



**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2748**

Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende
des Bildungsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Susanne Herold, MdL
Landeshaus 24105 Kiel

Bildungspolitische
Sprecherinnen und Sprecher
der Fraktionen des
Schleswig-Holsteinischen Landtages:

Frau Heike Franzen, MdL
CDU-Fraktion

Herrn Martin Habersaat, MdL
SPD-Fraktion

Frau Cornelia Conrad, MdL
FDP-Fraktion

Frau Anke Erdmann, MdL
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frau Ellen Streitbürger, MdL
Fraktion DIE LINKE

Frau Anke Spoorendonk, MdL
Fraktion des SSW

Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich per E-Mail:

Geschäftsführer des
Bildungsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Ole Schmidt
Landeshaus
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom
29.08.2011

Unser Zeichen
LRH 2

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8950

Datum
16. September 2011

Neufassung des Denkmalschutzgesetzes (DSchG)

hier: Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktion der SPD (Landtagsdrucksache 17/88) und der Fraktionen der CDU/FDP (Landtagsdrucksache 17/1617(neu))

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

Denkmalschutz und Denkmalpflege sind über Art. 9 Landesverfassung hinaus im Unterschied zu vielen anderen kulturellen Bereichen gesetzlich geregelt. Diese Bestimmungen sollten im Hinblick auf das verfolgte Ziel so effektiv und effizient wie möglich sein. Dabei sind die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) zu beachten.

Zu dem Entwurf im Einzelnen:

§ 2 Denkmalschutzbehörden

Beide Gesetzentwürfe halten an dem 3-stufigen Verwaltungsaufbau und der Sonderstellung der Hansestadt Lübeck fest. Die Hansestadt Lübeck ist als kreisfreie Stadt zugleich untere und obere Denkmalschutzbehörde für ihren Bereich.

Der Landesrechnungshof hat sich 2009 für eine Bündelung von Aufgaben des Denkmalschutzes beim Land ausgesprochen (Umdruck 16/3798). Eine Zentralisierung würde die Kommunen entlasten und die Landesbehörden in die Lage versetzen, Denkmalschutzaufgaben mit fachlich spezialisiertem Personal professioneller und wirtschaftlicher zu erledigen.

Der Gesetzesbegründung der CDU/FDP-Fraktionen ist zu entnehmen, dass Synergieeffekte oder sonstige verwaltungstechnische bzw. haushalterische Vorteile durch eine mögliche Auflösung des Sonderstatus der Hansestadt Lübeck geprüft wurden, jedoch nicht zu erwarten sind. Die in der Gesetzesbegründung der CDU/FDP-Fraktionen postulierte Bewahrung des 3-stufigen Verwaltungsaufbaus und der Erhalt des Sonderstatus der Hansestadt Lübeck entsprechen nicht den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs. Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung der kreisfreien Städte bereits 2008 empfohlen, die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde auf das Land zu verlagern. Damit könnten bei den Städten Kiel, Flensburg und Neumünster durchschnittlich je 1,1 Stellen eingespart werden. Die Hansestadt Lübeck würde im Fall der Umsetzung der Vorschläge des Landesrechnungshofs um 1,5 Mio. € jährlich entlastet.

Die unteren Denkmalschutzbehörden müssen nach dem geltenden DSchG vor Genehmigung einer Maßnahme zur Veränderung oder Beseitigung eines Kulturdenkmals die Zustimmung der oberen Denkmalschutzbehörde einholen (§ 9 Abs. 1). Die obere Denkmalschutzbehörde kann verlangen, das Kulturdenkmal zu untersuchen

und ggf. auch Sachverständige hinzuzuziehen. Die Zustimmung der oberen Denkmalschutzbehörde und ihre tiefergehenden Prüfungsmöglichkeiten sind im Entwurf der CDU/FDP-Fraktionen entfallen. Damit wird den unteren Denkmalschutzbehörden eine größere Verantwortung zugewiesen. Die sachgerechte Wahrnehmung dieser Aufgabe setzt entsprechend qualifiziertes Personal voraus. Das ist bei der Personalausstattung der unteren Denkmalschutzbehörden in den 11 Kreisen und kreisfreien Städten Flensburg, Kiel und Neumünster nicht gewährleistet.

Der Landesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, die Aufgaben des Denkmalschutzes beim Land zu zentralisieren.

§ 5 Denkmalbuch

Die Fraktionen der CDU/FDP halten hinsichtlich der Unterschutzstellung an dem geltenden konstitutiven Verfahren fest. Die SPD bevorzugt das deklaratorische Verfahren.

Beim **deklaratorischen Verfahren** tritt der Denkmalschutz kraft Gesetzesdefinition ein. Objekte, die dieser Definition nach den Kenntnissen der Denkmalschutzbehörde unterfallen, werden in eine Liste aufgenommen. Die Eigentümer werden über die Aufnahme informiert. Mit Aufnahme in die Liste tritt für die Eigentümer keine Veränderung ein. Die Liste selbst hat keine Rechtsverbindlichkeit.

Beim **konstitutiven Verfahren** tritt der Denkmalschutz nicht per Gesetz, sondern durch Verwaltungsakt ein. Damit ist der Denkmalschutz vom Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsaktes abhängig. Das Verfahren ist aufwändig. Die Denkmaleigenschaft muss - unabhängig davon, ob Eigentümer Maßnahmen planen - vor Erlass jedes Verwaltungsaktes begutachtet werden.

Das deklaratorische Verfahren ist für das Ziel „Denkmalschutz“ deutlich effektiver. Dafür sprechen auch die im letzten Bericht der Landesregierung zu Stand und Perspektiven von Denkmalschutz und Denkmalpflege (Landtagsdrucksache 15/1320) veröffentlichten Zahlen rechtsverbindlicher Eintragungen in das Denkmalbuch.

Der CDU/FDP-Entwurf sieht die Zustimmung der obersten Denkmalschutzbehörde bei Gebäuden seit Baujahr 1950 vor. Sie ist für Gebäude vorgesehen, die noch in ihrer ursprünglichen Nutzung stehen und sanierungsbedürftig sind, insbesondere aber den baurechtlichen (Brandschutz etc.) und arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften nicht mehr genügen. Beispiele jüngster Vergangenheit sind das Rathaus Elmshorn und die CAU Kiel. Gerade universitär genutzte Bauten unterliegen einem häufigen

Nutzungswechsel. Flexible und wirtschaftliche Anpassungen müssen ermöglicht werden. Insoweit begrüßt der Landesrechnungshof diesen Ansatz. Die Koppelung einer Zustimmung der obersten Denkmalschutzbehörde an ein bestimmtes Baujahr oder Alter eines Gebäudes ist allerdings schwierig und auch willkürlich. Letztlich lässt sich das Problem nur über Einzelfallentscheidungen lösen. Das Ergebnis hängt davon ab, wie die oberste Denkmalschutzbehörde von ihrem Recht Gebrauch macht. Sie muss eine Verweigerung der Zustimmung politisch wollen und durchstehen.

§ 7 des geltenden DSchG „Vorläufiger Schutz“

Beide Gesetzentwürfe verzichten auf diese Vorschrift. Bei Anwendung des deklaratorischen Verfahrens - wie im Entwurf der SPD-Fraktion - ist dieser Verzicht folgerichtig.

Allerdings verzichtet auch der Entwurf der CDU/FDP-Fraktion darauf. Voraussetzung für den „Vorläufigen Schutz“ ist, dass mit der Eintragung einer Sache in das Denkmalsbuch zu rechnen ist. Im konstitutiven Verfahren ermöglicht der Verzicht auf diese Vorschrift in letzter Konsequenz die folgenlose absichtliche Veränderung/Vernichtung eines besonderen Kulturdenkmals.

§ 6 Handhabung des Gesetzes

Nach dem geltenden Gesetz (§ 8) ist bei allen Maßnahmen auf die berechtigten Belange der Verpflichteten Rücksicht zu nehmen. Der Entwurf der CDU/FDP-Fraktionen betont, dass „insbesondere auf deren wirtschaftliche Belange Rücksicht zu nehmen ist“.

Denkmalschutz und Denkmalpflege müssen alle berechtigten Belange der Verpflichteten, seien sie wirtschaftlicher, gesundheitlicher oder sonstiger Art, im Rahmen der Güterabwägung berücksichtigen. Nur dann werden sie akzeptiert. Der Dialog zwischen Verpflichteten und Denkmalschutzbehörden ist unabdingbar, damit sich Denkmalschutz und technischer Fortschritt im Einklang entwickeln können.

§ 7 Genehmigungspflichtige Maßnahmen

Der Entwurf der SPD-Fraktion hat die bisherigen Regelungen des § 9 inhaltlich unverändert übernommen. Neu hinzugefügt wurde die Genehmigung für Veränderungen in der festgelegten Pufferzone einer Welterbestätte, wenn sie geeignet sind, das unmittelbare Umfeld, wesentliche Sichtachsen und weitere wertbestimmende Merkmale zu beeinträchtigen (§ 7 Abs. 1 Nr. 5).

Der Entwurf der CDU/FDP-Fraktion sieht im Zusammenhang mit Welterbestätten keine Genehmigungen vor. Nach § 21 Abs. 5 sind die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Anforderungen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt rechtzeitig und so zu berücksichtigen, dass Kulturdenkmale und Kulturerbe im Sinne des Übereinkommens erhalten und ihre Pufferzone angemessen gestaltet wird, soweit nicht andere öffentliche Belange überwiegen.

Beide Gesetzentwürfe verpflichten die Träger der Welterbestätten zur Aufstellung und Fortschreibung integrierter Planungs- und Handlungskonzepte in Form von Managementplänen (§ 20 Abs. 7 Entwurf SPD-Fraktion, § 21 Abs.1 bis 4 CDU/FDP-Fraktion). Träger der Welterbestätten sind in Schleswig-Holstein die Hansestadt Lübeck und das Land. Die vorstehenden Regelungen beider Entwürfe verdeutlichen, dass der werbewirksame Titel als Weltkultur- oder Weltnaturerbe für die öffentliche Hand auch mit Ausgaben für Schutz, Pflege und Nutzung dieser Stätten verbunden ist.

Von den bisherigen genehmigungspflichtigen Maßnahmen übernimmt der Entwurf der CDU/FDP-Fraktionen in § 7 Abs. 1 Nr. 2 nur die „Überführung eines eingetragenen Kulturdenkmals ... an einen anderen Ort“ (bisher § 9 Abs. 1 Nr. 2) unverändert.

§ 9 Abs. 1 Nr. 1 des geltenden Gesetzes ist dahingehend geändert, dass nicht „nur“ die Instandsetzung, Veränderung und Vernichtung eines eingetragenen Kulturdenkmals der Genehmigung bedarf. Genehmigungspflichtig sind künftig alle Maßnahmen am eingetragenen Kulturdenkmal, allerdings nur, wenn sie eine Gefahr für den Denkmalwert bedeuten (§ 7 Abs. 1 Nr. 1).

Für die Verpflichteten ist die neue Formulierung mit Rechtsunsicherheit verbunden. Tätigen sie Maßnahmen ohne Rücksprache mit der Denkmalschutzbehörde, riskieren sie, den Denkmalwert zu gefährden. Problematisch ist dabei weniger der unbestimmte Rechtsbegriff, sondern, dass keine Anzeigepflicht für geplante Maßnahmen besteht. Die untere Denkmalschutzbehörde kann anordnen, dass der alte Zustand wieder herzustellen oder das Denkmal auf andere geeignete Weise instand zu setzen ist (§ 7 Abs. 3). Bei absichtlichem Verstoß ist weder eine Ordnungswidrigkeit (§ 23) noch eine Straftat (§ 24) vorgesehen.

Nach geltendem Recht (§ 9 Abs. 1 Nr. 3) ist die Veränderung der Umgebung eines eingetragenen unbeweglichen Kulturdenkmals genehmigungspflichtig, wenn sie geeignet ist, den Eindruck des Denkmals wesentlich zu beeinträchtigen. Dieser Schutz

ist weitgehender als der des § 7 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs der CDU/FDP-Fraktion. Danach ist die Errichtung von Anlagen in der unmittelbaren Umgebung wesentlicher Sichtachsen und weiterer wertbestimmender Merkmale, die eine Gefahr für den Denkmalwert bedeuten, genehmigungspflichtig. Diese Regelung ist mit unbestimmten Rechtsbegriffen überladen, was ihre Handhabung aufseiten der Verpflichteten und des Denkmalschutzes erschwert.

Der Entwurf der CDU/FDP-Fraktion verzichtet in § 7 auf den geltenden § 9 Abs. 1 Nr. 4 (Veränderung innerhalb von Denkmalbereichen). Die Regelungen für Denkmalbereiche sind in § 19 des Entwurfs gesondert behandelt. Dort ist - wie auch im Entwurf der SPD-Fraktion - geregelt, dass die oberste Denkmalschutzbehörde Denkmalbereiche durch Verordnung festlegt. Darin sind Schutzgegenstand, Schutzzweck und die erforderlichen Genehmigungsvorbehalte zu regeln.

Der Entwurf der CDU/FDP-Fraktion sieht in § 7 Abs. 3 die bisher in § 9 Abs. 3 geregelte Anordnung auf Wiederherstellung des alten Zustands bei Maßnahmen ohne Genehmigung vor. Entfallen ist die Möglichkeit der Anordnung der Wiederherstellung bei unsachgemäßer Durchführung genehmigter Maßnahmen (ebenfalls § 9 Abs. 3 geltendes DSchG).

Das geltende Gesetz verweist in § 11 (Erforschung eines eingetragenen Kulturdenkmals), § 19 (Suche nach Kulturdenkmälern) und § 20 (Grabungsschutzgebiete) auf die entsprechende Gültigkeit des § 9 Abs. 3. Trotz inhaltlich unveränderter Übernahme dieser Vorschriften in die §§ 10, 18 und 19 Abs. 3 ff. ist der Verweis auf die entsprechende Anwendung des § 7 Abs. 3 nicht aufgenommen worden.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs stellen die Neuerungen des § 7 des Gesetzesentwurfs der CDU/FDP-Fraktionen den Schutzzweck des DSchG infrage.

§ 24 Straftaten bzw. Straftatbestände

Beide Gesetzesentwürfe haben in § 24 erstmals Straftatbestände geregelt. In beiden Entwürfen ist die bisherige Ordnungswidrigkeit „Suche nach Kulturdenkmälern ohne Genehmigung“ (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 geltendes DSchG) wortgleich dezidiert in die Straftatbestände (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 Entwurf der SPD-Fraktion, § 24 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 Entwurf der CDU/FDP-Fraktion) aufgenommen worden.

Darüber hinaus definiert der Entwurf der SPD-Fraktion die vorsätzliche Zerstörung oder Beschädigung eines Kulturdenkmals ohne die nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 erforderliche Genehmigung als Straftat.

Der Entwurf der CDU/FDP-Fraktion berücksichtigt dies weder bei den Ordnungswidrigkeiten noch bei den Straftaten.

§ 25 des geltenden DSchG „Vorläufige Besitznahme“

Beide Gesetzentwürfe verzichten auf diese Vorschrift zur Abwehr einer Schädigung eines eingetragenen Kulturdenkmals. Der Verzicht erklärt sich auch bei dem Entwurf der SPD-Fraktion nicht aus der Anwendung des deklaratorischen Verfahrens. Allerdings würde die hier gemeinte Schädigung den Straftatbestand des § 24 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion erfüllen.

Anders im Entwurf der CDU/FDP-Fraktion: Das eingetragene Kulturdenkmal könnte vor der Schädigung nicht geschützt werden, der Schädiger bliebe straffrei (s. o.). Allerdings könnte die Wiederherstellung des alten Zustands (§ 7 Abs. 3) angeordnet werden. Ein solches Verfahren wäre jedoch sinnwidrig.

Enteignung und Entschädigung §§ 25 ff.

Bei beiden Gesetzentwürfen ist gegenüber dem aktuellen Gesetzestext eine erhebliche „Verschlankung“ festzustellen. In beiden Fällen geht dies darauf zurück, dass auf bereits bestehende andere Vorschriften zur Enteignung und Entschädigung verwiesen wird.

Enteignungen (Art. 14 GG) dürfen

- nur zum Wohle der Allgemeinheit,
- nur gegen angemessene Entschädigung durchgeführt werden und
- müssen in einem Gesetz zugelassen sein, das auch Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.

Der Entwurf der SPD-Fraktion verweist hierzu auf die Regelungen des Baugesetzbuches (BauGB). Fraglich ist, ob alle von der SPD gewollten Entschädigungen durch Verweis auf das BauGB abgegolten sind. Zum Beispiel hält der Entwurf der SPD an § 22 „Beschränkung des wirtschaftlichen Eigentums“ fest. Eine entsprechende Entschädigungsregelung wie früher in § 34 DSchG enthält das BauGB nicht.

Nach dem Entwurf der CDU/FDP sind Entschädigungen nach Maßgabe des „Gesetzes über die Enteignung von Grundeigentum vom 11.06.1874, i. d. F. d. Bekanntmachung vom 31.12.1971“ (GVOBl. S. 182) zu leisten. Nach § 54 findet dieses Gesetz keine Anwendung u. a. „auf in besonderen Gesetzen begründete Entziehung oder Beschränkung von Grundeigentum im Interesse der Landeskultur“. Damit fehlte es

Enteignungen nach dem Gesetzentwurf der CDU/FDP an einer wesentlichen Voraussetzung.

Fazit

Die Aufgaben des Denkmalschutzes könnten bei einem 2-stufigen Verwaltungsaufbau professioneller und effizienter erledigt werden.

Im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion ist das deklaratorische Verfahren (§ 5) positiv zu bewerten. Es ist im Hinblick auf das Ziel „Denkmalschutz“ effektiver als das bisherige konstitutive Verfahren.

Im Entwurf der CDU/FDP-Fraktion ist die Absicht, den Denkmalschutz zu liberalisieren, positiv zu bewerten. Dies schafft Raum für wirtschaftliches Handeln trotz Denkmalschutz. Allerdings ist der Entwurf so gestaltet, dass seine Regelungen geeignet sind, seinen Schutzzweck infrage zu stellen.

Denkmalschutz kann seinen Zweck nur im Dialog zwischen Verpflichteten und Denkmalschutzbehörden entfalten.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Eggeling