

# Schleswig-Holsteinischer Landtag

## Umdruck 17/2760

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR  
UR- UND FRÜHGESCHICHTE E.V.

# DGUF

DGUF • An der Lay 4 • 54578 Kerpen-Loogh

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Landeshaus  
Bildungsausschuss  
Vorsitzende, Frau Susanne Herold  
Postfach 7121  
24171 Kiel

*per E-Mail an: [bildungsausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:bildungsausschuss@landtag.ltsh.de)*

DGUF-Büro  
An der Lay 4  
D - 54578 Kerpen-Loogh  
Tel.: 06593 - 98 96 42  
Fax: 06593 - 98 96 43  
[www.dguf.de](http://www.dguf.de)

Dr. Christian A. Möller  
Tel.: 0151 12 51 44 97  
[christian.moeller@dguf.de](mailto:christian.moeller@dguf.de)

### Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes für Schleswig-Holstein (Drs. 17/88 vom 2. Dezember 2009)**

16. September 2011

Sehr geehrte Frau Herold,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken für Ihre Bitte um Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP (Drs. 17/1617 neu). Zu letzterer hatten wir uns bereits mit Stellungnahme vom 8. August 2011 gegenüber den Vorsitzenden der Fraktionen von CDU und FDP geäußert, die als Landtags-Umdruck 17/2593 den Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung gestellt wurde.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD hat mit jenem von CDU und FDP einen gemeinsamen Ursprung in dem federführend vom Ministerpräsidenten in der 16. Legislaturperiode eingebrachten Gesetzentwurf vom 23. September 2008 (Drs. 16/2248). In vorliegender Stellungnahme berücksichtigen wir daher lediglich die Abweichungen zwischen den ähnlichen Gesetzentwürfen der Fraktionen von SPD (Drs. 17/88) und von CDU und FDP (Drs. 17/1617neu), die bei genauer Betrachtung sehr bedeutend sind.

Ist im Folgenden sonst zu den einzelnen Paragraphen nichts anderes gesagt, bezieht sich unsere Stellungnahme vom 8. August (LT-Umdruck 17/2593) auch auf den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Dies betrifft insbesondere auch das dort ausführlich herausgestellte Problem der Europarechtswidrigkeit, das hier ebenfalls zu besorgen ist (vgl. zu B.). Unter anderem dazu machen wir Lösungs- und Verbesserungsvorschläge (vgl. zu C.) und geben abschließend ein Fazit (vgl. zu D.).

#### **A: Zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD im Einzelnen**

**§ 1:** siehe LT-Umdruck 17/2593 zu § 1.

**§ 2 Abs. 6 Satz 2:** Die Verwaltungsstufe der kommunalen Behörde soll bei Widersprüchen gleichsam übersprungen und das Verfahren für den Bürger somit beschleunigt werden. Dies führt zur Kosten-

reduzierung auf Seiten des Staates wie auch des Bürgers. Allerdings kann dies zu einer stärkeren Belastung der Oberen Denkmalschutzbehörden führen.

**§ 4:** Im Sinne moderner Mediation soll der Denkmalrat nicht nur bei Widerspruchsverfahren angehört werden, sondern auch zur außergerichtlichen Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Denkmaleigentümern etc. und Denkmalschutzbehörden beitragen.

Der beabsichtigte Weg dient der Förderung des dauerhaften Rechtsfriedens, zumal in einem solchen Verfahren auch juristisch weniger bis gar nicht relevante Aspekte berücksichtigt werden können. Zudem werden die streitenden Parteien voraussichtlich vor erheblichen Kosten bewahrt und der Justizapparat entlastet. Es erscheint allerdings fraglich, ob die so beträchtlich, aber sinnvoll erweiterten Aufgaben des Denkmalrates noch ehrenamtlich geleistet werden kann.

**§ 5:** Die Regelung sieht nach Absatz 1 die Einführung des deklaratorischen Verfahrens der Unterschutzstellung durch die nachrichtliche Eintragung in das Denkmalsbuch vor. Denkmal ist also ein Objekt schon dann, wenn es die im Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllt. Im Vergleich zum Gesetzentwurf nach Drs. 17/1617neu ist dies einer der bedeutendsten Unterschiede der beiden Novellierungsvorschläge.

Die beabsichtigte Neuregelung ist gerade für den archäologischen Denkmalschutz eine bedeutende Verbesserung und daher ausdrücklich zu begrüßen. Archäologische Fundstellen werden oft erst im Zuge von Baumaßnahmen neu entdeckt und genießen nach dem bisherigen konstitutiven Verfahren nur eingeschränkten oder befristeten Schutz (vgl. aber zu § 8 Abs. 2 und D. !).

Zu beachten ist hingegen, dass eine im konstitutiven Verfahren vorzusehende Anhörung des Denkmaleigentümers im Verfahren der deklaratorischen Unterschutzstellung entfällt. Vor allem dadurch kann der Verwaltungsaufwand erheblich gemindert werden. Die Wirksamkeit des Denkmalschutzes ist aber immer auch von Kenntnis und Verständnis der Rechte und Pflichten bei allein Beteiligten und Betroffenen abhängig. Die Einführung des nachrichtlichen Eintragungsverfahrens macht daher auf der anderen Seite eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und vor allem der Information der Öffentlichkeit über Denkmale erforderlich. Die wachsamten Bürger müssen in der Lage sein können, Eingriffe in Denkmale zu vermeiden oder abzuwehren (vgl. zu § 5 und zu B. und D.).

**§ 5:** vgl. LT-Umdruck 17/2593 zu § 5 Abs. 5, Hinweis auf das Umweltinformationsgesetz. Einschränkungen der Informationspflicht sind nach § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG (vgl. Art. 4 Abs. 4 Nr. h Aarhus-Konvention) im Sinne von Abs. 4 möglich.

**§ 7 [alt]:** Der Wegfall der „vorläufigen Unterschutzstellung“ ist bei Einführung des deklaratorischen Schutzsystems konsequent, weil nicht mehr erforderlich. Die Regelung zu § 8 Abs. 2 kann dieses Instrument aber erforderlich machen.

**§ 7 Abs. 1 Satz 1:** Die vorgesehene Differenzierung des Umgebungsschutzes für „einfache Denkmale“ (§7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4) und für „Welterbestätten“ über eine „Pufferzone“ (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5) ist dem Grunde nach nicht erforderlich. Die UNESCO-Welterbekonvention will eigentlich kein Sonderrecht, sondern allgemeine Verbesserungen für den Denkmalschutz erreichen (vgl. aber zu C. 3).

In diesem Sinne ist der Schutz der Umgebung von Denkmalen oder vor mittelbaren Eingriffen (vgl. § 2 Abs. 1 UVPG) synonym zur Pufferzone zu verstehen. Es ist daher darauf zu achten, dass diese Umgebungsbereiche bei der Eintragung eines Denkmals genauso wie eine Pufferzone beschrieben werden.

**§ 7 Abs. 1 Satz 2:** Wichtig ist, dass die Obere Denkmalschutzbehörde der Genehmigung von Maßnahmen (weiterhin) zustimmen muss.

**§ 7 Abs. 4:** Bei Gefahr in Verzug soll zukünftig die zuständige Denkmalschutzbehörde die sofortige Einstellung von Arbeiten verlangen können. Die vorgesehene Regelung beschreibt aus Sicht der archäologischen Bodendenkmalpflege eine bedeutende Verbesserung, insoweit bei Arbeiten regelmäßig Bodendenkmale entdeckt werden, ohne dass zuvor ausreichende Anhaltspunkte für ihr Vorhandensein vorlagen. Die Regelung gibt den Fachbehörden somit die erforderliche Rechtssicherheit, um eine Notbergung vornehmen zu können.

**§ 8 Abs. 1:** Abweichend vom Entwurf der Fraktionen von CDU und FDP soll das Verursacherprinzip im archäologischen Denkmalschutz auch die Kosten der wissenschaftlichen Auswertung beinhalten. Dies ist unbedingt zu begrüßen. Vgl. im Übrigen LT-Umdruck 17/2593 zu § 8 Abs. 1 Nr. a.

**§ 8 Abs. 2:** Vgl. LT-Umdruck 17/2593 zu § 8 Abs. 2 und zu D.

**§ 14 Abs. 1:** Bereits die „Annahme“ des Vorhandenseins eines Kulturdenkmals als Grundlage der Regelung stärkt das Anliegen des archäologischen Denkmalschutzes wesentlich. Nach der bisherigen Vorschrift muss der Finder Klarheit darüber haben, dass tatsächlich ein Kulturdenkmal vorliegt. Diese abschließende Gewissheit kann häufig aber nur der Fachmann/die Fachfrau geben (bzw. diesen nachgewiesen werden), weshalb die derzeit gültige Regel in der Praxis kaum zu besonderer Vorsicht mahnt und daher wenig Sinn ergibt.

**§ 17:** vgl. LT-Umdruck 17/2593 zu § 17.

**§ 18:** vgl. LT-Umdruck 17/2593 zu § 18, Einsatz von Metalldetektoren.

**§ 20 Abs. 7:** vgl. LT-Umdruck 17/2593 zu § 21.

**§ 20 Abs. 7 Satz 2:** vgl. LT-Umdruck 17/2593 zu § 21 Abs. 2.

### **B: Öffentlichkeitsbeteiligung und Verbandsklagerechte**

Wir verweisen mit Nachdruck auf unsere Hinweise zur Öffentlichkeitsbeteiligung und den Verbandsklagerechten aufgrund der Aarhus-Konvention (BGBl. 2006 II S. 1251) und zur Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Union, insbesondere der UVP-Richtlinie 85/337/EWG (LT-Umdruck 17/2593, Teil B.). Aktuelle Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Rs. C-50/09 vom 3. März 2011 und EuGH, Rs. C-115/09 vom 12. Mai 2011) machen unmissverständlich deutlich, dass das aktuelle Denkmalschutzgesetz europarechtswidrig ist (Fassung vom 21. November 1996, GVOBl.-SH 1996, S. 676, ber. 1997 S. 360, zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. Oktober 2005, GVOBl. S-H. 2005 S. 487). Dieser Zustand wird durch keinen der vorliegenden Gesetzentwürfe aufgehoben.

### **C: Vorschläge**

**1.** Dem Denkmalrat (§ 4) sollten nach dem Vorbild des Denkmalschutzgesetzes für das Saarland (§ 5 Saarl. DSchG) auch Mitglieder der im Landtag vertretenen Fraktionen angehören. Die entsprechende Landesverordnung über den Denkmalrat berücksichtigt zwar Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Interessengruppen, nicht jedoch die der politischen Parteien. Gerade dies wäre eingedenk früherer, auch von unserer Seite als unglücklich zu bezeichnender, aber – ohne tiefere Kenntnis der Vorgänge – nicht näher zu wertender Vorkommnisse für alle Seiten von Interesse und in hohem Maße sinnvoll (vgl. Presseinformation Nr. 056/2007 der FDP-Fraktion, Missachtung des Petitionsausschusses). Die vorbildliche Regelung im Saarland dient zugleich der regelmäßigen Information über die Arbeit und die Probleme der Denkmalpflege.

**2.** Zur Implementierung der notwendigen Regelungen zu den Umweltprüfungen und zur Öffentlichkeits- und Verbände-beteiligung sollte sich der Gesetzgeber grundsätzlich am Landesnaturschutzge-

setz orientieren (vgl. § 40 f. Gesetz zum Schutz der Natur/LNatSchG vom 24.2.2010, GVBl. SH 2010, S. 301). Für die Anerkennung von klagebefugten Verbänden wäre es sinnvoll, die im Rahmen des § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetzes (BGBl. 2006 I S. 2816, zuletzt geändert durch Artikel 11a Gesetz vom 11.8.2010, BGBl. 2010 I S. 1163) eingerichtete Anerkennungsstelle beim Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume gemeinsam auch für den Denkmalschutz zu nutzen (§ 1 Abs. 1 Nr. 11 ImSchVZustVO –SH vom 20.10.2008, GVBl. SH Nr. 18 vom 27.11.2008 S. 540; zuletzt geändert am 6.3.2011, GVBl. SH S. 74).

**3.** Sonderregelungen für UNESCO-Welterbestätten (insbes. § 20 Abs. 7) zeigen einen guten Willen, lassen aber doch nicht geringe Zweifel entstehen, ob der „*einfache*“ Denkmalschutz demselben Ziel Genüge leisten kann. Bereits das „*einfache Denkmalrecht*“ soll es eigentlich ermöglichen, eine Welterbestätte in Bestand und Wertigkeit zu bewahren. Dies ist logisch, wenn das grundsätzliche Ziel der dauerhaften Bewahrung von Denkmalen in Betracht gezogen wird.

Den Erfordernissen eines Managementplans für das Welterbe kann dem Grunde nach bereits durch die Regelungen des BauGB Genüge getan werden (vgl. LT-Umdruck 17/2593 zu § 21 Abs. 2, s. auch [www.unesco.de/4948.html](http://www.unesco.de/4948.html)). Insoweit ist dies für das Welterbe Lübecker Altstadt nicht zwingend erforderlich. Indes werden die weitreichenden Erfordernisse des UNESCO-Welterbekomitee für Managementpläne im Rahmen des Landschafts- wie auch des (derzeitigen) Denkmalschutzes nur bedingt ausreichen, um das kulturelle Erbe nachhaltig zu schützen. Somit ist gerade im Hinblick auf das angestrebte Welterbe Haithabu und Danewerk eine Regelung für einen Denkmal- bzw. Managementplan notwendig, um diesem eine ausreichende Rechtsverbindlichkeit zu geben.

Zur Orientierung, wie dies im Gesetz einfach und gut formuliert werden kann, wird auf § 32 BNatSchG (BGBl. 2009 I S. 2542) hingewiesen. Dieser fordert vergleichbar dem „*Managementplan*“ einen „*Bewirtschaftungsplan*“ für besondere Schutzgebiete des ökologischen Netzes Natura 2000. Der „*Bewirtschaftungsplan*“ beschreibt letztlich für Natur- und Landschaftsräume das, was der „*Umweltbericht*“ nach BauGB in gleichartiger Weise fordert. Daher wird dringend geraten, im Denkmalschutz- und Naturschutzgesetz komplementäre Formulierungen für die Erfordernisse derartiger Pläne zu treffen. Dies hätte den sehr bedeutenden Vorteil hätten, dass der praktische Vollzug bei den für Planung zuständigen Behörden grundsätzlich erleichtert und damit auch gesichert würde.

**4.** Das Verursacherprinzip nach § 8 Abs. 1 sollte als Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung verstanden und genutzt werden. Der Staat formuliert gegenüber dem Bürger eine Verhaltenserwartung, wobei das erwartungswidrige Verhalten dann zwar rechtmäßig, aber weiterhin unerwünscht ist. Es soll in diesem Sinne soll es einen Anreiz schaffen, von Eingriffen – hier in Bodendenkmale – abzusehen. Dazu müsste gemäß § 6 Abs. 3 Nr. 2 UVPG (vgl. § 13 u. 15 BNatSchG) die Entscheidungsabfolge von Vermeidung, Minderung und Ersatz greifen.

Wie schlagen hierzu folgende Formulierung für § 8 Abs. 1 vor: „*Werden bei öffentlichen oder privaten Vorhaben in Böden und Gewässern archäologische Untersuchungen, Bergungen, Dokumentationen und Veröffentlichungen notwendig, ist der Träger des Vorhabens zwecks Vermeidung, Minderung und Ersatz von Eingriffen im Rahmen des Zumutbaren zur Erstattung der Kosten verpflichtet. Soweit die Höhe unvermeidbarer Kosten nicht einvernehmlich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden kann, wird sie in einem Bescheid der zuständigen oberen Denkmalschutzbehörde festgesetzt.*“

**5.** Der Vollzug einer Regelung zum Einsatz von Metalldetektoren (§ 18) kann wesentlich erleichtert und damit die Wirksamkeit erhöht werden, wenn bereits das Mitführen eines Metalldetektors von einer Genehmigung abhängig gemacht wird.

## **D: Fazit**

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD beinhaltet bedeutende Verbesserungen für den archäologischen Bodendenkmalschutz, und zwar vor allem aufgrund der Absichten zur Einführung des Verursacherprinzips, werden doch erst durch die Auswertung (bzw. Publikation) die Ergebnisse der Grabung / Untersuchung für die Fachwelt und breite Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der Gewinn wäre noch größer, würde sich die deklaratorische Wirkung des Gesetzes auch auf Bodendenkmale erstrecken. Dies wird allerdings durch die Anzeigepflicht nach § 8 Abs. 2 in Frage gestellt, zumal diese Regelung für Bodendenkmale im merkwürdigen Widerspruch zur Genehmigungspflicht bei Eingriffen in Kulturdenkmale steht (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1). § 8 Abs. 2 ist letztlich geeignet eine grundsätzliche Ausnahme vom Schutz und damit verbunden auch der UVP-Pflicht bei erheblichen Eingriffen in das kulturelle Erbe zu beschreiben (vgl. LT-Umdruck 17/2593 zu B.2, grundsätzliche UVP-Pflichten). Auch hierin gründet die Europarechtswidrigkeit des Gesetzentwurfes, die seiner Umsetzung entgegen stehen muss.

Die beabsichtigten Regelungen zum Umgang mit der Archäologie lassen leider auf grundlegende Missverständnisse über die Ziele des modernen Bodendenkmalschutzes schließen, zumal ähnlich bereits im Entwurf zum Landesentwicklungsplan (2009, S. 96 und 121 f.) der vorausseilende Verzicht auf den Erhalt von Fundstellen festzustellen war. Es ist daher mit Nachdruck zu betonen, dass der moderne Bodendenkmalschutz schon aus ethischer Verpflichtung gegenüber den Interessen zukünftiger Generationen keine Schätze sucht, sondern ein primäres Interesse am Erhalt der Fundstellen „in situ“, also im Boden hat.

Ausdrücklich positiv ist indes zu vermerken, dass die Funktionen der Oberen Denkmalschutzbehörden bewahrt werden sollen. Die beabsichtigten Veränderungen im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren dürften der Schutzwirkung des Gesetzes dann nicht entgegen stehen, wenn dem bürgerschaftlichen Engagement mehr Raum gegeben wird. In diesem Sinne verweisen wir auf Georg Dehio, den „Vater der Denkmalpflege“ in Deutschland, der schon 1905 schrieb: *„Einen ganz wirksamen Schutz wird nur das Volk selbst ausüben, und nur wenn es selbst es tut, wird aus den Denkmälern lebendige Kraft in die Gegenwart überströmen“*. Die Erfordernisse des europäischen Rechts ergänzen den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD also sinnvoll, wenn man Denkmalschutz auch als Aufgabe versteht, um gesellschaftliche Identitäten mit Stadt und Land zu festigen. Darauf gründet auch das gesellschaftliche und das politische Engagement der Bürgerinnen und Bürger Schleswig-Holsteins.

Wir stehen dem Gesetzgeber für weitere Auskünfte und Diskussion gerne zur Verfügung.

Hochachtungsvoll



Dr. Christian A. Möller (Vorsitzender DGUF)