

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2852

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag v. Reventlouallee 6 v. 24105 Kiel

Schleswig- Holsteinischer Landtag
Bildungsausschuss
Susanne Herold
Vorsitzende
Postfach 7121

Auskunft erteilt:

Samiah El Samadoni

Durchwahl

0431/57057-11

24171 Kiel

Ihr Schreiben vom, 29.08.2011 Az.:L 213

Unser Schreiben vom, Az.:
(bitte unbedingt angeben)
365.00 ESD/H

Kiel, 16.09.2011

Neufassung des Denkmalschutzgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/88

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP, Drucksache 17/1617 (neu)

Hier: Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages

Sehr geehrte Frau Herold,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den o.g. Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu können.

Zusammenfassende Bewertung:

Im Hinblick auf den **Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der FDP**, Drucksache 17/1617 (neu) lässt sich zusammenfassend festhalten, dass **Teile des Gesetzentwurfes zu begrüßen sind**. Dies ist z.B. der Wegfall des Zustimmungsvorbehaltes der oberen Denkmalschutzbehörde bei denkmalrechtlichen Genehmigungen der unteren Denkmalschutzbehörden. **Erwartet wird** hierdurch eine bei den Kreisen **eine Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren**.

Zu kritisieren ist aber, **dass die Verwaltungsarbeit durch die geplanten Gesetzesänderungen erheblich erschwert wird**, da zahlreiche neue und unbestimmte Rechtsbegriffe eingeführt werden („Gefahr für den Denkmalwert“, „wesentliche Sichtachse“ etc.). Klare Begriffsbestimmungen des aktuellen Denkmalschutzgesetzes werden durch unklare Rechtsbegriffe ersetzt, die erst neu definiert werden müssen, so dass in diesem Konfliktfeld mit einer erheblichen Zahl von Gerichtsentscheidungen gerechnet werden muss.

Absehbar ist zudem, dass die **in dem Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen eine Mehrbelastung der unteren Denkmalschutzbehörden bedingen werden** (z.B. Führung des Denkmalsbuches (auch für Archäologie), Eintragungsverfahren aufgrund kunsthistorischer Bewertungen sowie verantwortliche Durchführung der Klageverfahren gegen die Unterschutzstellung), wenn nicht die oberste Denkmalschutzbehörde von ihrem Verordnungsrecht Gebrauch macht.

Wird keine Zuständigkeitsverordnung erlassen, wovon mangels gegenteiliger Festlegungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausgegangen werden muss, wären allein die unteren Denkmalschutzbehörden für den Vollzug des gesamten Gesetzes zuständig. Dies kann so

- 2 -

undifferenziert nicht im Sinne des Denkmalschutzes sein und wäre **überdies mit erheblichen Konnexitätsleistungen verbunden, da die Kreise für bestimmte Aufgaben nicht ausreichend ausgestattet sind (z.B. wissenschaftlicher Sachverstand)**. Wird dagegen doch von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht, bleibt die Richtung allein der obersten Denkmalschutzbehörde überlassen.

Die entscheidende Frage der Zuständigkeit und der damit zusammenhängenden Frage des Konnexitätsausgleichs sollte der Gesetzgeber aber nicht der Exekutive überlassen.

Vorschlag zur Regelung der Zuständigkeiten:

Alternativ zu einer Beibehaltung der jetzigen Strukturen, schlägt eine Mehrzahl der Kreise vor – unter Beachtung des Konnexitätsgrundsatzes - durch das Gesetz folgende stringente, abschließende und eigenverantwortliche Zuständigkeitszuweisungen vorzunehmen:

- **Archäologisches Landesamt:**
 - ⇒ für alle archäologischen Denkmale
- **Landesamt für Denkmalpflege:**
 - ⇒ für Denkmale von nationalem Rang sowie besonderer geschichtlicher oder sonstiger wissenschaftlicher Bedeutung
- **Untere Denkmalschutzbehörden:**
 - ⇒ abschließend und eigenständig für alle regionalen und nicht unter die vorgenannten Zuständigkeiten fallenden Denkmale

Dabei ist unabdingbar, dass die so zugewiesenen Zuständigkeiten klar und vollständig sein müssen, d.h. die jeweilige Zuständigkeit erstreckt sich vom Unterschutzstellungsverfahren, über die Führung des Denkmalsbuches des jeweiligen Bereichs bis zum Vollzug.

Das Nähere zu dieser Grundfestlegung könnte dann durch Verordnung geregelt werden.

Im Einzelnen gibt es folgende Kritik:

§ 2 Denkmalschutzbehörden

Der Vollzug des Gesetzes liegt hiernach vollständig bei den unteren Denkmalschutzbehörden, wenn nicht im Gesetz oder aufgrund Gesetzes abweichend geregelt wird. Dies entspricht zwar der bisherigen Regelung, allerdings ist unklar, inwiefern von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht wird.

§ 5 Denkmalsbuch

Da die Regelung der Führung des Denkmalsbuches durch die oberen Denkmalschutzbehörden im Gesetz entfallen ist, ist davon auszugehen, dass dieses künftig von den unteren Denkmalschutzbehörden geführt werden soll. Hierzu ist kunsthistorischer Sachverstand erforderlich, dieser ist bei den unteren Denkmalschutzbehörden nicht ohne weiteres flächendeckend gegeben. Es wird damit gerechnet, dass die zusätzlichen Aufgaben auch nur erfüllt werden können, wenn in nicht unerheblichem Umfang zusätzliches, besonders qualifiziertes Personal eingestellt wird (z.B. Kunsthistoriker). Zudem soll künftig bei der Eintragung von Gebäuden, die nach 1950 errichtet wurden, die Zustimmung der obersten Denkmalschutzbehörde eingeholt werden. Fachlich nicht nachvollziehbar ist die Unterscheidung von Gebäuden, die vor 1950 errichtet wurden und nach 1950 errichtet wurden. Es ist zudem nicht zu begründen, warum für die neueren Gebäude eine Zustimmung der obersten Landesbehörde erforderlich sein soll. Mit dieser Regelung wird die bewährte zweistufige Praxis aufgegeben, bei der im ersten Schritt eine Bewertung ausschließlich des Bestandes erfolgt, um eine Kulturdenkmaleigenschaft objektiv zu ermitteln. Ob und wie das Kulturdenkmal erhalten werden kann, ist der zweite Schritt, der gemeinsam mit den Eigentümern erfolgt. Hierfür ist nach geltendem Gesetz die untere Denkmalschutzbehörde zuständig. Falls keine Erhaltungsmöglichkeit besteht, erfolgt die Abbruchgenehmigung. § 5 Abs. 1 Satz 2 sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

§ 6 Handhabung des Gesetzes

Die bisherige Regelung, nach der bei allen Maßnahmen auf die berechtigten Belange der Verpflichteten Rücksicht zu nehmen ist, wird um die Formulierung „insbesondere auf deren wirtschaftliche Belange“ erweitert.

Die erforderliche Abwägung öffentlicher Belange gegenüber den Belangen der Betroffenen wird im Entwurf zur Neufassung also dahingehend verändert, dass die wirtschaftlichen Belange des Eigentümers besonders zu berücksichtigen sind. Damit ist die Umsetzung der Grundaussage des Denkmalschutzgesetzes - die Erhaltung von Kulturgut liegt im öffentlichen Interesse - in Frage gestellt. Um Kulturgut erhalten zu können, ist es erforderlich, dass wirtschaftlichen Belangen ein gleichwertiger öffentlicher Belang entgegengesetzt wird.

§ 7 Genehmigungspflichtige Maßnahmen

Zu Abs. 1: Der in der Verwaltungspraxis und in der Rechtsprechung eingeführte Begriff der „wesentlichen Beeinträchtigung“ des Kulturdenkmals wird durch die neue Begrifflichkeit „Gefahr für den Denkmalwert“ ersetzt. Unklar ist sowohl der Begriff Denkmalwert als auch wann dieser gefährdet sein soll. Absehbar ist, dass die Ermittlung des Denkmalwertes in jedem Einzelfall einen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand bedeutet. Die Genehmigungspflicht wird auf Maßnahmen beschränkt, die eine Gefahr für den Denkmalwert bedeuten. Was dies genau im Vollzug bedeuten soll, bleibt unklar und es ist in diesem Zusammenhang mit einer Prozesswelle zu rechnen.

Zu Abs. 1 Ziff. 3 Umgebungsregelung: Die geplante Neuregelung führt mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe ein, die noch nicht durch entsprechende Rechtsprechung und Vollzugspraxis gefestigt sind (z.B. die Errichtung von Anlagen, die unmittelbare Umgebung, wesentliche Sichtachse und weitere wertbestimmende Merkmale).

Auch wenn die Regelungen zum Umgebungsschutz im bisherigen Gesetz hinsichtlich der Auswirkungen für die Eigentümer entsprechender Objekte nicht eindeutig genug geregelt waren, so wird der Umgebungsschutz jetzt quasi außer Kraft gesetzt. Die neue, der Welterbekonvention entlehnte Formulierung ist unverständlich, für die üblichen störenden Veränderungen in der Umgebung eingetragener Kulturdenkmale nicht anwendbar und mit der oben genannten Bezugnahme auf einen unbestimmten „Denkmalwert“ auch nicht administrierbar. Der Umgebungsschutzbereich einschl. der mit ihm verbundenen Auswirkungen muss im Unterschutzstellungsverfahren klar definiert, im Denkmalbuch ausgewiesen und wegen seiner Öffentlichkeitswirkung allen Betroffenen bekannt gemacht werden.

Diese Unklarheiten bieten weder für den Bürger noch für die Verwaltung ausreichende Rechtssicherheit.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, den § 7 Abs. 1 und 2 wie folgt neu zu fassen:

(1) Der Genehmigung der zuständigen Denkmalschutzbehörde bedürfen,

1. die Vernichtung eines eingetragenen Kulturdenkmals,
2. Veränderungen sowie Unterhaltungsmaßnahmen an einem eingetragenen Kulturdenkmal, die den Rahmen allgemeiner Instandsetzungsmaßnahmen übersteigen und jeweils geeignet sind, das Erscheinungsbild des Denkmals wesentlich zu verändern,
3. Überführungen eines eingetragenen Kulturdenkmals von heimatgeschichtlich oder landschaftlich bedingter Bedeutung an einen anderen Ort,

4. Maßnahmen innerhalb eines festgelegten Umgebungsbereiches eines Kulturdenkmals, für die sich aufgrund der entsprechenden Festlegungen im Denkmalsbuch ein Genehmigungserfordernis ergibt.

(2) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. Nach drei Monaten gilt sie als erteilt, § 111a LVerwG gilt entsprechend.

§ 12 Auskunftsrecht

Es fehlt auch weiterhin eine gesetzliche Ermächtigung, die den Vertretern der zuständigen Denkmalschutzbehörde das Betreten von (grundgesetzlich geschützten) Wohnräumen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben gestattet.

§ 13 Datenschutz

Die aktuellen Grundbücher enthalten keine Anschriften. Besitzer sind im Grundbuch nur verzeichnet, soweit deren Rechte grundbuchlich gesichert werden (z.B. Nießbrauch). Pächter und sonstige Verfügungsberechtigte stehen nicht im Grundbuch. Da ausdrücklich auf die Erhebung aus Grundbüchern abgestellt wird, fehlt möglicherweise eine datenschutzrechtlich ausreichende Ermächtigung zur Erhebung und Verarbeitung von Adressen sowie Besitzer- und Verfügungsberechtigten-Daten. Der Begründungstext verweist auf eine Ausdehnung des Erhebungsumfanges, was im Entwurfstext jedoch fehlt.

§ 23 Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrigkeiten im Umgang mit Kulturdenkmalen beziehen sich nur noch auf eine Beeinträchtigung des bisher nicht definierten „Denkmalwertes“.

§ 24 Straftatbestände

Die illegale Suche nach Kulturdenkmalen wird unter Strafe gestellt, die vorsätzliche Beschädigung oder Zerstörung eingetragener Kulturdenkmale ist allerdings weiterhin kein Straftatbestand.

§ 26 Entschädigungsregelung

Waren die Anwendungsfälle für eine dem Eigentümer zu leistende Entschädigung bisher beschränkt (z.B. Grabungsschutzgebiete und Beschränkung der wirtschaftlichen Nutzung), so gilt die Entschädigungspflicht nunmehr für alle Maßnahmen, die aufgrund des Denkmalschutzgesetzes erfolgen und eine „enteignende Wirkung“ haben.

Es besteht hier die Befürchtung, dass aufgrund der Zuständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörde die Kreise nunmehr auch für die Entschädigungen haften, die nach dem neuen § 26 für alle Maßnahmen mit enteignender Wirkung zu gewähren ist.

Zudem werden folgende, in der Praxis bewährte Vorschriften gestrichen:

- Der gesetzliche Schutz für historische Garten- und Parkanlagen entfällt (bisher § 5 Abs. 2).
- Der vorläufige Denkmalschutz entfällt (bisher § 7).
- Das Recht der oberen Denkmalschutzbehörden, zur Vorbereitung denkmalrechtlicher Entscheidungen Untersuchungen der Kulturdenkmale oder ihrer Umgebung zu verlangen, soll entfallen, ebenso das Verursacherprinzip bei der Heranziehung von Sachverständigen (bisher § 7 Abs. 1 Satz 3ff). **Kosten für diese notwendigen Maßnahmen sind künftig vollständig von den Denkmalschutzbehörden zu tragen, auch wenn sie durch (beabsichtigte) Maßnahmen Dritter verursacht werden.**

- Die **zeitliche Befristung** denkmalrechtlicher Genehmigungen **entfällt** (bisher § 7 Abs.2). Diese bleiben somit ewig wirksam, **auch wenn sich die Voraussetzungen**, die der Genehmigung zugrunde liegen, zwischenzeitlich **geändert haben** sollten.

- Wer eine genehmigte **Maßnahme unsachgemäß durchführt**, wird dafür **nicht mehr in Regress genommen** (bisher § 7 Abs.3).

- Die Beschränkung der wirtschaftlichen Nutzung entfällt (bisher § 22). **Nutzungen, die ein Kulturdenkmal schädigen können damit nicht mehr untersagt werden.**

- Die **gesetzliche Regelung öffentlichen Zutritts zu Kulturdenkmalen im Eigentum öffentlicher Verwaltung entfällt**. Auch die gesetzliche Möglichkeit, Zutrittsvereinbarungen mit privaten Denkmaleigentümern zu treffen (alles bisher § 23).

Zusammenfassend lässt sich hier sagen, dass der Schutz der Kulturdenkmale vor Vernichtung und Veränderung durch den Gesetzentwurf nahezu aufgegeben wird. Dies wird insbesondere befördert durch den Verzicht auf den vorläufigen Denkmalschutz, den Verzicht auf den Regress bei unsachgemäßer Durchführung genehmigter Maßnahmen, die Streichung der Möglichkeit die wirtschaftliche Nutzung zu beschränken und die künftige Kostenübernahme durch die Denkmalschutzbehörden für Gutachten. **Es wird erwartet, dass die Denkmalschutzbehörden die erforderlichen Gutachten aufgrund der Haushaltslage nicht erstellen lassen können.**

Die o.g. Streichungen sind damit rückgängig zu machen.

Soweit der ebenfalls zur Beratung anstehende Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/88, entsprechende Regelungen und Streichungen enthält, werden die o.g. Anmerkungen ebenfalls vorgebracht. Zur besseren Übersicht haben wir eine entsprechende Synopse der Gesetzestexte erstellt, die wir bei Bedarf dem Ausschuss gerne zur Verfügung stellen.

Mit freundlichen Grüßen



(Jan-Christian Erps)
Gf. Vorstandsmitglied