

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3394



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

DGUF – An der Lay 4 – D - 54578 Kerpen-Loogh

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Bildungsausschuss
Postfach 71 21

24171 Kiel

(PDF via Email)

Kerpen-Loogh, 30.9.2014

**Novellierung des Denkmalschutzgesetzes Schleswig-Holstein
Regierungsentwurf Drs. 18/2031 vom 17.6.2014
Ihr Schreiben vom 8.9.2014, Az.: L 213**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Deutsche Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte e. V. (DGUF) wurde von Ihnen zu einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der Denkmale des Landes Schleswig-Holstein (LT-Drs. 18/2031) eingeladen. Wir danken für die Einladung und nehmen sie gerne an.

Obwohl das Denkmalschutzgesetz zahlreiche, begrüßenswerte Änderungen vorsieht, möchte sich die DGUF in ihrer Stellungnahme auf ein ihr besonders wichtiges Thema konzentrieren: die Einführung eines Verbandsklagerechts.

1.

Noch im Referenten-Entwurf, der auf der Grundlage der Diskussionen zum Eckpunktepapier geschaffen wurde, wurde unter § 5 die Einführung eines Verbandsklagerechtes für von der Obersten Denkmalschutzbehörde anerkannte Verbände vorgesehen. Es sollten solche Verbän-

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



de ein Klagerecht gegen Satzungen nach dem Baugesetzbuch ohne Verletzung eigener Rechte erhalten, die gemeinnützig, für Jederman zugänglich, überregional tätig sind, seit drei Jahren im Bereich des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege agieren und für eine bestimmte Sachkunde einstehen.



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

Im nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung LT-Drs. 18/2031 wird jedoch bedauerlicherweise und – nach Einschätzung der DGUF – entgegen den expliziten politischen Zielen des Änderungsverfahrens auf die Einführung des Verbandsklagerechts verzichtet. Die DGUF regt dringlich an, das Verbandsklagerechts wieder in die Novelle des jetzigen Denkmalschutzgesetzes des Landes Schleswig-Holstein einzuschließen.

In der Begründung für die Einführung eines Verbandsklagerechts hieß es im Referenten-Entwurf:

„Ziel der Landesregierung ist es, dass die Bürgerinnen und Bürger des Landes die Möglichkeit haben, sich aktiv an politischen Prozessen zu beteiligen. Eine Möglichkeit, Bürgerinnen und Bürger stärker in die Planungsverfahren einzubeziehen, ist die Errichtung eines Verbandsklagerechts. Dies entspricht auch dem europäischen Rechtsgedanken, der für Umweltverbände einen Zugang zu den Gerichten zur effektiven Umsetzung des europäischen Umweltrechts fordert und der einen weiten Umweltbegriff verwendet, der auch das kulturelle Erbe einschließt. Für diese weite Auslegung spricht auch das schleswig-holsteinische Landesentwicklungsgrundsatzgesetz, das in § 2 die kulturelle Vielfalt (also auch das kulturelle Erbe, archäologische und Baudenkmale) und die Kulturlandschaften unter den Punkten „natur- und umweltgerecht“ zusammenfasst. Gleichzeitig muss es weiterhin Ziel sein, rechtssichere und verlässliche Planungen zu ermöglichen. Der sollten nur solche Verbände klagebefugt sein, die in Abs. 3 genannten Voraussetzungen erfüllen.“

Diese politische und gesellschaftliche Zielsetzung der Gesetzesnovelle hält die DGUF weiterhin für richtig und wichtig, und sie hält das Instrument des Verbandsklagerechts als tauglich zur Erreichung dieser Ziele, wie wir im Folgenden näher ausführen möchten.

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



2.

Die Ziele der Gesetzesänderung, wie sie im Eckpunktepapier und auch in der Begründung der Vorlage des Gesetzesentwurfes LT-Drs. 18/2031 vorgesehen sind, stützen die Einführung eines Verbandsklagerechts.



a) Abbau eines Vollzugsdefizits

Im Eckpunktepapier auf S. 1 und S. 4 wird betont, Ziel des neuen Gesetzes sei es, ein Vollzugsdefizit bei den Denkmalschutzbehörden abzubauen. Auf S. 5 f. des Eckpunktepapiers heißt es weiter, dass der Mangel bei der Personalausstattung der Denkmalschutzbehörden bei Land und Kommunen künftig nicht abgebaut werden kann. Deshalb soll durch die Vereinheitlichung des Denkmalbegriffs die Zahl der Denkmäler verringert und die Verfahrensabläufe optimiert werden, um trotz begrenzter Mittel einen besseren Denkmalschutz als bisher gewährleisten zu können. Dazu heißt es weiter:

„Ziel von Denkmalschutz und Denkmalpflege muss es sein, das kulturelle Erbe des Landes für die Zukunft zu bewahren, gleichzeitig den Bürger/-innen eine zeitgemäße Nutzung zu ermöglichen. Dazu gehört vor allem Rechts- und Planungssicherheit für die Betroffenen.“

Die Landesregierung ist sich zudem bewusst, dass bei zunehmender Personalknappheit das Ehrenamt mehr denn je für die Funktionsfähigkeit des Denkmalschutzes von besonderer Bedeutung sein wird. So heißt es auf S. 10 des Eckpunktepapiers,

„Denkmalschutz kann nur mit einem starken Ehrenamt funktionieren.“

Die stärkste Form des Ehrenamtes ist wohl die Sammlung des Ehrenamtes in von der Obersten Denkmalschutzbehörde anerkannten Verbänden.

Bei der Problembeschreibung in der Begründung zum Gesetzentwurf LT-Drs. 18/2031 wird weiter ausgeführt, dass die Erfahrungen seit Inkrafttreten des aktuellen Denkmalschutzgesetzes gezeigt hätten, dass die geltenden Regeln sowohl für die Eigentümerinnen und Eigentümer als auch die Behörden nur schwer handhabbar sind und das kulturelle Erbe nicht hinreichend sichern konnten. Ziel der Landesregierung sei es deshalb, ein klares modernes Denkmalschutzgesetz zu schaffen, das den Bürgern Rechtssicherheit und den Denkmalschutzbehörden – auch vor dem Hintergrund der Haushaltssanierung – die Möglichkeit gibt, mit dem vorhandenen Mitteln das kulturelle Erbe zu bewahren und einen Interessenausgleich aller Beteiligten herbeizuführen.

DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



Bei der Darstellung der Problemlösung durch die Änderung des Gesetzes wird ausgeführt, dass sich diese durch die Vereinheitlichung des Denkmalsbegriffes und die damit einhergehende Verringerung der Denkmalszahl einstellen sollte, wodurch auch der Aufwand für die Behörden sinken würde. Durch die Umstellung beim Denkmalsbegriff und im System des Denkmalschutzes würden die Denkmalschutzbehörden in die Lage versetzt werden, den Rückstau und die Defizite in der Erfassung der Denkmale im Land aufzuarbeiten und Eigentümerinnen und Eigentümern, Behörden und Planern eine höhere Rechts- und Planungssicherheit für den Denkmalsbestand zu geben.



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

Bei dem anvisierten Ziel, die Zahl der Denkmale zu verringern, das Verfahren der Unterschutzstellung zu vereinfachen und gleichzeitig bei gleichbleibender knapper Personalausstattung die Vollzugsdefizite abzubauen, ist es angesichts knapper Mittel zwingend erforderlich, den Denkmalschutzbehörden fachkundiges Ehrenamt unterstützend an die Seite zu stellen. Dieses Ehrenamt ist stärker, wenn es in Verbänden organisiert ist, die zugleich auch für seine Fortbildung sorgen.

Es darf darauf hingewiesen werden, dass auch im Rahmen der Einführung des Verbandsklagerechts in das Bundesnaturschutzgesetz (§ 62 BNatSchG) im Jahr 2002 das Argument des Abbaus des Vollzugsdefizite erfolgreich angeführt wurde (vgl. BT-Drs. 14/6378, Seite 61). Die Erfahrungen nach der Einführung des Verbandsklagerechts in das BNatSchG zeigen, dass dies tatsächlich zu einem Abbau des Vollzugsdefizites führte. Zugleich konnte die Erfahrung gemacht werden, dass die anerkannten Naturschutzverbände vom Instrument des Verbandsklagerechts mit Augenmaß Gebrauch gemacht haben und auch die Gerichte es nicht zu einem Ausufern haben kommen lassen. Vielmehr hat das Verbandsklagerecht im Naturschutzgesetz dazu geführt, dass die Naturschutzbehörden – nun wirksam flankiert von sachkundigen Verbänden und der Allgemeinheit – mit den jeweiligen Investoren ein gutes Maß an Naturschutz sicherstellen konnten. Das Verbandsklagerecht hat in den Naturschutzverfahren gezeigt, dass das Ehrenamt, organisiert in den Verbänden, ein sinnvolles Sprachrohr der Allgemeinheit ist, verantwortungsvoll mit dem Recht und den rechtlichen Instrumenten umgeht und die sozialen Interessensgegensätze und Konflikte mindert.

b) Das Recht der Allgemeinheit auf Mitbestimmung

Gemäß Rechtsprechung auf Bundesebene ist der Denkmalschutz eine Aufgabe des Gemeinwohls von besonderem Rang (BVerwG, Urteil vom 15.12.1981-1 C 145.80 und Urteil vom

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



19.03.1996- 1 C 34.93). Die Allgemeinheit hat zudem ein Recht auf Schutz der für die regionale Identität maßgeblichen Denkmale und historischen Kulturlandschaften.

Dessen ist sich der Landesgesetzgeber in Schleswig-Holstein bewusst. Bereits im Eckpunktepapier heißt es auf S. 1, dass gerade die Bedeutung des Denkmalschutzes für die eigene Identität, für den Tourismus und nicht zuletzt für das mittelständische Handwerk ein wichtiger Aspekt sei. Deshalb müsse es Ziel von Denkmalschutz und -pflege sein, Denkmale und Kulturlandschaften dauerhaft zu erhalten und zu nutzen und auf diese Weise zur Lebensqualität der Bürger beizutragen. Auf S. 5 wird als Ziel der geplanten Novelle dargestellt, die Kulturlandschaften, Gebäude und archäologischen Fundstellen in Schleswig-Holstein zu bewahren, zu nutzen und zu erleben und dabei Behörden und Eigentümer/-innen durch ein einfaches Gesetz eine gute Zusammenarbeit zu ermöglichen.

In der Begründung zum Gesetzentwurf LT-Drs. 18/2031 heißt es weiter, dass zwischen Denkmalschutz und Denkmalpflege einerseits und den regionalen Besonderheiten und Identitäten andererseits ein enger Zusammenhang bestehe. Ein Denkmalschutzgesetz müsse hierauf Rücksicht nehmen. Am deutlichsten kommt dieser Gedanke in der Präambel des Gesetzentwurfes zum Tragen. Dort heißt es:

„Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ist es, diesem Grundbedürfnis des Einzelnen der Gesellschaft nach Erinnerung zu dienen. Dies setzt die Zusammenarbeit von Behörden und Eigentümerinnen und Eigentümern, aber auch von anderen Betroffenen, z.B. Nutzerinnen und Nutzer oder ehrenamtlich Tätigen voraus. Denkmale sind materielle Zeugnisse menschlichen Wirkens. [...] Sie sind Teil des heutigen Lebensraumes und der heutigen Kultur. Durch Denkmale schützt und vertieft die Gesellschaft ihre Identität sowie Toleranz und Solidarität mit verschiedenen Gruppierungen, einschließlich dem Minderheiten. [...] Daher ist es der Gesellschaft ein Anliegen, den überlieferten Denkmalbestand zu erhalten. Eine angemessene Nutzung begünstigt die langfristige Erhaltung.“

Dass sich der Landesgesetzgeber dieses Zusammenhangs bewusst ist, zeigt sich bereits dadurch, dass auch die für die regionalen Identitäten bedeutsamen historischen Kulturlandschaften mittlerweile umfangreicher durch den Denkmalschutz erfasst, erhalten und genutzt werden können.



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



Gerade aber weil die Allgemeinheit einen besonderen Anspruch auf die Erhaltung eines kulturellen Erbes hat, hat die Allgemeinheit auch ein demokratisches Kontroll- und schließlich auch ein Mitbestimmungsrecht. Folglich ist zu fragen, wie dieses Recht ausgeübt werden soll. Es darf eben gerade nicht dazu kommen, wie ist in Eckpunktepapier auf S. 1 heißt:

„Der Staat entscheidet, welche Objekte einen so hohen Aussagewert (Denkmalwert) haben, dass sie einen besonderen gesetzlichen Schutz genießen sollen.“

Der Denkmalschutz ist nicht nur eine Gemeinwohlaufgabe von besonderem Rang, sondern auch eine besonders zu schützende Rechtsposition der Allgemeinheit. Die Maßnahmen und ggf. auch die Unterlassungen der Denkmalschutzbehörden bezüglich des Schutzes von Denkmalen haben daher in einem demokratischen Staat gerichtlich überprüfbar zu sein. Insbesondere das Unterlassen bildet für die interessierte und betroffene Öffentlichkeit einen häufigen Konfliktfall, der bisher mangels Klageberechtigung und Anspruchsgrundlagen nicht von anderen als den Eigentümer gerichtlich überprüfbar ist. Eine Wende in der Rechtsprechung ist hier bereits durch die Stärkung des Drittschutzes erkennbar.

Das europäische Gemeinschaftsrecht zeigt mit Blick auf die Arhus-Konvention und die einschlägigen Urteile des EuGH eine klare Entwicklung dahingehend, dass ein Verbandsklagerecht im Denkmalschutz auf der völkerrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Ebene unabwendbar in der Einführung begriffen ist. Aktuell hat das Land Schleswig-Holstein hier noch die Möglichkeit, eine Pionierfunktion in der Landschaft der deutschen Denkmalschutzgesetze und in der absehbaren weiteren gesetzlichen Entwicklung einzunehmen. Die Einführung des Verbandsklagerechts stünde im Einklang mit der Selbstverpflichtung des Landes auf das europäische Recht, wie sie z.B. auch in § 4 Abs. 1 des vorliegenden Gesetzentwurfes enthalten ist.

c) Mögliche Gegenargumente

Die oben genannten Argumente pro Verbandsklagerecht sind aus Sicht der DGUF gewichtiger als mögliche Gegenargumente insbesondere seitens der Fachbehörden. Evident ist, dass insbesondere die Denkmalschutzbehörden einem Verbandsklagerecht reserviert gegenüberstehen könnten, da für ihre Vertreter die oben geführte Argumentation bezüglich des Vollzugsdefizites den Vorwurf einer mangelhaften Amtserfüllung indiziert. Klar ist auch, dass mit dem Verbandsklagerecht eine neue Qualität der Überprüfung von den Entscheidungen der Denkmalschutzbehörden entstehen würde.



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



Andererseits ist jedoch auch kein Grund ersichtlich, warum den Denkmalschutzbehörden eine Sonderstellung im deutschen Verwaltungsapparat zukommen sollte. In nahezu keinem anderen Verwaltungsbereich sind die Entscheidungen der Fachbehörden in so geringem Umfang justizabel. Angesichts dessen, dass sich die Denkmalschützer im Grunde genommen darin einig sind, dass die Denkmalsubstanz in Qualität und Quantität zunehmend bspw. durch die Landnahme bedroht ist und auch die Umwelteinflüsse in verheerender Weise auf diese einwirken, und in Ansehung dessen, dass das BVerwG dem Denkmalschutz einen besonderen Rang für die Allgemeinheit zuordnet, ist es in einem demokratischen Staat zwingend erforderlich, die Entscheidungen einer Fachbehörde auch justizabel zu machen.



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

3.

Um den von der Landesregierung genannten Zielen der Gesetzänderung und auch den europäischen Anforderungen gerecht zu werden, bedarf es nach Ansicht der DGUF einer Erweiterung des ursprünglich vorgesehenen § 5, nämlich eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Verbandsklagerechts. Denn damit das Verbandsklagerecht unabhängig vom Umweltrechtsbehelfsgesetz einen eigenen Regelungsgehalt entwickeln kann, wäre es zwingend erforderlich, die im Referenten-Entwurf benutzte Formulierung für das Verbandsklagerecht (§ 5 des Referenten-Entwurfes) bezüglich des Anwendungsbereichs zu ergänzen.

In § 5 Abs. 1 des Referenten-Entwurfs wurde ein Verbandsklagerecht lediglich für Satzungen gemäß dem Baugesetzbuch vorgesehen, also für Bebauungspläne, Flächennutzungspläne sowie Erhaltungs-, Gestaltungs- und Sanierungssatzungen.

Angesichts dessen, dass im vorliegenden Denkmalschutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein auch Kulturlandschaften per Verordnung unter Schutz gestellt werden sollen (§ 10 des Regierungs-Entwurfes), dies aber zugleich erhebliche Eingriffe nicht nur für die betroffenen Eigentümer, sondern augenfällig auch für die Allgemeinheit darstellen kann, ist es notwendig, zusätzlich auch Verordnungen für Denkmalschutzbereiche der Überprüfung durch anerkannte Verbände zugänglich zu machen. So sieht auch das Bundesnaturschutzgesetz vor, dass die Befreiung von Ge- und Verboten für Schutzgebiete durch Verbände der gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden können. Mit Blick auf die demokratischen Prinzipien sollte auch die Unterschutzstellung von Denkmalen mit besonderer Bedeutung für anerkannte Verbände justizabel werden.

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX



4.

Zusammenfassend hält die DGUF fest, dass das ambitionierte Ziel der Landesregierung, in Ansehung der weiter bestehenden Personalknappheit und dürftigen Finanzausstattung der Denkmalschutzbehörden dennoch eine Optimierung des Denkmalschutzes unter Berücksichtigung der europäischen Verpflichtungen und in Anerkennung des hohen Wertes des kulturellen Erbes für die regionalen Identitätsstiftung und für künftige Generationen großen Respekt verdient und nicht ohne eine Stärkung des Ehrenamtes erreicht werden kann. Mit der Einführung des Verbandsklagerechts könnte dieses Ziel wirksamer und nachhaltiger erreicht werden.

Zugleich würde Schleswig-Holstein eine Vorbildfunktion unter den bundesdeutschen Denkmalschutzgesetzen einnehmen. Denn offensichtlich gehen die laufenden europäischen und europarechtlichen Bestrebungen dahin, die Kontrollrechte der Allgemeinheit zu stärken und die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die Umwelt und die sie umgebenden Kulturlandschaften sowie ihre prägenden Denkmale zu erweitern. Wir appellieren daher an die Landesregierung und die Landtagsabgeordneten in Schleswig-Holstein, die Einführung des Verbandsklagerechts wieder in das Denkmalschutzgesetz aufzunehmen.

Für Rückfragen steht Ihnen die DGUF gerne zur Verfügung.

Hochachtungsvoll



Priv. Doz. Dr. Frank Siegmund
Stellvertretender Vorsitzender



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

Amtsgericht Bonn, Register-Nr. 20 VR 3445
Europäische Kommission, Register-Nr. 822 779 714 27-06
Konto Nr. 1430 73734, Nassauische Sparkasse, BLZ 510 500 15
IBAN: DE26 5105 0015 0143 0737 34, SWIFT-BIC: NASSDE55XXX

