



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4959

A02, A12

Hauptgeschäftsführer
Leiter Referat Politik und
Gesellschaft

14. März 2022

Stellungnahme

der

Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein
Nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz
(Denkmalschutzgesetz – DschG NRW)

vom 10.02.2022

Drucksache 17/16518

Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen (IK-Bau NRW) vertritt auf der Grundlage des Baukammerngesetzes in der Fassung vom 1. Dezember 2021 in der Organisationsform einer Körperschaft öffentlichen Rechts die berufspolitischen Interessen der im Bauwesen tätigen rund 11.000 Ingenieurinnen und Ingenieure in Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus erfüllt sie auf gesetzlicher Grundlage Aufgaben der mittelbaren Landesverwaltung und untersteht insoweit der Aufsicht durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

I. Zur Zielsetzung des Gesetzentwurfs:

Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen (IK-Bau) begrüßt grundsätzlich nach wie vor die Gesetzesinitiative der Landesregierung zur Novellierung des seit mehr als vierzig Jahren mit kleinen Veränderungen fortgeltenden Denkmalschutzgesetzes für Nordrhein-Westfalen (DSchG).

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf beschriebene Anpassung an die aktuelle denkmalschutzrechtliche Rechtsprechung, Erfahrungen aus der Rechtsanwendung, veränderte gesellschaftliche, Umwelt- und Klimabedingungen sowie die Berücksichtigung der Verpflichtungen, die aus dem UNESCO-Weltkulturerbe erwachsen, sind angemessene Gründe, die für eine Novellierung sprechen.

Zur generellen Bedeutung, welche die IK-Bau dem Denkmalschutz in Nordrhein-Westfalen als einem Land der Denkmäler beimisst, hat sich die Kammer detaillierter bereits in ihrer früheren Stellungnahme 17/2816 in dieser Wahlperiode verhalten. Darin werden die baukulturelle bzw. historische, kulturlandschaftsbildende, identitätsstiftende Funktionen des Denkmalschutzes in ihrer kultur- und gesellschaftspolitischen Bedeutung thematisiert sowie die wirtschaftlichen Aspekte und Spannungsfelder des Denkmal- und Bodendenkmalschutzes adressiert. Im Wesentlichen beanspruchen die dortigen Aussagen aus Sicht der IK-Bau weiterhin Gültigkeit, weshalb an dieser Stelle der ergänzende Hinweis auf die seinerzeitige Stellungnahme genügen soll.

Begrüßenswert ist aus Sicht der Kammer darüber hinaus die im Entwurf vorgenommene klare Neugliederung, durch die das Gesetz übersichtlicher wird, was für den Kreis der Rechtsanwender einen Mehrwert für die Handhabung bietet. Der Entwurf erfüllt dadurch die Anforderungen, die an ein modernes Gesetz gestellt werden. Dies kommt dem Gesetz angesichts der neu im Gesetz berücksichtigten Regelungsbereiche wie etwa Teil 2 Abschnitt 4 (Gartendenkmäler) sowie der Teil 6 (Sonderregelungen) noch einmal zugute.

Ebenfalls positiv bewertet werden die in dem Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende stärkere Inbezugnahme internationaler Abkommen zum Denkmalschutz und zum UNESCO-Weltkulturerbe etwa in § 12 und in § 37.

Nachfolgend nimmt die IK-Bau zu ausgewählten Vorschriften des Gesetzentwurfs wie folgt Stellung:

Zu § 1 Abs. 2 Einbeziehung der Eigentümer

Die Ingenieurkammer-Bau begrüßt die ausdrückliche Einbeziehung der Eigentümerinnen und Eigentümer von Baudenkmalern in die Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Dies ist einerseits selbstverständlich. Andererseits bleiben Art und Weise des Zusammenwirkens weiterhin unbestimmt. So wird zwar in der Gesetzesbegründung auf einen erforderlichen Dialog zwischen allen am Beteiligten am Denkmalschutz hingewiesen, der für den Erfolg als erforderlich angesehen wird. Im Weiteren wird dann aber auf die Konkretisierung des statuierten Zusammenwirkens durch die Summe aller Vorschriften des Gesetzentwurfs verwiesen. Hier wäre nach wie vor eine Präzisierung wünschenswert, Dadurch würde konkreter, welche Auswirkungen die geplante Gesetzesänderung an dieser auf die Tätigkeit der planenden Berufe haben wird.

Zu § 7 Erhaltung von Denkmälern und zu § 8 Erhaltung und Nutzung von Denkmälern

Grundsätzlich ist ein am Erhalt des kulturellen Erbes orientierter eng gefasster Erhaltungs- (§ 7) und in der Folge auch Nutzungsansatz (§ 8) in sich stimmig. Dies kommt in der Vorgabe zum Ausdruck, dass Baudenkmalern künftig nicht wie im DSchG g.F. instandgehalten werden müssen, sondern denkmalgerecht zu erhalten sind. Dazu korrespondiert der gesetzliche Anspruch an die fachgerechte Ausführung von Arbeiten an Baudenkmalern.

Dagegen nicht mehr im Gesetzentwurf enthalten sind frühere gesetzgeberische Überlegungen für konkretisierende Regelungen zur „Zumutbarkeit“ im Zusammenhang mit den Aufwendungen, die für den denkmalgerechten Erhalt zu bemessen beziehungsweise zu tätigen sind. Diese bleiben zwar individuell an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden, allerdings liegt die Beweislast der Unzumutbarkeit bei den Eigentümern von Denkmälern. Diesbezüglich wurden Kriterien als hilfreich angesehen.

Gegenüber der früheren Referentenfassung weicht der vorliegende Gesetzentwurf weiterhin von restriktiveren Vorgaben ab, die Eigentümerinnen und Eigentümer beziehungsweise Nutzungsberechtigte eines Baudenkmals maximal zur Duldung einer Nutzungsart verpflichtet hätte. Diese Regelung kann durchaus begrüßt werden, da viele Denkmäler heute nicht mehr sinnvoll ihrem ursprünglichen Nutzungszweck zugeführt werden können, ihr baulicher Erhalt aber unter baukulturellen Aspekten jedoch unbedingt geboten erscheint. Die nunmehr vorgeschlagene Regelung illustriert grundsätzlich den Konflikt zwischen der Ablesbarkeit der ursprünglichen Zweckbestimmung durch eine mindestens der ursprünglichen Nutzung gleiche oder gleichwertige Nutzung und der Frage, wie Denkmäler gegenwärtig sinnvoll und wirtschaftlich genutzt werden können. Gemessen an heutigen Erfordernissen und Ansprüchen an eine sinnvolle Nutzung erfordert dies häufig ein Bearbeiten des Denkmals mit mehr oder weniger intensiven baulichen Eingriffen. Denn oft ist die neue Nutzung mit Ergänzungen oder dem Weiterbau verbunden. Der möglichst weitgehende Erhalt und die bauliche Weiterentwicklung nach den heutigen Nutzungsanforderungen stehen dabei häufig in einem Spannungsverhältnis zueinander, wenn es gilt, zwischen den Belangen des Denkmalschutzes, anderen gesetzlichen Vorgaben zu Energieeffizienz, Brandschutz oder Barrierefreiheit und den privaten Nutzungsinteressen des Eigentümers einen angemessenen Weg zu finden. (Siehe hierzu auch die weiteren Ausführungen zu § 9 Absatz3).

Zu § 9 Abs. 3 Erlaubnispflichten bei Baudenkmalern – hier Berücksichtigung zeitgemäßer Abwägungsbelange

Die Ingenieurkammer-Bau begrüßt unverändert ausdrücklich, dass die Abwägungsbelange von Wohnungsbau, Klima- und Ressourcenschutz, des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie der Barrierefreiheit aufgenommen werden, da sich hierin bereits aktuell große Herausforderungen abbilden. Auch die zunehmende Verstädterung und ein damit einhergehender Bedarf an bezahlbarem Wohnraum erfordern dringend nachhaltige soziale, städtebauliche und stadökologische Konzepte auf allen politischen Ebenen. Der Entwurf berücksichtigt, dass auch moderne Denkmalpflege mit diesen Herausforderungen konfrontiert ist. Die neuen Abwägungsbelange stärken die Kompetenzen der Planerinnen und Planer in dieser Hinsicht und werden zunehmend konzeptionelle Arbeiten mit entsprechenden Beschäftigungspotenzial nach sich ziehen.

Die Aufnahme der Abwägungsbelange Wohnungsbau, Klima, erneuerbare Energien und Barrierefreiheit ist umfassend und sachgerecht. Hervorzuheben ist aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW die mit der Begründung einhergehende Klarstellung, dass diese Abwägungsbelange, die des

Denkmalschutzes und der Denkmalpflege nicht überwiegen dürfen. Dies gilt insbesondere vor dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutzauftrag baulicher Denkmäler. Geschärft wird dieser Aspekt allerdings auch dadurch, dass die in der Ursprungsfassung des Entwurfs in § 9 Absatz 3 enthaltene nachhaltige Verbesserung der Nutzbarkeit, die zu einer allenfalls geringfügigen Beeinträchtigung des Denkmalwerts führen, im aktuellen Entwurf nicht mehr enthalten ist. Der seinerzeit damit aus Sicht der Kammer umrissene „größere Spielraum für die Planerinnen und Planer sowie für die Genehmigungsbehörden für den Einsatz zeitgemäßer Bauprodukte im Interesse der Bauherrschaft“ wird damit zumindest wieder relativiert. Damit werden auch die Schutzziele des baulichen Denkmalschutzes wieder stärker den Anforderungen an eine wirtschaftliche und sinnvolle Nutzungsmöglichkeit gegenübergestellt. Hierin könnte sich aus Sicht der Kammer in Einzelfällen gegenüber der in der Ursprungsfassung enthaltenen Regelung wieder ein stärkeres Auseinanderfallen der Interessen des Denkmalschutzes mit weiterführenden Nutzungserwägungen mit erheblichem Konfliktpotenzial zwischen den Eigentümern und den Denkmalschutzbehörden manifestieren.

Zu Teil 3 (§§ 21 und 22) Denkmalbehörden, Denkmalfachämter und Verfahren

Die Ingenieurkammer-Bau sieht die gegenüber der Ursprungsfassung von 2020 im Wesentlichen vorgesehene Beibehaltung der bisherigen Organisationsstrukturen der Denkmalbehörden positiv, insbesondere da diese nun die Möglichkeit erhalten, auf der Grundlage des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der jeweils geltenden Fassung im Wege öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen ihre Kräfte und Kompetenzen zu bündeln und einander Aufgaben zu übertragen und abzurechnen. Aus Sicht der Kammer spiegelt sich darin auch die seinerzeit vorgetragene Anregung, eine mögliche Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen den Unteren Denkmalschutzbehörden zu erwägen. Dies scheint in Anbetracht der nicht eindeutigen Erkenntnisse aus der gutachterlichen Untersuchung zur Evaluation des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (Vorlage 17/1044) in Verbindung mit dem zugehörigen Bericht der Landesregierung (Vorlage 17/1779), entlang dessen die Kammer im vergangenen Jahr Bedenken gegen die im Ursprungsentwurf angelegte Neuordnung geäußert hatte, nunmehr sachgerechter zu sein. Ebenfalls als sachgerecht wird die Rolle der Denkmalfachämter bei den Landschaftsverbänden angesehen, die nun im Gesetzentwurf entlang der Praxis nachvollzogen werden soll.

Zu § 23 konstitutiver und deklaratorischer Denkmalschutz

Dass es nach dem vorliegenden Entwurf für Baudenkmäler beim konstitutiven Denkmalschutz bleibt, ist zu begrüßen. Trotz des hohen Verwaltungsaufwandes beim Eintragungsverfahren bietet die konstitutive Liste ein hohes Maß an Rechtssicherheit für Eigentümer, Behörden, aber auch für die ausführenden Planer*innen. Die Entscheidung, ob ein Objekt die Denkmaleigenschaften erfüllt, fällt in vielen Fällen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht leicht. Wenn dies in einem gesonderten Verfahren geklärt ist, steht für weitere Einzelfallentscheidungen diese Frage nicht noch einmal an. Ohnehin sind in NRW die weit überwiegende Anzahl der Baudenkmäler bereits eingetragen. Dadurch ist der beschriebene Aufwand bereits erbracht.

Die vorgesehene Umstellung in der Bodendenkmalpflege auf das deklaratorische System birgt sowohl für die Bodendenkmalpflege als auch mit Blick das Auffinden von Bodendenkmälern im Kontext baulicher Maßnahmen Vorteile, die durchaus mittelstandsrelevante Bedeutung entfalten können. Beim deklaratorischen Prinzip muss das Denkmal die im Denkmalschutzgesetz genannten Bedingungen erfüllen. Es hat diesen Status bereits vor der Eintragung in die Liste. Insbesondere bei Bauvorhaben kann dies zu Erleichterungen führen, da hierbei Bodendenkmäler kurzfristig entdeckt werden. Das deklaratorische Verfahren ermöglicht es, den Denkmalstatus bei einer zufälligen Entdeckung und Offenlegung unmittelbar festzustellen. Die Behörden können aufgrund des „automatisch“ bestehenden Denkmalschutzes schneller und flexibler reagieren. Dadurch, dass ein aufwendiges Verwaltungsverfahren entfällt, kann dann unmittelbar gehandelt und nötigenfalls können Maßnahmen eingeleitet werden. Dies wiederum kann zu einer erheblichen Zeit- und Kosteneinsparung auf Seiten der Behörden und der Bauherren und mithin auch der beteiligten Planer*innen führen.

Die zukünftig vorgesehene Erstreckung des deklaratorischen Schutzprinzips auf die neu in den Geltungsbereich des Gesetzes einbezogenen Gartendenkmäler erscheint folgerichtig.

Die in Absatz 7 zur digitalen Führung vorgesehene Denkmalliste wird seitens der IK-Bau begrüßt. Sie korrespondiert mit der digitalen Planungsentwicklungen in den Entwurfs- und Fachplanungen von Architektinnen und Architekten und Ingenieurinnen und Ingenieuren und ist hilfreich insbesondere durch die präzise Zuweisung von räumlichen Koordinaten zur Lokalisation von geschützten Bodendenkmälern aber auch von angrenzenden oder unmittelbar betroffenen denkmalgeschützten Bauwerken. Allerdings setzt dies voraus, dass die jeweiligen zuständigen Denkmalschutzbehörden hierzu hinreichend Personal aufbauen können und Mittel zur Verfügung haben.

Zu § 6 Veräußerungsanzeige und § 31 Vorkaufsrecht

Die Regelungen zum Vorkaufsrecht stellen ein wirkungsvolles, wenngleich, wie im Gesetzentwurf dargelegt, anzunehmend eher seltenes Instrument zum Denkmalschutz dar, dessen Verankerung primär präventiven Charakter hat. Wirkung entfalten kann es aber insbesondere dann, wenn es sich um bewegliche Denkmäler handelt. Denkbar eingesetzt werden kann das Instrument insbesondere im Bereich der archäologischen Bodendenkmalpflege. Die jetzt vorgesehene Regelung kehrt zu einem kommunalen Vorkaufsrecht zurück. Ein solches hatte es bis 1997 bereits gegeben und wurde im Kontext des Gesetzes zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden aufgrund der sich massiv verschlechternden Haushaltslagen aufgegeben. Zur Wiedereinführung des Vorkaufsrechts passt spiegelbildlich die in § 6 vorgesehene Veräußerungsanzeige, da im Rahmen eines Vorkaufsrechts die einschlägigen Fristen zur Geltendmachung nach dem BGB zu beachten sind. Zu tragen kann die Regelung auch in solchen Fällen kommen, in denen die Veräußerung von Grundstücken zum Zwecke der Neubebauung erfolgen soll, da die BauO 2018 in der geltenden Fassung den Abriss aufstehender Gebäude genehmigungsfrei stellt. Beide Regelungen begegnen hinsichtlich des Schutzziels eines wirkungsvollen Denkmalschutzes keinen Bedenken der IK-Bau.

Zu § 28 Landesdenkmalrat

Die Ingenieurkammer-Bau freut sich darüber, dass die zunächst im Ursprungsentwurf beabsichtigte Streichung des Landesdenkmalrates dankenswerterweise nicht erfolgt, sondern dieser konkretisiert und eingesetzt werden wird. Die Baukammern hatten eine gemeinsame Initiative zur Etablierung eines Landesdenkmalrates als interdisziplinär besetztes politisches Beratungsgremium gestartet. Aufgabe dieses Gremiums sollte es sein, allgemeine Empfehlungen und generelle Analysen zu erarbeiten, sich aber auch bei konkreten Anlässen und Einzelkonflikten mit der Frage von Abriss, Erneuerungen oder Umbau zu befassen und das Bauministerium in der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Oberste Denkmalbehörde zu unterstützen. Über diesen Weg könnten die Belange der freien planenden Berufe unmittelbar in ein denkmalpolitisches Gremium eingebracht werden. Dass dies nun geschehen kann, ist außerordentlich positiv zu bewerten. Die Ingenieurkammer-Bau wird die neue Aufgabe gerne annehmen und tut dies im Einklang mit ihrem Auftrag gemäß Baukammergesetz, die Baukultur in Nordrhein-Westfalen zu fördern.

Zu § 29 Landesdenkmalpreis

Die Einführung eines Denkmalpreises, der in besonderer Weise das bürgerschaftliche bzw. Eigentümerengagement für den Erhalt der NRW-Denkmäler würdigt, wird begrüßt.

Zu § 35 Denkmalförderung

Die Ingenieurkammer-Bau begrüßt, dass das neue Gesetz weiterhin jährliche Förderprogramms vorsieht. Wie bereits in der Ursprungsfassung vorgesehen, kommt aber erneut der Haushaltsvorbehalt zu tragen, der nicht der bisherigen Gesetzesformulierung entspricht. Gleichwohl hat auch die bisherige Gesetzeslage nicht verhindert, dass in der Vergangenheit empfindliche Kürzungen in der Denkmalförderung vorgenommen worden sind, auch wenn, wie im Gesetzentwurf dargelegt, die Förderung in den letzten Jahren erneut angehoben wurde. Erfreulich ist, dass, anders als im Ursprungsentwurf, auch die kommunalen Gebietskörperschaften zur Beteiligung an der Denkmalförderung vorgesehen sind.

Düsseldorf, den 14.03.2022



Christoph Spieker M.A.
(Hauptgeschäftsführer)