



Schleswig-Holstein
Flensburg · Kiel · Lübeck

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/3868

IHK Schleswig-Holstein - 24100 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Bildungsausschuss
Postfach 71 21
24171 Kiel

Recht und Fairplay

Ihre Zeichen/Nachricht vom

Ihr Ansprechpartner
Rainer Bock
E-Mail
bock@kiel.ihk.de
Telefon
(04 31) 51 94-2 17
Fax
(04 31) 51 94-5 18
Unser Zeichen
b-se

19.01.2009

Änderung des Denkmalschutzgesetzes

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Im Folgenden befassen wir uns mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung. Dabei orientieren wir uns an dem Gesetzestext selbst; die Begründung passt nicht überall zur Gliederung des Gesetzestextes.

Zusammenfassend stehen wir der Umstellung von einem konstitutiven auf ein nachrichtliches System sehr kritisch gegenüber. Die Unternehmen begreifen das Thema Denkmalschutz zwar nicht als solches unmittelbar der gewerblichen Wirtschaft; betroffene Unternehmen allerdings sind auch nach dem alten System in dieser Hinsicht sehr sensibel.

1. nachrichtliches System

Zentrale Motivation für den Systemwechsel ist es, durch Verfahrensvereinfachung und Verschlankung den Denkmalschutzbehörden die Möglichkeit zu geben, in Zukunft wesentlich mehr Objekte unter Denkmalschutz stellen zu können. Auch in den Medien wird berichtet von einer Steigerung von 7.000 auf 20.000 Objekte in den nächsten drei Jahren. Wir zweifeln nicht, dass dieser Effekt eintreten kann. Zu einer Verwaltungsvereinfachung kommt es aber nicht. Wir befürchten eher eine deutliche Verschlechterung mit erheblichen Benachteiligungen betroffener Unternehmen:

...

Nach Eingang einer Benachrichtigung über die Eintragung eines Objektes in das Denkmalsbuch werden die Unternehmen prüfen, ob sie Rechtsmittel (konkret: eine Feststellungsklage) einreichen. Ein großer Teil der betroffenen Unternehmen wird mangels akuten Anlasses davon Abstand nehmen. Dieser Effekt ist es, der den Denkmalschutzbehörden den von den Verfassern des Gesetzentwurfs erhofften Spielraum für deutlich mehr Unterschutzstellungen sichert. Allerdings: die rechtlichen Auseinandersetzungen erfolgen dann, wenn ein solcher Anlass eintritt: bei genehmigungspflichtigen Maßnahmen nach § 7; wenn den Unternehmen bewusst wird, dass das geschützte Objekt zu Zwecken der Kreditsicherung geringeren Wert hat und in vergleichbaren Fällen. Dann wird – vor dem Verwaltungsgericht – gestritten zum einen über die Denkmaleigenschaft des Objektes als solcher (§ 1 Abs. 2 und 3) und die Zulassung von Maßnahmen nach § 7. Es ist folglich absehbar, dass sich – anfangs unmerklich – ein Auseinandersetzungspotential aufbaut und die Zahl der Auseinandersetzungen kontinuierlich zunehmen wird. Da das neue System die Denkmalschutzbehörden ermuntert, sehr großzügig von der Unterschutzstellung Gebrauch zu machen, kommt es anschließend zu erheblichen, für die Unternehmen maßgeblichen Verzögerungen. Es erscheint uns zwangsläufig und geradezu sachlogisch, dass mit derselben Behördenstruktur und derselben personellen Ausstattung die Zahl der Unterschutzstellungen nicht verdreifacht werden kann, ohne dass es später zu erheblichen Friktionen in der Sachbearbeitung (wozu wir auch die Betreuung rechtlicher Auseinandersetzungen zählen) kommt. Denn die Zahl der Genehmigungsanträge nach § 7 verdreifacht sich ebenso wie die Zahl der Klagen auf Feststellung der Denkmalschutzfreiheit eines Objektes.

§ 7 Abs. 3 – die Entscheidung innerhalb von 2 Monaten nach Vollständigkeits-Prüfung innerhalb von 4 Wochen – bringt dort keine Abhilfe. Damit werden die absehbaren erheblichen Engpässe nicht beseitigt. Denn zum einen sind Anträge in einem so offenen, von Wertungen geprägten Bereich wie dem Denkmalschutz immer gefährdet, als unvollständig bezeichnet zu werden. Für solche Fälle sieht das Gesetz nicht etwa die Sanktion vor, dass die Entscheidungsfrist nicht zu laufen beginnt. Der Antrag gilt nach dem Gesetzentwurf in solchen Fällen als zurückgenommen. Auch wenn es Missbräuche gegeben haben mag – eine solche Konsequenz halten wir angesichts der vielfältigen Fallkonstellationen für nicht vertretbar.

Aus den dargestellten Gründen halten wir die Umstellung des Systems für die gewerbliche Wirtschaft für eindeutig negativ: die Denkmalschutzbehörden erhalten anfangs große Freiheiten, können aber anschließend die mit dieser Freiheit verursachten Verfahren nicht ordnungsgemäß abwickeln. Das geht eindeutig zu Lasten der Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Unternehmen.

2. zum Rechtsschutz

Mit dem neuen Gesetz soll es kein Verfahren und keine Anfechtungsklage mehr geben. Die Unternehmen sind auf eine – jederzeit mögliche – Feststellungsklage verwiesen. Das klingt zuerst einmal positiv. Bei näherer Prüfung bestätigt sich das jedoch nicht:

...

Die Benachrichtigungen werden absehbar nicht mit einer Begründung erfolgen, wie sie für rechtsbehelfs- und rechtsmittel-fähige Verwaltungsakte üblich und rechtlich vorgeschrieben sind. Jede Feststellungsklage hat also das Element der Unsicherheit, ist in gewisser Weise "ein Schuss ins Blaue". Dies bezieht sich zuerst auf die in Zukunft nahezu immer mit zu diskutierende Frage, ob ein Denkmal vorliegt (nach der derzeitigen Lage ist mit Eintritt einer Bestandskraft der konstitutiven Eintragung diese Vorfrage regelmäßig erledigt). Diese Rechtsunsicherheit geht eindeutig zu Lasten der Unternehmen und vereinfacht in keiner Weise gerichtliche Auseinandersetzungen.

Die Unternehmen sind insoweit ohnehin äußerst sensibel. Viele Informationen, die uns in den letzten Jahren immer wieder in Sachen Denkmalschutz erreicht haben, zeigen eines ganz deutlich: im Rechtsschutzsystem beim Denkmalschutz ist die Machtposition der Behörden gewaltig. Das können wir auch aus eigener Kenntnis bestätigen; die IHK ist Eigentümer denkmalgeschützter Objekte. Sollen solche denkmalgeschützten Objekte im Sinne des § 7 Abs. 1 geändert werden, tendiert der Rechtsschutz der betroffenen Unternehmen faktisch gegen Null. Der Kosten- und Zeitdruck der Unternehmen stärkt die Position des Denkmalschutzes. Ein Unternehmen berichtete uns zusammenfassend mit der Formulierung "Der Denkmalschutz verwirft auch noch die hundertste Alternative.". Dagegen gibt es für die Unternehmen faktisch keine Handhabe; eine u. U. jahrelange verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzung über die Genehmigungspflichtigkeit der "Alternative 87" ist für die allermeisten Unternehmen überhaupt nicht realistisch. Im "Denkmalschutzlabor Helgoland" ist es dazu gekommen, dass Unternehmen aus "vorausieilender Frustration" Anträge auf Veränderungen gar nicht mehr gestellt haben. Es muss zutiefst beunruhigen, dass diese Probleme mit der beabsichtigten drastischen Ausweitung der Zahl der denkmalgeschützten Objekte noch erheblich zunehmen werden.

3. zu einzelnen Vorschriften

(1) zu § 5 Abs. 1 Satz 2 – Schutz ohne Eintragung

Der Gesetzentwurf stellt fest, dass der Denkmalschutz auch ohne Eintragung gilt. Die Folgen daraus bleiben unklar: einerseits gelten damit alle Erhaltungspflichten nach § 11, die Mitteilungspflicht nach § 9 und die Genehmigungspflichten nach § 7 – obwohl kein Unternehmen definitiv weiß, ob sein Objekt nun denkmalgeschützt ist oder nicht. Bei einer starken Ausweitung des Denkmalschutzfokus etwa auf Industrie-, Werk- und Lagerhallen sowie Unternehmens-Verwaltungsgebäude der 60iger Jahre und auch später ist die Palette der infrage kommenden Objekte in der gewerblichen Wirtschaft riesig. Bei dieser unsicheren Ausgangslage sehen sich die Unternehmen zudem bedroht durch die Ordnungswidrigkeiten-Regelung nach § 23 Abs. 1, die schon bei Fahrlässigkeit einsetzt. Faktisch führt das zu einem Druck auf die Unternehmen, entweder von sich aus auf die (ohnehin völlig überlasteten) Denkmalschutzbehörden zuzugehen oder sich einer "Kriminalisierung" auszusetzen.

Auch die Beteiligung des Denkmalschutzes in öffentlichen Planungen (§ 17) dürfte dazu führen, dass die Denkmalschutzbehörden sehr vorsorglich beteiligt werden. Auch das entschärft nicht die dargestellte Situation.

(2) zu § 6 – Handhabung

Wir befürworten deutlich die Ergänzung um den Halbsatz "insbesondere deren berechnete wirtschaftliche Belange". Die Erfahrung der Unternehmen gehen dahin, dass berechnete wirtschaftliche Belange in der Bewertungs- und Entscheidungspraxis der Denkmalschutzbehörden häufig eine absolut nachrangige Rolle spielen – bis hin zu den Fällen, in denen denkmalgeschützte Objekte verfallen und aus bauordnungsrechtlichen Gründen abgeräumt werden, weil ein Konsens über eine wirtschaftlich vertretbare Nutzung nicht herzustellen ist. Beispiel dafür sind vielfältig. Wir verweisen nur auf die so genannten "Tuchmacher-Häuser" in der Straße "Am Teich" in Neumünster.

Der in der Gesetzesbegründung zitierten Auffassung, dieser Abwägungsaspekt sei von der konkreten Formulierung bereits erfasst und damit unnötig, folgen wir nicht. Aus Sicht der Unternehmen kommt in der Abwägung der wirtschaftliche Aspekt regelmäßig zu kurz. Zudem: wenn die Annahme in der Gesetzesbegründung zutreffend ist, schadet es auch nicht, den Halbsatz explizit aufzunehmen.

(3) zu § 5 Abs. 5 – Überleitung in das Denkmalsbuch

Die Regelung ist schlüssig. Es stellt sich allerdings die Frage, ob mit der Überleitung bisher in das Denkmalsbuch übernommener Objekte die Bestandskraft der Unterschutzstellung erlischt und damit Feststellungsklagen gegen die Denkmalschutzeigenschaft auch dieser Objekte möglich wären. Diese Frage ist für die Rechtssicherheit nicht unerheblich.

Im Ergebnis bitten wir den Bildungsausschuss des Landtages, den Systemwechsel kritisch zu überprüfen; er hätte zur Folge, dass die Belastung für die gewerblichen Unternehmen qualitativ und quantitativ erheblich zunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

IHK Schleswig-Holstein



Rainer Bock
Justiziar