

Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 101143
40002 Düsseldorf
- per E-Mail -

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4909**

A02, A12

Düsseldorf, 7. März 2022

**Nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz
(Denkmalschutzgesetz – DSchG NRW)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/16518
Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
am 18. März 2022**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

wir bedanken uns für die Übersendung des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz und die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen.

1. Grundsätzliche Vorbemerkungen

- a) Denkmalschutz war und ist ein wichtiges Anliegen der Kirchen. Neben einer großen Zahl von sonstigen Gebäuden wie z.B. Pfarrhäusern, Pfarr- bzw. Gemeindezentren oder Kindertagesstätten verfügen die Kirchen in Nordrhein-Westfalen über insgesamt rund 5.200 Kirchengebäude, von denen bereits etwa die Hälfte Baudenkmale sind. Kirchen geben dem Glauben Raum. Sie sind darüber hinaus ortsbildprägend, identitätsstiftend, Geschichts- und Kulturzeugnis. Bundesweit verfügen die Kirchen zusammen über rund 130.000 Gebäude, davon etwa 44.000 Kirchengebäude. Die Kirchen wenden erhebliche finanzielle und personelle Mittel für den Denkmalschutz auf. Fachliche Expertise ist in den Kirchen in hohem Maße vorhanden.

b) Die evangelischen und die katholischen Kirchen stehen vor tiefgreifenden Veränderungsprozessen. Der Rückgang der Mitgliederzahlen, die Reduzierung des Kirchensteueraufkommens, die pastoralen und strukturellen Veränderungen und die damit einhergehende Verdichtung kirchlichen Wirkens erfordern eine bedarfsgerechte Anpassung des Immobilienbestandes, insbesondere der Kirchengebäude. Wenn Kirchen und Gesamtgesellschaft sich einig sind, dass diese in weiten Teilen erhalten bleiben sollen, sollte der Erhalt zukünftig als gemeinsame, auch finanzielle, Verpflichtung von Kirchen, Staat und Zivilgesellschaft gesehen werden.

c) Unsere zentralen Anliegen in Hinblick auf die Novellierung des Denkmalschutzgesetzes waren und sind ein handhabbares Denkmalschutzgesetz mit nachvollziehbaren Kriterien für eine Unterschutzstellung, einer Akzeptanz kirchlicher Denkmalschutzbelange seitens der beiden Landesämter für Denkmalpflege, die in einer Zusammenarbeit und einer notwendigen Auseinandersetzung mit diesen „auf Augenhöhe“ Ausdruck findet. Mit Blick auf einige unserer Anliegen sehen wir in dem nun vorgelegten Gesetzentwurf eine mögliche positive Entwicklung. Insbesondere nehmen wir mit dem neu gefassten § 38 wahr, dass man unsere Anliegen zukünftig angemessener berücksichtigen will als bisher.

2. Im Einzelnen:

Die fachliche Expertise der Kirchen muss insbesondere auch bei Entscheidungen über die Unterschutzstellung moderner Kirchengebäude berücksichtigt werden. Sinnvoll wären gemeinsam entwickelte Kriterien für Unterschutzstellungen. Bei weiteren Unterschutzstellungen von Nachkriegskirchen muss berücksichtigt werden, dass dieser Bestand vollständig erhalten ist und daher andere Auswahlkriterien als die des Gesetzes greifen müssen. Während die zuständigen Landesämter in Zweifelsfällen Kirchengebäude – ungeachtet von pastoralen Prioritäten und wirtschaftlichen Zwängen – tendenziell eher als denkmalwürdig einordnen und unter Schutz stellen, können die Kirchen die finanziellen Folgen oft nicht mehr tragen. Erforderliche Umbaumaßnahmen, Folgenutzungen oder auch die Veräußerung sind in diesem Fall erheblich erschwert. Bei ungemindert fortgesetzten Unterschutzstellungen kommen untragbare Unterhaltungskosten auf die Kirchen zu, die den Erhalt der weiteren besonders schützenswerten Baudenkmäler erschweren. Daher darf dem Kriterium der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nach unserer Auffassung die Anerkennung nicht länger verwehrt bleiben.

- Zu § 7 Abs. 1 und 2:

Es bleiben Unschärfen bzgl. der Frage der Zumutbarkeit von Erhaltungsmaßnahmen. Die in Abs. 2 Satz 5 eingeführte – nachvollziehbare – Pflicht der in § 7 Abs. 1 Genannten, die geltend gemachte Unzumutbarkeit nachzuweisen, löst aus den bisherigen Erfahrungen heraus gerade bei kirchlichen Denkmaleigentümern erhebliche Unsicherheiten aus: So wurden den Kirchen in der Vergangenheit nicht nur – für sie aus pastoralen bzw. theologischen Gründen nicht in Frage kommende – Veräußerungsmöglichkeiten etwa an

nichtchristliche Religionsgemeinschaften entgegengehalten. Unter Verkennung der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltung der Kirchen, die auch eine ungebundene Vermögensverwaltung umfasst, wurde ihnen bisweilen auch entweder ganz allgemein die Möglichkeit zur Erhebung von Kirchensteuern oder auch ganz konkret die Finanzlage der für sie zuständigen „Dachorganisation“, also entweder der entsprechenden Landeskirche oder des entsprechenden (Erz-)Bistums, vorgehalten.

Da aber sowohl die einzelnen Kirchengemeinden, die größtenteils Eigentümerinnen kirchlicher Denkmäler sind, wie auch die Landeskirchen und (Erz-)Bistümer eigenständige und voneinander unabhängige Körperschaften öffentlichen Rechts sind, wird mit derartigen Verweisen in die freie Dispositionsbefugnis der kirchlichen Rechtsträger eingegriffen. Unabhängig davon gehen die Kirchensteuereinnahmen insgesamt kontinuierlich zurück. Daher ist schon heute – völlig losgelöst von der Abwägung zwischen örtlicher und überörtlicher Ebene – offensichtlich, dass die Gesamteinnahmen perspektivisch nicht ausreichen werden, um den Anforderungen der Denkmalpflege gerecht werden zu können.

Da die von uns für erforderlich gehaltene Präzisierung aber vermutlich in einer gesetzlichen Regelung nicht zu erreichen sein wird, richten wir uns darauf ein, dass diese Frage wohl einer gerichtlichen Klärung – ggf. auch über mehrere Instanzen – vorbehalten bleiben muss.

- Zu § 8 Abs. 1 Satz 4:

Auch wenn hier nach der Gesetzesbegründung der Regelungsinhalt aus dem bisherigen § 8 Abs. 2 Satz 1 übernommen wird, stellt sich insbesondere mit Blick auf die steigende Anzahl von nicht mehr pastoral benötigten Kirchengebäuden die Frage, was die etwaige Nutzungsverpflichtung für denkmalgeschützte Kirchen bedeuten kann. Wir würden es daher begrüßen, wenn § 8 wegen der besonderen Situation auf Kirchengebäude nicht anwendbar wäre.

- Zu § 20 Abs. 1

Die in § 20 begründete Erlaubnispflichtigkeit des Ortswechsels von beweglichen Denkmälern halten wir nicht für angezeigt; insbesondere, wenn es sich nur um einen temporären Ortswechsel handelt.

- Zu § 23 Abs. 2:

Hier bedarf es mit Blick auf die beweglichen Denkmäler und Bodendenkmäler nach Satz 2, die sich im Eigentum der Kirchen oder der als Körperschaften öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaften befinden, einer Klarstellung in Bezug auf den Satz 3 „Sie unterliegen gleichwohl den Vorschriften des Gesetzes.“

Bedeutet dies, dass alle beweglichen Denkmäler (siehe Erläuterung) im Eigentum der Kirchen – über die Eintragungen in die Denkmalliste hinaus – einer Genehmigungspflicht (§ 9 Abs. 1 bzw. § 20 Abs. 1) unterliegen? Dieser Satz impliziert einen Denkmalwert aller in einer Kirche enthaltenen bzw. im Eigentum der Kirchengemeinde stehenden Ausstattungsobjekte, der jedoch in der zeitlichen, stilistischen und historischen Heterogenität der Ausstattung meist nicht gegeben ist. So ist festzustellen, dass neben den Ausstattungsobjekten, die den Denkmalwert einer Kirche konstituieren und stützen, eine Fülle solcher Ausstattung am Ort und im Eigentum der Kirchengemeinden vorhanden ist, die diesen Wert nicht aufweisen (und dementsprechend auch bislang nicht in die Eintragungstexte aufgenommen wurden).

Eine andere Lesart wäre die im Sinne der bisherigen Regelung (§ 3 Abs. 1: „Werden bewegliche Denkmäler von einer öffentlichen Einrichtung betreut, so bedürfen sie nicht der Eintragung in die Denkmalliste; sie unterliegen gleichwohl den Vorschriften dieses Gesetzes.“), die den Museen eine fachliche Kompetenz zuspricht und daher in der denkmalpflegerischen Praxis nicht dem Genehmigungsvorbehalt unterliegt. Angesichts der fachlichen Kompetenzen in den kirchlichen Denkmalämtern, insbesondere im Bereich der Kunstdenkmalpflege, wäre eine solche Lesart überaus begrüßenswert und sollte, um den zukünftigen Interpretationsspielraum zu minimieren, in der Gesetzesbegründung konkreter benannt werden.

Nochmals aufmerksam machen wollen wir auf die Unklarheiten hinsichtlich der Frage, ob die Ausstattung einer Kirche – sofern sie ortsveränderlich ist – als Teil des Baudenkmals gem. § 9 Absatz 1 gemeint ist oder als bewegliche Denkmäler gem. § 20 und § 23 Abs. 2 gelten.

- Zu § 24 Abs. 2:

Die nunmehr erforderliche Anhörung der Denkmalfachämter im Gegensatz zu der bisher erforderlichen Benehmensherstellung im Sinne einer verbindlichen fachlichen und zugleich unabhängigen Stellungnahme halten wir für folgerichtig. Sie setzt ebenso zwingend wie dringend eine fachlich und personell angemessene Ausstattung der Unteren Denkmalbehörden voraus. Daher begrüßen wir, dass für den Fall, dass Untere Denkmalbehörden nicht der Aufgabe angemessen ausgestattet sind, diese gemäß § 24 Abs. 3 ihre Entscheidungen im Benehmen mit dem zuständigen Landschaftsverband treffen.

- Zu § 28 Abs. 2 Nr. 2:

Für die Mitgliedschaft im Landesdenkmalrat sind neben je zwei Mitgliedern der israelitischen Kultusgemeinden und der Katholischen Kirche je ein Mitglied der Westfälischen und der Rheinischen Landeskirche vorgesehen. Nicht nur, weil bei der Aufzählung der konkret benannten evangelischen Landeskirchen der Lippische Landeskirche fehlt, wird vorgeschlagen, auf die Benennung einzelner Landeskirchen zu verzichten und in Anleh-

nung an die Formulierung bei der Katholischen Kirche und den israelitischen Kultusgemeinden auch hier je zwei Mitglieder der Evangelischen Kirche vorzusehen.

- Zu § 31 Abs. 1:

Das (auch in § 6 letzter Satz in Bezug genommene) in Satz 1 normierte Vorkaufsrecht für Grundstücke sollte – ähnlich wie bei der Regelung für Angehörige von natürlichen Personen in Satz 3 – auch bei Eigentumswechseln zwischen kirchlichen Körperschaften oder Religionsgemeinschaften ausgeschlossen werden.

Unklar ist, welche Folgen eine entgeltlose Überlassung hätte.

- Zu § 32 Satz 3:

Welche Wirkung entfaltet dieser Satz in Bezug auf ein grundsätzlich denkbare Übernahmeverlangen von Seiten eines kirchlichen Denkmaleigentümers? Wenn einerseits auf eine sinngemäße Anwendung des § 33 verwiesen wird, in § 38 Abs. 5 aber aus verständlichen Gründen klargestellt wird, dass die unmittelbar der Religionsausübung dienenden Gebäude von einer möglichen Enteignung ausgenommen sind, folgt dann daraus, dass für Gottesdienststätten ein Übernahmeverlangen ausgeschlossen sein soll? Hier bedarf es einer Klarstellung, dass auch für Gottesdienststätten die Möglichkeit eines Übernahmeverlangens weiterhin gegeben sein muss.

- Zu § 35 Abs. 3 Satz 2:

Die Regelung erscheint uns praxisnah. Die Begründung einer Zuständigkeit der Bezirksregierungen ist ausdrücklich zu begrüßen.

- Zu § 38:

Aus Sicht der Kirchen ist ein Kernstück des Gesetzentwurfs die Neufassung der Regelung über Denkmäler, die der Religionsausübung dienen. Im Bereich der evangelischen Landeskirchen und katholischen (Erz-)Bistümer gibt es eine hohe Anzahl denkmalgeschützter Kirchen und sonstiger kirchlicher Gebäude. Zur Betreuung dieses Bestands verfügen die Landeskirchenämter und Bistumsverwaltungen über sachkundige Expertinnen und Experten in den jeweiligen Bau- und Kunstdenkmalpflegeabteilungen, welche insbesondere auch Fachkunde im Bereich der Bau- und Kunstdenkmalpflege aufweisen. Eine differenzierte Behandlung der Kirchen kann an die hohe Anzahl und die unübersehbare Präsenz kirchlicher Denkmäler in unseren Städten und Dörfern, aber auch an das

kirchliche Selbstbestimmungsrecht anknüpfen und ist verfassungsrechtlich auch in Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot und die Trennung von Staat und Kirche nicht zu beanstanden.

Die neue Systematik wird dem Grunde nach ausdrücklich begrüßt. Dennoch bedarf sie einiger Feststellungen und Klarstellungen im Detail:

➤ Abs. 1:

Begrüßenswert ist die – in Anlehnung an entsprechende Regelungen in anderen Bundesländern erfolgte – Klarstellung, dass ältere kirchenvertragliche Regelungen unberührt bleiben (auch wenn die zutreffend in Bezug genommenen Konkordate und Kirchenverträge gar keine Regelungen enthalten, die den Denkmalschutz betreffen).

➤ Abs. 2:

Ebenso begrüßen wir die gegenüber der bisherigen Regelung deutliche Verstärkung der Berücksichtigungspflicht der Belange der Religionsausübung. Die notwendige „frühzeitige“ Beteiligung in Satz 2 erscheint uns allerdings zu unbestimmt. Hier wäre zur Vermeidung von Meinungsverschiedenheiten eine Konkretisierung hilfreich, zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens eine Beteiligung der Kirchen oder Religionsgemeinschaften zu erfolgen hat.

Da im Gegensatz zum Regierungsentwurf des letzten Jahres jetzt von „Entscheidungen über eingetragene Denkmäler oder Bodendenkmäler“ gesprochen wird, stellt sich die Frage, ob sich die behördliche Verpflichtung zur frühzeitigen Beteiligung der Kirchen nur auf das Erlaubnis- und nicht auch – was wir sehr begrüßen würden – auf das Unterschutzstellungsverfahren bezieht.

➤ Abs. 3:

Wir begrüßen es sehr, dass im Gegensatz zur bisherigen Regelung – nach § 21 Abs. 4 S. 3 des derzeitigen DSchG NRW können nur die Denkmalfachämter eine Entscheidung der Obersten Denkmalbehörde herbeiführen – eine Ministerentscheidung nunmehr auch durch Kirchen und andere Religionsgemeinschaften initiiert werden kann, wenn die zuständige Denkmalbehörde eine bauliche Anlage, die der Religionsausübung dient, ohne Zustimmung der Kirche als Denkmal eintragen bzw. eine von der Kirche beantragte Erlaubnis nicht erteilen will. Zur Vermeidung etwaiger Missverständnisse sollte der Wortlaut in Satz 1 allerdings dahingehend angepasst werden, dass „... *die Prüfung einer unmittelbaren Entscheidung* ...“ durch „... *eine unmittelbare Entscheidung* ...“ ersetzt wird.

➤ Abs. 4:

Dass diese Entscheidung nach Absatz 3 künftig unter Mitwirkung (wenn auch nicht im Sinne einer Mitbestimmung) eines neu geschaffenen Gremiums getroffen wird, kennzeichnet einen Systemwechsel, den wir ausdrücklich begrüßen, auch wenn wir erwähnen möchten, dass auch eine Anlehnung etwa an die Regelung in Rheinland-Pfalz ein gangbarer Weg hätte sein können.

Insbesondere begrüßen wir in Erwartung eines qualifizierten Fachaustauschs auf Augenhöhe die - jeweils anlassbezogene - Zusammensetzung des Sakralausschusses aus Mitgliedern der betroffenen Kirche/Religionsgemeinschaft, den zuständigen Denkmalbehörden und dem zuständigen Denkmalfachamt. Klärungsbedürftig sind allerdings weitergehende Fragen zur konkreten Zusammensetzung:

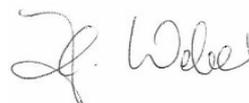
- Kann davon ausgegangen werden, dass die Oberste Denkmalbehörde, auch wenn die Mitglieder lediglich anlassbezogen und daher wohl auch lediglich von Fall zu Fall mitwirken, für die Zusammensetzung verantwortlich ist?
- Kann in jedem einzelnen Fall von einer paritätischen Besetzung der drei beteiligten Gruppen ausgegangen werden?
- Wer benennt die Mitglieder „der betroffenen Kirche/Religionsgemeinschaft“? Bei der im Referentenentwurf vorgesehenen formalen Bestellung für fünf Jahre wäre es unstrittig gewesen, dass bei den Kirchen die Mitglieder aus den Reihen der Fachabteilungen in den Landeskirchenämtern bzw. Generalvikariaten kommen. Wenn der Sakralausschuss jetzt aber jeweils „nur“ anlassbezogen und daher im Einzelfall gebildet wird, könnte man auch auf den Gedanken kommen, dass die Vertretung aus den Reihen der – in den meisten Fällen als Eigentümer betroffenen – Kirchengemeinden kommt.

Insgesamt wäre zu überdenken, ob bereits im Gesetz eine verbindliche Evaluation der Regelungen des § 38 festgelegt werden sollte.

Mit freundlichen Grüßen



RA Prof. Dr. Burkhard Kämper



Dr. Hedda Weber LL.M.