



Vorsitzende des Bildungsausschusses
Frau Susanne Herold, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Kiel, 28. Oktober 2011

Minister

Novellierung des Schleswig-Holsteinischen Denkmalschutzgesetzes
hier: Anhörung

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

Ihrer Bitte vom 29. August 2011 folgend übersende ich Ihnen in der Anlage die erwünschten Stellungnahmen der angefragten nachgeordneten Behörden meines Geschäftsbereiches.

Bei einer Auswertung dieser in eigener Verantwortung der jeweiligen Behördenleitungen frei erstellten Anmerkungen bitte ich zu bedenken, dass diese in erster Linie die Auffassung und die Wünsche derjenigen widerspiegelt, die von den mit einer Gesetzesnovellierung einhergehenden Veränderungen betroffen sind.

Beide Stellungnahmen verdienen sicher eine gewissenhafte Prüfung. Allerdings ist es auch in anderen Bereichen durchaus nicht unüblich, dass die Gesetzgebung nicht alle Wünsche der jeweils betroffenen Fachbehörden berücksichtigt.

Die Polizeigesetze der Länder wären sonst z.B. anders gestaltet, als dies tatsächlich der Fall ist.

Mit freundlichem Gruß

Dr. Ekkehard Klug



Archäologisches Landesamt Schleswig-Holstein
Brockdorff-Rantzau-Str. 70 | 24837 Schleswig

Obere Denkmalschutzbehörde

An die Vorsitzende des Bildungsausschusses
Frau S. Herold
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Postfach 7121
24171 Kiel

Ihr Zeichen: L 213
Ihre Nachricht vom: 29.08.2011
Mein Zeichen: /
Meine Nachricht vom: /

Prof. Dr. Claus von Carnap-Bornheim
claus.carnap@alsh.landsh.de
Telefon: 04621 387-10
Telefax: 04621 387-55

Schleswig, den 15.09.2011

Über den
Minister für Bildung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Dr. E. Klug
Postfach 7124
24171 Kiel

Novellierung des Schleswig-Holsteinischen Denkmalschutzgesetzes

Sehr geehrte Frau Herold, sehr geehrte Ausschussmitglieder,

für Ihr Schreiben vom 29. August 2011 mit der Bitte um schriftliche Stellungnahme zu den Novellierungsentwürfen zum Schleswig-Holsteinischen Denkmalschutzgesetz (im Folgenden: DSchG) danke ich.

Im Folgenden möchte ich jene Aspekte näher diskutieren, die die praktische archäologische Denkmalpflege und damit das Tagesgeschäft einer oberen Landesbehörde betreffen, nicht aber die juristischen Aspekte beider Novellierungen und deren entsprechender Vergleich mit dem derzeit gültigen Gesetz. Entsprechende Papiere liegen Ihnen bereits vor.

Ferner sollte vorausgeschickt werden, dass der Entwurf der SPD (ehemals gemeinsamer Entwurf der CDU/SPD, Drucksache 16/2248, heute: Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes der SPD, Drucksache 17/88) mit unserer Fachbehörde weitestgehend diskutiert und auch in Details mit dem seinerzeit zuständigen Ministerium bzw. der Staatskanzlei abgestimmt war. Ich werde daher diesen Entwurf nur noch in einigen Einzelheiten ansprechen. Weiterreichende Konsequenzen im Vergleich zum derzeit gültigen DSchG hat zweifellos der gemeinsame Entwurf der CDU/FDP (Entwurf der regierungstragenden Fraktionen, Drucksache 17/1617 (neu)). Er verändert die Grundlagen und Standards auch der archäologischen Denkmalpflege.

§ 1 „Denkmalschutz und Denkmalpflege“ - Ich begrüße nachdrücklich, dass beide Entwürfe die UNESCO-Welterbekonvention aufnehmen sowie fach- und sachgerecht anwenden wollen. Ich befürchte allerdings, dass die in § 7 gefundene Formulierung im FDP/CDU-Entwurf (Genehmigungspflichtige Maßnahmen sind nach Abs. 3 die Errichtung von Anla-

gen in der unmittelbaren Umgebung wesentlicher Sichtachsen und weiterer wertbestimmender Merkmale eines eingetragenen Kulturdenkmals, die eine Gefahr für den Denkmalwert bedeuten) in klarem Widerspruch zur in § 1 Abs 4 erwähnten Welterbekonvention mit der Formulierung: „Pufferzonen sind gemäß §§ 104 und 105 der Richtlinien zur Durchführung der Welterbekonvention in ihrer Fassung vom 2. Februar 2005 definierte Gebiete um eine Welterbestätte zum Schutz ihres unmittelbaren Umfeldes, wesentlicher Sichtachsen und weiterer wertbestimmender Merkmale“ steht.

Damit könnte nicht nur Lübeck als Welterbestätte, sondern das UNESCO-Welterbe-Projekt „Viking Age Monuments and Sites“ gefährdet werden. Die entsprechenden Bestimmungen in den in § 7 des FDP/CDU-Entwurfes gefundenen Formulierungen zu genehmigungspflichtigen Maßnahmen bleiben unscharf und in ihrer rechtlichen Tragweite in Gegensatz zu § 21 Abs 2 Satz 1 offen. Ich werde darauf weiter unten nochmals zu sprechen kommen.

§ 5 „Das Denkmalsbuch“ - Der SPD-Entwurf sieht vor, das Denkmalsbuch wie bisher bei den oberen Denkmalschutzbehörden zu führen. Dagegen formuliert der Entwurf der FDP/CDU-Fraktion hier keine eindeutige Stelle oder Behörde, an der das Denkmalsbuch zu führen sei. Damit obliegt diese Aufgabe nach § 2 Abs. 3 des Entwurfes den unteren Denkmalschutzbehörden. Ich weise darauf hin, dass zur Führung eines Denkmalsbuches für archäologische Denkmale in Schleswig-Holstein grundlegende archäologische Fach- und Sachkenntnisse unbedingt erforderlich sind. Dabei darf ich ohne meine Kolleginnen und Kollegen in den unteren Denkmalschutzbehörden zu nahe zu treten, bemerken, dass diese Behörden bis auf sehr wenige Ausnahmen (u.a. Lübeck) entsprechende Spezialkenntnisse nicht vorhalten und im Sinne bürgernaher Entscheidungen nicht vorhalten können.

Sowohl im SPD- als auch im FDP/CDU-Entwurf ist der derzeit gültige § 7 DSchG - „Vorläufiger Schutz“ ersatzlos gestrichen. Zur Erhaltung und nachhaltigen Sicherung archäologischer Denkmale ist eine entsprechende Regelung allerdings unbedingt notwendig. Sie ergibt sich aus der Tatsache, dass archäologische Fundstellen in der Regel überraschend entdeckt werden und ihre Sicherung oftmals nur über eine vorläufige Unterschutzstellung möglich ist. Entsprechende Verfahren haben in den letzten Jahren landesgeschichtlich bedeutende Komplexe sichern helfen.

Besonders ausführlicher Bemerkungen bedarf § 7 „Genehmigungspflichtige Maßnahmen“ des FDP/CDU - Entwurfes.

Abs. 1 Satz 1 formuliert, dass genehmigungspflichtig nur noch solche Maßnahmen sind, die eine Gefahr für den Denkmalwert bedeuten, allerdings ohne die eindeutige Festlegung, wer denn die Gefahr für den Denkmalwert feststellt. Bezüglich archäologischer Denkmale sind dazu im Land Schleswig-Holstein wohl nur die entsprechend ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der oberen Denkmalschutzbehörde in Schleswig in der Lage, die aber an diesen Verfahren nun nicht mehr beteiligt sind.

Der Begriff „Denkmalwert“ ist ein neuer, unbestimmter Rechtsbegriff, der bislang nicht definiert ist. Wir haben in diesem Bereich aufgrund der somit fehlenden Rechtssicherheit vermutlich mit einer Vielzahl juristischer Verfahren zu rechnen, die unsere Behörde über Jahre mehr oder weniger lahmlegen würden. Nicht abzuschätzen vermag ich derzeit, was diese Regelung für die bereits eingetragenen Denkmale und deren evtl. notwendige denkmalpflegerische Neubewertung bedeuten könnte.

Nr. 3 beinhaltet die Aufgabe des bisherig gültigen Umgebungsschutzes. Maßgeblich sind nun wesentliche Sichtachsen und weitere wertbestimmende Merkmale; auch dieser Begriff ist nicht definiert, und es bleibt offen, wer diese neuen Begriffe bestimmen wird. Die Regelung ist damit unklar und nicht rechtssicher und führt - wie bereits erwähnt - zu erheblichen Prozessrisiken. Bedenken wir zudem, dass entsprechende Entscheidungen nun von den unteren Denkmalschutzbehörden ohne Einvernehmen mit der Oberen Denkmalschutzbehörde in Schleswig getroffen werden, so ist damit zu rechnen, dass wir im Lande Schleswig-Holstein eine Vielzahl qualitativ unterschiedlicher Entscheidungen durch die fachlich nur unzureichend ausgebildeten unteren Denkmalschutzbehörden erhalten werden.

Abs. 1 Satz 2 des derzeit gültigen Gesetzes wurde ersatzlos gestrichen; damit fehlt die Einvernehmensregelung zwischen den unteren und der oberen Denkmalschutzbehörde. Ich weise erneut daraufhin, dass derzeit in den unteren Denkmalschutzbehörden eine entsprechende archäologisch-fachliche Kompetenz fast nicht vorhanden ist. Es stellt sich damit die Frage, wie das archäologische Erbe unseres Landes nachhaltig auch für kommende Generationen geschützt werden kann.

Besonders einschneidend für das archäologische Erbe unseres Landes ist § 7 Abs. 2 des FDP/CDU-Entwurfes, da er die Umkehrung der bisherigen Regelung enthält. Bislang konnte eine Genehmigung versagt werden, wenn dies zum Schutz des Denkmals erforderlich war. Nach dem Entwurf der FDP/CDU ist die Genehmigung nun zu erteilen, wenn der Denkmalwert nicht erheblich beeinträchtigt wird. Ich verweise auf die weiter oben formulierten Einwände, dass weder die Eigentümer noch die unteren Denkmalschutzbehörden in der Lage sein dürften, den Wert eines archäologischen Denkmals zu bewerten. Ich meine daher, dass mit erheblichen Verlusten im Bereich des archäologischen Erbes gerechnet werden muss. Der FDP/CDU-Entwurf lässt zudem offen, ab wann die in § 7 Abs. 2 erwähnte Frist von drei Monaten beginnen soll.

Bezüglich der UNESCO-Welterbe-Konvention verzichtet der FDP/CDU-Entwurf auf die in § 7 Abs. 1 Nr. 5 des SPD-Entwurfs gefundene Formulierung zu genehmigungspflichtigen Veränderungen in der Pufferzone einer Welterbestätte. Ich habe bereits weiter oben darauf hingewiesen, dass damit eine nachhaltige Sicherung vorhandener Welterbestätten nicht mehr gesichert scheint bzw. Neuanträge nur noch geringe Aussichten auf Erfolg haben dürften.

Der SPD-Entwurf insgesamt definiert meiner Auffassung den Rahmen einer modernen archäologischen Denkmalpflege in Schleswig-Holstein, die in fachlicher Hinsicht nationalen und internationalen Standards entsprechen kann und die zudem die Belange der Denkmaleigentümer berücksichtigt. Dagegen stellt § 7 des FDP/CDU-Entwurfes in der derzeitigen Form und den sich daraus ergebenden Konsequenzen eine weitreichende Gefährdung unseres archäologischen Erbes dar.

Wir begrüßen die in § 8 in beiden Entwürfen gefundenen Regelungen zur Übernahme des sog. „Verursacherprinzips“ nach den Formulierungen der Konvention von La Valetta (BGBl 2002 II, S. 2709ff.). Damit wird ein seit mehreren Jahren praktiziertes, rechtsbeständiges Verfahren transparent formuliert. Der FDP/CDU-Entwurf findet zudem eine Formulierung, die die vollständige wissenschaftliche Auswertung eines relevanten, wissenschaftlich wertvollen Grabungsbefundes nicht in die finanziellen Verpflichtungen des Verursachers legt. Wenn auch damit ein gewisser Widerspruch zur Konvention von La Valetta vermutet werden kann, so könnte diese Formulierung die Akzeptanz des Verursacherprinzips deutlich steigern.

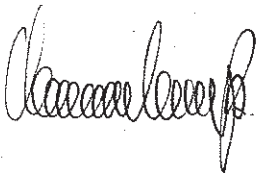
§ 20 „Erlass von Verordnungen über Denkmalbereiche und Welterbestätten“ Abs. 1 - 6 des SPD-Entwurfes übernimmt Verfahren aus dem Naturschutz-Recht, die in wesentlichen Teilen rechtssicher sind. Es ist sinnvoll, diese Verfahren auch auf die Definition von „Denkmalbereich“ anzuwenden, zumal damit die Wertigkeit des Kulturerbes deutlicher neben die Wertigkeit des Naturerbes gestellt würde.

Wir begrüßen die Definition eines Straftatbestandes in § 24 „Straftatbestände“ sowohl im SPD- als auch im FDP/CDU-Entwurf. Damit werden die Bemühungen des Archäologischen Landesamtes für einen modernen zertifizierten Umgang insbesondere mit Metalldetektoren unterstützt. Ich weise allerdings darauf hin, dass der FDP/CDU-Entwurf mit § 24 Abs 1 „Wer ohne die nach § 19 Abs. 3 erforderliche Genehmigung“ eine Formulierung findet, die diesen Straftatbestand dann ausschließlich auf Grabungsschutzgebiete anwendet. Vermutlich handelt es sich dabei um einen redaktionellen Fehler; gemeint ist wohl ein Verweis auf § 18 des FDP/CDU-Entwurfes, andernfalls würde sich Schleswig-Holstein zum Eldorado der illegalen Metalldetektorgänger entwickeln.

Zusammenfassend möchte ich daher festhalten, dass - wie eingangs erwähnt - der SPD-Entwurf in seinen Konsequenzen für die archäologische Denkmalpflege insbesondere in den Feldern Umgebungsschutz, der Umsetzung der UNESCO-Konvention zum Kulturerbe, Umsetzung des Verursacherprinzips und Straftatbestand illegaler Nutzung von Metalldetektoren kohärent und den aktuellen nationalen und internationalen Vorgaben und Entwicklungen angemessen ist. Mit dem Verzicht auf die vorläufige Unterschutzstellung wird der praktischen archäologischen Denkmalpflege allerdings ein wichtiges Instrument genommen.

Diesen Ansatz nimmt der FDP/CDU-Entwurf auf. Er erweitert die fachlichen und sachlichen Einschränkungen der praktischen archäologischen Denkmalpflege in erheblichem Maße. Insbesondere durch die indifferenten und denkmalgefährdenden Definitionen des Umgebungsschutzes sowie der Zuständigkeiten zwischen den oberen und unteren Denkmalschutzbehörden ergeben sich nachhaltige Gefährdungen für das archäologische Erbe unseres Landes. Dies gilt auch für die in Aussicht stehende Ernennung von Danewerk und Haithabu zum UNESCO-Weltkulturerbe. Ich muss daher den die Regierung tragenden Fraktionen nachdrücklich eine grundlegende Überarbeitung ihres Entwurfes empfehlen.

Mit freundlichen Grüßen



Ihr
Prof. Dr. Claus von Carnap-Bornheim
Leiter des Archäologischen Landesamtes Schleswig-Holstein



Der Landeskonservator

Landesamt für Denkmalpflege Schleswig-Holstein
Sartori & Berger-Speicher, Wall 47/51, 24103 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Bildungsausschuss
Postfach 7121
24171 Kiel

Ihr Zeichen: L 213/
Ihre Nachricht vom: 29. 08.2011 /
Mein Zeichen: Lk /
Meine Nachricht vom: /

Dr. Michael Paarmann
michael.paarmann@ld.landsh.de
Telefon: 0431-6967762
Telefax: 0431-6967761

nachrichtlich a. d. D.
Ministerium für Bildung und Kultur
Frau Susanne Bieler-Seelhoff – III 5 –
Brunswiker Str. 16-22
24105 Kiel

28. Oktober 2011

**Neufassung des Denkmalschutzgesetzes
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/88
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP, Drucksache 17/1617 (neu)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den Gesetzentwürfen zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes nimmt das Landesamt für Denkmalpflege Schleswig-Holstein mit Schwerpunkt für den Bereich der Bau- und Kunstdenkmalpflege wie folgt Stellung:

Der zur Zeit der Großen Koalition unter enger Einbindung der Denkmalschutzbehörden von den Fraktionen von CDU und SPD ausgearbeitete Entwurf zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes (**siehe Gesetzentwurf der SPD, Drucksache 17/88**) entstand aus der Erkenntnis heraus, dass sich das schleswig-holsteinische Denkmalschutzgesetz seit 1958 zwar in seinen Grundzügen bewährt hat, aber in einigen Bereichen der Überarbeitung bedarf. Der Gesetzentwurf erstrebt und erreicht in wichtigen Teilbereichen eine grundlegende Reform und Effektivierung von Denkmalschutz und Denkmalpflege, reagiert auf aktuelle Herausforderungen und stellt sich damit in eine Reihe mit den modernsten Denkmalschutzgesetzen der Bundesrepublik Deutschland. Die Grundanliegen und Grundzüge der Änderungs- und Neuordnungsvorschläge, die seitens des Landesamtes für Denkmalpflege uneingeschränkt begrüßt werden, erfüllen wichtige Voraussetzungen für eine zeitgemäße Wahrnehmung der Aufgaben der staatlichen Denkmalpflege, als auch für eine sorgfältige Austarierung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger an der Denkmalerhaltung und den Belangen der privaten Denkmaleigentümer.

Als entscheidende Verbesserungen und Modernisierungen ist der Wechsel vom veralteten konstitutiven zum nachrichtlichen (deklaratorischen) Eintragungsverfahren sowie die Vereinheitlichung des Denkmalsbegriffs und der Denkmalkriterien anzusehen. Die durch das schwerfällige und allzu oft Streit befangene, konstitutive Verfahren begründeten Vollzugsdefizite führen u. a. zu einer suboptimalen Planungssicherheit für Eigentümer und Investoren. Der SPD-Entwurf sieht den Wechsel vom konstitutiven zum nachrichtlichen Eintragungsverfahren vor, wodurch die Unterschutzstellungsverfahren verschlankt und auf der Grundlage einer flächendeckenden Inventarisierung der Kulturdenkmale beschleunigt durchgeführt werden könnten. Gleichzeitig wird der Denkmalsbegriff nach bundeseinheitlichem Vorbild vereinheitlicht und damit verständlicher. Die Unterscheidung in sog. „einfache“ Kulturdenkmale und „Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung“ wird aufgegeben.

Auf das Ergebnis einer Organisationsuntersuchung der damals im Gesetzgebungsverfahren federführenden Staatskanzlei reagiert der Gesetzentwurf der SPD mit der Beibehaltung der bisherigen Aufgabenverteilung und Zuständigkeitsregelung. Auch im Hinblick auf eine mögliche Prozessoptimierung und eine verbesserte Verwaltungs- und Personalökonomie bietet die gegenwärtige, ausdifferenzierte Organisationsstruktur der Denkmalbehörden die bestmöglichen Voraussetzungen zur Wahrnehmung der denkmalrechtlichen Gesetzaufgaben für das Bundesland Schleswig-Holstein. In ihrer Gesamtheit bieten die Änderungsvorschläge im Gesetzentwurf der SPD die Basis für eine zeitgemäße Reform von Denkmalschutz und Denkmalpflege, die in ihrer Zielstellung vom Landesamt für Denkmalpflege unterstützt wird.

Verfolgte die Große Koalition mit ihrem Gesetzentwurf noch das Ziel, den Denkmalschutz in Schleswig-Holstein „bürgerfreundlicher, professioneller und wirtschaftlicher“ (Medieninformation der Staatskanzlei vom 08. November 2008) zu machen, wendet sich der aktuelle Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen von CDU und FDP zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes (**Drucksache 17/1617 neu**) von diesen Zielstellungen ab, in dem er den wirtschaftlichen Belangen der Eigentümer einseitig Vorrang einräumt. Durch die Quasi-Abschaffung des Vollzugs des Denkmalschutzgesetzes aufgrund der vollständigen Verlagerung auf die Kreise und kreisfreien Städte, die Reduzierung denkmalrechtlicher Genehmigungstatbestände auf ein fachlich unzureichendes Minimum, die Einführung unklarer Regelungen und neuer unbestimmter Rechtsbegriffe sowie die Reduzierung der Kompetenzen der Oberen Denkmalschutzbehörden auf fachaufsichtliches Handeln, droht dem Denkmalschutz in Schleswig-Holstein eine schleichende Aushöhlung.

Das Landesamt für Denkmalpflege lehnt den Entwurf der Landtagsfraktionen von CDU und FDP ab, weil das geltende Denkmalschutzgesetz durch Streichung und Umformulierung bewährter Vorschriften dahingehend verändert wird, dass der konsequente Schutz und eine fachlich fundierte Pflege der Kulturdenkmale zukünftig weitgehend eingeschränkt werden.

Folgende Positionen des in sich unstimmigen und von handwerklichen Fehlern durchsetzten Gesetzentwurfs können sich besonders nachteilig für die Belange der Denkmaleigentümer und zum Schaden der Kulturdenkmale auswirken:

1. Die in langjähriger Praxis bewährte Aufgabenteilung zwischen unteren und oberen Denkmalschutzbehörden wird abgeschafft. Zukünftig wird der gesamte Gesetzesvollzug, einschließlich der Führung der Denkmalsbücher, auf die dafür nicht qualifizierten und personell nicht ausreichend ausgestatteten Kreise und kreisfreien Städte herunter gebrochen. Den Landesämtern verbleiben an konkreten, gesetzlich ge-

regelten Aufgaben lediglich die Fachaufsicht über die Unteren Denkmalschutzbehörden, die Tätigkeit als Widerspruchsbehörde sowie die Durchführung von Ersatzvornahmen. Zwar bleibt das Ministerium für Bildung und Kultur als oberste Denkmalschutzbehörde ermächtigt, Zuständigkeiten auf dem Verordnungswege zu übertragen, doch ist dies kein adäquater Ersatz für die fortgefallene bedarfs- und praxisgerechte Regelung der Zuständigkeiten im Gesetz selbst.

2. Die bisherige, allgemeinverständliche Vorschrift, dass die Instandsetzung, die Veränderung und die Vernichtung eines im Denkmalsbuch eingetragenen Kulturdenkmals genehmigungspflichtig sind, wird abgeschafft. Stattdessen sollen alle Maßnahmen am eingetragenen Kulturdenkmal, die eine Gefahr für den Denkmalwert bedeuten, einer Genehmigung durch die unteren Denkmalschutzbehörden bedürfen, die zu erteilen ist, wenn nicht der Denkmalwert erheblich beeinträchtigt ist. Eine Definition dessen, was den „Denkmalwert“ bestimmt, enthält der Gesetzentwurf nicht. Der konkrete, substanzielle Schutz des Denkmals wird durch die Interpretation eines abstrakten Denkmalwertes abgelöst, was eine Abkehr von den seit Jahrzehnten geltenden Grundregeln sämtlicher denkmalfachlicher und –rechtlicher Traditionen im deutschsprachigen Raum bedeutet. Für den Denkmaleigentümer heißt das, dass er zukünftig nicht mehr erkennen kann, ob eine beabsichtigte Veränderung seines Kulturdenkmals genehmigungspflichtig ist oder nicht. Die Untere Denkmalschutzbehörde hat somit in jedem Einzelfall zu ermitteln, worin der „Denkmalwert“ des jeweiligen Objektes genau besteht und ob dieser von der beabsichtigten Maßnahme erheblich beeinträchtigt wird. Damit sind chaotische Entwicklungen beim Gesetzesvollzug mit erheblichem Konfliktpotenzial vorprogrammiert.
3. In gleicher Weise trifft dies auf die bestehende, funktionsfähige Regelung des Umgebungsschutzes für eingetragene Kulturdenkmale zu, die außer Kraft gesetzt wird. Die neue, der Welterbekonvention entlehnte Formulierung ist unverständlich, für die meisten störenden Veränderungen in der Umgebung von Kulturdenkmälern nicht anwendbar und unter Bezugnahme auf einen unbestimmten Denkmalwert auch nicht administrierbar. Der dem Gesetzentwurf angefügte Begründungstext verschärft die Problematik zusätzlich, indem dort verlangt wird, dass die Umstände des Einzelfalls (Begrenzung der unmittelbaren Umgebung) bereits in der Eintragungsverfügung zu konkretisieren und zu begründen sind. Mangels der Vorhersehbarkeit zukünftiger (baulicher und anderer) Entwicklungen in der Umgebung von Kulturdenkmälern ist dies schlichtweg nicht möglich.
4. Die Erweiterung der Vorschrift zur Handhabung des Gesetzes, dass bei allen Maßnahmen nicht mehr allein auf die Belange des Verpflichteten, sondern insbesondere auf deren wirtschaftliche Belange Rücksicht zu nehmen ist, führt zu einer unangemessenen Übergewichtung von Gewinnmaximierungsvorstellungen gegenüber allen anderen öffentlichen und privaten Belangen. Diese einseitige Stärkung der Eigentümerrechte geht zu Lasten des Interesses der Allgemeinheit an der Erhaltung des kulturellen Erbes und negiert den Verfassungsgrundsatz, dass Eigentum verpflichtet. Der fachlich fundierte Schutz der Kulturdenkmale wird damit insbesondere bei Großinvestitionsvorhaben ausgehebelt.
5. Mit der Vorschrift, dass die Denkmalsbucheintragungen von Gebäuden, die nach 1950 errichtet worden sind, der Zustimmung der obersten Denkmalschutzbehörde bedarf, wird die fachlich fundierte – und gerichtlich überprüfbare – Tätigkeit des Landesamtes für Denkmalpflege als zuständiger Denkmalschutzbehörde politischer

Willkür unterstellt. Der dem Gesetzentwurf angefügte Begründungstext findet dazu keine nachvollziehbare Rechtfertigung. Weder für das Datum „1950“ noch für den Zustimmungsvorbehalt selbst ist eine sinnvolle Begründung erkennbar.

6. Mit weiteren Streichungen bewährter denkmalrechtlicher Vorschriften wird die Wirksamkeit des Denkmalschutzgesetzes zu Lasten der Kulturdenkmale erheblich reduziert:
 - Der gesetzliche Schutz für historische Garten- und Parkanlagen entfällt. Diese können nur noch nach Vorliegen einer „besonderen Bedeutung“ in das Denkmalsbuch eingetragen werden.
 - Der vorläufige Denkmalschutz entfällt. Damit sind einstweilige, befristete Sicherungen akut gefährdeter Denkmale, deren verfahrensaufwändige Denkmalsbucheintragung nicht schnell genug erfolgen kann, nicht mehr möglich.
 - Die Beteiligung der oberen Denkmalschutzbehörden bei Genehmigungsvorgängen, die bislang der Zustimmung der Landesämter bedurften, entfällt ersatzlos. Stattdessen sind die oberen Fachbehörden nur noch zu unterrichten, sofern deren Eingreifen aus der Sicht der unteren Denkmalschutzbehörden erforderlich ist. Dadurch wird das qualifizierte und fachspezifische Einwirken der entsprechend ausgestatteten Landesämter auf die Genehmigungsvorgänge künftig weitgehend abgeschafft.
 - Die Möglichkeit der oberen Denkmalschutzbehörden, zur Vorbereitung denkmalrechtlicher Entscheidungen Untersuchungen der Kulturdenkmale oder ihrer Umgebung zu verlangen, entfällt. Denkmalrechtliche Entscheidungen müssen daher gegebenenfalls ohne ausreichende Sachkenntnis getroffen werden. Zugleich entfällt auch das Verursacherprinzip bei der Hinzuziehung von Sachverständigen. Falls überhaupt noch Untersuchungen durch externe Sachverständige durchgeführt werden können, sind deren Kosten, auch wenn sie durch (beabsichtigte) Maßnahmen Dritter verursacht werden, nunmehr vollständig von den Denkmalschutzbehörden zu tragen.
 - Das Verfallsdatum denkmalrechtlicher Genehmigungen entfällt. Diese bleiben somit ewig gültig, auch wenn sich die Voraussetzungen, die der Genehmigung zugrunde lagen, zwischenzeitlich für das Kulturdenkmal vorteilhaft geändert haben sollten.
 - Wer eine genehmigte Maßnahme unsachgemäß durchführt oder durchführen lässt, kann dafür nicht mehr in Regress genommen werden. Der Willkür bei der Durchführung genehmigungspflichtiger Maßnahmen ist damit zum Schaden der Kulturdenkmale Tür und Tor geöffnet.
 - Die Beschränkung der wirtschaftlichen Nutzung von Grundstücken oder Grundstücksteilen, in dem sich eingetragene Kulturdenkmale befinden, ist zukünftig nicht mehr statthaft.
 - Die gesetzliche Regelung öffentlichen Zutritts zu Kulturdenkmalen im Eigentum öffentlicher Verwaltungen entfällt, ebenso die gesetzliche Möglichkeit, Zutrittsvereinbarungen mit privaten Denkmaleigentümern zu treffen.

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

Weitere Anmerkungen des Landesamtes für Denkmalpflege zum Entwurf der Landtagsfraktionen von CDU und FDP für eine Neufassung des Denkmalschutzgesetzes (Landtags-Drucksache 17/1617 neu).

§ 1(2)

In die Werteliste wird der „technische Wert“ neu aufgenommen. Zur Begründung einer Denkmalbucheintragung kann der „technische Wert“ jedoch nicht herangezogen werden, da er in der entsprechenden Werteliste des § 5(1) DSchG fehlt.

§ 2(3)

Durch Änderung in anderen Paragraphen des Gesetzentwurfs werden die unteren Denkmalschutzbehörden vollzuständig für den Vollzug des Gesetzes. Zur Erledigung dieser komplexen Aufgabe sind diese weder personell noch fachlich ausreichend ausgestattet. Zur Durchführung der Denkmalbucheintragungen fehlt dort auch der nötige wissenschaftliche Apparat.

§ 5(1)

Die dem schleswig-holsteinischen Denkmalschutzgesetz eigene, schwer verständliche und in der Praxis kaum vermittelbare Kategorisierung und Hierarchisierung der Kulturdenkmale und damit die Unterscheidung in sog. „einfache Kulturdenkmale“ und solche von „besonderer Bedeutung“ bleibt erhalten. Die (wünschenswerte) Einführung eines einheitlichen Denkmalsbegriffs ist nicht vorgesehen.

Die Maßgabe, dass neben den Kulturdenkmalen von besonderer Bedeutung künftig auch Denkmalsbereiche in das Denkmalsbuch einzutragen sind, steht mit §§ 5(4) und 19 im Widerspruch. Danach werden Denkmalsbereiche durch Verordnung der obersten Denkmalschutzbehörde festgelegt. Sollten Denkmalsbereiche tatsächlich in das Denkmalsbuch eingetragen werden, ist darauf hinzuweisen, dass dieses in der Praxis kaum durchführbar ist. Widersprüchlich geregelt ist auch der Erlass von Denkmalsbereichsverordnungen, mit bzw. ohne ein Benehmen mit den Gemeinden.

Obwohl Denkmalsbereiche zumeist nicht nur Kulturdenkmale umfassen, zielen die Schutzvorschriften ausschließlich auf Kulturdenkmale ab. Die Gestaltung von denkmalsbereichszugehörigen Objekten, die selbst nicht Kulturdenkmale sind, kann folglich nur so weit beeinflusst werden, wie von ihnen eine Gefährdung umliegender Kulturdenkmale ausgeht. Diese Einschränkung muss überdacht werden.

Die Regelung im neu eingefügten Satz: „Die Eintragung von Gebäuden, die nach 1950 errichtet worden sind, bedarf der Zustimmung der obersten Denkmalschutzbehörde“ ist systemwidrig, da der Denkmalsbegriff keine zeitliche Begrenzung kennt. Ein Denkmal wird vielmehr nach inhaltlichen Kriterien beurteilt, die in Satz 1 genannt sind. Sind die Bedingungen erfüllt, nach denen es sich bei dem zu beurteilenden Objekt um ein **Kulturdenkmal von besonderer Bedeutung** handelt, ist die Eintragung in das Denkmalsbuch zwingende Rechtsfolge („sind einzutragen“). Die Vorschrift eröffnet kein Ermessen und keinen Raum für eine Abwägung. Dies entspricht dem bundesweit anerkannten Prinzip der Denkmalpflege, wonach die Definition eines Kulturdenkmals ausschließlich **inhaltlichen**

Kriterien folgt. Die Interessen und Belange der Eigentümer sind erst in der zweiten Stufe, bei Entscheidungen im Umgang mit dem Denkmal, dann aber zwingend zu berücksichtigen.

Für die Jahreszahl „1950“ gibt es keine fachliche Begründung. Es bleibt unverständlich, warum die Bauten aus der unmittelbaren Nachkriegszeit 1945 bis 1949 nach den gleichen Kriterien wie die älteren Gebäude beurteilt werden sollen, während die Bauten ab 1950 einer Sonderregelung unterworfen werden. Fakt ist, dass das Ministerium für Bildung und Kultur derzeit über kein fachlich qualifiziertes Personal verfügt, das eine Bewertung von Kulturdenkmälern, die nach 1950 entstanden sind, auf wissenschaftlicher Grundlage vornehmen könnte.

Der gesetzliche Schutz für historische Park-, Garten- und Friedhofsanlagen wird zukünftig nur noch für Anlagen von besonderer Bedeutung durch Eintragung in das Denkmalsbuch zu erreichen sein. Zur Absicherung insbesondere auch von Eigentümerinteressen muss für die bisher nach § 5(2) DSchG geschützten ca. 260 Garten- und Parkanlagen eine Übergangsregelung getroffen werden.

Die Übertragung der Führung des Denkmalsbuchs in die Zuständigkeit der unteren Denkmalschutzbehörden bedeutet, dass es zukünftig **keine landeseinheitlichen Standards** bei der fachlichen Bewertung von Kulturdenkmälern mehr geben wird, sondern 15 verschiedene.

§ 7 (alt)

Durch den Wegfall des § 7 entfällt die Möglichkeit der vorläufigen Unterschutzstellung von Kulturdenkmälern. Den Denkmalschutzbehörden bleibt zur Abwendung einer akuten Gefährdung für ein Kulturdenkmal damit nur noch die Möglichkeit einer Denkmalsbucheintragung per Sofortvollzug. Diese bürgerunfreundliche Variante wird zu einer steigenden Zahl von Rechtsstreitigkeiten führen.

§ 6

Der Maßgabe, dass die berechtigten Belange der Verpflichteten zu berücksichtigen seien, wurde in der Praxis der Denkmalpflege auch bislang als ein berechtigter Belang schon optimal entsprochen. Die Übergewichtung der „wirtschaftlichen Belange“ führt automatisch zu einem geringeren Gewicht aller anderen privaten und öffentlichen Belange und kann zu einer grundsätzlichen Einschränkung des Denkmalschutzes führen. Abgrenzungsstreitigkeiten zwischen berechtigten wirtschaftlichen Belangen und einem Streben nach Gewinnmaximierung machen zeit- und kostenaufwändige gutachtliche Verfahren notwendig. Vermehrte Rechtsstreitigkeiten über Inhalt und Qualität der vom Eigentümer einzufordernden Nachweise zur „wirtschaftlichen Unzumutbarkeit“ sind zu befürchten.

§ 7

Im geltenden Recht sind Maßnahmen zur Instandsetzung, Veränderung oder Vernichtung eines eingetragenen Kulturdenkmals genehmigungspflichtig. Nach dem Entwurf sollen es künftig nur noch Maßnahmen sein, die eine Gefahr für den Denkmalwert bedeuten. Eine Definition des neu eingeführten, unbestimmten Rechtsbegriffs „Denkmalwert“ enthält der Entwurf nicht. Die bewährten, allgemeinverständlichen und rechtlich abgesicherten Begriffe werden zugunsten einer unpräzisen Formulierung aufgegeben, deren inhaltliche Klärung unter Bezug auf die jeweiligen Einzelfälle unnötigerweise über die Verwaltungsgerichte erfolgen muss.

Überaus problematisch ist, dass im Entwurf nicht geregelt ist, wer im konkreten Fall über die ‚Gefährdung des Denkmalwertes‘ und damit zur Frage, ob eine Maßnahme einer Genehmigung bedarf, eine Entscheidung trifft. Der Eigentümer wird im Zweifelsfall davon ausgehen, dass die von ihm beabsichtigte Maßnahme den Denkmalwert seines Kulturdenkmals nicht beeinträchtigt. Stellen die Denkmalschutzbehörden nachträglich eine Beeinträchtigung fest, können sie die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands anordnen. Dem Bürger entstehen in diesen Fällen nicht nur die Kosten für die ursprüngliche Maßnahme sondern zusätzlich noch für den Rückbau. Im Ergebnis ist dies sowohl für den Bürger als auch für den Denkmalschutz unbefriedigend. Eine hohe Zahl von Rechtsstreitigkeiten wird die Folge sein.

Der Entwurf definiert den Umgebungsschutz grundsätzlich neu. Zukünftig soll nicht mehr die Veränderung der Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals genehmigungspflichtig sein, sondern nur noch die Errichtung von Anlagen in der unmittelbaren Umgebung wesentlicher Sichtachsen und weiterer wertbestimmender Merkmale eines eingetragenen Kulturdenkmals, die eine Gefahr für den Denkmalwert bedeuten. Der Entwurf regelt nicht, welche Sichtachsen als wesentlich zu gelten haben und wer diese festlegt. Es fehlt außerdem die Definition für die neu eingeführten „weiteren wertbestimmenden Merkmale“. Die Forderung, bereits in der Eintragungsverfügung unter Berücksichtigung aller denkbaren Aspekte hierüber konkrete Angaben zu machen und Klarheit zu erzielen, ist praktisch unmöglich.

§ 24

Es ist nicht nachvollziehbar, dass nach dem Entwurf die vorsätzliche Zerstörung eines eingetragenen Kulturdenkmals weiterhin kein Straftatbestand sein soll. Angesichts des spektakulären Falles der Teilerstörung des „Herrenhauses Rantzau“ und vor dem Hintergrund, dass die illegale Suche nach Kulturdenkmälen unter Strafe gestellt wird, erscheint die Regelung nicht mehr angemessen.

Fazit:

Nach Einschätzung des Landesamtes für Denkmalpflege enthält der Gesetzentwurf von CDU und FDP weiterhin gravierende Mängel und unscharfe Formulierungen, die nicht Ziel eines funktionierenden, bürgerfreundlichen Gesetzes sein können. Wir warnen davor, eingeführte Verfahren und für den Bürger nachvollziehbare Begriffe durch bürokratischen Mehraufwand und unpräzise Formulierungen zu ersetzen, die juristische Verfahren auslösen werden.

Die Einschränkungen beim bewährten, dreistufigen Verwaltungsaufbau werden Rechtsunsicherheiten für den Bürger zur Folge haben. Die Herausnahme der Denkmalfachbehörden aus dem Vollzug des Gesetzes wird sich auf den Schutz und die Pflege der Kulturdenkmale und Kulturlandschaften unseres Landes negativ auswirken.

Dagegen steht das heute gültige Denkmalschutzgesetz von 1958, das sich in seinen Grundzügen bewährt hat und eine breite öffentliche Akzeptanz genießt. Bevor den historischen Kulturlandschaften insgesamt und der schützenswerten Denkmalsubstanz im Besonderen unwiederbringlicher Schaden zugefügt wird, sollte überlegt werden, das Denkmalschutzgesetz in seiner jetzigen Form beizubehalten und es lediglich um die notwendigen Regelungen bezüglich der Welterbestätten und ihre Pufferzonen fortzuschreiben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Michael Paarmann