IHK Schleswig-Holstein
Flensburg · Kiel · Lübeck

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3397

IHK Schleswig-Holstein | 24100 Kiel

An den Schleswig-Holsteinischen Landtag
Bildungsausschuss
Herrn Ole Schmidt

per E-Mail an:
bildungsausschuss@landtag.ltsh.de

Federführung Recht

Ihr Ansprechpartner
Marcus Schween
E-Mail
schween@kiel.ihk.de
Telefon
(0431) 5194-217
Fax
(0431) 5194-518
unser Zeichen
ms

02.10.2014

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Neufassung des Gesetzes zum Schutz der Denkmale (Denkmalschutzgesetz), Drucksache 18/2031

Sehr geehrter Herr Schmidt,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Neufassung des Gesetzes zum Schutz der Denkmale (Denkmalschutzgesetz) eine Stellungnahme abgeben zu können.

Die Berührungspunkte zwischen Wirtschaft und Denkmalschutz sind vielfältig. Authentische Kulturlandschaften sind ein wichtiges Element der touristischen Attraktivität unseres Bundeslandes. Gleichzeitig stellt die Energiewende das nördlichste Bundesland vor ganz besondere Herausforderungen, beispielhaft sei der Ausbau der erneuerbaren Energien erwähnt. Aber auch traditionelles Gewerbe kommt mit dem Denkmalschutzgesetz in Kontakt, sei es die Wohnungswirtschaft, die im Wettbewerb für nachhaltig attraktive Wohnangebote zu sorgen hat oder auch die Industrieunternehmen, die aufgrund neuer Fertigungsprozesse und technischer Fortentwicklung mit ihren Einrichtungen buchstäblich arbeiten. Die Berührungspunkte sind jedenfalls vielfältig und hier auch nicht abschließend dargestellt.

Bereits im Vorfeld der Befassung des Bildungsausschuss hat es einen intensiven Austausch zu den Neuregelungen gegeben, den wir als zielführend und hilfreich erlebt haben. Im Rahmen dieser Gespräche konnten eine Reihe unbeabsichtigter Härten und Regelungslücken einvernehmlich beseitigt werden, da es uns möglich war, diese unterschiedlichen Blickwinkel in die Diskussion einzubringen. Unabhängig vom Inhalt der folgenden Stellungnahme wollen wir diesen Dialog daher positiv hervorheben.

In der Sache ist mit dem Gesetzesentwurf beabsichtigt, ein klares und modernes Denkmalschutzgesetz (DSchG) zu schaffen, das den Bürgern Rechtssicherheit und den Denkmalschutzbehörden auch vor dem Hintergrund der Haushaltssanierung die Möglichkeit gibt, mit den vorhandenen Mitteln das kulturelle Erbe zu bewahren und einen Interessenausgleich aller Beteiligten herbeizuführen.

Für die Unternehmen in Schleswig-Holstein bildet der Denkmalschutz eine der Rahmenbedingungen erfolgreichen Wirtschaftens. Aus Sicht der Unternehmen sind dabei insbesondere Rechts- und Planungssicherheit von erheblicher Bedeutung. Auf der anderen Seite ist eine bürokratiearme Verwaltung ein Faktor, der den Wirtschaftsraum Schleswig-Holstein attraktiv machen kann. Die mit dem Gesetzesentwurf verfolgten Ziele können aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein daher ausdrücklich nur unterstützt werden.

Leider kann der Gesetzesentwurf in seiner derzeitigen Fassung aber noch nicht die Zustimmung der Wirtschaft finden, da es noch wesentlicher Anpassungen bedarf, um dem gesetzlich formulierten Anspruch gerecht zu werden.

Im Einzelnen:

I. Rechts- und Planungssicherheit

Der Systemwechsel im Denkmalschutz, vom bisherigen konstitutiven System auf das in Zukunft informatorische Verfahren, bringt aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft derzeit ein erhebliches Maß an Rechts- und Planungsunsicherheit für Unternehmen.

Die nunmehr vorgesehene gesetzliche Regelung kann nämlich keine Regelung durch Verwaltungsakt ersetzen. Ein Verwaltungsakt regelt im Einzelfall und mit Wirkung für die Zukunft abschließend und verbindlich. Die gesetzliche Regelung stellt demgegenüber eine abstrakt generelle Regelung dar, die erst noch der Konkretisierung bedarf.

Dürfen die Denkmalschutzbehörden keine Feststellung mehr über die Denkmaleigenschaft treffen, bleibt nur noch die Einzelfallklärung durch die Gerichte. Dabei entfaltet ein Urteil aber keine für die Zukunft regelnde Wirkung, sondern beurteilt lediglich den Rechtsstand zum Zeitpunkt der Entscheidung.

Das neue Schutzsystem „fingiert" das Vorliegen eines Denkmals kraft Gesetz. Das bedeutet, dass ein Eigentümer keine Rechtssicherheit erlangt, da ihm gegenüber keine rechts- und bestandskräftige Entscheidung ergeht, ob es sich bei seinem Gebäude / Einrichtungen um ein Denkmal handelt oder nicht. Gleichzeitig ist eine eigenständige Beurteilung durch den Eigentümer regelmäßig unmöglich, da typischerweise das zur Beurteilung erforderliche Know-How nicht vorhanden sein wird.

Auch wenn es grundsätzlich zu begrüßen ist, für Schleswig-Holstein erstmals eine (möglichst) vollständige Liste der Kulturdenkmäler zu schaffen, verbessert die zu erstellende Denkmalliste letztlich aber die entstehende Rechtsunsicherheit nicht, da sie zum einen nicht abschließend und die Auflistung zum anderen ohnehin nicht verbindlich ist.

Nimmt man einmal an, dass Bauwerke, die älter als 40 Jahre sind, bereits Denkmalwert aufweisen könnten, muss angenommen werden, dass die Anzahl der Baudenkmäler, für die besondere Schutzpflichten bestehen, in Schleswig-Holstein nicht lediglich um einen (derzeit unbekannten) Anteil der bisherigen rund 16.000 sog. „einfachen" Denkmäler anwächst, sondern mit der Zeit stetig neue Baudenkmäler hinzukommen. Für Unternehmer, die über einen eigenen Immobilienbestand verfügen, bedeutet das heute, dass spätestens für Bauwerke, die vor 1974 errichtet worden sind, die Einhaltung denkmalschutzrechtlicher Vorschriften im Raum steht.

Viele der potentiell betroffenen Unternehmer sind derzeit vollkommen arglos, was die Denkmaleigenschaft sowie die Konsequenzen der Unterschutzstellung ihrer Immobilien angeht. Was die Unternehmen aber besonders belastet, ist die mit der Systemumstellung verbundene Rechtsunsicherheit.

Unbestimmheit des Denkmalbegriffs führt zu Rechts- und Planungsunsicherheit

Diese Rechtsunsicherheit liegt im Kern darin begründet, dass eine trennscharfe Bestimmung, was eigentlich ein Denkmal ist, unmöglich ist und gleichzeitig eine verbindliche Regelung durch die Denkmalbehörden unterbleibt.

Mit der Frage, ob die Einrichtung eines solchen informatorischen Systems mit Blick auf die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs „Denkmal" überhaupt verfassungsmäßig ist, hatte sich das OVG Berlin zu befassen, als im Berliner Landesrecht der Systemwechsel im Denkmalschutzgesetz vollzogen wurde[1].

[1] OVG Berlin, U. v. 03.01.1997, Az 2 B 10.93.

Das OVG hatte dazu folgenden Leitsatz aufgestellt:

> Das Denkmalschutzgesetz Berlin vom 24. April 1995, mit dem für Berlin das nach bisherigem Recht geltende Verfahren der konstitutiven Unterschutzstellung durch das System der Begründung des **Denkmalschutzes unmittelbar kraft Gesetzes** abgelöst wurde, ist **nicht verfassungswidrig, sofern** das Gesetz verfassungskonform so ausgelegt und angewendet wird, daß **die Normbetroffenen keinen erhöhten Belastungen oder Risiken ausgesetzt sind**, **die auf die Unbestimmtheit der denkmalschutzbegründenden Tatbestände zurückzuführen sind**.
> So dürfen grundsätzlich an die objektive Verletzung der denkmalschutzrechtlichen Erhaltungs-, Instandsetzungs- oder Genehmigungspflichten aus der Zeit vor der Eintragung eines Denkmals in die Liste und deren Veröffentlichung oder individuellen Bekanntgabe **keine Folgen zu Lasten der Betroffenen geknüpft** werden. Der Verfügungsberechtigte kann ferner bereits vor der Anhängigkeit eines das Denkmal betreffenden Rechtsstreits von der Denkmalbehörde die Darlegung der für die Eintragung maßgebenden Gründe beanspruchen.

Problematisiert wurde also die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs „Denkmal". Diese Unbestimmheit führe für sich allein genommen aber noch nicht zur Verfassungswidrigkeit, wenn sichergestellt ist, dass die Normbetroffenen keinen erhöhten Belastungen oder Risiken ausgesetzt sind, die auf die Unbestimmheit zurückzuführen sind.

Der vorliegende Entwurf führt aber gerade wegen dieser Unbestimmheit zu erheblichen Belastungen und Risiken für Betroffene, indem das Risiko der Fehleinschätzung – Denkmal oder nicht – auf die Eigentümer abgewälzt wird, ohne dass eine verlässliche Klärung möglich wäre. Dies ist geeignet, um beispielsweise langfristig geplante Bauvorhaben erheblich zu belasten.

Zum einen kann sich das Unternehmen nicht darauf verlassen, dass es über kein Denkmal verfügt, nur weil sein Objekt nicht in der Denkmalliste aufgeführt ist. Eine Unterschutzstellung „in letzter Minute" wird gerade nicht verhindert. Das ist auch nicht dieselbe Situation wie nach geltendem Denkmalschutzrecht, da die Problematik derzeit nur deshalb besteht, weil die Inventarisierung noch nicht abgeschlossen ist.

Zum anderen besteht auch keine Gewissheit, ob ggf. erheblich höhere Kosten von Baumaßnahmen wirklich erforderlich sind, wenn es sich trotz Aufnahme in die Denkmalliste tatsächlich nicht um ein denkmalwürdiges Gebäude handelt. Das Unternehmen, das in dieser Situation einen schnellen Baufortschritt benötigt, darf nicht auf die Feststellungsklage verwiesen werden, sondern hat Anspruch auf eine verbindliche Feststellung.

Die geschaffene Rechtsunsicherheit verursacht aber auch noch weitere Probleme:

a) Gefahr von Ermittlungsverfahren wg. § 19 Denkmalschutzgesetz
Ohne verbindliche Feststellung der Denkmaleigenschaft beinhaltet eine Strafvorschrift wie § 19 Denkmalschutzgesetz erhebliche Risiken.

So ist der objektive Tatbestand der Strafnorm bereits dann verwirklicht, wenn ein mit der Neuregelung ja kraft Gesetz als Denkmal zu qualifizierendes Bauwerk beschädigt wird. Da es sich um eine Strafnorm handelt, an deren Bestimmtheit besondere Anforderungen zu stellen sind, dürfte diese Norm schon deshalb verfassungswidrig sein.

Schon durch den Umbau eines (unerkannten) Denkmals wären die objektiven Voraussetzungen des Straftatbestandes erfüllt. Zur Begründung der Strafbarkeit kommt es dann lediglich auf die Kenntnis des Denkmaleigentümers von der Denkmaleigenschaft an. Solche inneren Tatsachen sind regelmäßig nicht ohne weiteres erkennbar.

Daher dürfte für die Staatsanwaltschaft nicht selten ein Anfangsverdacht begründet sein, so dass ein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden könnte. Dies erfolgt aufgrund einer Unbestimmtheit des Gesetzes und stellt bereits eine empfindliche Beeinträchtigung der Betroffenen dar.

Im Rahmen des Ermittlungsverfahrens müsste die Staatsanwaltschaft dann auch klären, ob es sich um ein Denkmal handelt oder nicht. Hier wird nur mittels eines Sachverständigengutachtens die notwendige Erkenntnis zu gewinnen sein. Eine Auskunft der Denkmalbehörde in dieser Frage hätte keine höhere Verbindlichkeit.

b) Bußgeldandrohung gem. § 18
Eine ähnliche Problemkonstellation ergibt sich z.B. aus der bußgeldbewährten Verpflichtung, die Veräußerung eines Kulturdenkmals mitzuteilen oder Veränderungen nicht ohne Genehmigung vorzunehmen. Hier reicht bereits einfache Fahrlässigkeit bereits zur Verwirklichung des Bußgelds.

Bei der Auseinandersetzung um ein ggf. verhängtes Bußgeld wäre der Strafrichter am Amtsgericht berufen, auch über die Denkmaleigenschaft zu entscheiden.

c) Ausstrahlungswirkung auf den Zivilrechtsverkehr
Erhebliche Rechtsunsicherheit ergibt sich auch im zivilen Rechtsverkehr, namentlich bei Grundstücksverkäufen. Da die Unterschutzstellung eines Kulturdenkmals eine Beschränkung des Eigentums darstellt[2], handelt es sich insoweit um eine „verkehrswesentliche Eigenschaft" mit der Folge, dass die Kaufsache einen Sachmangel im Sinne von § 434 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BGB aufweist.

Da Mängel bei Verträgen über die Veräußerung von Bauwerken erst nach fünf Jahren verjähren, hat der Käufer fünf Jahre lang die Möglichkeit, mit dem Hinweis auf die – zwischenzeitlich bekannt gewordene – Denkmaleigenschaft vom Kaufvertrag zurückzutreten. Im Streitfall würden dann die Zivilgerichte entscheiden, jedenfalls dann, wenn die Denkmaleigenschaft nicht bereits durch das Verwaltungsgericht festgestellt worden ist.

Möglicherweise sind von dieser Unsicherheit auch Grundstückskaufverträge der letzten fünf Jahre vor In-Kraft-treten des Gesetzes behaftet. Dieser Problematik wäre dann nur durch Einführung einer entsprechenden Übergangsfrist zu lösen.

Offen ist für uns auch die Frage, ob die Änderung der Rechtslage beispielsweise für Notare neue Aufklärungspflichten begründen.

d) Ersatzvornahme nach § 18 Abs. 2
Hier bedarf es der Klarstellung, dass die Kosten der Ersatzvornahme nur geltend gemacht werden können, wenn die Denkmaleigenschaft feststeht (denn nur dann ist es eine Ersatzvornahme). Anderenfalls würde die Denkmalbehörde schnell außerhalb ihres Kompetenzbereichs agieren, da die Anordnung von Maßnahmen nur möglich ist, wenn es sich tatsächlich um ein Denkmal handelt.

Zulässiger Anknüpfungspunkt für die Ersatzvornahme darf daher in jedem Fall nur ein vorangegangener Verwaltungsakt sein und nicht diejenigen Pflichten, die unmittelbar aus der Denkmaleigenschaft erwachsen, jedenfalls dann nicht, so lange der Eigentümer / Unternehmer noch keine Kenntnis hat.

e) Rückbauverfügung nach § 17 Abs. 3 iVm § 13 Abs. 3
Die Rückbauverfügung stellt eine besondere Härte für betroffene Unternehmen dar. Wir begrüßen ausdrücklich, dass unsere Anregung aufgegriffen worden ist und klargestellt wurde, dass dieser starke Eingriff erst erfolgen darf, wenn der Betroffene gewissermaßen schuldhaft agiert, indem er wider besseres Wissen einen Umbau ohne die erforderliche Genehmigung vornimmt.

Da eine verbindliche Entscheidung über die Denkmaleigenschaft nicht mehr ergehen soll, ist es an dieser Stelle eine kluge Konstruktion, gem. § 13 Abs. 3 solche Maßnahmen, die in Unkenntnis der Denkmaleigenschaft durchgeführt worden sind als genehmigte Maßnahmen zu fingieren.

Probleme sehen wir aber noch dort, wo der positiven Kenntnis die grob fahrlässige Unkenntnis gleich gestellt wird. So ist es fraglich, ob es der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt in besonders schwerem Maße widerspricht, wenn die Denkmalliste nicht eingesehen wird. Wir gehen davon aus, dass das bereits deshalb nicht der Fall sein kann, weil die Denkmalliste nicht rechtsverbindlich ist.

[2] Blum in: Martin/Krauzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010, BVerwG v 21.4.2009 – 4 C 3.08, NVwZ 2009,1231.

f) Vertragsdenkmalschutz gem. § 17 Abs. 1 Satz 3
Wir begrüßen die Einführung dieser Regelung ausdrücklich und sind davon überzeugt, dass im Dialog der Betroffenen mit der Denkmalpflege in einer Reihe von Fällen gute Ergebnisse erzielt werden können.

II. keine Schnellere und kostengünstigere Lösung
Die Unterschutzstellung kraft Gesetz ist nur scheinbar eine schnellere und kostengünstigere Lösung. Die oben unter dem Aspekt der Rechts- und Planungssicherheit skizzierten Probleme führen im Ergebnis zu einer Kostenverlagerung und zum Teil sogar zu Kostenerhöhungen.

a) Kostenverlagerung auf andere staatliche Stellen und Eigentümer
Indem der Gesetzesentwurf den Denkmalschutzbehörden die Kompetenz nimmt, selbst über die Denkmaleigenschaft zu entscheiden, wird die eigentlich sachlich kompetente Stelle in dieser zentralen Frage gewissermaßen aus der Gleichung genommen. Die Ansicht der Denkmalschutzbehörde ist dann nur eine Rechtsansicht unter vielen.

Die Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Denkmal" wird zukünftig mal durch die Zivilgerichte, mal die Strafgerichte oder die Verwaltungsgerichte entschieden werden (s.o.). Ein erhebliches Maß an Unsicherheit verbleibt beim Eigentümer eines Denkmals.

In vielen Fällen wird es angeraten sein, die Rechtsklärung der Denkmaleigenschaft aktiv zu verfolgen, um Rechtssicherheit zu erlangen.

Die Kostenreduzierung bei den Denkmalschutzbehörden ginge – so überhaupt vorhanden – zu Lasten Dritter. Eine solche Kostenverschiebung halten wir nicht für sachgerecht.

b) Aufwand bei den Denkmalschutzbehörden
Ob tatsächlich geringerer Aufwand bei den Denkmalschutzbehörden entsteht oder ob auch dieser Aufwand nur (zeitlich) verlagert wird, ist ebenfalls fraglich:

aa) Feststellungsklage als Ausweg?
Nach der Gesetzesbegründung wird der Eigentümer auf die Feststellungsklage verwiesen. Die Feststellungsklage wird sogar als besonders flexible Möglichkeit dargestellt, da es nunmehr jederzeit möglich sei, eine Rechtsklärung anzustreben. Das ist aber leider nicht der Fall.

So ist schon fraglich, ob die Feststellungsklage im Einzelfall überhaupt zulässig sein wird. Unklar ist schon, zwischen wem eigentlich ein Rechtsverhältnis besteht und welcher Art es ist. So dürften beispielsweise die Denkmalbehörden nicht Klagegegner sein, da sie überhaupt keine eigene Entscheidungskompetenz mehr in Bezug auf die Denkmaleigenschaft haben.

In vielen Fällen wird ein sog. qualifiziertes Feststellungsinteresse dazulegen sein, da die Feststellungsklage nicht die Klärung abstrakter Rechtsfragen ermöglichen will. Der bloße Wunsch, in Zukunft ggf. schnell umbauen oder verkaufen zu können wird dabei eher nicht ausreichen. Insoweit bringt die Gesetzesänderung eine echte Rechtswegverkürzung mit sich.

Selbst wenn man die Feststellungsklage für zulässig hielte, wird der Kläger idR nicht in der Lage sein, seinen Klageantrag schlüssig zu begründen, da er nicht beurteilen kann, ob ein Denkmal vorliegt oder nicht bzw. nicht einmal beurteilen kann, welche Aspekte überhaupt Denkmalschutz begründend sein könnten. Aus Laiensicht naheliegende Aspekte wie Alter, Zustand oder Ästhetik geben nicht zwingend Aufschluss über die Denkmaleigenschaft.

Da außerdem die Denkmalschutzbehörden trotz ihrer Fachkenntnis zukünftig keine rechtlich verbindliche Beurteilung der Denkmaleigenschaft mehr vornehmen können, werden die gerichtlichen Auseinandersetzungen wesentlich erschwert. Ein Kläger wird gezwungen sein, die umstrittene Denkmaleigenschaft unter Sachverständigenbeweis zu stellen. Die Denkmalschutzbehörden dürften sich daher in solchen Auseinandersetzungen mit z.T. sicherlich umfangreichen Sachverständigengutachten auseinander zu setzen haben. Abgesehen davon, dass die Denkmalschutzbehörden durch die gewählte

Konstruktion ihrer Initiative beraubt werden, dürfte eine solche Auseinandersetzung mindestens genau so viel Aufwand bei den Denkmalschutzbehörden verursachen wie die aktive Unterschutzstellung nach geltendem Recht.

Dadurch, dass nicht mehr auf die vorhandene Expertise der Denkmalschutzbehörden zurückgegriffen werden kann, werden die Verfahren außerdem verteuert.

bb) Begründungspflicht
Nach dem o.g. Leitsatz des OVG Berlin ist zu fordern, dass die Denkmalschutzbehörden schon vor Eintritt in einen Rechtsstreit die maßgebenden Gründe, die zur Denkmaleigenschaft führen, darlegen.

Die in § 8 Abs. 2 vorgesehene „kurze Begründung", die zudem noch fakultativ sein soll, genügt den Anforderungen, den unbestimmten Rechtsbegriff weiter zu konkretisieren daher nicht. Insbesondere dürfte auch unklar bleiben, welche Gebäudeteile unter Denkmalschutz gestellt sind und welche nicht. Dieser für Unternehmen besonders wichtige Aspekt darf aber nicht Auslegungs- oder gar Aushandlungssache bleiben.

Sichergestellt sein muss auch, dass die Begründungen so erfolgen, dass sie im Bedarfsfall auch für die unteren Denkmalschutzbehörden maßgeblich sind.

cc) Streit um Denkmaleigenschaft auf Zeitpunkt der Maßnahme verlagert
Da aus der Unbestimmtheit des Denkmalschutzbegriffs für den Normadressaten keine erhöhten Belastungen oder Risiken für den Normadressaten resultieren dürfen, wird auch allein durch die gesetzliche Regelung kein mehr an Denkmalschutz gewonnen. Die Denkmalliste bleibt unverbindlich. Ohne Maßnahmen der Denkmalbehörden bleibt die Unterschutzstellung ein theoretisches Konstrukt.

Die schwierige Frage, ob ein Denkmal besteht oder nicht wird nur auf den Zeitpunkt der Eingriffsmaßnahme verschoben. Denn gegen jede Maßnahme der Denkmalbehörden kann nach neuem Recht gleichzeitig auch eingewendet werden, dass ein Denkmal überhaupt nicht vorläge. Aus Rechtsberatungsperspektive wäre sogar zu diesem Einwand zu raten, um dem eigenen Widerspruch maximale Wirkung zu verleihen.

Zu diesem Zeitpunkt ist wieder mindestens derselbe Aufwand zu betreiben, wie im Rahmen des konstitutiven Verfahrens zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung. Da typischerweise jedenfalls im Unternehmenskontext ein Rechtsanwalt eingeschaltet werden dürfte, ist aber ein erhöhter Begründungsaufwand wahrscheinlich.

dd) Anzahl der Denkmäler
Entgegen der Annahmen im Gesetzesentwurf gehen wir zudem von einer Steigerung der Anzahl derjenigen Denkmäler aus, die der besonderen Aufmerksamkeit des Denkmalschutzes bedürfen. Dass die Systemumstellung zu einem solchen Anstieg führt, zeigen z.B. die Erfahrungen aus Hamburg.[3]

Hier ist also auch nicht mit einer Entlastung der Denkmalschutzbehörden zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die Frage, wie mit den vorhandenen Personalressourcen nachdem die sachgerechte Denkmalerfassung abgeschlossen sein wird, die zeitnahe Befassung mit den zu erwartenden zunehmenden z.B. Genehmigungsanträgen sichergestellt sein wird.

III. weitere Aspekte

a) Neuregelung verringert Akzeptanz des Denkmalschutz
Es wird hier ein Signal gesendet, das nach unserer Auffassung nicht im Interesse eines wohl verstandenen Denkmalschutzes sein kann, sondern im Gegenteil Auseinandersetzungen geradezu provoziert. Effektiver Denkmalschutz kommt nach unserer Überzeugung ohne die Akzeptanz der Betroffenen nicht

[3] Mittelstein/Jötten, NordÖR 2013, 451, 451.

aus. Erforderlich ist daher, dass eine rechtzeitige Auseinandersetzung mit den Eigentümern auf Augenhöhe erfolgen kann.

Daran ändert auch das Beratungsangebot gem. § 11 nichts, da zum einen der Betroffene auch im Rahmen dieser Beratung keine Rechtssicherheit über den Status seines Gebäudes als Denkmal erhalten kann und er zum anderen damit rechnen muss, dass aufgrund der im Beratungsgespräch gewonnen Informationen die Denkmalschutzbehörden überhaupt erst tätig werden.

Wäre demgegenüber die Frage, ob ein Denkmal vorliegt oder nicht vorab entschieden, käme diesem Angebot eine ganz andere Bedeutung zu.

b) Umgebungsschutz (§ 12 Abs. 1 Nr. 3)
Zweifel bestehen auch, ob die Ausweitung des Umgebungsschutzes gegenüber der aktuellen Regelung mehr Rechtssicherheit bringt und praktikabler ist.

Der Umgebungsschutz erfährt durch die in § 12 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfes enthaltene Regelung eine deutliche Ausweitung. Nunmehr stehen nicht nur die unmittelbare Umgebung und wesentliche Sichtachsen unter Schutz, sondern generell die Umgebung eines unbeweglichen Kulturdenkmals.

Durch diese Erweiterung des Schutzbereiches bietet der Gesetzesentwurf nachbarrechtlichen Abwehrklagen ein solideres Fundament, als es nach der aktuellen Rechtslage der Fall ist.

Bauvorhaben wie beispielsweise Windparks könnten durch Eigentümer von im weitesten Sinne benachbarten Denkmälern beklagt werden. Diese im Zuge der Energiewende notwendigen Projekte können so empfindlich verzögert werden. Das gilt umso mehr, wenn in Bezug auf das Bauwerk des Klägers noch offen ist, ob es sich um ein Denkmal handelt oder nicht und deswegen auch noch keine Genehmigung des Windparks unter diesem Aspekt vorliegen kann.

c) Denkmalliste
Sieht man einmal davon ab, dass die geplante Denkmalliste derzeit noch nicht geeignet ist, Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, ist es gleichwohl zu begrüßen, dass für Schleswig-Holstein erstmals eine (möglichst) vollständige Liste der Kulturdenkmäler geschaffen werden soll. Dabei sollte aber in jedem Fall sichergestellt werden, dass die Denkmalliste in den Kanon der Geodateninfrastruktur Schleswig-Holstein (GDI-SH) aufgenommen und so in geeigneter Weise auch georeferenziert veröffentlicht wird.

IV. Fazit:
Der Gesetzesentwurf greift aktuelle Vollzugsprobleme auf. Die Absicht, die Rechtssicherheit zu verbessern und einen angemessenen Ausgleich zwischen der Sicherung des kulturellen Erbes einerseits und den Interessen der Eigentümer andererseits zu finden, ist auch im Interesse der gewerblichen Wirtschaft unseres Landes.

Derzeit belasten die im Entwurf vorgesehenen Regelungen aber noch die Eigentümer eines Grundstücks mit erheblichen Risiken und Nachteilen, die insbesondere aus der Unbestimmtheit des Denkmalbegriffs resultieren. Die neuen Regelungen dürften zwar verfassungskonform ausgelegt werden können. Nach dem Urteil des OVG Berlin sind die Mängel des Gesetzes aber evident und daher aus rechtsstaatlichen Gründen schon im Ansatz zu vermeiden.

Die weitaus meisten Probleme dürften durch die Einführung eines Antragsverfahrens beseitigt werden können, wie es die Länder Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg bereits erfolgreich umgesetzt haben. Dort ist es möglich, im Einzelfall einen Antrag auf verbindliche Feststellung der Denkmaleigenschaft zu stellen.

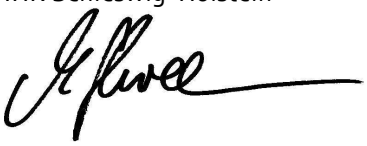
Der Gedanke der Rechts- und Planungssicherheit fand auch bereits in Gesetzgebungsverfahren anderer Bundesländer seinen Niederschlag, wie sich z.B. aus der Gesetzesbegründung des Landes Brandenburg ergibt:

> *Der Rechtsschutz des Verfügungsberechtigten bleibt auch bei Einführung der nachrichtlichen Denkmalliste gewahrt. Nach Absatz 6 hat die Denkmalfachbehörde auf Antrag des Verfügungsberechtigten ihre Entscheidung, eine Sache als Denkmal nachrichtlich einzutragen, in Form eines widerspruchsfähigen Feststellungsbescheids bekannt zu geben. Dies gilt für Neueintragungen nach diesem Gesetz. Das kann z.B. dann der Fall sein, wenn der Verfügungsberechtigte vor Beginn von aufwändigen Planungsarbeiten, eine unanfechtbare Entscheidung über die Denkmaleigenschaft herbeiführen will. Aus dem Wechsel des Eintragungsverfahrens ergibt sich für den Verfügungsberechtigten keine schlechtere Rechtsposition als beim rechtsbegründenden Eintragungsverfahren.*
> (vgl z.B.: Gesetzesentwurf Landtag Brandenburg, DS 3/1754, S. 46)

Ohne eine Korrektur des Gesetzesentwurfs, der zu einem deutlichen Gewinn an Rechtssicherheit bei den Unternehmen führt, kann der Gesetzesentwurf daher nicht die Unterstützung der gewerblichen Wirtschaft finden.

Mit freundlichen Grüßen

IHK Schleswig-Holstein



Marcus Schween
Federführung Recht