



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende des  
Bildungsausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Frau Anke Erdmann, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/3408

Ihr Schreiben vom  
08.09.2014

Unser Zeichen  
LRH 2

Telefon 0431 988-0  
Durchwahl 988-8950

Datum  
2. Oktober 2014

**Entwurf der Landesregierung „Gesetz zum Schutz der Denkmale (Denkmal-  
schutzgesetz)“**

**hier: Aufforderung zur schriftlichen Stellungnahme zur Landtagsdrucksache  
18/2031**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie lautet wie folgt:

**Konnexität**

Die Gesamtzahl der Denkmale, bei denen Maßnahmen der Genehmigungspflicht unterliegen, wird im Vergleich zur jetzigen Gesetzeslage steigen. Dies wird vom Land nicht bestritten. Allerdings soll dies keine Konnexität auslösen. Der Gesetzentwurf argumentiert damit, dass es an der Kausalität zwischen Gesetz und Mehraufwand fehle. Würde das Land ohne Gesetzesänderung den Rückstau aufarbeiten, hätte dies die gleichen Folgen und wäre unstreitig nicht konnex.

Diese Auffassung teilt der Landesrechnungshof nicht. Der Mehraufwand entsteht durch die Vereinheitlichung des Denkmalbegriffs im Entwurf des neuen Gesetzes. Dies ergibt sich aus einem Vergleich der jetzigen mit der zukünftigen Sach- und Rechtslage.

Nach dem bisherigen Denkmalrecht gibt es einfache Kulturdenkmale, die kraft Gesetzes geschützt sind. Maßnahmen Privater an einfachen Kulturdenkmälern sind jedoch nicht genehmigungspflichtig. Insoweit fällt bei den unteren Denkmalschutzbehörden vorrangig Beratungsaufwand an. Daneben gibt es besondere Kulturdenkmale, die zunächst genauso geschützt sind wie einfache. Sobald sie gemäß § 5 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz (DSchG) in das Denkmalschutzbuch eingetragen sind, unterliegen sie einem stärkeren Schutz. Bestimmte Maßnahmen bedürfen der Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde.

Die Novellierung des Denkmalschutzgesetzes vereinheitlicht die Denkmaldefinition. Damit entfällt die Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern. Kulturdenkmale, die unter diese Denkmaldefinition fallen, unterliegen dem vollen Schutz. Bestimmte Maßnahmen an diesen Kulturdenkmälern sind durch die untere Denkmalschutzbehörde zu genehmigen. Hinzu kommt der Beratungsaufwand für all diese Kulturdenkmale.

Laut Gesetzentwurf wird die Zahl der Kulturdenkmale, die in vollem Umfang geschützt sind (Genehmigungs- und Erhaltungspflichten), steigen. Dies ergibt sich aus der Umstellung der Denkmaldefinition in Kombination mit dem geänderten Eintragungsverfahren nach § 9. Der Landesrechnungshof orientiert sich an den Aussagen des Staatssekretärs des Ministeriums für Justiz, Kultur und Europa des Landes Schleswig-Holstein, die dieser im Oktober 2013 im Bildungsausschuss getätigt hat. Danach gibt es landesweit 9.000 eingetragene und 16.000 einfache Denkmale. Von den 16.000 einfachen sind noch 4.000 für eine Eintragung in das Denkmalschutzbuch vorgesehen. Insgesamt wären es dann 13.000 eingetragene besondere Denkmäler. Diese würden auf jeden Fall unter den novellierten Denkmalbegriff fallen.

Bei den verbleibenden 12.000 einfachen Denkmälern wird derzeit geklärt, ob diese unter den neuen Denkmalbegriff des Gesetzentwurfes fallen. Das Land rechnet insgesamt mit 20.000 in vollem Umfang zu schützenden Denkmälern. Man kann also davon ausgehen, dass etwa 7.000 einfache Denkmäler unter den neuen Denkmalbegriff fallen und damit in vollem Umfang zu schützen sind. 5.000 einfache Denkmäler hingegen würden keine Einstufung als „Kulturdenkmal“ erhalten. Möglicherweise ist die Zahl der einfachen Denkmäler, die „hochgestuft“ werden, noch höher.

Der neue Begriff des „Kulturdenkmals“ entspricht der bisherigen Definition des „einfachen Kulturdenkmals“. Dies bedeutet, dass sich die Zahl der Fälle, in denen eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde erforderlich sein könnte, deutlich erhöht. Eine Mehrbelastung ist dem Grunde nach gegeben und wahrscheinlich. Sie ist jedoch nicht bezifferbar, da sie davon abhängt, ob an den Kulturdenkmälern tatsächlich genehmigungspflichtige Maßnahmen durchgeführt werden. Nach dem Konnexitätsausführungsgesetz vom 27. April 2012 ist in einem solchen Fall nach § 3 zu verfahren. Wenn weder eine Berechnung noch eine pauschalierte Schätzung möglich ist, ist nach Abs. 5 eine Frist zu bestimmen, nach deren Ablauf die Kosten auf der Grundlage bis dahin gewonnener Erkenntnisse zu ermitteln sind.

### **Zentralisierung der Aufgaben beim Land**

In Stellungnahmeverfahren zur Novellierung des Denkmalschutzgesetzes hat der Landesrechnungshof bereits zweimal empfohlen, alle Aufgaben des Denkmalschutzes beim Land zu zentralisieren. Diese Empfehlung erneuert er. Es handelt sich um seine Stellungnahme im Rahmen der Änderungen des Denkmalschutzgesetzes in 2009 (Umdruck 16/3798) und der Neufassung in 2011 (Umdruck 17/2748 S. 2 und 3). Die darin vertretene Auffassung hält der Landesrechnungshof aufrecht.

Konkret bedeutet die Zentralisierung, dass die kreisfreien Städte und die Kreise nicht mehr untere Denkmalschutzbehörden sind und die Hansestadt Lübeck auch nicht mehr im Wege der Sonderstellung obere Denkmalschutzbehörde.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Zentralisierung zu Einsparungen führt und darüber hinaus auch qualitative Vorteile bringt. Hinsichtlich der Einsparungen hatte der Landesrechnungshof Bezug genommen auf den Abschlussbericht des Finanzministeriums Schleswig-Holstein zum Ergebnis der dritten Phase der Aufgabenkritik aus Mai 2007. Die Berechnungen der Staatskanzlei mögen als Prognose eine gewisse Unsicherheit beinhalten. Gleichwohl können durch die Bündelung der Aufgaben beim Land Personalkosten gesenkt werden, möglicherweise um bis zu 10 %.

Da die Fachaufgabe - insbesondere auf der Ebene der Kreise - mit einem vielfach sehr kleinen Personalbestand wahrgenommen wird, können durch die Bündelung der Aufgaben beim Land u. a. folgende qualitative Vorteile erreicht werden:

- Höhere Flexibilität im Personaleinsatz,
- Bündelung der fachlichen Kompetenz, Spezialisierung,
- bessere Vertretung,
- einfachere Abstimmungsprozesse innerhalb der Landesbehörde im Vergleich zur Abstimmung mit 15 Behörden,
- Minimierung von Doppelbefassungen.

Die Sonderstellung der Hansestadt Lübeck als Kulturerbe mit einer Vielzahl zu schützender Objekte könnte durch eine Außenstelle gewährleistet werden, die auch Aufgaben im südöstlichen und östlichen Schleswig-Holstein wahrnimmt. Die Refinanzierung könnte durch eine entsprechende Korrektur des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen.

Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:

## **§ 2 Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich**

Laut Gesetzesbegründung wird zur besseren Lesbarkeit des Gesetzes und aus systematischen Gründen eine neue Vorschrift mit Begriffsdefinitionen eingefügt. Entsprechend sollte auch die Definition der „Verfügungs- und Nutzungsbefugten“ (§ 12 Abs. 2 des Entwurfs) hier aufgenommen werden.

Anders als in der Gesetzesbegründung angegeben vereinheitlicht § 2 des Entwurfs den Begriff „Kulturdenkmal“ noch nicht. Die Definition entspricht der des Gesetzes 2012. Die Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nimmt das Gesetz 2012 erst mit der Eintragung in das Denkmalsbuch (§ 5 DSchG 2012) vor. Nur Maßnahmen an eingetragenen - besonderen - Kulturdenkmälern sind genehmigungspflichtig.

Das Ersetzen der Konjunktion „und“ durch die Konjunktion „oder“ in § 2 Abs. 2 S. 1 des Entwurfs ist nicht zielführend. Im öffentlichen Interesse kann nur liegen, das Denkmal zu erforschen und zu erhalten. Insbesondere das bloße Erhalten wäre Selbstzweck und diene ohne Forschung keinem öffentlichen Interesse.

Nach § 2 Abs. 3 S. 1 sind „Schutzzone“ Denkmalbereiche, Grabungsschutzgebiete und Welterbestätten, soweit sie nicht als Kulturdenkmale geschützt sind. Nach S. 2 sind Denkmalbereiche u. a. Mehrheiten von Kulturdenkmälern, die durch ihr Erscheinungsbild oder durch ihre Beziehung zueinander von besonderer ... Bedeutung sind. Insoweit schließen sich S. 1 und S. 2 gegenseitig aus.

### **§ 9 Schutz von unbeweglichen Kulturdenkmälern**

Laut Gesetzesbegründung stellt § 9 fest, dass Kulturdenkmale von Gesetzes wegen geschützt sind.

Kulturdenkmale sind zwar von Gesetzes wegen geschützt. § 9 regelt aber nur, dass unbewegliche Kulturdenkmale nachrichtlich - ohne Rechtsverbindlichkeit - in ein öffentliches Verzeichnis einzutragen sind. Der Schutz der Kulturdenkmale ergibt sich aus § 2 (Definition des Denkmalsbegriffs) i. V. m. § 13 (Genehmigungspflichtige Maßnahmen).

### **§ 10 Unterschutzstellung von beweglichen Kulturdenkmälern**

Für bewegliche Kulturdenkmale sieht der Entwurf das konstitutive Unterschutzstellungsverfahren vor. Die Gesetzesbegründung zu § 10 verweist darauf, dass Er-

fahrungen der anderen Länder und ihre Gesetze zeigen, dass bewegliche Denkmale konstitutiv eingetragen werden.

Eine Begründung bzw. welche Erfahrungen hier für das konstitutive Verfahren sprechen, bleibt die Gesetzesbegründung schuldig. Grundsätzlich ist das deklaratorische Verfahren auch hier im Hinblick auf Verwaltungsaufwand und Schutzgedanken das effizientere und effektivere.

§ 10 regelt nur den Verfahrensablauf, sagt aber noch nichts über den Schutz der beweglichen Kulturdenkmale. Hierfür gelten wie bei unbeweglichen Kulturdenkmälern und Schutzzonen die §§ 2 und 13. Beide unterscheiden nicht zwischen deklaratorischem und konstitutivem Verfahren.

Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs wären damit alle beweglichen Kulturdenkmale, ob mittels konstitutivem Verfahren in eine Liste eingetragen oder nicht, gesetzlich geschützt. In § 13 genannte Maßnahmen, soweit sie auf bewegliche Kulturdenkmale zutreffen, wären genehmigungspflichtig. Dies ist vermutlich nicht gewollt. Wenn an dem konstitutiven Verfahren festgehalten wird, sollte § 13 so gefasst werden, dass Genehmigungen nur bei eingetragenen beweglichen Kulturdenkmälern erforderlich sind.

Beim deklaratorischen Verfahren ist der Eintrag in die Denkmalliste nicht rechtsverbindlich. Die Unterschutzstellung ist an die Definition des Begriffs „Kulturdenkmal“ geknüpft. Das deklaratorische Verfahren könnte auch auf bewegliche Kulturdenkmale angewendet werden, wenn diese in § 2 entsprechend den Bestimmungen in § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 definiert würden.

Die in § 10 Abs. 2 S. 1 für die Liste „zuständige Behörde“ sollte wie in § 9 Abs. 1 letzter Satz konkret benannt werden.

### **§ 13 Genehmigungspflichtige Maßnahmen**

§ 13 fasst die bisher in den §§ 7, 10, 18 und 19 Abs. 3 DSchG 2012 geregelten Genehmigungspflichten zusammen. Tatbestandsvoraussetzung für § 18 DSchG 2012

war die Absicht nach Kulturdenkmalen zu suchen. Diese Voraussetzung ist entfallen. Der Genehmigung der oberen Denkmalschutzbehörde bedürfen nach § 13 Nr. 4 bis 6 nun Methoden und das Verwenden von Mess- und Suchgeräten, die geeignet sind, Kulturdenkmale aufzufinden, ohne dazu nach anderen Rechtsvorschriften befugt zu sein. Des Weiteren bedarf die Durchführung von Grabungen oder taucherischen Bergungen, ohne dazu nach anderen Rechtsvorschriften befugt zu sein, der Genehmigung.

Damit wird eine Vielzahl von Aktivitäten genehmigungspflichtig, die in keinem Zusammenhang mit der Suche nach einem oder Eingriffen in ein Kulturdenkmal stehen, streng genommen z. B. auch der Gebrauch eines Spatens im Garten. Bei den Nrn. 4 bis 6 des § 13 sollte ein Bezug zu Denkmalen hergestellt werden. Dies ist auch von Bedeutung, da das Durchführen dieser Maßnahmen ohne Genehmigung als Ordnungswidrigkeit bzw. Straftat bewertet wird (§§ 19 und 20 des Entwurfs).

### **§ 15 Kostenpflicht bei Eingriffen**

§ 15 des Entwurfs regelt wie vorher § 8 DSchG 2012 das sogenannte „Verursacherprinzip“. Laut Gesetzesbegründung sei aufgrund des geänderten Denkmalbegriffs und Eintragungsverfahrens eine andere Formulierung zur Umsetzung des Verursacherprinzips erforderlich.

Nach § 8 DSchG 2012 gilt zurzeit Folgendes:

„Werden durch Vorhaben in Böden oder Gewässern archäologische Untersuchungen, Bergungen, Dokumentationen und Veröffentlichungen notwendig, ist der Träger des Vorhabens im Rahmen des Zumutbaren zur Deckung der Gesamtkosten verpflichtet.“

Nach §15 des Gesetzentwurfs soll dies künftig bei Eingriffen in alle Denkmale gelten.

Das Verursacherprinzip kommt aus dem Umweltrecht. Es wird im Denkmalschutz analog angewendet und betrifft bisher ausschließlich archäologische Denkmale. Der Ausweitung des Verursacherprinzips auf Denkmale im Allgemeinen könnte die rechtliche Grundlage fehlen.

## **§ 24 Staatsverträge mit Religionsgemeinschaften**

Nicht mit allen Religionsgemeinschaften wurden Staatsverträge geschlossen. Zum Beispiel ist der Vertrag zwischen dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Schleswig-Holstein e. V., der Jüdischen Gemeinschaft Schleswig-Holstein und dem Land Schleswig-Holstein über die Förderung jüdischen Lebens in Schleswig-Holstein (Amtsbl. Schl.-Holstein 2005, S. 162) kein Staatsvertrag.

## **§ 25 Übergangsvorschriften**

Erfüllt ein bisheriges einfaches Kulturdenkmal die Definition des „Kulturdenkmals“ nach dem novellierten DSchG, ist es mit Inkrafttreten des Gesetzes geschützt. Erfüllt es sie nicht, ist es kein Kulturdenkmal. Folgerichtig regelt der Entwurf bei den einfachen Kulturdenkmälern nur die Fälle, in denen die Eigenschaft „Kulturdenkmal“ nach altem Recht nur für steuerliche Zwecke festgestellt wurde, nach neuem Recht aber entfallen würde.

Die Nr. 3 sollte textlich von den Nrn. 1 und 2 getrennt werden, da sich mit der Eingangsformulierung kein sinnvoller Satz ergibt.

Die Eintragung in die Denkmalliste hat nur deklaratorischen Charakter, dient aber der Rechtssicherheit. Fraglich ist daher, wie Veränderungen, ggf. Zerstörungen von Objekten zu behandeln sind, in denen zwar die Denkmaleigenschaft nach dem novellierten Gesetz gegeben ist bzw. war, aber noch keine Eintragung in die Liste stattgefunden hat. Der Landesrechnungshof regt an, durch eine klarstellende Übergangsregelung Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Gaby Schäfer