten Grundsatz der Trennung der Feststellung der Denkmaleigenschaft und des Umgangs mit dem Denkmal. Bei Letzterem können und müssen selbstverständlich auch Belange der Religionsausübung berücksichtigt werden. Bei der Denkmaleigenschaft bzw. Unterschutzstellung dürfen diese Belange, wie auch sonstige Belange von Denkmaleigentümern, keine Rolle spielen.

Kritikwürdig ist zudem die im Gesetzentwurf nicht begründete Möglichkeit der Anrufung der Obersten Denkmalschutzbehörde durch die Kirchen und Religionsgemeinschaften, wobei diese noch weniger zu rechtfertigen ist, wenn eine Anrufung in sämtlichen Fällen möglich sein soll, in denen eine Erlaubnis versagt wurde oder die zuständige Denkmalbehörde eine res sacra als Denkmal eintragen will. Das Anrufungsprivileg sollte auch weiterhin ausschließlich den Fachbehörden vorbehalten sein, bei denen die Anrufungsmöglichkeit aufgrund der verwaltungsinternen Stellung der Landschaftsverbände sowie der Sicherstellung ihrer Rechte nach § 18 Abs. 2 LV notwendig ist.

Letztlich ist auch die Bildung eines Sakralausschusses, der mutmaßlich die Entscheidungen der obersten Denkmalschutzbehörde im Anrufungsfalle vorgeben wird, zu kritisieren. Kirchliche Vertreter werden an Entscheidungen des Ministeriums mitwirken, so dass die Trennung von Staat und Kirche unterlaufen wird, auch wenn der Gesetzgeber dies mit einer sprachlichen Neufassung des § 38 Abs. 3 DSchG-E zu kaschieren versucht, indem er statt der Formulierung „unter Mitwirkung“ nun „nach Mitwirkung“ verwendet. Zudem irritiert an diesem Sakralausschuss, dass der Gesetzentwurf sich zur Mitgliederanzahl ausschweigt. Auf Grund der vorherigen Gesetzentwürfe ist davon auszugehen, dass diese Intransparenz mindestens dazu führen wird, dass kirchliche Vertreter bzw. Vertreter der Religionsgemeinschaften in gleicher Anzahl vertreten sind, wie Vertreter der Denkmalbehörden.

IV.

Kritikwürdig ist die Neufassung des § 40 DSchG-E, nach dem es nunmehr möglich sein soll, eine Untere Denkmalschutzbehörde zum Denkmalfachamt zu erklären. Der Gesetzgeber macht auch hiermit deutlich, dass er im Ergebnis die vollständige Marginalisierung der Denkmalfachämter der Landschaftsverbände anstrebt, in dem er diese „im Umgehungswege“ durch Denkmalschutzbehörden auszutauschen versucht. Damit wird Nordrhein-Westfalen sukzessive die Denkmalpflege in die Hand von Kommunalbehörden legen, die jedoch weisungsgebunden agieren müssen. Dieses Vorgehen ist nicht mit § 18 Abs. 2 LV vereinbar, da es die verfassungsrechtlichen Rechte der Landschaftsverbände untergräbt. Zudem ist § 40 DSchG-E nicht mit § 5 Abs. 1 b) 2 der Landschaftsverbandsordnung (LVerbO) vereinbar, in der es gerade heißt, dass den Landschaftsverbänden die Aufgaben der Denkmalpflege obliegen. Die Rechte der Landschaftsverbände werden durch die Neureglung in einem nicht hinnehmbaren Maße beschnitten. Im Ergebnis ist aufgrund der derzeitigen Gesetzssystematik anzunehmen, dass in sämtlichen Paragraphen, in denen nicht ausdrücklich die Landschaftsverbände genannt sind, sondern es „Denkmalfachämter“ heißt, die Rechte der Landschaftsverbände durch den Behördenaustausch entfallen. Dies reicht beispielsweise vom Sitz im Landesdenkmalrat (§ 28 DSchG-E) bis hin zu den Beteiligungsrechten im Rahmen des UNESCO-Welterbe (§ 37 DSchG-E).

Es bleibt zudem, wie dargestellt, offen, nach welchen Kriterien die Oberste Denkmalschutzbehörde per Rechtsverordnung festlegen möchte, ob eine Untere Denkmalbehörde „angemessen“ ausgestattet ist. Zudem wird hier auf die Angemessenheit für die Wahrnehmung der „mit diesem Gesetz übertragenen Aufgaben“, also auf deren Aufgabenerfüllung als Schutzbehörde abgestellt. Es erscheint unschlüssig, weshalb bereits die „angemessene“ Ausstattung als Denkmalschutzbehörde dazu befähigen soll, als Denkmalfachbehörde zu agieren.

V.

In der Gesamtbetrachtung des Gesetzentwurfes fällt auf, dass dieser weder für Denkmaleigentümer, noch für Denkmalbehörden transparente Zuständigkeits- und Verfahrensbeteiligungsregelungen zu normieren weiß, obgleich – oder gerade weil - sich ein großer Teil des Gesetzes nur hiermit befasst. Ein „Zugang zum Recht“ ist für den Bürger nicht mehr ausreichend gegeben. Die Kapazitäten der Denkmalbehörden können hierdurch nur zu einem Bruchteil zum Schutz der Denkmallandschaft eingesetzt werden, da bereits die Klärung von Verwaltungsinterna diese Kapazitäten zu stark bindet. Dies kann nicht das Ziel einer Landesgesetzgebung sein.

Ein Beispiel hierfür:

Ein Bauherr ist Eigentümer einer in Köln belegenen denkmalgeschützten Villa mit umlaufener Grünanlage, wobei beim Grundstück vom Vorhandensein von Bodendenkmälern auszugehen ist. Er beantragt eine baugenehmigungsfreie Maßnahme mit Bodeneingriffen.

Im Hinblick auf sein Baudenkmal ist zwar die Untere Denkmalbehörde zuständig. Offen bleibt im Gesetz jedoch für den Eigentümer, ob und wie ein Fachamt des Landschaftsverbandes an der Entscheidung beteiligt ist. Das Gesetz regelt nicht, ob oder wann die für ihn zuständige Untere Denkmalbehörde „angemessen“ ausgestattet ist (dann: Anhörung des Landschaftsverbandes) oder nicht (dann: Benehmensherstellung mit Landschaftsverband). Zudem dürfte für ihn als Rechtslaie aufgrund des § 40 DSchG-E fraglich sein, ob nicht die

zuständige Untere Schutzbehörde auch Denkmalfachbehörde ist, so dass womöglich ein Fachamt des Landschaftsverbandes gar nicht zu beteiligen ist.

Gleichzeitig wird er von der Genehmigungsbehörde darauf aufmerksam gemacht, dass sein Antrag auch aufgrund von Bodendenkmälern auf seinem Grundstück denkmalschutzrechtlich genehmigungsbedürftig ist. Hiermit hatte der Eigentümer nicht gerechnet, da keine Eintragungen in der Denkmalliste vorliegen. Es wird ihm jedoch mitgeteilt, dass Bodendenkmäler zwar auch Denkmäler seien aber „andere“ als sein geschütztes Haus und da bräuchte es diese Eintragung ja neuerdings gar nicht mehr, damit diese geschützt seien.

Der Eigentümer möchte daraufhin von der Unteren Denkmalbehörde wissen, welche Bodendenkmäler in seiner Umgebung auf der Denkmalliste stehen. Diese muss nun angeben, dass sie zwar Denkmallisten führt, jedoch nur zum Teil. Er müsse sich für Bodendenkmäler an das zuständige Denkmalfachamt wenden und dabei bitte berücksichtigen, dass er in Köln wohne. Falls er Fragen zur Baudenkmalerschaffung habe, müsse er wieder zurück zur Unteren Denkmalbehörde kommen. Falls jedoch ein Objekt Bau – und Bodendenkmal sei, beispielsweise ein Schloss, müsse man schauen, bei welcher Behörde die gewünschten Auskünfte liegen.

Nun könnte sich der Eigentümer mit der Frage befassen, wie die Zuständigkeits- und Verfahrensbeteiligungsregelungen im Bereich des Bodendenkmalschutzes ausgestaltet sind. Er hatte ja zuvor gelernt, dass es auf die „angemessene Ausstattung“ der Unteren Denkmalbehörden ankommen soll. Dabei stellt er überraschend im Gesetz fest, dass die Regelungen zur „Angemessenheit“ nicht auf den Bodendenkmalschutz anwendbar sein sollen, so dass in diesem Bereich nun die Landschaftsverbände stets im Wege der Benehmenherstellung zu beteiligen sind. Der Eigentümer fragt sich, da ja ein einheitliches Genehmigungsverfahren durchzuführen ist, ob diese Benehmenherstellung nun bedeutet, dass auch im Bereich seines Baudenkmals das Benehmen mit dem Landschaftsverband herzustellen ist, da ja eindeutig eine Angelegenheit (auch) des Bodendenkmalschutzes gegeben ist. Dann fällt ihm auf, dass sein Haus in Köln steht, so dass er sich fragt, ob § 22 Abs. 2 Satz 2 DSchG-E bedeuten könnte, dass die Stadt Köln ein Landschaftsverband ist, mit dem nach § 24 Abs. 4 DSchG-E das Benehmen herzustellen ist. Er dürfte

– obwohl vom Gesetzgeber anders gewünscht - nicht hiervon ausgehen, da § 24 Abs. 4 DSchG ausdrücklich von Landschaftsverband spricht, was die Stadt Köln nicht ist.

Nach diesen Erfahrungen könnte der Eigentümer sich seinen Unterschutzstellungsbescheid der Villa zur Hand nehmen: Er stellt fest, dass aus seiner Sicht als Rechtslaie der Unterschutzstellungsbescheid keine verlässliche Auskunft mehr über die Frage gibt, ob die zusammen mit der Villa einheitlich als Denkmal ausgewiesene Grünfläche nun überhaupt noch ein Denkmal ist. Denkmäler nach § 2 Abs. 1 DSchG-E können nur noch Sachen aber keine Grünflächen mehr sein, die jedoch gegebenenfalls eigenständige (Garten-)Denkmäler sind. Da der Eigentümer davon ausgeht, dass die Grünfläche nicht unter (Garten-)Denkmalschutz stehen darf, wird er nun nach § 51 VwVfG NRW wegen einer nachträglich geänderten Sach- oder Rechtslage eine Aufhebung/Änderung des Bescheids bei der Stadt Köln beantragen, welche aufgrund der eigenen Kategorie Gartendenkmal zusätzlichen Verwaltungsaufwand hat.

Ersichtlich wird durch dieses Beispiel, dass die Neufassung des Denkmalschutzgesetz eine Verunklarung für Denkmaleigentümer und Denkmalbehörden sowie erhöhten Verwaltungsaufwand zur Folge hat.

VI.

Zusammenfassend ist es im Hinblick auf §§ 5, 23, 24 DSchG-E dringend geboten Boden- und Baudenkmalpflege einheitlich zu behandeln und die Denkmalkategorie des Gartendenkmals sowie die neu gefassten Privilegierungen für Kirchen und Religionsgemeinschaften (insb. § 38 DSchG-E) sowie auch die „Fachamtsetzungsbefugnis“ in § 40 DSchG-E zu streichen. Dies bedeutet insbesondere, dass

1. für alle denkmalpflegerischen Bereiche ein einheitliches System des Denkmalschutzes eingeführt wird sowie, dass
2. in Angelegenheiten der Baudenkmalpflege die Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden ebenfalls Entscheidungen im Benehmen mit den Fachämtern der Landschaftsverbände zu treffen haben.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Markus Harzenetter
Vorsitzender der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger