



Bericht

der Landesregierung - Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Bericht über die Evaluation des Denkmalschutzgesetzes

Drucksache 19/1450

A. Vorbemerkung

Der Landtag hat mit der Drucksache 19/1450 die Landesregierung gebeten, eine externe Evaluation des Denkmalschutzgesetzes und dessen Anwendung in die Wege zu leiten und dem Landtag gegebenenfalls Vorschläge zur Novellierung zu unterbreiten. Über das Ergebnis der Evaluation sollte der Landtag zum 4. Quartal 2020 schriftlich informiert werden. Diese Frist musste pandemiebedingt bis zum Ende des 2. Quartals 2021 verlängert werden.

Die 260 Seiten umfassende Evaluation, erstellt von *synergion*, Köln, in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. jur. Janbernd Oebbecke, Münster, liegt seit dem 9. April 2021 vor.

Zusammenfassend können aus dem Evaluierungsbericht folgende Ergebnisse berichtet werden:

- Das Gesetz zum Schutz der Denkmale des Landes Schleswig-Holstein vom 30.12.2014 ist ein sehr gutes Gesetz mit teilweise bundesweitem Modellcharakter; die Grundentscheidungen der letzten Novellierung haben sich bewährt.
- Defizite bestehen vor allem beim Vollzug des Gesetzes.
- Verantwortlich hierfür ist u.a. ein festgestellter Personalmangel insbesondere bei den oberen Denkmalschutzbehörden.
- Festgestellte Defizite des Gesetzes können auf untergesetzlicher Ebene geregelt werden.
- Eine Änderung des Gesetzes wird nicht empfohlen.

B. Zielstellung

Das Denkmalschutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein wurde am 30.12.2014 mit Wirkung zum 30.01.2015 neu gefasst. Dabei wurden teilweise auch wesentliche Grundstrukturen des Denkmalschutzgesetzes umgestaltet. So wurde etwa eine Umkehr vom Prinzip der konstitutionellen Denkmaleintragung durch Verwaltungsakt hin zu einer rein deklaratorischen Eintragung in die Denkmalliste vollzogen. Die Unterscheidung zwischen einfachem und besonderem Kulturdenkmal wurde zudem aufgegeben.

Eingedenk dieser Neugestaltung war es Ziel der Evaluation, zu ermitteln, in welchen Teilen sich das aktuelle Denkmalschutzgesetz in der Praxis bewährt und die mit dem

Gesetz verfolgten Zwecke (Schutz, Erhaltung und Pflege der kulturellen Lebensgrundlagen) damit rechtssicher, effizient und verhältnismäßig erfüllt werden. Spiegelbildlich dazu sollte die Evaluation aufzeigen, in welchen Teilen es hinsichtlich einer rechtssicheren, effizienten und verhältnismäßigen Zweckerreichung Probleme oder Möglichkeiten gibt, die durch Änderungen oder Präzisierungen des Denkmalschutzgesetzes, durch Änderungen von Verwaltungsabläufen oder andere Maßnahmen behoben bzw. erschlossen? werden könnten.

Dabei sollte sich die Evaluation nicht nur isoliert auf die 2015 eingetretenen Änderungen beschränken, sondern offen sein für das gesamte Denkmalschutzgesetz und ggfs. auch die auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen.

Dementsprechend sollte die Evaluation dem Ziel dienen, Verbesserungsmöglichkeiten bzgl. des Denkmalschutzes in Schleswig-Holstein insgesamt zu eruieren. Die Evaluation sollte sich schwerpunktmäßig auf diejenigen Fragestellungen konzentrieren, denen aus denkmalfachlicher und -rechtlicher Sicht besonders nachzugehen war. Dies sind insbesondere Sachverhalte, die

- Grundsätze betreffen, die mit der Gesetzesänderung 2015 geändert wurden,
- Einfluss auf die Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren haben,
- den Interessenausgleich zwischen verschiedenen Akteuren im Denkmalbereich betreffen,
- bisher im Gesetz nicht (oder ggf. nicht hinreichend) berücksichtigt worden sind oder
- Auslegungsschwierigkeiten betreffen.

Der schleswig-holsteinische Landtag hat vorgegeben, dass die Evaluation extern zu beauftragen ist. Entsprechend waren die vorgenannten Kriterien in einer öffentlichen Ausschreibung über die Vergabe der Evaluation dem/r möglichen Auftragnehmer/in vorzugeben. Im Rahmen der Ausschreibung wurde vorgegeben, dass die Evaluation den Standards der DeGEval - Gesellschaft für Evaluation - entspricht. Die Evaluation hatte danach die Kriterien der Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness sowie der Genauigkeit zu gewährleisten. Durch einen zum Zwecke der Evaluierung gegründeten begleitenden Projektbeirat sollten der Auftragnehmerin bereits konkrete Fragestellungen

gen mitgegeben werden. Gleichwohl konnte die Auftragnehmerin nach diesen Kriterien selbst ermittelte weitere relevante Fragestellungen mit in ihre Untersuchungen einbeziehen.

In jedem Fall sollte der abschließend zu erstellende Evaluationsbericht konkrete Handlungsempfehlungen hinsichtlich möglicher Gesetzesänderungen und/oder Änderungen in der Verwaltungspraxis beinhalten. Der Evaluationsbericht sollte zudem zum Zwecke der größtmöglichen Transparenz veröffentlicht werden.

C. Umsetzung

Für die inhaltliche Begleitung der Evaluation und die Zusammenstellung der zu untersuchenden Fragestellungen wurde ein externer Projektbeirat gebildet.

Zur Mitarbeit in diesem Gremium wurden Vertreterinnen und Vertreter der oberen Denkmalschutzbehörden, des Verbands Schleswig-Holsteinischer Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. - Haus & Grund Schleswig-Holstein -, der Architekten- und Ingenieurskammer Schleswig-Holstein, der Handwerkskammer Schleswig-Holstein, des Bundesverbands Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Landesverband Nord, des Verbands norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V., des Bauernverbandes, der Archäologischen Gesellschaft, der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände, des Denkmalrats, der Ombudsmann für den Denkmalschutz sowie fachliche Vertreterinnen und Vertreter einzelner unterer Denkmalschutzbehörden eingeladen.

Ziel war es, ein breites Spektrum an mit Fragen des Denkmalschutzes betroffenen Akteuren abzubilden und gleichermaßen ein aufgrund seiner übersichtlichen Größe noch arbeitsfähiges Gremium zu erhalten.

Der Projektbeirat trat am 26.06.2019 zu seiner ersten Sitzung zusammen, um die Leistungsbeschreibung für die Ausschreibung der Evaluierung sowie den Fragenkatalog festzulegen.

Den Auftrag für die Durchführung der Evaluation erhielt nach entsprechender Ausschreibung das Unternehmen *synergion*, Köln, mit der Projektleitung durch Herrn Jörg Beste sowie Frau Prof. Heike Engel, in Zusammenarbeit mit Herrn Univ.-Prof. Dr. jur. Janbernd Oebbecke, Münster, als juristischem Berater.

In der zweiten Sitzung des Projektbeirates wurden gemeinsam mit dem beauftragten Unternehmen 27 Fragen festgelegt, denen im Rahmen der Evaluation nachgegangen werden sollte.

Diese betreffen folgende Themenbereiche:

1. Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern
2. Ablösung konstitutive Denkmaleintragung durch deklaratorische Denkmalliste
3. Vertragsdenkmalschutz
4. Stand der Inventarisierung / mögliche Beschleunigung
5. Rechtssichere Information über den Denkmalstatus
6. Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht
7. Erhaltung von Denkmälern im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen
8. Einheitliche Verwaltungspraxis / Anwendung des Denkmalschutzgesetzes
9. Abgrenzung der Zuständigkeiten der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden
10. Zustimmungsvorbehalte der oberen Denkmalschutzbehörden
11. Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden
12. Zuständigkeitsverteilung bei Kulturdenkmälern in kirchlichem Besitz
13. Gebührenfreiheit
14. Denkmalbeiräte
15. Denkmalrat - Ombudsmann
16. Gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer
17. Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz
18. Staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge und Denkmalschutz öffentlicher Gebäude
19. Suche nach Kulturdenkmälern mit Metalldetektoren
20. Definition des Kulturdenkmals
21. Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale
22. Denkmalrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen

23. Bedingungen und Auflagen bei Genehmigungen
24. Rechtssichere Ermittlung des Eigentümers
25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden:
26. Erfassung des Nachkriegsbestands
27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften

Darüber hinaus beschäftigte sich die Evaluierung mit den Themen der öffentlichen Mittel für Kultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein, der gesellschaftlichen und baukulturellen Einbindung von Denkmalschutz und Denkmalpflege und der Ressortzuordnung des Denkmalschutzes sowie der interministeriellen Zusammenarbeit.

Nach der Festlegung der zu untersuchenden Themen durch den Projektbeirat folgte die Phase der Datenerhebung, in der unterschiedliche Stakeholder einbezogen wurden.

In der dritten Sitzung des Projektbeirates am 29.03.2021 wurden die Ergebnisse der Untersuchung sowie sich daraus ergebende Handlungsempfehlungen besprochen.

Daraufhin fertigte das beauftragte Unternehmen seinen abschließenden Bericht, der dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur am 09.04.2021 vorgelegt und hiermit beiliegend an den Landtag übermittelt wird.

D. Ergebnisse

Wesentliches Ergebnis der Evaluation ist, dass es sich beim schleswig-holsteinischen Denkmalschutzgesetz in seiner aktuellen Fassung um ein sehr gutes Gesetz handelt, welches in manchen Bereichen sogar bundesweiten Modellcharakter besitzt.

Eine Änderung des Gesetzes wird derzeit ausdrücklich nicht empfohlen. Kleinere Defizite des Gesetzes können untergesetzlich geregelt werden. Im Wesentlichen werden Probleme im Vollzugsbereich ausgemacht, die durch eine Änderung des Gesetzes nicht gelöst werden können.

Die wesentlichen Neuerungen der Novelle von 2014 haben sich bewährt. Dazu zählt zum einen die Abschaffung der Unterscheidung von einfachen und besonderen Kulturdenkmalen sowie die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung durch eine

deklaratorische Denkmalliste, wie sie in den meisten anderen Ländern der Bundesrepublik zuvor bereits eingeführt worden war.

Es wird außerdem festgestellt, dass das aktuelle Denkmalschutzgesetz geeignet ist, das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz interessengerecht im Einzelfall zu lösen. Es bietet damit neben dem Schutz der Denkmale die Gewähr für eine klimagerechte Zukunftspolitik des Landes.

Die öffentliche Hand als Denkmaleigentümerin hat aufgrund der Staatszielbestimmung des Art. 13 Abs. 3 der Landesverfassung eine im Vergleich zu Privaten gesteigerte Pflicht zur Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange, ohne dass damit das Ergebnis der im Einzelfall möglichen und gebotenen Interessenabwägung präjudiziert wird. § 1 Abs. 3 Denkmalschutzgesetz (DSchG) erinnert insoweit lediglich an das Kulturförderungsgebot der Landesverfassung.

Die Regelungen des Gesetzes erlauben es, öffentliche Interessen, wie die Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (z.B. im Bildungsbereich), angemessen zu berücksichtigen.

Festgestellt wird eine unzureichende personelle Ausstattung insbesondere der oberen Denkmalbehörden. Diese verursacht ein erhebliches Vollzugsproblem. Es besteht eine Unsicherheit insbesondere der Eigentümerinnen und Eigentümer der ehemals einfachen Kulturdenkmale hinsichtlich des aktuellen Status ihrer Gebäude. Hierauf hat der Haushaltsgesetzgeber auf Vorschlag der Landesregierung im laufenden Haushaltsjahr reagiert. Die bisherigen befristeten drei Projektstellen für die Inventarisierung und Neubewertung der ehemaligen einfachen Kulturdenkmale im Landesamt für Denkmalpflege wurden in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt. Weitere organisatorische Maßnahmen seitens des zuständigen Landesamtes werden folgen, um die abschließende Qualifizierung der vormaligen einfachen Kulturdenkmale zügig, aber dennoch rechtssicher, abzuschließen.

Dieses Vollzugsdefizit führt ebenso wie eine seit Jahrzehnten nicht mehr durchgeführte systematische Untersuchung des landesweiten Gebäudebestandes dazu, dass es immer wieder anlassbezogen bei bereits begonnenen Planungsverfahren zur Erkennung von Denkmalen kommt und konflikträchtige Abwägungen im Einzelfall unternommen werden müssen. Eine systematische Erfassung des Bestandes könnte diesen Konflikten vorbeugen. Dadurch könnte einer beklagten, fehlenden Rechtssicherheit über den Denkmalstatus entsprochen werden.

Es wird neben der unzureichenden personellen Ausstattung zudem eine Unterfinanzierung von Denkmalschutz und Denkmalpflege auch im bundesweiten Vergleich konstatiert. Schleswig-Holstein liegt nach der letzten Statistik des Statistischen Bundesamtes auf dem letzten Platz aller Flächenländer in der Bundesrepublik. Das Land hat bereits erste Gegenmaßnahmen unternommen. So wurde seit dem Landeshaushalt des Jahres 2020 auf Vorschlag der Landesregierung der Förderetat des Landesamtes für Denkmalpflege verdoppelt, um zusätzliche Fördermittel des Bundes für die Sanierung denkmalgeschützter Gebäudesubstanz in Schleswig-Holstein zu erhalten.

Gesetzestechisch ist die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen unteren und oberen Denkmalschutzbehörden verbesserungswürdig, die zudem nicht zentral an einer Stelle des Gesetzes erfolgt. Dies kann untergesetzlich erfolgen.

Die Größe und Aufgabenzuweisung des Denkmalrates wurde positiv bewertet.

Die gesetzliche Regelung im Hinblick auf die Rechtsstellung von Eigentümerinnen und Eigentümern von Kulturdenkmalen wird als verhältnismäßig bewertet.

Die Ombudsperson wird als wertvolles und sehr erfolgreiches Instrument bei der Kommunikation, der Vermittlung und dem Ausgleich unterschiedlicher Interessen hervorgehoben. An ihm soll - als nicht im Gesetz geregelten Instrument - festgehalten werden.

Im Bereich der Bodendenkmalpflege wird hinsichtlich der Suche mit Metalldetektoren eine gute Regelung und verwaltungsmäßige Praxis konstatiert. Auch hier wird ein Vollzugsdefizit konstatiert, dass sich in einem Rückstau der Durchführung der erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen für die Erteilung von Suchgenehmigungen zeigt.

Die Verordnung über die Zuständigkeit bei Denkmälern im Umgebungsbereich von kirchlichen Denkmälern fußt noch auf der alten Gesetzeslage und muss angepasst werden. Hierbei soll geprüft werden, ob eine Einbeziehung der kirchlichen Denkmalpflege möglich und praktikabel ist.

Es wird vorgeschlagen, eine bündelnde Struktur im Wege der Vernetzung sowohl von Ämtern und Behörden als auch von und mit gesellschaftlichen Initiativen aus den Bereichen Denkmalpflege und Baukultur anzustreben. Hierdurch könnte ehrenamtliches Engagement verstärkt in den gesetzlichen Auftrag der Verbreitung des Wissens über die Denkmale (§ 1 Abs. 2 DSchG) einbezogen werden.

E. Bewertung der Landesregierung

Erfreulich ist, dass das Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein in der Evaluation positiv bewertet wird und keine Änderungen auf gesetzlicher Ebene notwendig sind. Diese Einschätzung wird seitens der Landesregierung geteilt.

Die Evaluation hat verdeutlicht, dass es sich um ein modernes und zukunftsfähiges Gesetz handelt, mit dem den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft erfolgreich begegnet werden kann. Es ermöglicht einen gerechten Ausgleich unterschiedlicher Interessen. Es gestattet damit, unterschiedlichen staatlichen Zielen im Wege der gebotenen Einzelfallbetrachtung und im Rahmen der gebotenen Beachtung der Staatszielbestimmung der Landesverfassung für die Förderung der Kultur (Art. 13 Abs. 3), und damit des kulturellen Erbes, Rechnung zu tragen.

Der Vorschlag einer Verordnung für die Etablierung eines Zuständigkeitsvorbehalts bei Entscheidungen der Träger der unteren Denkmalbehörden über Kulturdenkmale, die sich in ihrem Eigentum befinden, wird nicht umgesetzt. Die Denkmalbehörden pflegen eine gute Zusammenarbeit. Dies hat die Evaluation bestätigt. Für eine solche Regelung gibt es keinen Bedarf. Etwaige Einzelfälle können im Wege der Fachaufsicht einer zufriedenstellenden Lösung zugeführt werden.

Soweit die Evaluation Verbesserungen und Klarstellungen anregt, sollen Änderungen auf untergesetzlicher Ebene ansonsten, wie nachfolgend beschrieben, durchgeführt werden.

F. Weiteres Vorgehen

Um die Handhabung des Gesetzes im Sinne der Evaluationsergebnisse zu verbessern wird gemeinsam mit den oberen Denkmalschutzbehörden ein Erlass erarbeitet, in dem insbesondere die Zuständigkeitsverteilung zwischen den unteren und oberen Denkmalbehörden ordnend dargestellt wird.

Diverse auslaufende Verordnungen (Denkmalratsverordnung, Denkmallistenverordnung etc.), die im Hinblick auf die Evaluation noch nicht verändert wurden, sollen nunmehr verlängert werden.

Die bislang im Hinblick auf die Evaluation ausgesetzte Neuberufung des Denkmalrates wird vorgenommen.

Es wird eine Verordnung zur Einführung eines Zustimmungsvorbehalts für die obere Denkmalschutzbehörde für Fälle des Vertragsdenkmalschutzes nach § 13 Abs. 5 DSchG verabschiedet.

Seitens der obersten Denkmalbehörde (MBWK) wird auf Arbeitsebene Kontakt mit den Kirchen aufgenommen werden, um zu eruieren, ob die Verordnung vom 18.06.1998 über die zuständige Behörde nach dem Denkmalschutzgesetz, die die behördliche Zuständigkeit im Umgebungsbereich von kirchlichen Denkmalen regelt, im Sinne des Evaluierungsergebnisses angepasst werden soll.

Darüber hinaus wird die Frage der Vernetzung zwischen den Denkmalschutzbehörden, die Kommunikation und die Vermittlung im Bereich Denkmalpflege Gegenstand weiterer gemeinsamer Überlegungen mit den zuständigen Stellen sein.

Über die Umsetzung weiterer Maßnahmen muss im Rahmen der personellen Kapazitäten im Einzelfall entschieden werden.

Zusammengefasst ist absehbar, dass die Erkenntnisse aus der Evaluation und die darauf aufbauenden Maßnahmen dazu beitragen können, den Denkmalschutz und die Pflege dieses kulturellen Erbes in Schleswig-Holstein zu stärken, wenn es gelingt, die Personalsituation in den entsprechenden Dienststellen als wesentliche dafür benannte Voraussetzung nachhaltig zu verbessern.

Gutachterliche Untersuchung Evaluation des Denkmalschutzgesetzes Schleswig-Holstein

Siebengebirgsallee 11
50939 Köln
T 0221 471 40 94
F 0221 620 13 53
beste@synergon-koeln.de
www.synergon-koeln.de



Abschlussbericht

Evaluation des Schleswig-Holsteinischen Denkmalschutzgesetzes

Auftraggeber:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
Jensendamm 5, 24103 Kiel

Ansprechpartner Auftraggeber:

Referat Kulturelles Erbe – III 42
Michael Fornahl, Dr. Philip Seifert

Auftragnehmer:

synergon - Stadtentwicklung • Sozialraum • Baukultur
Siebengebirgsallee 11, 50939 Köln
mit
Prof. Dr. Janbernd Oebbecke
Huberstr. 13a, 48151 Münster

Projektleitung/Autorenschaft:

Jörg Beste
Prof. Dr. Heike Engel
Prof. Dr. Janbernd Oebbecke

Titelfoto: Jörg Beste

Köln und Münster 09.04.2021

Gliederung

	Seite
1	Wichtige Ergebnisse und Empfehlungen im Überblick 5
2	Ausgangslage 7
3	Aufgabenstellung 9
4	Methodisches Vorgehen 12
4.1	Beteiligte Akteure 12
4.2	Methodische Umsetzung 14
4.3	Fragestellungen, methodische Umsetzung und Akteure im Überblick 18
4.4	Grafik Projektverlauf 21
5	Ergebnisse 22
5.1	Beauftragte Fragestellungen 23
1.	Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern 23
2.	Ablösung konstitutive Denkmaleintragung durch deklaratorische Denkmalliste 28
3.	Vertragsdenkmalschutz 33
4.	Stand der Inventarisierung / mögliche Beschleunigung 39
5.	Rechtssichere Information über den Denkmalstatus 48
6.	Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht 52
7.	Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen 56
8.	Einheitliche Verwaltungspraxis / Anwendung des DSchG 61
9.	Abgrenzung der Zuständigkeiten der Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden 64
10.	Zustimmungsvorbehalte der Oberen Denkmalschutzbehörden 71
11.	Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden 74
12.	Zuständigkeitsverteilung bei Kulturdenkmälern in kirchlichem Besitz 75
13.	Gebührenfreiheit 78
14.	Denkmalbeiräte 79
15.	Denkmalrat 82
16.	Gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer 86
17.	Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz 92
18.	Staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge und Denkmalschutz öffentlicher Gebäude 96
19.	Suche nach Kulturdenkmälern mit Metalldetektoren 100

20.	Definition des Kulturdenkmals	104
21.	Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale.....	108
22.	Denkmalrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen	112
23.	Bedingungen und Auflagen bei Genehmigungen.....	116
24.	Rechtssichere Ermittlung des Eigentümers.....	120
25.	Ausstattung der Denkmalschutzbehörden.....	124
26.	Erfassung des Nachkriegsbestands	134
27.	Denkmalwerte historische Kulturlandschaften.....	141
5.2	Weitere Ergebnisse.....	147
	Öffentliche Mittel für Kultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein	147
	Gesellschaftliche und baukulturelle Einbindung von Denkmalschutz und Denkmalpflege.....	151
	Kulturlandschaftsschutz, Archäologie, Denkmalpflege, Baukultur und Tourismus.....	153
	Ressortierung und Zusammenarbeit.....	155
6	Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen.....	156
7	Verzeichnisse	164
7.1	Abkürzungsverzeichnis	164
7.2	Literaturverzeichnis.....	165
7.3	Thematisches Linkverzeichnis	166
7.4	Abbildungsverzeichnis	168
8	Stellungnahmen: Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat.....	171
8.1	Stellungnahme Landesdenkmalamt SH/ODB (LDSH).....	171
8.2	Stellungnahme Archäologisches Landesamt SH/ODB (ALSH)	179
8.3	Stellungnahme Hansestadt Lübeck, Bereich/Abteilungen Archäologie und Denkmalpflege/ODB (HLA/D)	210
8.4	Stellungnahme Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland/Landeskirchenamt /ODB (NK/LKA)	216
8.5	Gemeinsame Stellungnahme von fünf Mitgliedern aus dem Denkmalrat und Ombudsmann (DR5/O).....	227
8.6	Stellungnahme Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland im Denkmalrat (NK/DR).....	244
8.7	Stellungnahme Handwerkskammer Schleswig-Holstein (HWKSH).....	253
8.8	Stellungnahme Verband der norddeutschen Wohnungsunternehmen (VNW)	259

1 Wichtige Ergebnisse und Empfehlungen im Überblick

Im Folgenden werden vorab einige wichtige Ergebnisse zusammengefasst. Hierzu wird jeweils auf die Berichtskapitel (und Evaluationsfragestellungen) verwiesen, in denen die ermittelten Grundlagen und ihre Bewertungen nachvollzogen werden können.

Im Kapitel 6 des Berichts (S. 156 ff) werden diese Sachverhalte im Zusammenhang der weiteren Bewertungen und des festgestellten Handlungsbedarfs ausführlicher mit Handlungsempfehlungen dargestellt.

Kernaussagen zum DSchG SH

Die Grundentscheidungen des DSchG SH 2015 haben sich bewährt. Auf's Ganze gesehen handelt es sich um ein sehr gutes Gesetz. Einige Regelungen (Öffentlichkeitsauftrag, Denkmalzonen, rechtliche Integration des Welterbes) haben bundesweit Modellcharakter.

Ein Ausgleich verschiedener Interessen sowie Reaktionen auf bekannte Herausforderungen des Denkmalschutzes können mit der aktuellen Gesetzesfassung hinreichend gewährleistet werden.

Einzelne Regelungen haben sich allerdings nicht bewährt. In diesen Fällen kann aber Abhilfe – außer durch eine Gesetzesänderung – auch durch untergesetzliche Maßnahmen wie den Erlass von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften geschaffen werden. Für diese Möglichkeit spricht, dass Schleswig-Holstein in jüngster Zeit eine recht bewegte Geschichte der Denkmalschutzgesetzgebung hinter sich hat und Gesetzesänderungen mit erheblichen Belastungen der Stellen verbunden sind, die das Gesetz vollziehen. Insofern wird eine Änderung des Gesetzes gegenwärtig eindeutig nicht empfohlen.

Regelungsbedarf

- Die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen den Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden ist in einigen Bereichen unübersichtlich oder unzweckmäßig. Die beste Lösung bestünde darin, sie durch eine Verordnung nach § 3 Abs. 6 DSchG bei den Unteren Denkmalschutzbehörden zu bündeln (s. 5.1: Fragen 7, 9, 12). Soweit erforderlich, können Zustimmungsvorbehalte nach § 13 Abs. 5 DSchG vorgesehen werden.
- Um die Akzeptanz von Genehmigungsentscheidungen über Kulturdenkmale im Eigentum des Trägers der UDB zu verbessern und der Gefahr von Interessenkonflikten vorzubeugen, sollte in diesen Fällen nach § 13 Abs. 5 DSchG die Zustimmung der Oberen Denkmalschutzbehörde sichergestellt werden. Akzeptanz-fördernd kann in diesen Fällen die Anhörung des Denkmalrats wirken, die – etwa in Lübeck – auch auf Anregung des örtlichen Denkmalbeirats erfolgen kann. Die Einbeziehung des Denkmalrates in komplexe Entscheidungen hat sich in Schleswig-Holstein bewährt. (s. 5.1: Fragen 9, 15).

Vollzugsbedarf

Weiterhin wurden erschwerende Rahmenbedingungen für Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein identifiziert.

- Im Interesse der betroffenen Eigentümer, aber auch zur Entlastung der Denkmalschutzbehörden muss die Inventarisierung der früheren einfachen Kulturdenkmale zügig zu Ende geführt werden. (s. 5.1: Frage 4)

- Vor allem – aber nicht nur – für die Zeit nach dem 2. Weltkrieg fehlt es an einer systematischen Erfassung der Kulturdenkmale in SH. Dieses Defizit sollte im Interesse der Erhaltung der Denkmalsubstanz und der Planungssicherheit für private Eigentümer und Kommunen zügig abgebaut werden. (s. 5.1: Fragen 4, 26)
- Die personelle Ausstattung der beiden Landesämter/Oberen Denkmalschutzbehörden ist unzureichend. Denkmalschutz und Denkmalpflege sind auch im bundesweiten Vergleich unterfinanziert. (s. 5.1: Frage 25, 5.2: S. 147)
- Das DSchG bietet alle rechtlichen Möglichkeiten für einen modernen Schutz historischer Kulturlandschaften. Die dafür benötigten Ressourcen sollten zum Erhalt und der adäquaten Weiterentwicklung qualitätvoller Substanz und vor allem auch im Interesse der Förderung des Fremdenverkehrs in SH bereitgestellt werden. (s. 5.1: Frage 27; 5.2: S. 153)
- Die zivilgesellschaftliche Einbindung der amtlichen Bemühungen um Denkmalschutz und Denkmalpflege ist vergleichsweise schwach (Ausnahme: Lübeck). Es fehlen bündelnde und vernetzende Strukturen des Landes im Themenfeld von Denkmalschutz und Baukultur. (s. 5.2: S. 151)

2 Ausgangslage

Das aktuelle Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein (DSchG SH) geht zurück auf das älteste westdeutsche Landesdenkmalschutzgesetz als „Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale“ vom 07.07.1958. In über sechzig Jahren Geltungsdauer wurde das Gesetz mehrfach geändert, zuletzt 2011/2012 und in der aktuellen Fassung am 30.12.2014 mit Wirkung zum 30.01.2015.

Bei dieser letzten Änderung wurden wesentliche Grundstrukturen des Denkmalschutzes in Schleswig-Holstein umgestaltet. So wurden das vorherige Prinzip der konstitutiven Denkmaleintragung durch Verwaltungsakt zugunsten einer rein deklaratorischen Eintragung in die Denkmalliste verlassen, die Unterscheidung zwischen einfachem und besonderem Kulturdenkmal aufgegeben und die verpflichtende Abwägung öffentlicher und privater Belange in Genehmigungsverfahren aufgenommen.

Vor dieser Gesetzesänderung wurde 2013 in Schleswig-Holstein ein intensiver Diskussionsprozess zu den geplanten grundlegenden Anpassungen im Denkmalrecht durchgeführt. Bei vier Regionalkonferenzen wurde auf der Grundlage eines Eckpunktepapiers mit der interessierten Öffentlichkeit ein Diskurs über Inhalt und Bedeutung des Denkmalschutzes in Schleswig-Holstein geführt. Hierbei formuliertes Ziel der geplanten Gesetzesreform war, das Verfahren der Unterschutzstellung einfacher zu gestalten, den Arbeitsaufwand der Denkmalschutzbehörden effektiver zu gestalten sowie Rechts- und Planungssicherheit im Kulturdenkmalbestand für Bürgerinnen und Bürger, Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Behörden und Planer zu verbessern. Die Denkmalschutzbehörden sollten in die Lage versetzt werden, mit den vorhandenen Mitteln das kulturelle Erbe zu bewahren und einen Interessenausgleich aller Beteiligten herbeizuführen. An den genannten Zielen der Gesetzesänderung können die Ergebnisse der vorliegenden Überprüfung von Wirkungen der aktuellen Gesetzesfassung orientiert werden.

Neben den Wirkungen der vor sechs Jahren vollzogenen Änderungen im schleswig-holsteinischen Denkmalrecht sind auch weitere Umstände der aktuellen Ausgangslage interessant zu betrachten.

Eine wichtige Rahmenbedingung der aktuellen Beschäftigung mit den Grundlagen und der Praxis des Denkmalschutzes ist der zurzeit denkmalpflegerisch zu erfassende Baubestand. Ein Kulturdenkmal soll „in der Regel nicht jünger als dreißig Jahre“ sein¹. Daraus folgt, dass Bauphasen und Bauten, die älter als dreißig Jahre sind, in den Blick der Denkmalpflege genommen werden sollen. Aktuell steht somit die denkmalpflegerische Auseinandersetzung mit dem Nachkriegsbaubestand bis zum Beginn der 1990er Jahre an. Hierbei befasst sich die Denkmalpflege

¹ Durchführungsvorschriften zum DSchG 2002, zitiert nach Heiko K. L. Schulze, Ist die Klassifizierung von Denkmalen ein Ausweg? Ein Erfahrungsbericht aus Schleswig-Holstein, in: Zwischen Welterbe und Denkmalalltag – erhalten, erschließen, engagieren. Dokumentation des 82. Tags für Denkmalpflege und der gemeinsamen Jahrestagung der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (VdL) und des Verbands der Landesarchäologen (VLA) in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1.-4. Juni 2014, hrsg. vom Landesdenkmalamt Berlin, Berlin 2015, S. 208-213, (S. 212 Fußnote 4). in: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/denkmal/veranstaltungen/jahrestagung/download/welterbe_und_denkmalalltag_jahrestagung2014.pdf

nun mit einem in seiner Struktur grundlegend anders gelagerten Bestand als bei der Befassung mit älteren Bauphasen. Bei der Beschäftigung und Erfassung mit den bisher schwerpunktmäßig betrachteten Bauepochen musste es vordringlich um den Erhalt von Zeugnissen der baulichen Geschichte gehen, die die großen Kriegszerstörungen und den teilweise rigorosen Wiederaufbau überstanden hatten. Somit war insgesamt (und vor allem in städtischer Umgebung) ein noch vorhandener Restbestand zu sichten und zu schützen, der – nicht aufgrund denkmalpflegerischer Kriterien ausgewählt – mehr oder weniger zufällig übriggeblieben war.

Nun muss vielerorts mit den Bauten der quantitativ stärksten Phase des Wiederaufbaus ein noch annähernd vollständig erhaltener, aber in Teilen bereits gefährdeter Baubestand im Fokus der Beurteilung stehen, der alleine schon durch seine Quantität eine sehr große Herausforderung für die hierbei beteiligten Organe von Denkmalschutz und Denkmalpflege darstellt. Die qualitative Auswahl erhaltenswerter Bauten dieser Zeitschicht und ihre Begründung stellen eine große Aufgabe dar. Diese besteht aktuell darin, aus einer Fülle vorhandener Bauten mit nachvollziehbaren Kriterien und transparenten Verfahren den zu erhaltenden Teil auszuwählen und für mitunter nicht leicht zu vermittelnde Kulturdenkmale eine gesellschaftliche Akzeptanz zu bewirken.

In der Landtagsvorlage zum letzten Gesetzesentwurf vom 17.06.2014 wird das Ziel formuliert, durch „die Umstellung von Denkmalbegriff und System des Denkmalschutzes [...] die Denkmalschutzbehörden in die Lage [zu versetzen], den Rückstau und die Defizite in der Erfassung der Denkmale im Land aufzuarbeiten“. Hierbei mussten nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung zunächst ca. 16.000 ehemalige „einfache Kulturdenkmale“ im zweijährigen Projekt "Revision und Schnellerfassung der Kulturdenkmale" überprüft werden. Mit dem auf drei Jahre angelegten Anschlussprojekt "Denkmalliste Schleswig-Holstein" sollte dann die Bewertung abgeschlossen und alle Denkmaleigentümer benachrichtigt werden. Mit diesem inhaltlichen und personellen Kraftakt sollte eine Liste der bisher erfassten Kulturdenkmale verfügbar sein, die als verlässliche Grundlage für den Vollzug dienen kann.

In Bezug auf eine anstehende systematische Erfassung der potentiellen Kulturdenkmale der Nachkriegsbauphase ist allerdings in einigen Bereichen des Landes ebenfalls mit einem deutlichen Aufwand zu rechnen. Planung eines effektiven und effizienten Vorgehens und der erforderlichen Kapazitäten sowie Abstimmungen zwischen den beteiligten Institutionen der Denkmalpflege und der Zivilgesellschaft erscheinen deshalb sinnvoll. Im Rahmen der Evaluation wurden dazu Erfahrungen und Haltungen sowie Einschätzungen der Akteure sowie weiterer Stakeholder erfragt und Ansätze zu einem möglichen Vorgehen diskutiert.

Insgesamt standen Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein nach der grundlegend geänderten Gesetzeslage vor zum Teil neuen Herausforderungen und zum Teil quantitativ großen Aufgaben, für die eine eingehende Betrachtung von Grundlagen und Praxis (grundsätzliche Regelungen im Gesetz, Ressourcen und Effektivität von Denkmalschutz und Verfahrenspraxis, Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben, Zusammenarbeit der Denkmalschutzbehörden, Ausgleich von Interessen, Zivilgesellschaft und ehrenamtliche Denkmalpflege, etc.) zum jetzigen Zeitpunkt sinnvoll erschien.

3 Aufgabenstellung

Mit der Evaluation des Schleswig-Holsteinischen Denkmalschutzgesetzes sollten laut Leistungsbeschreibung „unter Einbeziehung der auf dessen Grundlage erlassenen Verordnungen und der Verwaltungspraxis“ eine Bestandsaufnahme der aktuellen Situation, ihre Bewertung und entsprechende Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, um Verbesserungsmöglichkeiten von Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein zu identifizieren.

Inhaltliche Schwerpunkte und Themenbereiche

Als inhaltliche Schwerpunkte der Untersuchung wurden folgende denkmalfachlichen und denkmalrechtlichen Themenbereiche genannt:

- I Mit der Gesetzesänderung 2015 geänderte Grundsätze
- II Effektivität von Denkmalschutz und Denkmalschutzverfahren
- III Ausgleich verschiedener Interessen von Akteuren im Denkmalschutz
- IV Bisher im Gesetz nicht (hinreichend) berücksichtigte Sachverhalte und aktuelle Herausforderungen
- V Auslegungsschwierigkeiten

Zu bearbeitende Fragestellungen

Zur Bearbeitung dieser Schwerpunkt-Themenbereiche wurden vom Auftraggeber folgende 24 Fragestellungen (*kursiver Text gemäß Leistungsbeschreibung*) formuliert. Ergänzend schlug das Evaluationsteam (Et.) zwei weitere Fragestellungen vor, die mit dem Auftraggeber abgestimmt wurden. In der Beteiligung des Projektbeirats (Pb.) kam eine weitere Thematik hinzu.

I Grundsätze des Gesetzes von 2015

1. *Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?*
2. *Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalbuch nach § 5 Abs.4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?*
3. *Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?*

II Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren

4. *Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?*
5. *Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?*

6. *Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?*
7. *Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?*
8. *Ist eine einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG der unteren Denkmalschutzbehörden und der Bauaufsichtsbehörden auch unter Einbeziehung des aktuell zu überarbeitenden Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 gewährleistet?*
9. *Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?*
10. *Sind die Zustimmungsvorbehalte der oberen Denkmalschutzbehörden entsprechend der nach § 13 Abs. 5 DSchG erlassenen Verordnungen zweckmäßig und ausreichend oder sind ggf. weitere Zustimmungserfordernisse sinnvoll?*
11. *Sind neben den Informationspflichten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 DSchG insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgaben der Fachaufsichtsbehörden weitere gesetzliche oder untergesetzliche Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden zweckmäßig?*
12. *Ist die Zuständigkeitsverteilung auf Grundlage der Verordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 sinnvoll und vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 6 DSchG n.F. ggf. zu aktualisieren?*
13. *Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?*
14. *Welche Rolle spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG?*
15. *Sind die Aufgabenzuweisungen an den Denkmalrat klar und zweckmäßig und seine Größe angemessen?*

III Ausgleich verschiedener Interessen

16. *Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?*
17. *Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?*
18. *Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?*

IV Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes

19. *Ist die Suche nach Kulturdenkmalen insbesondere mit Metalldetektoren in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis zufriedenstellend gelöst?*

V Auslegungsschwierigkeiten

20. *Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?*
21. *Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?*
22. *Sollte § 13 Abs. 2 DSchG, der die denkmalrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beinhaltet, angepasst werden?*
23. *Sollte § 13 Abs. 4 DSchG um weitere Nebenbestimmungen erweitert werden?*
24. *Ist § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG im Hinblick auf die rechtssichere Ermittlung des Eigentümers hinreichend konkret gefasst?*

VI Ergänzende Themen von Evaluationsteam und Projektbeirat

25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden (Et.)
Ist die Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden sowie der Denkmalfachämter/Oberen Denkmalschutzbehörden für Ihre gesetzlichen Aufgaben und die Effektivität der entsprechenden Verfahren in Bezug auf folgende Parameter ausreichend: Stellen- und Personalzahlen, Qualifikationen, technische Ausstattungen?
26. Erfassung des Nachkriegsbestands (Et.)
Daten und Einschätzungen der beteiligten Denkmalpflegeinstitutionen (über Frage 4 hinausgehend) zur Bewertung der quantitativen und qualitativen Herausforderungen bei der Erfassung des Nachkriegsbestands sowie mögliche konzeptionelle Planungen des Vorgehens:
Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen? Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?
27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften (Pb.)
Wie steht es um den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten? Gibt es hierzu einen Bedarf für eigene Regelungen im DSchG über § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG hinaus?

4 Methodisches Vorgehen

Das Evaluationsteam legt bei durchzuführenden Evaluationen die Grundsätze der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval e.V.) zugrunde, wonach eine Evaluation den vier grundlegenden Standards *Nützlichkeit*, *Durchführbarkeit*, *Fairness* und *Genauigkeit* genügen soll.² Über Prof. Dr. Engel ist das Büro synergon Mitglied der DeGEval e.V.

Im Folgenden werden zum methodischen Vorgehen unter 4.1 die beteiligten Akteure und unter 4.2 die methodische Umsetzung beschrieben. Unter 4.3 werden Fragestellungen, methodische Umsetzung und die jeweils einbezogenen Akteure tabellarisch im Überblick vorgestellt. Unter 4.4 wird der Projektverlauf mit seiner methodischen Umsetzung grafisch dargestellt.

4.1 Beteiligte Akteure

Im Rahmen der Evaluation waren zur Bearbeitung der gewünschten inhaltlichen Schwerpunkte und Themenbereiche mit den oben genannten Fragestellungen verschiedene Interessen der vom DSchG betroffenen Institutionen und Akteure zu ermitteln. Diese umfassen vor allem die direkt mit Denkmalschutz und Denkmalpflege befassten Institutionen und Behörden. Ebenfalls betroffen sind die kommunalen Gebietskörperschaften, Denkmaleigentümer/innen sowie baukulturelle Institutionen und Akteure.

Betroffene Behörden und Akteure

An der Umsetzung des DSchG in Schleswig-Holstein sind verwaltungsrechtlich neben dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als Oberster Denkmalschutzbehörde die Landesämter für Archäologie und für Denkmalpflege als Fachbehörde, Fachaufsichtsbehörde und Obere Denkmalschutzbehörde, die Denkmalschutzbehörde der Hansestadt Lübeck als Untere, Obere und Fachbehörde für ihren Bereich sowie die 14 Unteren Denkmalschutzbehörden der weiteren kreisfreien Städte und Kreise sowie die kirchlichen Behörden der Nordkirche und des Erzbistums Hamburg³ zuständig.

Als Oberste Denkmalschutzbehörde ist das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur für Denkmalschutz und Denkmalpflege im Land Schleswig-Holstein verantwortlich. Es kann durch Verordnungen Zuständigkeiten nach dem DSchG auf die einzelnen, ihm nachgeordneten Denkmalschutzbehörden übertragen und ihnen Weisungen erteilen.

Das Landesamt für Denkmalpflege und das Archäologische Landesamt sind dem Ministerium als Oberste Denkmalschutzbehörden nachgeordnet. Das Landesamt für Denkmalpflege⁴ legt die Maßstäbe, die Methodik für die Erfassung und Pflege sowie den Schutzzumfang der Kulturdenkmale auf der Grundlage des DSchG fest. Es ist zuständig für die Prüfung von Kulturdenkmalen anhand der gesetzlich vorgegebenen Kriterien und die Aufnahme von Kulturdenkmalen in die Denkmalliste des Landes. Weiterhin wirkt es an denkmalrechtlichen Genehmigungsverfahren bei Veränderungen von Kulturdenkmalen mit, indem es die Unteren Denkmalschutzbehörden im Vorfeld von Genehmigungen berät. Die mögliche Förderung denkmalpflegerischer Maßnahmen mit Zuschüssen des Landes und die Steuerförderungen gemäß Einkommens-

² Vgl. DeGEval – Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V. (2008): Standards für Evaluation, Mainz.

³ Vgl. https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LD/ld_node.html.

⁴ Vgl. Ebd.

teuergesetz fallen ebenfalls in seinen Zuständigkeitsbereich. Das Landesamt verfügt über Fachpersonal für Inventarisierung, praktische Denkmalpflege, Restaurierung, Dokumentation, technische Denkmale, Gartendenkmalpflege, profane und kirchliche Denkmalpflege sowie städtebauliche Denkmalpflege. Auch das Archäologische Landesamt verfügt über ein breites Spektrum an Fachpersonal für Denkmalschutz/Landesaufnahme, die Denkmalpflegerische Praxis und Planungskontrolle. Mit diesen Kompetenzen wirken sie als Fachbehörden und Fachaufsichtsbehörden über die Unteren Denkmalschutzbehörden. Eine wichtige Funktion, auch in der Zusammenarbeit mit den Kommunen, haben beide Landesämter als "Träger öffentlicher Belange", die bei allen öffentlichen Planungen und Maßnahmen zu beteiligen und zu berücksichtigen sind.

Die Unteren Denkmalschutzbehörden (UDBn) sind als Ansprechpartner auf kommunaler und Kreisebene für die Genehmigung von Maßnahmen nach § 12 Abs. 1 DSchG, für alle nicht ausdrücklich anders zugewiesenen Aufgaben und für ihnen nach § 3 Abs. 6 übertragene Aufgaben zuständig. Sie haben nach § 17 Abs. 1 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. In den Fällen des § 12 Abs. 1 holen sie ggf. die Zustimmung des Landesamtes als Obere Denkmalschutzbehörde (ODB) ein. Sie sind nach §§ 3 Abs. 4 Satz 1 und 13 Abs. 3 zu informieren. Sie stellen das Benehmen nach § 10 Abs. 1 bei der Ausweisung von Schutzzonen her.

Einen denkmalrechtlichen Sonderfall stellt in diesem Zusammenhang die Hansestadt Lübeck, u. a. mit der Altstadt als dem größten deutschen Flächendenkmal des UNESCO-Welterbes, dar. Hier übt die örtliche Denkmalschutzbehörde alle Funktionen als eigene Fachbehörde, Obere und Untere Denkmalschutzbehörde für ihr Gebiet aus.

Im § 23 DSchG werden Regelungen getroffen für Religionsgemeinschaften, die Staatsverträge mit dem Land Schleswig-Holstein geschlossen haben. Gemäß Staatskirchenvertrag ist (nach Anzahl der Denkmale) hauptsächlich die Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) für Pflege und Erhalt ihrer Bau- und Kunstdenkmale in weitem Umfang selbst zuständig.

Das Ministerium bildet nach § 6 DSchG einen unabhängigen und ehrenamtlich tätigen Denkmalrat „zur Beratung der Denkmalschutzbehörden“. Der Denkmalrat kann sich sowohl zu Einzelfällen als auch zu grundsätzlichen und aktuellen Fragen von Denkmalschutz und Denkmalpflege äußern und Empfehlungen aussprechen.

Das DSchG sieht in § 5 die Möglichkeit vor, durch die oberen Denkmalschutzbehörden im Einvernehmen mit den Kreisen und kreisfreien Städten ehrenamtliche Vertrauensleute für Kulturdenkmale zu bestellen und in § 6 die Möglichkeit für von den Kommunen und den Unteren Denkmalschutzbehörden im Benehmen mit den Oberen Denkmalschutzbehörden gebildete ehrenamtliche Denkmalbeiräte⁵. Weiterhin wurde ein Ombudsmann als Ansprechpartner und Mediator bei Fragen und unterschiedlichen Interessen in Fragen des Denkmalschutzes berufen.

Weiterhin hat das DSchG Bedeutung für die Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Gebietskörperschaften. Kreise und Gemeinden sind nach § 1 Abs. 3 DSchG verpflichtet, Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege zu fördern. Bei ihrer Aufgabenerfüllung müssen sie die Vorgaben des Gesetzes beachten. Auch die Kommunen können gem. § 6 Abs. 2 Denkmalbeiräte bilden. Die Gemeinden müssen die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege nach § 1 Abs. 5 BauGB bei der Bauleitplanung berücksichtigen. Eine Stichprobe der größeren kreisangehörigen Städte wurde deshalb zu einzelnen Fragestellungen einbezogen.

⁵ In Lübeck vorhanden; gem. Internetauftritt Landesamt für Denkmalpflege zzt. keine weiteren berufen.

Weitere betroffene Eigentümer-Vertretende (bspw. Verband Schleswig-Holsteinischer Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., Familienbetriebe Land und Forst Schleswig-Holstein e.V., Verband der norddeutschen Wohnungsunternehmen und Evang. Nordkirche) sowie Akteure aus den Bereichen Baukultur, Planungs- und Baubranche (bspw. Architekten- und Ingenieurkammer Schleswig-Holstein) wurden über den Denkmalrat oder in Einzelgesprächen einbezogen.

4.2 Methodische Umsetzung

Die Evaluation des DSchG SH wurde mit dem methodischen Ansatz der Triangulation durchgeführt, bei dem die verschiedenen Perspektiven unter Verwendung unterschiedlicher Methoden einbezogen und miteinander verknüpft werden. Auf der Grundlage des ermittelten aktuellen Sachstandes wurden im Rahmen der Evaluation rechtliche Analysen, weitere Analysen bestehender Grundlagen und Rahmenbedingungen sowie quantitative und qualitative Erhebungsmethoden eingesetzt.

Die Ergebnisse dieser einzelnen Evaluationsbausteine wurden miteinander kombiniert, sodass Wirkung und Umsetzung des DSchG abgebildet und entsprechende Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können.

Im Rahmen der Evaluation sollten vor allem folgende Themenschwerpunkte betrachtet werden:

- Grundsätze des Gesetzes von 2015
- Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren
- Ausgleich verschiedener Interessen
- Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes
- Auslegungsschwierigkeiten

Weiterhin wurden im Rahmen einer Bestandsaufnahme der aktuellen Situation von Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein begleitende Recherchen angestellt und Hintergrundgespräche geführt. Hierbei wurden u. a. statistische Daten zur Finanzierung ermittelt und Institutionen und Vereine sowie ‚Stakeholder‘ in den Bereichen des ehrenamtlichen Engagements im Umfeld von Denkmalschutz und Baukultur allgemein, der Kulturlandschaftspflege, des Tourismus, der Archivierung, etc. einbezogen. (Vgl. 5.2)

Projekt-Beirat

Mit der Einrichtung eines Projekt-Beirats für die Maßnahme durch das Ministerium wurde die Evaluation in Kreisen der direkt und mittelbar Betroffenen sowie in Fachöffentlichkeit und Zivilgesellschaft verankert. Hierzu wurde der Projekt-Beirat am Beginn der Maßnahme über das Vorgehen informiert. Dabei wurden aus diesem Gremium Hinweise und Anregungen aufgenommen und eine weitere Fragestellung (s. Frage 27) zur Untersuchung hinzugefügt. Gegen Ende wurden die ermittelten Ergebnisse vorgestellt und mögliche Schlussfolgerungen mit dem Projekt-Beirat diskutiert. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion wurden die Handlungsempfehlungen formuliert.

Konzept der methodischen Umsetzung

Die methodische Umsetzung orientierte sich in drei Arbeitsphasen an den drei gewünschten Evaluationsaufgaben - *Bestandsaufnahme*, - *Bewertung* und - *Handlungsempfehlungen*.

Die Arbeitsphasen im Überblick:

- Zu Beginn der Evaluation wurde eine Abstimmung des Vorgehens mit Auftraggeber und Projekt-Beirat vorgenommen. Im Rahmen einer **Bestandsaufnahme** wurde hiernach die aktuelle Situation eruiert und aufbereitet. Hierunter fielen Grundlagenermittlungen, rechtliche Analysen sowie standardisierte Befragungen von Akteuren.

- Ermittelte Ergebnisse der Bestandsaufnahme wurden dann in einem zweiten Schritt bewertet. Im Rahmen dieser **Bewertung** wurden ermittelte Ergebnisse dem Denkmalrat vorgestellt und mit diesem diskutiert. Auf dieser Grundlage wurden von den stimmberechtigten Einzelvertretenden des Rates sowie von den Oberen Denkmalschutzbehörden Stellungnahmen zu den Fragestellungen der Evaluation erbeten. Weiterhin wurden Interviews mit den Landesämtern, der Hansestadt Lübeck und der kirchlichen Denkmalpflege sowie ein Online-Fokusgruppengespräch mit einer Institutionen-übergreifenden Gruppe aus den im Projektbeirat vertretenen UDBn, den Landesämtern/ODBn (LDSH, ALSH, HS Lübeck) und Ombudsmann durchgeführt. Telefonische Experteninterviews mit wichtigen Akteuren des gesellschaftlichen und institutionellen Umfelds vervollständigten die ermittelten Informationen.

- Die Ergebnisse dieser Bewertungen lieferten die Grundlagen für den dritten Schritt mit der Entwicklung von **Handlungsempfehlungen**. Hierfür wurden die Ergebnisse, ihre Bewertungen und eine Einschätzung, in welche Richtung Handlungsempfehlungen nach Ansicht des Evaluationsteams gehen sollten, zunächst dem Projektbeirat vorgestellt und mit ihm diskutiert. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion wurden die Handlungsempfehlungen ausformuliert.

4.2.1 Bestandsaufnahme

Grundlagenermittlung

Zu Beginn der Evaluation ist der aktuelle Sachstand aufbereitet worden, wobei insbesondere auf vom Ministerium und den Landesämtern zur Verfügung gestellte Informationen zurückgegriffen wurde. Beispielsweise wurden die nach § 3 Abs. 4 Satz 3 DSchG erforderlichen Berichte der UDBn an die oberste Denkmalschutzbehörde „über ihren Mitteleinsatz für die Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, insbesondere den Personaleinsatz“ eingesehen. Relevante Fachliteratur sowie der aktuelle Diskussionsstand wurden einbezogen.

Rechtliche Analysen

Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden zu einem Teil der Fragen vertiefte rechtliche Analysen, auch unter Einbeziehung der Gesetzesmaterialien und von Ländervergleichen erarbeitet. Soweit die Befunde das zweckmäßig erscheinen ließen, wurde im Bericht und bei den Handlungsempfehlungen auch zu den anderen Fragen auf rechtliche Aspekte eingegangen.

Standardisierte Befragung

Eine standardisierte Befragung diente dazu, einen Überblick über die Arbeit der Unteren Denkmalschutzbehörden (UDBn, inkl. Lübeck) aus allen kreisfreien Städten und Kreisen und ihre Zusammenarbeit mit den Oberen Denkmalschutzbehörden (ODBn) zu erhalten. Die UDBn und ODBn sind in ihrem Zusammenwirken für die Umsetzung der Regelungen des DSchG verantwortlich. Aus diesem Grund standen ihre strukturellen Voraussetzungen, ihre Verfahren und Prozesse sowie ihre Einschätzungen und Bewertungen zunächst im Fokus der Evaluation.

Hierzu wurde eine schriftliche Befragung der UDBn als Vollerhebung in digitaler Form durchgeführt. Fragestellungen waren hierbei vor allem Einschätzungen zu den Grundsätzen des Gesetzes von 2015 und seine Wirkungen, insbesondere aber auch zur Effektivität des Denkmalschutzes und seiner Verfahren, z.B. dem Stand der Inventarisierung. Bis auf die Fragen 20, 24 und 25 wurden zu allen anderen Evaluationsfragen jeweils eigene Fragestellungen formuliert. Mit Beantwortungen aus allen UDBn (100% Rücklaufquote) konnte eine aussagekräftige Auswertung erstellt werden, deren Ergebnisse unter Punkt 5.1, den jeweiligen Evaluationsfragen zugeordnet, wiedergegeben werden.

Standardisierte Kurzabfrage

Bei der Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Gebietskörperschaften spielt das DSchG eine große Rolle. Die jeweils größten zwei kreisangehörigen Städte der 11 schleswig-holsteinischen Kreise wurden deshalb in ihrer Funktion als kommunale Gebietskörperschaften mit einer standardisierten Kurzabfrage zu einzelnen Fragestellungen einbezogen. Fragestellungen waren hier beispielsweise der Stand der Inventarisierung (Frage 4), Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht (Frage 6) oder der Ausgleich verschiedener Interessen (Fragen 16 - 18). Aufgrund einer schlechten Rücklaufquote mit nur sechs Antworten wurde diese Befragung nur qualitativ ausgewertet. Somit werden zu einzelnen Fragen unter Punkt 5.1 Hinweise gegeben, die allerdings nicht als repräsentativ bewertet werden können.

4.2.2 Bewertung

Stellungnahmen der Landesämter und Oberen Denkmalschutzbehörden sowie aus dem Denkmalrat

Ermittelte und dargestellte Ergebnisse der standardisierten Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden wurden dem Denkmalrat in einer digitalen Sondersitzung zur Kenntnis gegeben und mit ihm diskutiert. Vor diesem Hintergrund wurden individuelle schriftliche Stellungnahmen zu den 27 Evaluationsfragestellungen von den Gremiumsmitgliedern sowie von den Landesämtern und Oberen Denkmalschutzbehörden erbeten. Die Ergebnisse der UDBn-Befragung und dieser Stellungnahmen bildeten im Weiteren die inhaltliche Grundlage für anschließend geführte Interviews und ein Online-Fokusgruppengespräch.

Insgesamt wurden acht Stellungnahmen abgegeben. Aussagen zu den jeweiligen Evaluationsfragestellungen werden im Ergebnisteil unter 5.1 zugeordnet dargestellt und die Zitate aus den jeweiligen Stellungnahmen mit Kürzeln gekennzeichnet. Der vollständige Wortlaut der Stellungnahmen kann im Anhang (Kapitel 8) nachvollzogen werden. Die Stellungnahmen und ihre Autor:innen:

Vier Stellungnahmen von Oberen Denkmalschutzbehörden (*unter 5.1 verwendete Kürzel*):

- + Archäologisches Landesamt SH/ODB – (ALSH),
- + Landesdenkmalamt SH/ODB – (LDSH),
- + Hansestadt Lübeck (Bereich/Abteilungen Archäologie und Denkmalpflege)/ODB – (HLA/D),
- + Landeskirchenamt der Evang.-Luth. Kirche in Norddeutschland/ODB – (NK/LKA).

Vier Stellungnahmen aus dem Denkmalrat (*unter 5.1 verwendete Kürzel*):

(insgesamt vertretene Institutionen: 14, stimmberechtigte Mitglieder: 18)

- + Eine gemeinsame Stellungnahme von fünf Mitgliedern und Ombudsmann – (DR5/O):
Architekten- und Ingenieurkammer Schleswig-Holstein (Helmut Riemann, Vorsitzender Denkmalrat), Obere Denkmalschutzbehörden (Traute Meyer), Ministerium für Justiz, Kultur und Europa (Burkhard von Hennings), Familienbetriebe Land und Forst Schleswig-Holstein e.V. (Detlev-Werner von Bülow), Schleswig-Holsteinischer Heimatbund (Dr. Henning Höppner) sowie Ombudsmann SH (Dr. Wilhelm Poser).

Drei Einzelstimmungen von:

- + Evang.-Luth. Kirche in Norddeutschland (Deike Möller, Marie-Luise Görlitz) – (NK/DR)
- + Handwerkskammer Schleswig-Holstein (Heike Mahrt) – (HWKSH)
- + Verband der norddeutschen Wohnungsunternehmen (Christoph Kostka) – (VNW)

Weitere im Denkmalrat vertretene Institutionen ohne Stellungnahme:

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände,
- Interessengemeinschaft Bauernhaus/Baupflege,
- Schleswig-Holsteinische Landwirtschaftskammer,
- Verband Schleswig-Holsteinischer Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.
- Verband der Restauratoren,
- IHK Schleswig-Holstein - Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern zu Flensburg, zu Kiel und zu Lübeck-, Vereinigung der Unternehmensverbände in Hamburg und Schleswig-Holstein

Leitfadengestützte Interviews

Anhand leitfadengestützter Interviews wurden Vertreterinnen und Vertreter der Denkmalpflegeinstitutionen zu ihren Einschätzungen befragt. Hierzu gehörte die Sicht der kirchlichen Denkmalpflege als ODB für ihre Denkmale mit Vertretenden der Nordkirche und des Erzbistums Hamburg. Weiterhin wurden Interviews mit Vertretenden der beiden Landesämter/ODBN (LDSH, ALSH) und der Denkmalbehörde der Hansestadt Lübeck/ODB unter Einbeziehung verschiedener denkmalpflegerischer Disziplinen (bspw. Inventarisierung und praktische Denkmalpflege) geführt.

Fokusgruppengespräch

Bei dem Format des Fokusgruppengesprächs handelt es sich um eine moderierte Gruppendiskussion mit einer verhältnismäßig kleinen Gruppe. Mittels dieses Instruments wurden Institutionen-übergreifend Sachverhalte gemeinsam diskutiert. Hiermit konnten gemeinsame Einschätzungen und Begründungen aus den beteiligten Akteursgruppen erhalten werden, die im Vollzug von Denkmalschutz und Denkmalpflege thematisch zusammenarbeiten.

Im Rahmen der Evaluation wurde hierfür ein Online-Fokusgruppengespräch mit Beteiligten aus den verschiedenen Denkmalpflegebehörden durchgeführt. Vertreten waren Das LDSH (mit dem Bereich praktische Denkmalpflege), das ALSH, die Hansestadt Lübeck/ODB (Archäologie), die UDBn der Landeshauptstadt Kiel, des Kreises Steinburg und des Kreises Rendsburg-Eckernförde sowie der schleswig-holsteinische Ombudsmann. Dabei wurden zum einen Fragen zur Zusammenarbeit und der Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren und zum anderen Fragen zum Ausgleich verschiedener Interessen behandelt.

Hintergrundgespräche

Nach Abschluss der vorgenannten Evaluationsformate wurden vor dem Hintergrund hierbei gewonnener Erkenntnisse weitere telefonische Hintergrundgespräche mit Vertretenden des baukulturellen und gesellschaftlichen Umfeldes von Denkmalschutz und Denkmalpflege geführt. Zu hierbei einbezogenen Institutionen gehörten u. a. Schleswig-Holsteinischer Heimatbund, Archiv für Architektur und Ingenieurbaukunst (aai), Verein für Baukultur Kiel e.V., Bund Deutscher Architektinnen und Architekten (BDA SH), Kulturerben e.V., Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V. (ALR), Ombudsmann SH, etc.

4.2.3 Handlungsempfehlungen

Die in der *Bestandsaufnahme* ermittelten Ergebnisse, die Erkenntnisse durch ihre *Bewertung* der relevanten Akteure und die Ergebnisse der Hintergrundrecherchen sowie eine Kurzdarstellung möglicher Empfehlungen (vgl. Kapitel 1) wurden in der Schlussphase der Evaluation dem Projektbeirat in Form des vorliegenden Entwurfs des Evaluationsberichts zur Kenntnis gegeben und bei einer abschließenden Sitzung mit diesem diskutiert. Unter Einbeziehung von Hinweisen des Projektbeirates wurden anschließend vom Evaluationsteam *Handlungsempfehlungen* ausformuliert.

4.3 Fragestellungen, methodische Umsetzung und Akteure im Überblick

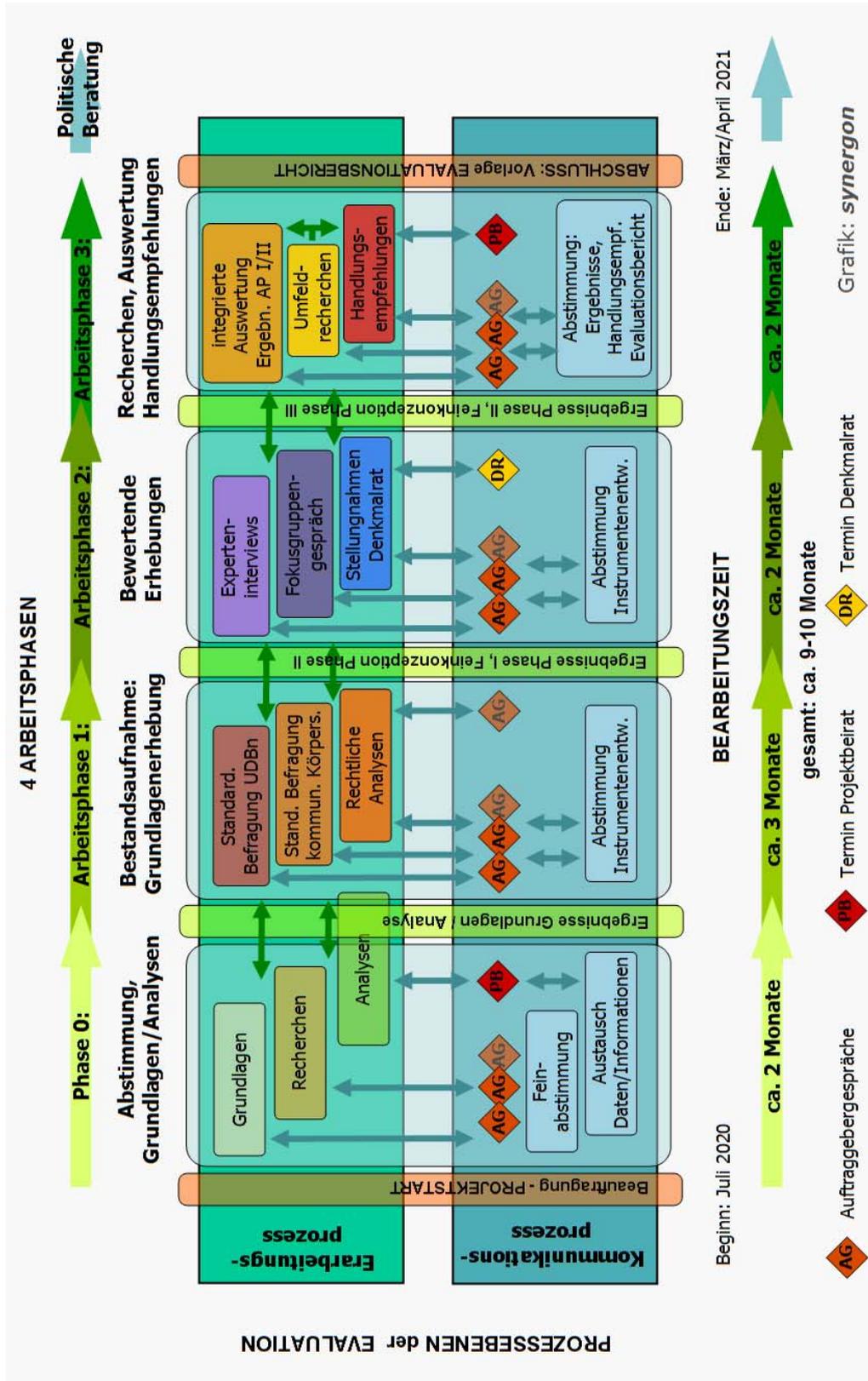
Inhalte: Fragestellungen	Rechtliche Analyse	Empirische Methoden	Akteure
I Grundsätze des Gesetzes von 2015			
1. <i>Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse: Gesetzesmaterialien 	<ul style="list-style-type: none"> - Standard. Befragung - Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - UDBn - Fachämter, ODBn - Denkmalrat
2. <i>Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalbuch nach § 5 Abs.4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse: Gesetzesmaterialien - Ggf. Rechtsprechungsanalyse - Analyse: Einzelregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Standard. Befragung - Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - UDBn - Fachämter, ODBn - Denkmalrat
3. <i>Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse: Gesetzesmaterialien - Ländervergleich - Analyse: Einzelregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Standard. Befragung - Standard. Kurzbefragung - Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - UDBn - Fachämter, ODBn - kommunale Körperschaften - Denkmalrat
II Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren			
4. <i>Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?</i>		<ul style="list-style-type: none"> - Standard. Kurz-/Befragung - Interview - Fokusgruppengespräch - Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - UDBn - Fachämter, ODBn - kommunale Körperschaften - Denkmalrat
5. <i>Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?</i>		<ul style="list-style-type: none"> - Standard. Befragung - Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - UDBn - Fachämter, ODBn - Denkmalrat
6. <i>Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?</i>		<ul style="list-style-type: none"> - Standard. Befragung - Standard. Kurzbefragung - Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - UDBn - Fachämter, ODBn - kommunale Körperschaften - Denkmalrat
7. <i>Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmälern im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?</i>		<ul style="list-style-type: none"> - Standard. Befragung - Fokusgruppengespräch - Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - UDBn - Fachämter, ODBn - Denkmalrat
8. <i>Ist eine einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG der unteren Denkmalschutzbehörden und der Bauaufsichtsbehörden auch unter Einbeziehung des aktuell zu überarbeitenden Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 gewährleistet?</i>		<ul style="list-style-type: none"> - Standard. Befragung - Fokusgruppengespräch - Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - UDBn - Fachämter, ODBn - Denkmalrat

Inhalte: Fragestellungen	Rechtliche Analyse	Empirische Methoden	Akteure
9. Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?	– Analyse: Einzelregelungen	– Standard. Befragung – Interview – Fokusgruppen- gespräch – Stellungnahmen	– UDBn – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
10. Sind die Zustimmungsvorbehalte der oberen Denkmalschutzbehörden entsprechend der nach § 13 Abs. 5 DSchG erlassenen Verordnungen zweckmäßig und ausreichend oder sind ggf. weitere Zustimmungserfordernisse sinnvoll?		– Standard. Befragung – Stellungnahmen	– UDBn – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
11. Sind neben den Informationspflichten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 DSchG insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgaben der Fachaufsichtsbehörden weitere gesetzliche oder untergesetzliche Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden zweckmäßig?		– Standard. Befragung – Stellungnahmen	– UDBn – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
12. Ist die Zuständigkeitsverteilung auf Grundlage der Verordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.6.1998 sinnvoll und vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 6 DSchG n.F. ggf. zu aktualisieren?		– Standard. Befragung – Interview – Stellungnahmen	– UDBn – Fachämter, ODBn – Kirchl. DmPfl. – Denkmalrat
13. Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?		– Standard. Befragung – Stellungnahmen	– UDBn – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
14. Welche Rolle spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG?		– Standard. Befragung – Standard. Kurzbefragung – Stellungnahmen	– UDBn – Fachamt / ODB – kommunale Körperschaften – Denkmalrat
15. Sind die Aufgabenzuweisungen an den Denkmalrat klar und zweckmäßig und seine Größe angemessen?	– Analyse: Einzelregelungen	– Standard. Befragung – Interview – Stellungnahmen	– UDBn – Fachamt / ODB – Denkmalrat
III Ausgleich verschiedener Interessen			
16. Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?	– Ländervergleich – Rechtsprechungs- analyse – Analyse: Einzelregelungen	– Standard. Befragung – Standard. Kurzbefragung – Stellungnahmen	– UDBn – Fachämter, ODBn – kommunale Körperschaften – Denkmalrat
17. Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?		– Standard. Befragung – Standard. Kurzbefragung – Stellungnahmen	– UDBn – Fachämter, ODBn – kommunale Körperschaften – Denkmalrat
18. Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?		– Standard. Befragung – Standard. Kurzbefragung – Stellungnahmen	– UDBn – Fachämter, ODBn – kommunale Körperschaften – Denkmalrat

Inhalte: Fragestellungen	Rechtliche Analyse	Empirische Methoden	Akteure
IV Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes			
19. <i>Ist die Suche nach Kulturdenkmälern insbesondere mit Metalldetektoren in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis zufriedenstellend gelöst?</i>		<ul style="list-style-type: none"> – Standard. Befragung – Interview – Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – UDBn – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
V Auslegungsschwierigkeiten			
20. <i>Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Ländervergleich – Ggf. Rechtsprechungsanalyse – Analyse: Einzelregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Standard. Befragung – Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – UDBn – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
21. <i>Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Ländervergleich – Ggf. Rechtsprechungsanalyse – Analyse: Einzelregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Standard. Befragung – Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – UDBn – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
22. <i>Sollte § 13 Abs. 2 DSchG, der die denkmalrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beinhaltet, angepasst werden?</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Ländervergleich – Ggf. Rechtsprechungsanalyse – Analyse: Einzelregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Standard. Befragung – Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – UDBn – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
23. <i>Sollte § 13 Abs. 4 DSchG um weitere Nebenbestimmungen erweitert werden?</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Ländervergleich – Analyse: Einzelregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Standard. Befragung – Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – UDBn – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
24. <i>Ist § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG im Hinblick auf die rechtssichere Ermittlung des Eigentümers hinreichend konkret gefasst?</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Ländervergleich – Analyse: Einzelregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Standard. Befragung – Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – UDBn – Fachämter, ODBn
VI Vorschläge des anbietenden Evaluationsteams			
25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden		<ul style="list-style-type: none"> – Grundlagenerm. – Interview – Fokusgruppengespräch – Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – Fachämter, ODBn – Denkmalrat
26. Erfassung des Nachkriegsbestands		<ul style="list-style-type: none"> – Standard. Befragung – Standard. Kurzbefragung – Interview – Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – UDBn – Fachämter, ODBn – kommunale Körperschaften – Denkmalrat
27. <i>Wie steht es um den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten? Gibt es hierzu einen Bedarf für eigene Regelungen im DSchG über § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG hinaus?</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse: Einzelregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Standard. Befragung – Standard. Kurzbefragung – Interview – Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – UDBn – Fachämter, ODBn – kommunale Körperschaften – Denkmalrat

4.4 Grafik Projektverlauf

Der Projektverlauf mit seiner methodischen Umsetzung wird hier mit den beiden Prozessebenen Erarbeitung und Kommunikation in seinen vier Phasen grafisch dargestellt.



5 Ergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse unter 5.1 orientiert sich an den beauftragten Themenbereichen (römische Ziffern) und den 27 behandelten Evaluationsfragestellungen (arabische Nummerierung). Hierzu werden die jeweiligen Ergebnisse der durchgeführten standardisierten Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden und der standardisierten Kurzabfrage der kommunalen Körperschaften, von acht Stellungnahmen der im Denkmalrat vertretenen Institutionen sowie der Oberen Denkmalschutzbehörden (inkl. Hansestadt Lübeck und Nordkirche), Erkenntnisse aus den Interviews und dem Fokusgruppengespräch sowie die rechtlichen Analysen dargestellt und jeweils mit einer Bewertung aus Sicht des Evaluationsteams versehen.

Die ausgewerteten Ergebnisse der Befragung der UDBn wurden graphisch sowie textlich aufbereitet. Aus der Befragung der kommunalen Körperschaften werden einzelne qualitative Ergebnisse wiedergegeben. Die Aussagen der acht eingegangenen Stellungnahmen der Landesämter, Oberen Denkmalschutzbehörden und aus dem Denkmalrat werden zusammenfassend mit wichtigen Aussagen und Zitaten dargestellt. Die ausgewählten Zitate sind jeweils mit Kürzeln versehen, deren Auflösung unter 4.2.2 sowie im Abkürzungsverzeichnis vermerkt ist. Die vollständigen Stellungnahmen sind im Anhang in Kapitel 8 zu finden. Noch über Ergebnisse der Stellungnahmen hinausgehende oder diese ergänzende Erkenntnisse aus Interviews und Fokusgruppengespräch werden zu einzelnen der Evaluationsfragen ebenfalls zusammenfassend vermerkt.

Darüber hinaus werden unter 5.2 weitere Ergebnisse von Bestandsaufnahme, Grundlagenanalysen, Ermittlung des aktuellen Sachstands, Hintergrundgesprächen und Recherchen zu öffentlichen Mitteln für Kultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein, zu gesellschaftlicher und baukultureller Einbindung von Denkmalschutz und Denkmalpflege, zu Kulturlandschaftsschutz, Archäologie, Denkmalpflege, Baukultur und Tourismus sowie zu Ressortierung und Zusammenarbeit aufbereitet.

Die Bewertungen der hier dargestellten Ergebnisse werden unter Kapitel 6 im Zusammenhang mit festgestelltem Handlungsbedarf und entsprechenden Handlungsempfehlungen dargestellt.

5.1 Beauftragte Fragestellungen

I Grundsätze des Gesetzes von 2015

1. Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern

Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Welche Veränderungen bringt die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern für den Vollzug mit sich?

Abbildung 1: Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Aussagen zu ‚Vereinfachungen/Verbesserungen‘:

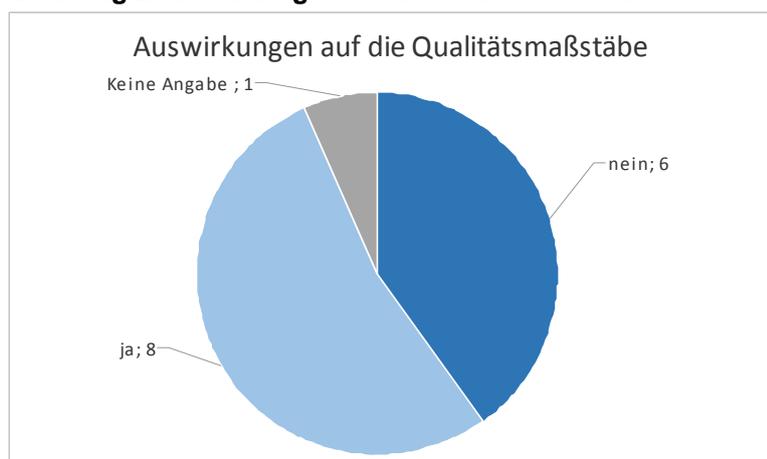
- eindeutige Bewertung, klare Zuständigkeit, einheitliches Verfahren
- Den Eigentümern gegenüber ist dies besser verständlich zu machen.
- Die frühere Unterscheidung von Kulturdenkmälern verschiedener Wertigkeit war Öffentlichkeit und Betroffenen nur schwer verständlich zu machen.
- Eindeutigkeit/besser nach außen vermittelbar
- Es werden mehr Denkmale geschützt
- keine Kategorisierung mehr mit unterschiedlicher rechtlicher Handhabung
- klare Definitionen, welche Objekte Kulturdenkmale sind
- klare Vorgehensweise, gleiche Voraussetzungen für alle Denkmale
- Mehr Klarheit bei der Beratung und Rechtssicherheit im Vollzug, effektiv eingesetzter Verwaltungsaufwand, Erhalt von Förderobjekten ist gegeben.
- Mehr Rechtssicherheit durch einheitlichen Denkmalbegriff, Verbesserung des Schutzes
- nur eine Art von Denkmälern zu haben, erleichtert die Arbeit und die Vermittlung nach außen; Wegfall einer "Denkmalhierarchie"
- Rechtssicherheit
- Verständlichkeit für Bürger*innen, keine "Zweiklassengesellschaft"

Aussagen zu ‚Erschwernisse/Verschlechterungen‘:

- Notwendigkeit der zeitnahen Nachinventarisierung ehemaliger Einfacher Kulturdenkmale
- Unsicherheiten durch nicht durchgeführte Eigentümerbenachrichtigungen
- Die Rechtssicherheit der noch nicht bewerteten/inventarisierten einfachen "K" ist nicht vorhanden.
- Eigentümer eines ehemaligen einfachen Kulturdenkmals wurden über Nichtstatus nicht benachrichtigt, was zu Unmut bei den Eigentümern führt, wenn sie erfahren, dass ihr Gebäude kein Denkmal mehr ist
- keine Begründbarkeit, weshalb diverse bisher einfache Kulturdenkmale nunmehr besondere Werte aufweisen sollen
- Mehr Verfahren ohne entsprechenden Personalausgleich, größerer Erklärungsaufwand bei größerem Widerstand
- Unklarheit bei den Eigentümern, da Denkmalbewertung oftmals nicht abgeschlossen, Mehrarbeit
- Unklarheiten, Verzögerungen vor Abschluss der Inventarisierung

Aussagen zu ‚Weiteres‘:

- Beratungsaufwand und Denkmalwert standen bei einfachen Kulturdenkmälen in keinem realistischen Verhältnis.
- erhöhter Personalaufwand
- Status vielfach noch nicht geklärt, führt zu Verzögerungen und Unklarheit
- verbesserter Schutz geht mit erhöhtem Personalaufwand einher

Hat sich diese Neuregelung auf die Qualitätsmaßstäbe zur Erfassung potentieller Denkmale ausgewirkt?**Abbildung 2: Auswirkungen auf die Qualitätsmaßstäbe**

Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Art und Weise‘:

- Erweiterung der Qualitätsmaßstäbe zur unteren Qualitätsgrenze hin
- Den besonderen Denkmalwert beeinträchtigende Ausbaudetails wie etwa Kunststofffenster sind kein Ausschlusskriterium mehr.
- Denkmalbegründungen sind häufig sehr knapp
- Einige Denkmale wurden nur von außen erfasst
- Höhere Qualitätsmaßstäbe bei der Überprüfung ehemals einfacher KD werden auch bei potentiellen neuen KD angewandt.
- Mehr Ensembleschutz durch Mehrheit baulicher Anlagen und Sachgesamtheiten
- Objekte, die ehemals nicht einmal einfache Kulturdenkmale waren, sind jetzt geschützt; verspätete Eintragung einfacher Kulturdenkmale führte zu Substanzverlust
- s. Antwort 1

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Der Wegfall der ehemaligen einfachen Kulturdenkmale wird in allen Stellungnahmen, die sich mit diesem Punkt befassen, grundsätzlich positiv bewertet. Insbesondere eine Vereinheitlichung der Regelungen im Vergleich zu anderen Bundesländern und im europäischen Vergleich wird positiv betont, beispielsweise vom Landesdenkmalamt: *„Mit der Vereinheitlichung der Denkmalkategorien wird ein Anschluss an die bundesweiten Unterschutzstellungssysteme bzw. -praxis hergestellt, da alle Bundesländer (mit Ausnahme von BW) mit einer einheitlichen Denkmalkategorie arbeiten. Die überregionale Vergleichbarkeit von Kulturdenkmälern, aber auch die allgemeine Denkmalvermittlung werden hierdurch unterstützt.“* (LDSH)

Allerdings wird von Seiten der Baudenkmalpflege auch der enorme Aufwand angesprochen, der mit der Umstellung verbunden war und zum Teil noch ist: *„Mit der Abschaffung der einfachen Kulturdenkmale mussten diese auf deren besondere Bedeutung bewertet werden. Das Inventarisationsverfahren ist zeit- und arbeitsintensiv. Zwischenzeitliche Verluste der ehem. einfachen Kulturdenkmale sind nicht ausgeschlossen. Die Arbeitsbelastung durch die Ausweisung ehem. einfacher Kulturdenkmale zu Listenobjekten ist sehr hoch. Sowohl in der Inventarisierung als auch in der praktischen Denkmalpflege sind die Auswirkungen der zahlreichen Listenerfassungen durch Mehrbelastung spürbar. Die Arbeitsbelastung für die Garteninventarisierung - aus den alten G§ nun Gründenkmalen ohne besonderen oder eben mit besonderem Wert zu machen - ist dadurch gestiegen und wurde bei der Nachinventarisierung bisher nicht berücksichtigt.“* (LDSH)

Auch für die archäologische Denkmalpflege haben sich deutliche Verbesserungen ergeben: *„Die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern [bedeutet] für die archäologische Denkmalpflege, dass die Objekte der Landesaufnahme berücksichtigt werden können und nicht erst im Rahmen von Baumaßnahmen und deren Kontrolle bearbeitet würden. (Dieses führt möglicherweise zu Baustopps und verlagert die Kostentragungspflicht entgegen der Ziele des Verursacherprinzips auf das Land, d. h. die Rettungsmaßnahmen müssten mit eigenem Personal und eigenen Mitteln durchgeführt werden.)“* (ALSH)

Weiterhin gibt es aus Sicht des ALSH auch *„positive Auswirkungen auf baurechtliche Genehmigungsverfahren zumal mit dem deklaratorischen Prinzip (ipsa lege) jetzt auch Genehmigungsvorbehalte bei nicht ins Denkmallbuch eingetragenen archäologischen Kulturdenkmälern (aKD) geltend gemacht werden können. Dies ermöglicht eine projektbezogene Prüfung des Denkmalswertes bei Objekten der Landesaufnahme, die bisher noch nicht auf ihre Denkmalswürdigkeit hin untersucht werden konnten und entzerrt so die Notwendigkeit einer vollständigen und grundsätzlichen Überprüfung der Landesaufnahme. Eine solche ist aufgrund der hohen Anzahl der zu überprüfenden Objekte (aktuell über 60.000) und der in vielen Fällen notwendig aufwändigen Prüfung (u. a. auch durch archäologische Untersuchungen) mit dem aktuellen Personalbestand auch nicht nur annäherungsweise rechtssicher möglich. Zudem kommen stetig neue Objekte der Landesaufnahme hinzu.“* (ALSH)

„Grundsätzlich hat sich [für die archäologische Denkmalpflege ...] an der Verwaltungspraxis durch die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen aKD nichts geändert. Für die ehemaligen einfachen Kulturdenkmale, die als Objekte der Landesaufnahme geführt werden und nicht auf der Denkmalliste stehen, d. h. deren räumliche Ausdehnung nur

begrenzt bekannt ist und deren Denkmalwert noch nicht ermittelt wurde, die aber trotzdem die Kriterien eines Denkmals erfüllen, bedeutet dieses eine deutliche Verbesserung, da nach § 8 Abs. 1 DSchG SH 2015 der Schutz nicht von der Eintragung abhängt.“ (ALSH) Weitere Aspekte können der Stellungnahme im Anhang entnommen werden.

Ebenso beurteilen beide Abteilungen der HS Lübeck die Änderung als „positiv, Wegfall der Kategorisierung; Folge: [für die Baudenkmalpflege] Dringlichkeit der Nachbewertung ehemals Einfacher Kulturdenkmale mit Erstellung modifizierter Bewertungsmaßstäbe; neue Definition der unteren Qualitätsgrenze.“ (HLA/D)

Auch von Seiten der kirchlichen Baudenkmalpflege wird eine Vereinheitlichung mit den benachbarten Bundesländern begrüßt und auf die Wichtigkeit der Begründungen hingewiesen: „Auch in den anderen Bundesländern im Bereich der Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) ist das "ipsa lege"-Prinzip Standard. Dies macht einen einheitlichen Umgang im kirchlichen Verwaltungshandeln möglich. Nur eine fundierte Denkmalwertbegründung kann eine gute Grundlage dafür sein, welche Veränderungen an einem Denkmal tragbar oder zumutbar sind. Aus der Denkmalwertbegründung sind die Kriterien der Unterschutzstellung herauszulesen, die die Spielräume für eventuell gewünschte Veränderungen ermöglichen. Auch für die Akzeptanz der Unterschutzstellung ist die Denkmalwertbegründung wichtig. Die Kriterien der Unterschutzstellung sollten transparent gemacht werden. Ob dies auf Gesetzesesebene, z.B. § 2 Abs. 2 Satz 1 erfolgen kann, ist sollte überprüft werden.“ (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann weist auf den europäischen Rahmen und entsprechende Verpflichtungen hin: „Es war notwendig mit der Gesetzesnovelle von 2015, dass sich die Anforderungen, die sich aus der Unterzeichnung internationaler und europäischer Abkommen durch die Bundesrepublik Deutschland ergeben, Gegenstand der Regelungen des geltenden schleswig-holsteinischen Denkmalschutzgesetzes wurden. Die Einhaltung dieser internationalen Abkommen setzt voraus, dass ein Denkmalschutzgesetz auch einheitliche nationale Normen des Schutzes von Kulturdenkmalen einhält. Angesichts des Mitwirkens anderer nationaler und europäischer Akteure im Bereich der Denkmalpflege, wie z. B. des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, der Deutschen Stiftung Denkmalschutz (DSD) oder der Europäischen Union als Zuwendungsgeber (ZLR/ELER), ist Schleswig-Holstein verpflichtet, entsprechende bundes- oder europaweite Normensetzungen einzuhalten. Dieses gilt u.a. für das einheitliche Steuerrecht im Zusammenhang steuerlicher Abschreibungen von Aufwendungen zum Erhalt von Kulturdenkmalen.“ (DR5/O)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Rahmen des Fokusgruppengesprächs wurde zu der ehemaligen Kategorie der ‚einfachen‘ Denkmale angemerkt, dass diese relativ bürgerfreundlich gewesen sei und im Rahmen einer Freiwilligkeit bei interessierten Besitzenden durchaus auch Vorteile gehabt habe. Sie sei allerdings rechtlich nicht gehandhabt werden und mit der Novelle bestehe hier nun mehr Klarheit.

Rechtliche Analyse

Mit dem Inkrafttreten des DSchG 2014 wurde die bis dahin geltende normative Aufteilung des Gesamtbestandes in einfache und besondere Kulturdenkmäler. Objekte, deren Erhaltung zwar im öffentlichen Interesse liegt, deren Wert aber kein „besonderer“ ist, genießen nunmehr keinen Schutz mehr. Die im Schrifttum vertretene Auffassung, damit werde „im Wesentlichen der Denkmalbegriff der einfachen Kulturdenkmale übernommen“⁶, ist deshalb nach dem Wortlaut des Gesetzes verfehlt, trifft aber im praktischen Ergebnis zu. Der Gesetzeswortlaut legt eher nahe, in der Neufassung den Denkmalbegriff der besonderen Kulturdenkmale zu erkennen. Damit genießen die einfachen Kulturdenkmale, jedenfalls in ihrer Mehrheit keinen gesetzlichen Schutz mehr. Für diese Lesart spricht auch die Erwartung des Gesetzgebers, die Zahl der Denkmale im Lande werde sich verringern⁷. Allerdings relativiert sich diese Sicht, wenn man die Übergangsvorschrift des § 24 Abs. 2 DSchG berücksichtigt. Schaut man auf die Effektivität der alten und der neuen Regelung stellt sich das Bild anders dar. Ein großer Teil der früheren einfachen Kulturdenkmäler genießt jetzt den früher nur eingetragenen Kulturdenkmälern vorbehaltenen Schutz, während die einfachen Kulturdenkmäler nach der früheren Rechtslage nur sehr eingeschränkt durch behördliche Beratung und über die Voraussetzungen steuerlicher Vergünstigung geschützt wurden⁸.

Im Ergebnis kaum praktische Änderungen gab es auf vielen Feldern der archäologischen Denkmalpflege. Nach § 12 Abs. 2 Nr. 4 – 6 DSchG ist die Suche nach Kulturdenkmälern weiterhin in praktisch demselben Umfang wie nach § 18 DSchG 2012 genehmigungspflichtig. Nach § 15 Abs. 3 DSchG kann die obere Denkmalschutzbehörde wie nach § 15 DSchG 2012 Funde vorübergehend zur wissenschaftlichen Bearbeitung in Besitz nehmen. Theoretisch kann sich die Neuregelung bei der Regelung über Zufallsfunde in § 15 Abs. 1 DSchG auswirken. Der Fund einfacher Kulturdenkmale muss nicht mehr gemeldet werden. Der rechtstreue Finder – bei anderen entfaltet die Bestimmung ohnehin keine Wirkung – wird sich aber wegen der Bedeutung der Objekte kaum auf sein eigenes Urteil verlassen wollen.

Der Wegfall der Unterscheidung dürfte aber noch aus einem anderen Grunde auf Dauer keine bedeutenden Auswirkungen haben. Ob der Wert den ein Objekt, in geschichtlicher usw. Hinsicht besitzt, ein besonderer ist, setzt ein Werturteil voraus, das nicht aufgrund einer Messung objektiver Eigenschaften getroffen werden kann, sondern Resultat einer kulturpolitischen Wertung der damit betrauten Personen und Stellen ist. Praktische Auswirkungen kann der Verzicht auf die Unterscheidung also nur entfalten, wenn unterschiedliche Bewertungen nicht nur möglich sind, sondern zu dem in Rede stehenden Objekt auch vertreten werden. Die Verwaltungsgerichte werden vertretbare Bewertungen der zuständigen Behörden, dass ein Objekt den besonderen Wert besitzt oder nicht besitzt, nicht durch eine eigene Bewertung ersetzen. Die Aufgabe der Unterscheidung würde also nur dann nennenswerte Auswirkungen auf den Schutz des Kulturguts in Schleswig-Holstein entfalten, wenn eine größere Zahl von einfachen Denkmälern nicht in die deklaratorische Liste aufgenommen wird.

⁶ Seifert, NordÖR 2016, 95.

⁷ LT-Drs. 18/2031 S. 4.

⁸ So auch die amtliche Begründung des Regierungsentwurfs LT-Drs. 18/2031 S. 21.

Bewertung Frage 1

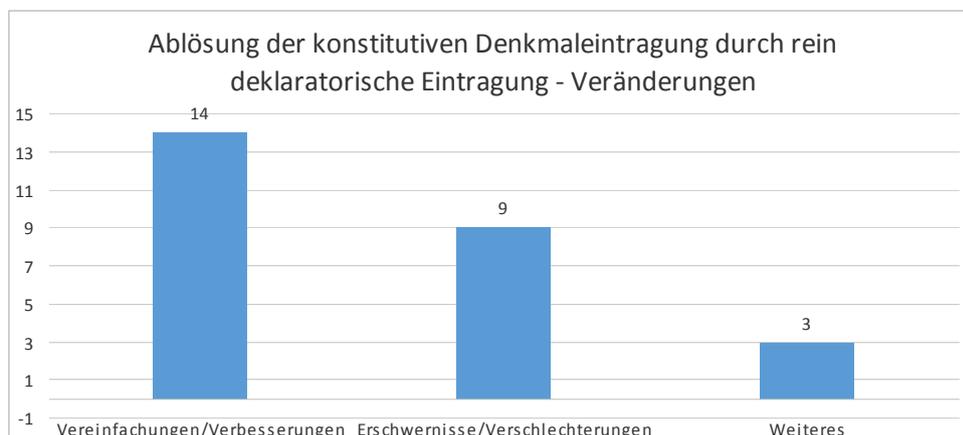
Der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmalen erfreut sich breiter Zustimmung in der Praxis. Schleswig-Holstein reiht sich damit in die Linie ein, welche die allermeisten Länder schon seit langem verfolgen.

2. Ablösung konstitutive Denkmaleintragung durch deklaratorische Denkmalliste

Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalsbuch nach § 5 Abs.4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Welche Veränderungen bringt die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalsbuch durch die nun rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste für den Vollzug mit sich?

Abbildung 3: Ablösung konstitutive Denkmaleintragung durch deklaratorische Denkmalliste

Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Aussagen zu ‚Vereinfachungen/Verbesserungen‘:

- schneller Schutzstatus der betr. Objekte
- Aufarbeitung der Inventarisationsrückstände. "Kontrollfälle" können im Genehmigungsverfahren kurzfristig überprüft und bewertet werden.
- Schnellere Klärung, ob Denkmalschutz besteht, effektiverer Denkmalschutz
- Das erhebliche Vollzugsdefizit im Denkmalschutz wird in einem zeitlich überschaubaren Rahmen abgearbeitet und künftig vermieden, also Rechtssicherheit für alle Beteiligten geschaffen.
- durch die schnellerer Erfassung des Denkmals können Denkmale gerettet werden
- Durch Ipsa Lege Prinzip schnelle Handlungsmöglichkeit
- Es geht schneller.
- kein Verwaltungsakt notwendig, keine langwierigen Widerspruchsverfahren, eindeutige Einstufung, sofortige Zuständigkeit
- Kein Widerspruchsverfahren, bisher keine Feststellungsklagen, sofort handlungsfähig.
- kurzfristige Bewertungen möglich, ipsa-lege Prinzip, Möglichkeit zum Widerspruch entfällt
- schneller/unbürokratisch
- schnellere Handlungsfähigkeit
- Vereinfachtes Verfahren, weniger Verwaltungsaufwand
- Vollzug für die Behörde einfacher, weniger Bürokratie

Aussagen zu ‚Erschwernisse/Verschlechterungen‘:

- Aufgrund der Vielzahl der Fälle sind viele Eigentümer*innen noch nicht benachrichtigt
- Bei den "Dil" hat der Eigentümer oft noch keine Kenntnis. Es können unwissend Veränderungen am Denkmal vorgenommen werden.
- Die Eigentümer fühlen sich inhaltlich bei der Unterschutzstellung nicht mitgenommen und empfinden das deklaratorische Verfahren als nicht bürgerfreundlich.
- Eigentümer werden überrascht und fühlen sich übergangen, schlechtere Kommunikation, Wegfall Widerspruch als Möglichkeit, Proteste landen bei UD
- mehr Erklärungsbedarf beim Bürger
- Rechtsicherheit für Bürger*innen im Übergangszeitraum
- sehr bürgerunfreundlich (nur noch Klage möglich)
- Überschneidungen von Eintragungs- und Genehmigungsverfahren, Feststellungsklage gegen UDBn auch wenn diese nicht den Denkmalwert festgestellt haben, Eigentümerbenachrichtigungen werden nicht richtig verstanden insbesondere bei gesamtem Objekt
- Verzögerung in der Eigentümerbenachrichtigung (mgf. nur aufgrund des aktuellen Arbeitsaufkommens)

Aussagen zu ‚Weiteres‘:

- Auf Kreisebene gestaltet sich für die praktische Denkmalpflege der Einstieg in die Zusammenarbeit mit den Eigentümern aufwändiger als früher. Die von der Inventarisierung des Landesamtes praktizierte Erfassung von Kulturdenkmalen ohne Kontakt zu deren Eigentümern und nur von öffentlichen Flächen aus, verursacht Defizite in der fotografischen Bestandserfassung und inhaltlichen Bestandsbewertung. Der durch eine Unterschutzstellung ausgelöste Beratungsaufwand in Form von Telefongesprächen und Ortsterminen ist hier erheblich gestiegen.
- Eigentümer*innen fühlen sich häufig nicht ausreichend informiert
- Erhöhter Personalbedarf im Rahmen der Inventarisierung und im Vollzug, durch Zunahme der denkmalrechtlichen Genehmigungsverfahren.

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Wie bei einigen Aussagen zu Frage 1 bereits angeklungen, sehen alle Stellungnahmen bis auf die HWKSH auch diese Änderung wie bspw. das Landesdenkmalamt als grundsätzlich positiv an: *„Die mit der Novellierung erfolgte deklaratorische Eintragung in das Denkmalverzeichnis ist positiv zu bewerten. Die Ausweisung erfolgt schneller und die Klagebereitschaft gegen die Ausweisung ist derzeit sehr gering.“* (LDSH)

„Das ALSH sieht positive Auswirkungen auf Genehmigungsverfahren durch das deklaratorische Verfahren bzw. ipsa lege-Prinzip. Grund hierfür ist, dass Genehmigungsvorbehalte auch bei nicht in die Denkmalliste eingetragenen archäologischen Kulturdenkmalen (aKD) geltend gemacht werden können (vgl. Antwort 1). Kann der besondere Wert in einem normierten Verfahren erkannt werden, dann kann das ALSH deutlich schneller auf das denkmalrechtliche Schutzziel Substanzerhalt und Umgebungsschutz reagieren. Grund hierfür ist die starke Vereinfachung des Verfahrens durch Wegfall des arbeitsintensiveren Verwaltungsverfahrens (VA), d. h. der Anhörung und der Widerspruchsmöglichkeit als Teil der Eintragung per amtlicher Mitteilung im konstitutiven Verfahren. Die Möglichkeit der Eintragung in die Denkmalliste per deklaratorischem Verfahren hat bisher noch zu keiner Überprüfung geführt. Das bedeutet, dass das ALSH bisher keine Erfahrungen mit der Bearbeitung von Feststellungsklagen hat. In der Praxis hat das ALSH aufgrund mangelnder Personalressourcen in den letzten mehr als zehn Jahren allerdings kaum eingehende Fundmeldungen auf Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit überprüft oder aus diesem Bestand neue aKD ausgewiesen. (Es wurden lediglich die Fundmeldungen im Rahmen des Möglichen bearbeitet). Daher kann es auch nicht auf reprä-

sentativ hohe Fallzahlen bei Ausweisungen zurückgreifen; aber grundsätzlich ist in diesem Bereich kein Anstieg von rechtlichen Auseinandersetzungen zu verzeichnen. Vielmehr gibt es mit Denkmaleigentümern oder Nutzern aufgrund ausreichender Denkmalwertbegründungen und bürgerfreundlichem Verhalten bislang keinerlei Schwierigkeiten im deklaratorischen Verfahren bzgl. Nachvollziehbarkeit und Verhältnismäßigkeit zumal die Denkmalwertsermittlung entsprechend personeller Ressourcen nach einem normierten Verfahren abläuft.“ (ALSH)

Die Nordkirche weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung einer schnellen Fertigstellung der Inventarisierung hin: *„Damit es nicht zu Intransparenz bei den Denkmaleigentümern kommt, sollte die Inventarisierung schnell und gründlich fertig gestellt bzw. fortgeschrieben werden.“* Dabei wird auf die Besonderheit im Umgang mit Gebäuden in kirchlichem Besitz hingewiesen, die - entsprechend ihrer Nutzung und des Denkmalwertes – gemäß des aktuellen Kirchbaugesetzes (KBauG) vom 19. März 2020 von verschiedenen kirchlichen Verwaltungsebenen betreut wird: *„Der momentan noch nicht abgeschlossene Prozess der Inventarisierung auch der Gebäude im kirchlichen Eigentum stellt das Landeskirchenamt hinsichtlich der Notwendigkeit der Erteilung denkmalrechtlicher Genehmigungen vor erhebliche Probleme: Maßnahmen an Gebäuden, außer es handelt sich um Kirchen und zum Zwecke des Gottesdienstes gewidmete Gebäude [...], werden kirchenaufsichtlich nicht von der landeskirchlichen (sondern von der kirchenkreislichen) Verwaltungsebene genehmigt. So lange der Denkmalstatus eines Gebäudes nicht festgelegt ist, erhält das Landeskirchenamt keine Information über Bau- und Gestaltungsmaßnahmen an potentiellen Denkmalen der Kirchengemeinden. Es muss in dem Fall davon ausgegangen werden, dass die kirchlichen Behörden eine Baumaßnahme dann dahingehend beraten, dass es sich nicht um ein Denkmal handelt. Daher kann die Nordkirche/Landeskirchenamt auch ihrer/seiner Verpflichtung gem. § 23 (Benehmensherstellung) nur nachkommen, wenn der Denkmalstatus feststeht.“* (NK/LKA)

Nach Auffassung der gemeinsamen Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann *„müssen nicht nur die Ziele von Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein und den benachbarten Bundesländern gleich sein, sondern auch die Verfahrensregelungen. Die Einführung des einheitlichen Denkmalbegriffs und das Listenverfahren war hierbei ein notwendiger Schritt. Beides entspricht den Regelungen unserer Nachbarländer sowohl in der Begrifflichkeit als auch in der Handhabung des Gesetzes. Die breite Akzeptanz des einheitlichen Denkmalbegriffs und des deklaratorischen Eintragungsverfahrens in unseren Nachbarländern Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen ist ein ganz wesentliches Argument für die Beibehaltung der Regelungen im aktuellen Schleswig-Holsteinischen Denkmalschutzgesetz vom 30.12.2014. Diese Regelungen des Listenverfahrens sind bundesweit nachvollziehbar für Eigentümer von baulichen Kulturdenkmalen. Weite Bereiche von historischen Ortskernen in den schleswig-holsteinischen Tourismusregionen (nordfriesische Inseln, und Festland, Ostseeküste) sind inzwischen in den Händen von Eigentümern aus anderen Bundesländern. Diese Regelungen sind somit auch nachvollziehbar für die Eigentümerverbände (Haus & Grund, Bauernverband u.a.), die in benachbarten Bundesländern erkennbar problemfrei mit den dort geltenden Denkmalschutzgesetzen umgehen.“* (DR5/O) In der Stellungnahme im Anhang findet sich ein Vergleich der Eintragungsverfahren in anderen Bundesländern.

Als einzige Stellungnahme sieht die Handwerkskammer die Änderung für (potentielle) Denkmaleigentümer eher kritisch: [Das] „Ziel, die Verschlankung des Verwaltungsvorgangs, kann ja nicht im Sinn der Besitzer eines Kulturdenkmals sein. Das Objekt muss nach dem derzeitigen Gesetz lediglich einen besonderen Zeugniswert haben, um als Denkmal eingestuft zu werden. Bei der konstitutiven Denkmaleintragung wurde das Objekt bewertet und eingeordnet. Die Ergebnisse, die zur Einordnung als besonderes Kulturdenkmal geführt haben, wurden dem Besitzer mitgeteilt. Er wusste also genau, warum sein Objekt als besonderes Kulturdenkmal eingeordnet worden ist. Wenn ein Besitzer jetzt, bei rein deklaratorischer Eintragung, nur noch formell darüber informiert wird, dass sein Objekt ein besonderes Kulturdenkmal ist, fehlen ihm die detaillierten Argumente, die ein eventueller Widerspruch gegen die Eintragung benötigt. Denn nach neuem Gesetz ist der Besitzer aufgefordert, Argumente zu liefern, die gegen die Einordnung als besonderes Kulturdenkmal sprechen, wenn er dagegen Widerspruch einlegen möchte. Die rein deklaratorische Eintragung birgt die Gefahr der Willkür.

Außerdem gilt ein Gebäude nicht als Denkmal, solange der Besitzer nicht informiert wurde oder sich sein Objekt auf der öffentlich einsehbaren Denkmalliste finden lässt. Wenn der Besitzer nun also in Unkenntnis bauliche Veränderungen vornimmt und während der Umbauphase, vor Abschluss der Arbeiten, davon erfährt, dass sein Objekt ein Kulturdenkmal ist, kann er Probleme bekommen. Evtl. werden die Arbeiten gestoppt oder er muss Planungsänderungen vornehmen, die mit höheren, ungeplanten Kosten verbunden sind. Auch die Phase der Anfrage bis zur Beantwortung, ob es sich um ein Denkmal handelt oder nicht, welche Umbaumaßnahmen durchgeführt werden können, ob die Kosten für den Besitzer noch zumutbar sind etc. – ist oft mit Mehrkosten verbunden, da diese Phase oft ungeahnt lange Zeit in Anspruch nimmt. Inzwischen ändern oder erhöhen sich evtl. Baukreditzinsen, Handwerker stehen nicht mehr zur Verfügung oder erhöhen bis dahin die Preise.

Einsparungen im Verwaltungsakt der Inventarisierung dürfen nicht auf Kosten der Bürger und/oder Denkmaleigentümer gehen. Es muss eine zügige Abwicklung gewährleistet sein, auch bei einer konstitutiven Denkmaleintragung. Daher muss in den unteren und oberen Denkmalschutzbehörden dringend mehr Personal eingestellt werden. Denn auch die jetzige Inventarisierung nach rein deklaratorischem Prinzip dauert viel zu lange.“ [...] (HWKSH)

Rechtliche Analyse

Mit dem Verzicht auf die konstitutive Eintragung für Bau- und Bodendenkmale besonderer Bedeutung, wie sie im § 5 Abs. 2 DSchG 2012 vorgesehen war, hat Schleswig-Holstein sich für das Schutzsystem der deklaratorischen Liste entschieden, wie es mit Unterschieden in der Ausgestaltung von der großen Mehrzahl der deutschen Länder praktiziert wird⁹. Nur in Baden-Württemberg genießen Baudenkmale und ortsfeste Bodendenkmale besonderer Bedeutung aufgrund konstitutiver Eintragung einen zusätzlichen. In Nordrhein-Westfalen ist für jeden Schutz dieser Objekte eine Eintragung Voraussetzung. In Schleswig-Holstein werden bewegliche Kulturdenkmale (§ 9 DSchG) und Schutzzonen (§ 10 DSchG) weiterhin nur aufgrund konstitutiver Akte geschützt.

⁹ Überblick bei Oebbecke, Denkmalrecht Rn. 28.

Die jetzt geltende deklaratorische Regelung hat für den behördlichen Vollzug den Vorteil, dass der erhebliche Aufwand für die durch Verwaltungsakt erfolgende Eintragung in die konstituierende Liste entfällt. Bei Objekten, deren Denkmaleigenschaft außer Frage steht oder bei denen keine Schutzmaßnahmen anstehen, muss überhaupt nicht explizit über die Denkmaleigenschaft entschieden werden. Der eventuelle Verzicht auf einen Schutz von Objekten wegen Veränderungen des Objekts oder der Einschätzung seiner Bedeutung bedarf keiner ausdrücklichen Entscheidung mehr, sondern kann sich einfach durch das Absehen von Vollzugsmaßnahmen vollziehen. Das System der deklaratorischen Liste macht es also einfacher als das der konstitutiven Liste etwa „vor dem Hintergrund der Haushaltssanierung (...) mit den vorhandenen Mitteln das kulturelle Erbe zu bewahren und einen Interessenausgleich aller Beteiligten herbeizuführen“¹⁰. Der rationalisierende Effekt des konstitutiven Verfahrens, zwischen der Entscheidung über die Denkmaleigenschaft und der unter Berücksichtigung gegenläufiger Interessen erfolgenden Genehmigungsentscheidung über beeinträchtigende Vorhaben zu trennen, entfällt dann¹¹.

Auch der Eigentümer wird von Verwaltungsverfahren entlastet, wenn die Denkmaleigenschaft zwischen ihm und der Behörde nicht umstritten ist. Umstritten ist, ob und wie er etwa im Vorfeld von Umbaumaßnahmen Sicherheit über die Denkmaleigenschaft gewinnen kann. Der Regierungsentwurf ging davon aus, dass dies jederzeit durch eine Feststellungsklage möglich sei¹². In der Rechtsprechung anderer Länder ist diese Möglichkeit in der Tat anerkannt; in Betracht kommt auch ein Auskunftsanspruch.¹³

Der weitgehende Verzicht auf die konstitutive Eintragung entlastet die mit dem Vollzug des DSchG betrauten Behörden von administrativem Aufwand. Wie das Beispiel vieler anderer Länder zeigt, erlaubt auch ein deklaratorisches Schutzsystem einen effektiven Denkmalschutz.

Allerdings trägt die Umstellung erhebliche Unsicherheiten in den Vollzug, wenn Entscheidungen über ein Objekt anstehen, über dessen Kulturdenkmaleigenschaft noch nicht entschieden ist. Das betrifft die der früheren einfachen Kulturdenkmäler, für die der - nach der Verabschiedung des Gesetzes anfallende - Inventarisationsaufwand offensichtlich deutlich zu niedrig angesetzt worden ist. Die daraus resultierenden Unsicherheiten belasten die Eigentümer, die Behörden und die Kommunen als Träger der Bauleitplanung.

Bewertung Frage 2

Das System der deklaratorischen Liste ist in Deutschland weit verbreitet und erlaubt einen effektiven und bürgerfreundlichen Denkmalschutz.

Die Umstellung erfreut sich breiter Zustimmung in der Praxis. In der Baudenkmalpflege bereiten die bisher unvollständige Nachinventarisierung und die daraus resultierenden Defizite in der Information der Denkmaleigentümer Probleme.

Die entstandenen Unsicherheiten sollten auf der Grundlage einer Vervollständigung der Nachinventarisierung zügig abgebaut werden.

¹⁰ LT-Drs. 18/2013 S. 2.

¹¹ Zu diesem Effekt Oebbecke, DVBl. 2015, 1290.

¹² LT-Drs. 18/2013 S. 32 f.

¹³ S. die Nachweise bei Oebbecke, Denkmalrecht Rn. 29.

3. Vertragsdenkmalschutz

Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

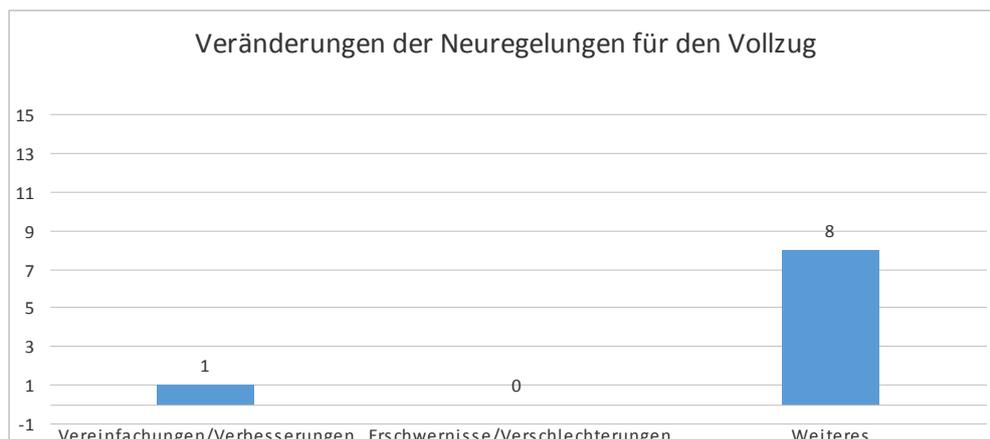
Wurde die Regelung zum Vertragsdenkmalschutz in der Zeit seit der Gesetzesnovelle angewandt?

Abbildung 4: Anwendung der Regelung zum Vertragsdenkmalschutz in der Zeit seit der Gesetzesnovelle



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 5: Veränderungen der Neuregelung für den Vollzug



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Vereinfachungen/Verbesserungen‘:

- Entlastung aller Beteiligten von inhaltlich sich wiederholenden Genehmigungsvorgängen

Aussagen zu ‚Weiteres‘:

- Bisher konnten diesbezüglich keine Erfahrungen gesammelt werden.
- Es fehlt eine Handreichung wie dieses Instrument eingesetzt werden kann
- keine Angaben (s 4.)

- Keine Aussage möglich, da noch nicht angewandt.
- keine Beurteilung möglich
- keine Veränderung, da bisher keine Anwendung
- völlig praxisfremd, kann gestrichen werden

In welchen Fällen/bei welchen Objekten sehen Sie einen sinnvollen Anwendungsbereich für diese Regelung?

Aussagen zu ‚Sinnvolle Anwendungsbereiche (Fälle/Objekte)‘:

- 1. Öff. Zugänglichkeit von Denkmälern, 2. Sicherstellung kontinuierlicher Pflege
- bei sich wiederholenden Pflegemaßnahmen (Arch.+Dpfl.); mobile Denkmale (Dpfl.)
- Ggf. bei Siedlungen, die einem Baustil zuzuordnen sind und wo vergleichbare Bewertungsmaßstäbe angesetzt werden können.
- in keinen
- in keinen Fällen
- umfangliche Sachgesamtheiten mit geplanten größeren Bauvorhaben, großflächige Gründenkmal
- Verbindliche Einhaltung denkmalfachlicher Standards in einem homogenen Denkmalbestand, bspw. bei einer Gutsanlage inklusive Arbeiterhäusern (Reetdächer inklusive Firstausbildung, Umgang mit Holzverbindungen und Ausfachungsmauerwerk bei Fachwerkinstandsetzungen)

Aussagen zu ‚Begründungen‘:

- 1.: bei Gewährung öff. Zuschüsse;
- Aufgrund der sich wiederholenden Fragestellungen könnte für diese Objekte eine nachvollziehbare denkmalpflegerische Zielstellung erstellt werden.
- Die vertragliche Regelung denkmalgerechter Instandsetzungsmaßnahmen in einem homogenen Denkmalbestand entlastet sowohl die Genehmigungsbehörde als auch den Eigentümer und erleichtert die Kommunikation mit potentiellen Zuschussgebern, denen keine Einzelgenehmigungen mehr vorgelegt werden müssen. Die Bearbeitung steuerlicher Bescheinigungen im Landesamt für Denkmalpflege SH könnte auch erleichtert werden, wenn der Antragsteller sich auf vertragsgemäße Maßnahmen beziehen kann und nicht für jeden abzuschreibenden Vorgang eine individuelle Genehmigung vorlegen muss.
- für den Denkmalschutz genügen die eindeutigeren §§ 12 und 13
- Vermeidung einer kleinteiligen Abstimmungs- und Genehmigungspraxis. Kann aber nur Grundsätzliches definieren, nicht die Details.
- Vermeidung von Verwaltungsaufwand

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Allgemein wird die Möglichkeit für Vertragsdenkmalschutz positiv gesehen, allerdings bisher noch nicht praktiziert: *„Der Vertragsdenkmalschutz ist eine sehr gute Möglichkeit, stereotype Kulturdenkmale zu behandeln. Die Überlegung, den Vertragsdenkmalschutz in das Gesetz aufzunehmen, zielte darauf, baugleiche Gebäude in Siedlungen zu erfassen und im Rahmen einer Zielvereinbarung mit den Eigentümern den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Bisher gibt es allerdings noch keine entsprechenden Vereinbarungen, somit auch keine Erfahrungen.“* (LDSH)

Das ALSH hat die Möglichkeiten der Regelung bisher auch noch nicht umgesetzt, sieht allerdings Potential vor allem bei der Pflege historischer Kulturlandschaften und beim submarinen Erbe, da hier amtsseitig zu wenig Ressourcen bestünden: *„Vertragsdenkmalschutz [...] wird derzeit vom ALSH schon aus Kapazitätsgründen nicht umgesetzt. Grundsätzlich wären aus Sicht der archäologischen Denkmalpflege übergeordnete, d. h. über den Einzelfall hinausgehende Steuerungsmöglichkeiten sinnvoll. Denkbar wären Mittel aus dem Umweltbereich etwa wie für den Vertragsnaturschutz. Ziele wären neben dem Denkmalschutz vor allem die Pflege der historischen Kulturlandschaften bzw. des dort enthaltenen archäologischen Erbes oder der*

Denkmalschutz im submarinen Bereich. Im ersten Fall könnte das ALSH als Denkmalschutzbehörde mit Eigentümern u. a. die Pflege von archäologischen Denkmälern z. B. auf Landwirtschaftsflächen oder in Forsten in öffentlich-rechtlichen Verträgen regeln, für die es theoretisch Genehmigungstatbestände oder Verfahren nach DSchG SH 2015 gäbe, die aber schon aufgrund der absoluten Menge der Objekte in Landwirtschaftsflächen oder den Forsten vom ALSH überhaupt nicht betreut werden können.

Vergleichbares gilt für den Bereich des submarinen Erbes. In beiden Fällen hat das ALSH keine Ressourcen, um auf die jeweiligen Einzelfälle zu reagieren. Die Fundmeldung der ENIGMA aus der Geltinger Bucht zeigt, dass hier dringender Handlungsbedarf besteht, da ansonsten ganze Fundlandschaften weder bei Planungen berücksichtigt noch durch die archäologische Denkmalpflege betreut werden.“ (ALSH)

Bei der Abt. Denkmalpflege der HS Lübeck sieht man den Vertragsdenkmalschutz auch *„grundsätzlich positiv, allerdings bisher noch nicht vertraglich praktiziert; Besteht in der Praxis bereits in ähnlicher Form allerdings nicht vertraglich.“ (HLA/D)*

„Die Nordkirche selbst hat keinen Vertrag nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG mit anderen kirchlichen Körperschaften in ihrem Bereich, die Eigentümer von Denkmälern sind, abgeschlossen. Insofern kann hierzu keine Aussage getroffen werden.“ (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann sehen – abweichend vom LDSH („stereotype Kulturdenkmale“) – den Vertragsdenkmalschutz für Besitzer einer *„Vielzahl sehr unterschiedlicher Denkmäler“* geeignet: *„Das Instrument Vertragsdenkmalschutz ist in das Gesetz aufgenommen worden, um Denkmaleigentümern mit einer Vielzahl von z. T. sehr unterschiedlichen Denkmälern (z.B. Hof- und Gutsanlagen auf dem Lande, historische Industrie- und Gewerbekomplexe, größere Wohnsiedlungsensembles) in Abstimmung mit den Denkmalbehörden eine langfristige Perspektive in der Erhaltung und wirtschaftliche Nutzung dieser Denkmale zu ermöglichen, ohne in jedem Einzelfall von neuem ein arbeitsaufwendiges Verwaltungsverfahren durchzuführen. Bereits in Planung befindliche Verfahren für einen solchen Vertragsdenkmalschutz sind bisher leider noch nicht zur Ausführung gekommen. Der Grund ist insbesondere, dass bei den ländlichen Hof- und Gutsanlagen die Inventarisierung durch die oberste Denkmalschutzbehörde des Denkmalbestandes zunächst zurückgestellt wurde. Der Denkmalrat würde es sehr begrüßen, wenn hier die Bearbeitung intensiviert werden könnte, da der Vertragsdenkmalschutz die Möglichkeit bietet, sowohl die Sicherung und Nutzung von Denkmälern zu ermöglichen, wie auch zugleich die Inventarisierung und die Bauforschung voranzutreiben.“ [...]* (DR5/O)

Aus Sicht der Handwerkskammer ist grundsätzlich gegen den Vertragsdenkmalschutz nichts einzuwenden. Es stelle sich allerdings aus Eigentümersicht die Frage, *„ob die Kosten, die das Aufsetzen eines solchen Vertrages mit sich bringt, dem Denkmaleigentümer zugemutet werden können. Außerdem muss auch hier eine zügige Abwicklung gewährleistet sein. Kritischer sehe ich eher Abs. (4). [Besichtigungsmöglichkeit/Auskunftspflicht...] Das Gleiche gilt, wenn ein Kulturdenkmal vermutet wird. Wohnungen dürfen gegen den Willen der unmittelbaren Besitzerinnen und Besitzer nur zur Verhinderung einer dringenden Gefahr für Kulturdenkmale betreten werden. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.“ [...]* (HWKSH)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Interview wird vom LDSH ausgeführt, dass es faktisch noch kein vertraglicher Denkmalschutz praktiziert wurde und auch eher als langfristig kaum konkretisierbar gesehen würde.

Rechtliche Analyse

§ 17 Abs. 1 Satz 2 DSchG lautet:

Im Einzelfall können die Denkmalschutzbehörden mit der Eigentümerin oder dem Eigentümer zur Pflege des Denkmals einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über Abweichungen von Genehmigungstatbeständen oder Verfahren nach den durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes ergangenen Vorschriften schließen.

In der Begründung des Regierungsentwurfs heißt es zu dieser Vorschrift:

„Die Vorschrift ermächtigt die Denkmalschutzbehörden, im Einzelfall individuelle Vereinbarungen zur Pflege eines Denkmals mit dessen Eigentümerin oder dessen Eigentümer zu treffen. Damit sieht das Denkmalschutzgesetz ein Instrument vor, das insbesondere in den Fällen zum Einsatz kommen soll, in denen ein Kulturdenkmal aus einer Sachgesamtheit oder einer Gruppe von baulichen Anlagen besteht und dessen Eigentümerin oder Eigentümer daher einen erhöhten Aufwand bei der Umsetzung des Gesetzes betreiben muss. Eine vergleichbare Lage kann auch vorliegen, wenn ein Denkmalbereich ausschließlich Objekte im Eigentum einer Person betrifft.

Die Vereinbarung soll von den denkmalwertbegründenden Umständen ausgehen und für einen bestimmten Zeitraum bestimmte Maßnahmen oder Zielplanungen regeln oder ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren ermöglichen. Denkbar wäre dies z.B. bei einer Hofanlage, bei der mehrere Nebengebäude in einem absehbaren Zeitraum einer neuen Nutzung zugeführt werden sollen. In diesem Fall könnten Eigentümer und Denkmalschutzbehörde eine Zielvereinbarung treffen, in der gemeinsam ein Konzept entwickelt wird und z.B. die Genehmigungsfähigkeit bestimmter Materialien oder Maßnahmen geregelt wird, beispielsweise dass der Einbau eines bestimmten Fenstertyps oder die Verwendung eines bestimmten Dachziegels grds. zulässig ist und hierfür kein denkmalrechtliches Genehmigungsverfahren im Einzelfall erforderlich ist.

Ansprechpartner für den Abschluss einer derartigen Vereinbarung ist die untere Denkmalschutzbehörde als zuständige Genehmigungsbehörde. Um eine sachlich angemessene Konkretisierung des in der Denkmalliste eingetragenen Denkmalwertes und eine landesweit einheitliche Praxis der Denkmalpflege zu gewährleisten, ist darüber hinaus die Beteiligung der oberen Denkmalschutzbehörde erforderlich.“¹⁴

Die Kommentierung der Bestimmung gibt diese Begründung inhaltlich wieder und weist auf den sog. Berliner Vertrag hin¹⁵. Dabei handelt es sich um ein Vertragsformular, das die Berliner Denkmalbehörden einsetzen¹⁶, um mit einem Eigentümer über den Einzelfall hinausgehende

¹⁴ LT-Drs. 18/2031 S. 50 f.

¹⁵ J. F. C. Lund, in: PdK SH, § 17 DSchG Anm. 3.

¹⁶ Abgedruckt bei Martin, in: Martin/Krautzberger Teil E Rn. 284.

Regelungen zu treffen. Nach dem Schrifttum zum Berliner Denkmalschutzrecht handelt es sich um einen nach dem allgemeinen Verwaltungsrecht zulässigen¹⁷ öffentlich-rechtlichen Vertrag¹⁸.

In der Tat kann es zweckmäßig sein, statt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zu schließen. Seine Vorteile ist eine in gewissem Umfang größere inhaltliche Regelungsbreite und die hohe Dispositionssicherheit für beide Seiten. Wenn nichts anderes vereinbart ist, kann sich die Behörde in der Regel auch in den Fällen, in denen der Widerruf oder die Rücknahme eines Verwaltungsaktes möglich wäre, nicht vom Vertrag lösen. Der Bürger kann einen Vertrag nicht mit Rechtsmitteln angreifen, die Behörde weiß also mit Vertragsschluss, was gilt. Eine besondere fachgesetzliche Ermächtigung benötigt die Behörde für den Abschluss eines Vertrages nicht. Verträge nach dem Muster des Berliner Vertrages werden ohne ausdrückliche Regelung im dortigen DSchG ausschließlich auf der Grundlage des § 54 VwVfG Berlin geschlossen¹⁹.

Über den Einzelfall hinausreichende Regelungen kann die Behörde aber auch durch Verwaltungsakt treffen. Sie kann sich durch eine Zusicherung hinsichtlich der Regelung durch künftige Verwaltungsakte binden, also etwa die Erteilung von Genehmigungen zur Erneuerung von Dächern mit bestimmten Dachziegeln zusagen²⁰. Sie kann eine solche Zusicherung auch zugunsten einer größeren Anzahl von Adressaten treffen, also etwa allen Eigentümern von Häusern einer bestimmten Siedlung.

Gleicht man § 17 Abs. 1 Satz 2 DSchG mit diesen Befunden ab, stellt sich die Frage, warum die Bestimmung überhaupt in das Gesetz aufgenommen wurde. Die nach der Begründung verfolgten praktischen Intentionen lassen sich auch nach dem Recht des Landes Schleswig-Holstein ohne eine solche fachgesetzliche Sonderregelung verfolgen, sei es durch den Erlass eines Verwaltungsaktes, durch den für eine bestimmte Zeit die Durchführung bestimmter Maßnahmen genehmigt wird, sei es durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

Eine Antwort könnte darin liegen, dass „Abweichungen von Genehmigungstatbeständen oder Verfahren nach den durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes ergangenen Vorschriften“ ermöglicht werden sollten. Auf diesen Teil der Bestimmung wird weder in der Begründung des Gesetzentwurfs noch im Schrifttum eingegangen. Es soll offenbar von normativ vorgegebenen Genehmigungstatbeständen und Verfahren abgewichen werden können. Abweichungen von Genehmigungsvoraussetzungen, wie sie § 13 Abs. 2 DSchG regelt, erlaubt § 17 Abs. 1 Satz 2 DSchG nicht. Genehmigungstatbestände, also die gesetzliche Bestimmung von Fällen, in denen eine Genehmigung eingeholt werden muss, enthält das Gesetz in § 12 Abs. 1 und 2 DSchG. Verfahren werden in § 13 Abs. 1 und 3 DSchG, aber zum Beispiel auch in § 15 Abs. 1 und 4 DSchG oder in den Verordnungen nach § 13 Abs. 5 DSchG geregelt.

Irritierend ist schließlich eine Differenz zwischen der Gesetzesbegründung und dem Gesetztext: Im letzten Absatz der Einzelbegründung ist die Rede vom Interesse an einer ange-

¹⁷ In Schleswig-Holstein §§ 121 ff. LVwG.

¹⁸ Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, § 11 Anm. 10.

¹⁹ Martin, in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, § 11 Anm. 10.

²⁰ Soweit eine Baugenehmigung erforderlich ist, kann auch ein Vorbescheid nach § 66 Satz 1 LBauO erteilt werden.

messenen Konkretisierung von Denkmalwerten und an einer landeseinheitlichen Praxis, woraus sich die Notwendigkeit ergebe, die obere Denkmalschutzbehörde zu beteiligen. Nach dem Gesetz ist diese Beteiligung aber keineswegs sichergestellt, soweit sie nicht etwa für archäologische Kulturdenkmale und Gründenkmalwerke ohnehin vorgesehen ist. Nach der gesetzlichen Regelung ist eine untere Denkmalschutzbehörde im Übrigen nicht gehindert, eine durchaus auch weitreichende vertragliche Regelung ohne jede Beteiligung der oberen Denkmalschutzbehörde zu treffen. Die in der Gesetzesbegründung genannten Interessen bleiben also ohne die dort getroffene Sicherung.

Eine Erklärung für die Aufnahme des § 17 Abs. 1 Satz 2 DSchG in das Gesetz ergibt sich auch bei Berücksichtigung der Abweichungsermächtigung nicht. Den Denkmaleigentümern, etwa denen der in der Kommentierung erwähnten Gutsanlagen²¹, ist an einer möglichst unbürokratischen und dispositionssicheren Regelung gelegen. Wie das Berliner Beispiel zeigt, ist diese aber durchaus innerhalb der gesetzlichen Regelungen durch eine intelligente Nutzung der ohnehin bestehenden Möglichkeiten erreichbar. Ein Sachgrund für die Regelung ist nicht erkennbar. Die Regelung des § 17 Abs. 1 Satz 2 DSchG ist überflüssig und im Blick auf die genannten Interessen an der angemessenen Konkretisierung der Denkmalwerte und eine landeseinheitliche Praxis problematisch.

Praktisch wird die Regelung bisher nicht genutzt. Der Grund dafür liegt in den Widersprüchen des Normprogramms, vor allem aber auch darin, dass generelle Regelungen dieser Art eine genaue Kenntnis des Denkmalbestandes und eine sorgfältige Beschreibung der Voraussetzungen für den sachgemäßen Umgang damit erfordern. Der dafür erforderliche Aufwand ist so hoch, dass er nur dort gerechtfertigt ist, wo es um eine Vielzahl gleichartiger Objekte geht, wie dies etwa in Arbeitersiedlungen oder dem Nachkriegswohnungsbau der Fall ist.

Um den vernünftigen Intentionen der Gesetzesbegründung Rechnung zu tragen, empfiehlt es sich, nach § 13 Abs. 5 DSchG den Abschluss solcher Vereinbarungen an die Zustimmung der oberen Denkmalschutzbehörde zu knüpfen.

Bewertung Frage 3

Die gesetzliche Bestimmung hat sich bisher nicht als geeignet erwiesen, die mit ihr verbundenen Erwartungen zu erfüllen. Ihre Anwendung wäre aufwändig und mit Risiken verbunden.

Die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele können in der behördlichen Praxis u.a. durch behördliche Zusicherungen oder durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach dem LVwG erreicht werden.

²¹ J. F. C. Lund, in: PdK SH, § 17 DSchG Anm. 3.

II Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren

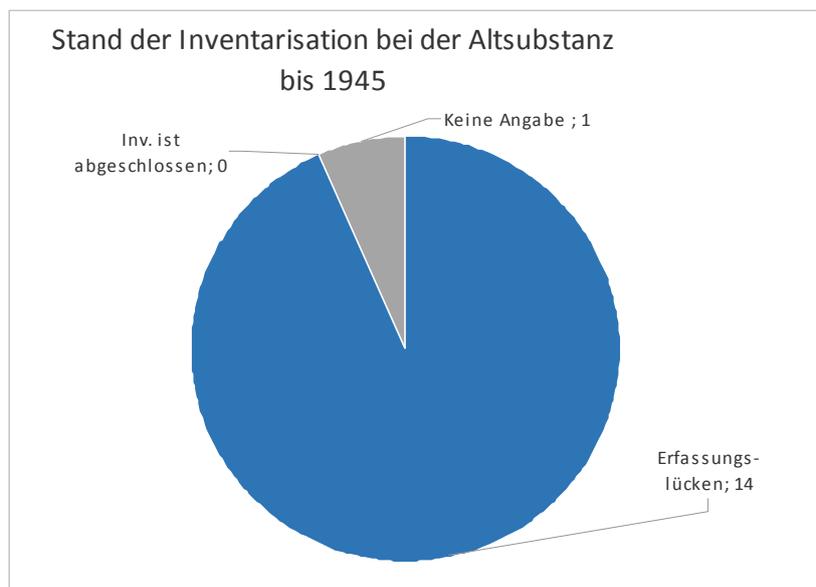
4. Stand der Inventarisierung / mögliche Beschleunigung

Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Kann eine Inventarisierung der Altsubstanz bis 1945 als prinzipiell (ohne Zufallsfunde/Ergänzungen) abgeschlossen angesehen werden oder bestehen Erfassungslücken?

Abbildung 6: Stand der Inventarisierung bei der Altsubstanz bis 1945



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

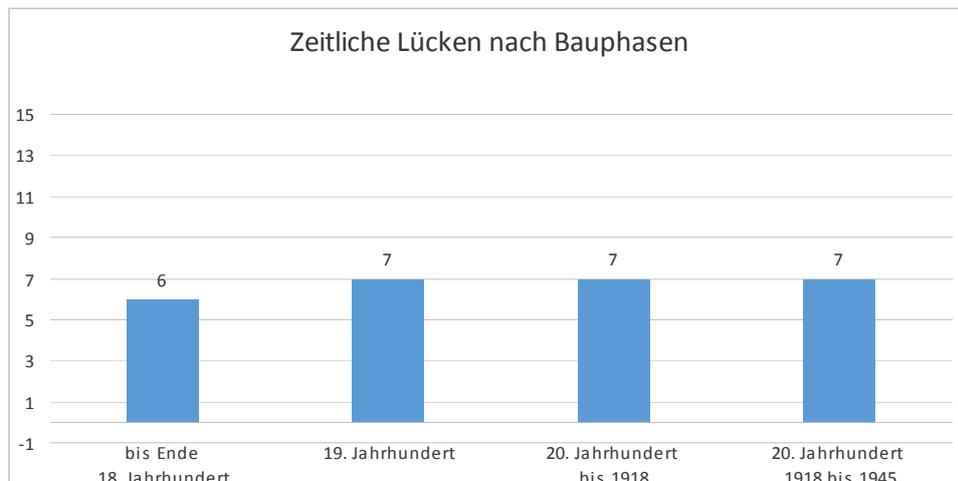
Abbildung 7: Nennungen vorwiegenden Erfassungslücken



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Nennungen zu ‚Aus folgenden Zeiten sind noch Inventarisierungsbestände zu bearbeiten‘ (geschätzte Anzahl potentieller Kulturdenkmale):

Abbildung 8: Zeitliche Lücken nach Bauphasen



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

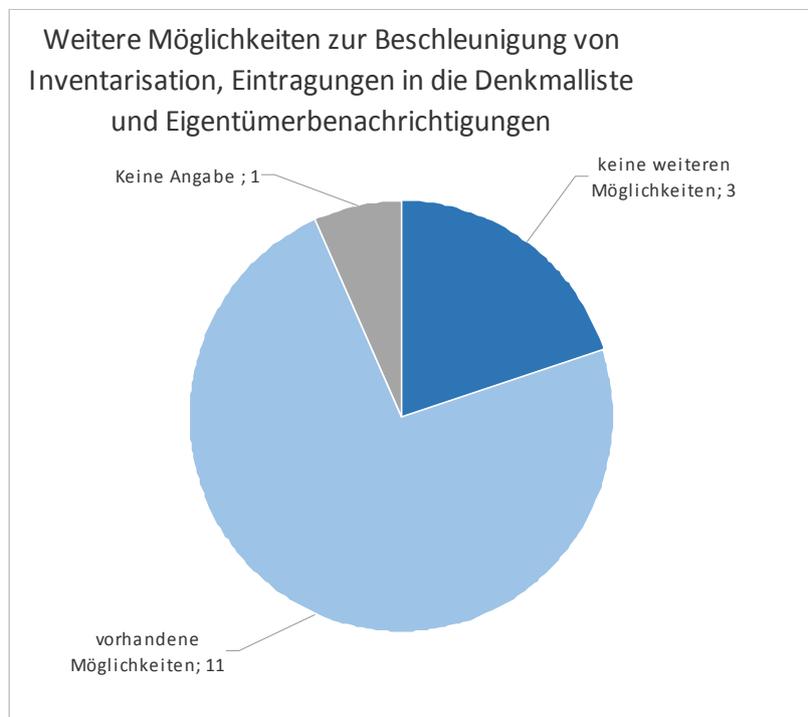
Abbildung 9: Angaben zu ‚Geschätzte Anzahl potentieller Kulturdenkmale nach Bauphasen‘

	N	Minimum	Maximum	Summe
bis Ende 18. Jahrhundert	5	0	80	164
19. Jahrhundert	5	3	200	503
20. Jahrhundert bis 1918	5	4	450	784
20. Jahrhundert 1918 bis 1945	5	11	200	371
Summe gesamt				1822

Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

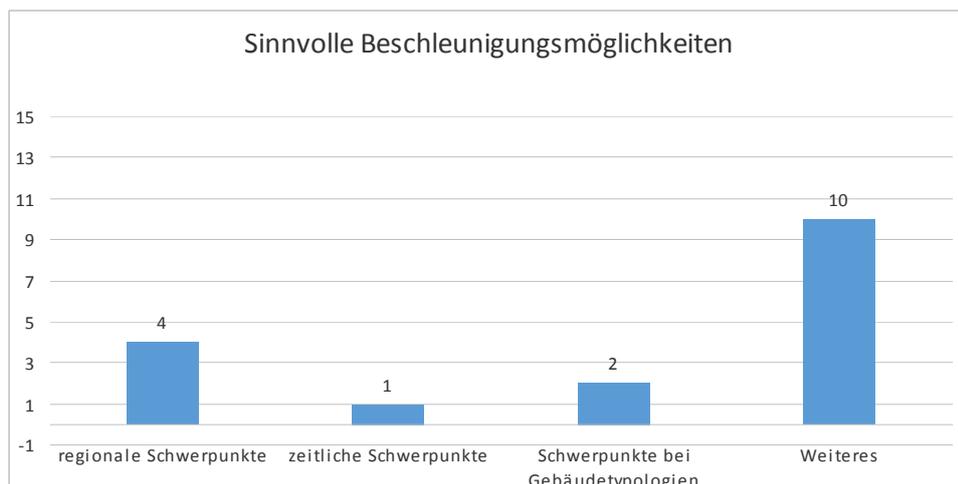
Werden im Zusammenhang mit der geänderten Gesetzeslage des DSchG 2015 weitere Möglichkeiten zur Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen für möglich und sinnvoll gehalten?

Abbildung 10: Weitere Möglichkeiten zur Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 11: Nennungen zu sinnvollen Beschleunigungsmöglichkeiten



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Aussagen zu ,Beispiele Gebäudetypologien':

- Fachhallen- und Barghäuser, Scheunen, Schöpfwerke, Gründerzeitvillen
- Gutsanlagen

Aussagen zu ‚Weiteres‘:

- Erhöhung der Stellenanteile bei der Inventarisierung
- Es sollte so schnell wie möglich die Inventarisierung fortgesetzt werden. Eine Unterteilung in Bauzeiten oder Gebäudetypologien halte ich nicht für sinnvoll.
- Ich kann nicht abschätzen, ob die Möglichkeiten vorhanden sind, aber die Beschleunigung der Inventarisierung wird für sinnvoll erachtet.
- mehr Inventarisationsmitarbeiter/innen in der jeweils zuständigen OD (galt auch schon für das alte Gesetz)
- mehr Personal in der Inventarisierung
- Nachkriegsmoderne
- ohne Schwerpunkte, es sind nach unserem Kenntnisstand noch 535 Gebäude zu bewerten
- Personalaufstockung in den Landesämtern erforderlich
- Verbesserung des Personalschlüssels bei den oberen Denkmalschutzbehörden
- Zugriff auf das DWH, Erfassung der "Gutslandschaften"

Standardisierte Kurzbefragung kommunale Körperschaften

Auf die Frage, ob sie bei ihren kommunalen Planungen von einem gesicherten Erkenntnisstand über die in ihrem Gebiet gelegenen Kulturdenkmale (bei Baudenkmalen: bis 1945) ausgehen können, antworten die Kommunen uneinheitlich. Zwei bejahen die Aussage, vier geben an, hierbei seien bereits Unsicherheiten aufgetreten. Zwei geben an, dass in den letzten zwei Jahren kommunale Vorhaben verzögert wurden, weil Objekte als denkmalwert erkannt wurden, die noch nicht in die Denkmalliste eingetragen waren. Vier von sechs Kommunen halten eine Beschleunigung der Bewertung von möglichen Kulturdenkmälern und ihre Eintragung in die Denkmalliste für erforderlich.

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Ähnlich wie in der Befragung der UDBn wird auch bei allen mitgeteilten Haltungen aus den ODBn und dem Denkmalrat noch ein großer Nachholbedarf bei Erfassung und Inventarisierung sowohl der zu bewertenden ehemaligen „einfachen Kulturdenkmälern“, als auch insgesamt große Lücken gesehen. Hierbei wird insbesondere der Bestand nach 1945 angesprochen (DR5/O) und ein diesbezüglicher Mangel an personellen Ressourcen beklagt. In diesem Zusammenhang wird mehrfach mangelnde Planungssicherheit für alle Beteiligte (insbesondere auch für die Eigentümerinnen und Eigentümer) angesprochen. Es wird darauf hingewiesen, dass insbesondere ein wesentliches Ziel der Gesetzesnovelle war, in einem überschaubaren Zeitraum Klarheit über den Denkmalbestand im Land und den jeweiligen Schutzstatus der Objekte zu schaffen (vgl. u. DR5/O).

Das Landesdenkmalamt weist dazu auf erhebliche Anstrengungen hin, die hierzu nach der Gesetzesnovelle bereits geleistet wurden und erläutert, welchen Aufwand die Bearbeitung auf Seiten der Inventarisierung und der praktischen Denkmalpflege erfordert: *„In der Zeit seit 2015 wurden ca. 6.000 Kulturdenkmale nach aktueller Gesetzesgrundlage neu in die Denkmalliste aufgenommen bzw. überarbeitet, das entspricht etwa 1.000 Vorgängen pro Jahr. Verglichen mit durchschnittlich ca. 50-100 Denkmalausweisungen in der Zeit davor ist das eine Beschleunigung der Inventarisierung um mehr als das Zehnfache. Dies war neben der erleichterten Ausweisungspraxis jedoch nur mit einem erheblichen Zuwachs an Bearbeitern und zusätzlichem Mitteleinsatz umsetzbar.“*

Für jedes Kulturdenkmal ist ein definierter fachlicher Arbeitsaufwand nötig, der ermöglicht, die Denkmaleigenschaft des jeweiligen Objektes grundsätzlich festzustellen, entsprechend zu dokumentieren und inhaltlich für die Eigentümerbenachrichtigung aufzubereiten. Das ersetzt keine vollständigen Denkmalbegründungen. Die Vielzahl an Neuausweisungen ruft eine Fülle von individuellen Rückfragen zur Denkmalausweisung von der Klärung von Sachfragen bis hin zu ablehnenden "Widersprüchen" und Klageandrohungen hervor. Der hiermit verbundene Aufwand der Inventarisierung im Sinne der Denkmalvermittlung ist hoch, jedoch insbesondere im Hinblick auf eine bisher ausgebliebene Klagewelle angemessen/lohnenswert.

Mit der Inventarisierung der verbliebenen einfachen Kulturdenkmale, der Erschließung von Lücken und des Neubestandes sowie der Überarbeitung vorhandener Alteinträge ist ein kontinuierliches fachliches Arbeitsfeld für die Zukunft vorgegeben. Beschleunigungen bei der Inventarisierung und Ausweisung von Kulturdenkmalen sind nur mit erhöhtem Personaleinsatz möglich (durch entsprechende räumliche Kapazitäten/Arbeitsplätze begrenzt) und bedingen bei kontinuierlich steigenden Denkmalzahlen einen entsprechenden Betreuungsaufwand der betroffenen Eigentümer.“ (LDSH)

Das ALSH merkt zur Frage der Inventarisierung aus Sicht der archäologischen Denkmalpflege „methodologisch-systematische Aspekte“ an: „Grundsätzlich ist die Inventarisierung des archäologischen Erbes im Bereich der archäologischen Kulturdenkmale (aKD), der Objekte der archäologischen Landesaufnahme und der Kulturlandschaftselemente niemals abschließend. Dies hat zum einen damit zu tun, dass Denkmale z. B. im Rahmen von Infrastrukturmaßnahmen oder aufgrund des Verlustes der Denkmaleigenschaften gelegentlich von der Denkmalliste zu nehmen sind. Auf der anderen Seite kommen immer auch neue Denkmalgruppen und Arbeitsfelder hinzu. Neuester Bereich ist der der Archäologie der Moderne bzw. der der zeitgeschichtlichen Archäologie, der bisher nur theoretisch und anhand einiger Fallbeispiele erschlossen wurde.

In methodologisch-systematischer Hinsicht kommen im Verlauf der Bürger- (Sammler, Detektorgänger) und hauptberuflichen Forschung durch Fundmeldungen, systematische Begehungen oder der Entdeckung neuer Quellengruppen permanent neue Fundstellen und -objekte hinzu. Deren Denkmalwert ist jeweils zu ermitteln. Ein anderer Aspekt sind Eingriffe in den Boden, neue Erkundungsmethoden und weitere fachliche Forschungsarbeiten im Bereich der universitären und außeruniversitären Forschung. Die Auswertung von insb. seit dem Mittelalter entstehenden Quellen (Schriftquellen, Karten, Denkmale, Fundstellen) führt dazu, dass stetig Fundstellen und damit potentielle aKD entdeckt werden. Diese müssen dann erst in der Landesaufnahme inventarisiert und dann auf ihren Denkmalwert hin geprüft werden, um in die Denkmalliste aufgenommen zu werden. Dramatischstes Beispiel ist das Nordfriesische Wattenmeer. Hier sind ganze Landschaften (Köge, Warften, Deiche) unter naturräumlich schweren Arbeitsbedingungen zu erfassen, die aber gleichzeitig durch den Meeresspiegelanstieg von der vollständigen Ausräumung bedroht sind und damit unerfasst verschwinden.

Derzeit arbeitet das ALSH seit 2018 in einem befristeten, durch zusätzliche temporäre Haushaltsmittel ermöglichten Projekt an einer ersten landesweiten Erhebung. Dabei steht neben der Revision der Landesaufnahme und damit der Erfassung möglicher archäologischer Kulturdenkmale (aKD) und deren Georeferenzierung die Ermittlung von denkmalverdächtigen Anomalien

im Vordergrund. [...] Nach derzeitigem Stand werden mit Projektabschluss über 5.000 denkmalverdächtige Geländeanomalien erhoben, die dann auf ihren wissenschaftlichen (Landesaufnahme) und ihren Denkmalwert zu überprüfen sind. Parallel hierzu werden bereits zuvor bekannte (z. B. über Fundmeldungen) und in der Landesaufnahme geführte Objekte auf ihre Georeferenzierung hin und, soweit möglich, weitergehend überprüft. Daraus ergibt sich eine entsprechend hohe Zahl an notwendigen Geländeüberprüfungen. Diese sind dann Grundlage für die letztliche Eintragung in die Denkmalliste (inkl. Eigentümerermittlung und -benachrichtigung).“ (ALSH)

Zu diesen Projekten der archäologischen Inventarisierung verweist das ALSH auf die herrschenden verwaltungspraktischen Realitäten: „Diesem theoretischen Ablauf steht die Wirklichkeit gegenüber. Eigentümerermittlungen und -benachrichtigungen stehen noch weitgehend aus und sind mit den vorhandenen Personalressourcen nicht zu schaffen. Entsprechende Folgen sind der Verlust von nicht bekanntgemachten Denkmälern durch Maßnahmen sowie daraus resultierende mögliche rechtliche Konflikte usw.

Auch kommt das ALSH mit den Begründungen des Denkmalwertes nur außerordentlich langsam vorwärts. Bislang konnten für 47 % des derzeitigen, o. g. Denkmalbestandes Begründungen des Denkmalwertes formuliert werden (Anforderungen gem. § 8 Abs. 2 DSchG SH 2015). Gründe sind vor allem der Umstand, dass bis in die 1990er Jahre hinein Unterschutzstellungen überwiegend ohne entsprechend formulierte Begründungen erfolgten, so dass dies für den Großteil des Denkmalbestandes - jetzt nach einem entsprechend normierten Verfahren - nachträglich erfolgen muss. Ein anderer Aspekt waren fehlende Personalressourcen [...]“ (ALSH)

Einen wichtigen Aspekt sieht das ALSH weiterhin in einem vom Landtag geforderten Kulturlandschaftskataster zum Erhalt historischer Kulturlandschaften: „Der letzte Aspekt ist die mit Landtagsbeschluss vom 21. Februar 1996 („Vor dem Hintergrund, dass der Erhalt historischer Kulturlandschaften und Kulturlandschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart ein gemeinsames Anliegen der Naturschutz- und Kulturpolitik des Landes Schleswig-Holstein ist, soll langfristig ein Kulturlandschaftskataster entstehen.“) eingeforderte Ausweisung von archäologisch-historischen Kulturlandschaften bzw. Landschaftsbestandteilen. Eine solche Kartierung ist seitdem ein Desiderat. Diese Erhebung wird benötigt, um landschaftliche Kontexte und Verbindungen zwischen verschiedenen Denkmälern und Objekten der Landesaufnahme besser darstellen und in Planungen einbringen zu können. Derzeit wird - eine entsprechend schlechte Qualität akzeptierend - dieser Aspekt entsprechend opportunistisch geprüft.“ (ALSH)

Die HS Lüneburg bezeichnet eine Beschleunigung von Erfassung und Inventarisierung als sinnvoll und wünschenswert, diese „hängt jedoch von den personellen Ressourcen ab.“ Die Abt. Denkmalpflege merkt dazu an: „Der Stand der Erfassung ist unvollständig. Eine Vervollständigung der Denkmalliste ist dringend notwendig zur Herstellung besserer Planungssicherheit. Die schnellere Erfassung der Denkmäler und die zügige Eigentümerbenachrichtigung hängt von der zur Verfügung stehenden Menge des Fachpersonals ab. Die Denkmalliste wird nicht abgeschlossen sein, wg. kontinuierlich auftretendem Nachqualifizierungsbedarf und nachwachsenden Denkmälern.“ (HLAD)

Von Seiten der Nordkirche wird der Aspekt der fehlenden Planungssicherheit in Bezug auf fehlende Erfassung und Inventarisierung hervorgehoben und Personalengpässe kritisiert: *„Derzeit erfolgt eine Überprüfung des Denkmalstatus von Gebäuden im kirchlichen Eigentum durch das LDSH. In den Denkmallisten ist nicht vermerkt, ob ein Gebäude bereits zur Überprüfung ansteht. Da diese Überprüfung noch nicht abgeschlossen ist, haben kirchliche Eigentümer dieser noch zur Überprüfung vorgesehenen Gebäude keine Planungssicherheit. Eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen erscheint daher sinnvoll bzw. dringend notwendig. Möglich ist dies allerdings nur, wenn dafür auch ausreichende Personalressourcen im LDSH zur Verfügung gestellt werden. [...] Eine Denkmalwertbegründung mit der konkreten Benennung der Besonderheiten des Denkmals im kirchlichen Eigentum wären für den praktischen Umgang mit den Denkmalen z.B. bei angestrebten Veränderungen am Denkmal hilfreich.“* (NK/LKA, NK/DR)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann verweist auf den aktuell bekannt gegebenen Stand der Inventarisierung der Baudenkmale auf den Seiten des Landesdenkmalamtes²² und auf eine Zusage zur raschen Erfassung und (Nach-)Inventarisierung: *„Bekanntlich war in Ausführung der Gesetzesnovelle des Jahres 2014 von Seiten des Landes eine rasche Inventarisierung zugesagt worden. Dazu wurden für zwei Jahre fachlich qualifizierte Teilzeitkräfte eingestellt, die die Inventarisierung umsetzen sollten. Dabei stellte sich aber heraus, dass diese Aufgabe wesentlich umfangreicher als zunächst erwartet sein würde, vor allem im Bereich der bisherigen einfachen Kulturdenkmale und bei der Erfassung des jüngeren Denkmalbestandes nach 1945. Da die Zeitverträge nicht verlängert wurden, ist die Inventarisierung bisher nicht zu Ende geführt worden. Dies wird vom Denkmalrat bedauert, da es ein wesentliches Ziel der Gesetzesnovelle war, in einem überschaubaren Zeitraum für alle Beteiligten Klarheit über den Denkmalbestand im Lande und den jeweiligen Schutzstatus zu schaffen, nachdem dies mit dem konstitutiven Eintragungsverfahren über mehr als 50 Jahre nicht gelungen war. Der Denkmalrat ist der Auffassung, dass eine zeitnahe Fortführung der Inventarisierung von großer Bedeutung für die Sicherung der Kulturdenkmale und die Akzeptanz des Denkmalschutzes ist. Daher sollte hier eine Priorität gesetzt werden.“* (DR5/O)

Ähnlich sieht dies auch die Handwerkskammer SH: *„Es muss dringend mehr Personal zur Verfügung gestellt werden, die die Inventarisierung vorantreibt. Die Inventarisierung dauert einfach viel zu lange. Außerdem werden die Denkmallisten nie vollständig sein, da Denkmale veränderlich sind. Einige gehen verlustig, andere kommen dazu. Es muss also dauerhaft eine gute und zeitnahe Inventarisierung gewährleistet sein, um den Bürgern Transparenz und Planungssicherheit zu gewährleisten.“* (HWKSH)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Interview berichtet das LDSH davon, dass noch ein großer Teil der ehem. ‚einfachen‘ Denkmale in ihrem heutigen Zustand bewertet und ggf. inventarisiert werden müssten. Hierbei nähmen die dazu neu zu verfassenden Begründungen aufgrund gestiegener Ansprüche an diese

²² https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LD/Kulturdenkmale/ListeKulturdenkmale/_documents/ListeKulturdenkmale.html

(Rechtssicherheit) einen großen Teil der zu geringen zeitlichen und personellen Kapazitäten in Anspruch, weshalb z. Zt. nur ein langsamer Fortschritt möglich sei. Zum Thema systematischer Inventarisierungen werden fehlende Flächen-Erfassungen genannt, bspw. im Bereich der Inseln. Als zeitliche Lücken werden vor allem das 20. Jahrhundert und hier die Nachkriegszeit, z. T. auch noch der Historismus genannt. Typologische Lücken bestünden bei Nachkriegskirchen sowie im ländlichen Raum bei Haubargen, Barghäusern und Marschhöfen sowie in der Güterlandschaft, insbesondere in Bezug auf Ensembles und Sachgesamtheiten. Die Ersterfassung nach dem ersten Nachkriegs-DSchG von ca. 1958 – 1968 sei nie systematisch ergänzt worden.

Im Interview mit dem Bereich Archäologie und Denkmalpflege/ODB der Hansestadt Lübeck wird angemerkt, dass eine systematische Ersterfassung nur von ca. 1958 – 1968 erfolgt ist. Auch in Lübeck sieht man sowohl zeitlichen, räumlichen als auch typologischen Rückstau bei Erfassung und Inventarisierung im Land. Für den Bereich der Stadt Lübeck sei die Innenstadt gut erfasst, Lücken bestünden allerdings im Bereich der Vorstädte. Hier befinde sich zurzeit Travemünde in Arbeit. Lübeck führe eine eigene Denkmalliste mit eigenen Maßstäben. Hier finde aber ein Abgleich zu den Qualitätsmaßstäben des Landes und zu einzelnen Objekten mit dem LDSH sowie ein guter Austausch auch bundesweit statt. In Lübeck seien die evang. Nachkriegskirchen bereits nach dem alten Gesetz ersterfasst worden. Zurzeit finde eine Erfassung der Nebengebäude, auch im Hinblick auf Sachgesamtheiten statt. Die kath. Kirchen seien bereits erfasst, die Ergebnisse würden allerdings hier zusammen mit der Erfassung der Sachgesamtheiten kommuniziert werden. Zur Inventarisierung bestünde in Lübeck auch die Möglichkeit, Gutachten extern erstellen zu lassen. Im Bereich der Archäologie der Moderne findet zurzeit die Inventarisierung von Hinterlassenschaften kriegszeitlicher Panzersperren um die Stadt als jüngstes aKD statt.

Im Interview mit der Kirchlichen Denkmalpflege wird der Erfassungsstand der Sakralbauten bis 1945 von Seiten der Nordkirche landesweit (inkl. Inseln) als weitgehend gegeben gesehen. Kirchliche Friedhöfe seien zum Teil erfasst, aber vermutlich nicht vollständig. Erheblichen Nachholbedarf für die Inventarisierung sehen sowohl Nordkirche als auch Erzbistum Hamburg in Bezug auf den Nachkriegskirchenbestand nach einem Erfassungsprojekt des LDSH. Bei der Nordkirche bezieht sich dies auch auf den nichtsakralen Baubestand insbesondere nach 1945.

Im Rahmen des Fokusgruppengesprächs wurde über eine deutliche Steigerung der Denkmalanzahl (ehem. ‚besondere‘ zzgl. neu inventarisierte ehem. ‚einfache‘ KDe) von 2015 bis 2020 (im Bereich einer UDB um das 2,7-fache) berichtet. Allerdings sei die Anzahl von Baudenkmalen mit bisher ungeklärtem Status noch sehr hoch. Aus dem Zuständigkeitsbereich einer Kreis-UDB wird berichtet, dass die (Nach-)Inventarisierung der ‚einfachen‘ KDe noch nicht zur Hälfte vollzogen sei, der größere Teil sein noch zu bearbeiten. Entsprechend hoch sei auch die Anzahl von Anfragen zu diesen Gebäuden. Hierbei handele es sich mitnichten nur noch um einen weniger qualitätvollen Restbestand, es seien immer wieder auch wichtige Funde darunter. Die Bevölkerung wirke zum Teil mit großem Engagement an der Erfassung mit.

Es wird über insbesondere fehlende Erfassungen und Inventarisierungen im Bereich der „Güterlandschaft“ und von Bauernhöfen im Außenbereich (bspw. in den Elbmarschen) in erheblichem Ausmaß berichtet. Für den Außenbereich werden inzwischen große Verluste an erhaltenswerter Substanz durch Nichtnutzung und Abriss angemerkt. Auch in diesem Zusammen-

hang wird eine Beschleunigung der (Nach-)Inventarisierung als dringend notwendig erachtet. Hierbei ist für die Einstufung der ehemals ‚einfachen‘ Denkmale aus Sicht der Denkmalpflege auch eine verwaltungsmäßige Definition und Gebrauchsfähigkeit der Qualitätskategorie „erhaltenswerte Bausubstanz“ erforderlich, um aus der Denkmalkategorie ausscheidende ‚einfache‘ Denkmale, die zwar unter heutigem Denkmalwert rangieren, aber qualitativ sein, für die Kulturlandschaft und/oder die Ortsbildpflege erhalten zu können. Hierfür sei eine Erwähnung der „erhaltenswerten Bausubstanz“ im DSchG (vgl. DSchG NRW) wünschenswert.

Aus der Hansestadt Lübeck wird zu Erfassung und Inventarisierung ebenfalls großes bürgerschaftliches Engagement berichtet. Der Übergang der ‚einfachen‘ KDen zu nun Denkmälern mit ‚besonderem‘ Wert sei nicht immer leicht zu beurteilen. Lübeck fehle es hier an Projektmitteln für diese Aufgabe, weswegen diese zurzeit noch im Rückstand sei und nur Anlass-bezogen bearbeitet werden könne.

Von Seiten des LDSH wird über die Erfordernisse der (Nach-)Inventarisierung in der Folge der Gesetzesänderung auch auf eine dringend erforderliche systematische Denkmalerfassung hingewiesen. Insbesondere hierzu fehlten personelle Kapazitäten. Dies wird von Seiten der UDBn bestätigt. Eine im Rahmen des zeitlichen Fortschritts dauerhaft funktionierende Erfassung und Inventarisierung sei zur Erfüllung des Gesetzesauftrags obligatorisch.

Bewertung Frage 4

Es ist zwischen der Denkmalerfassung als allgemeiner gesetzlicher Aufgabe und der Nachinventarisierung der vormals einfachen Kulturdenkmale zu unterscheiden.

Nach § 3 Abs. 5 i. V. m. § 1 Abs. 2 DSchG gehört zu den Aufgaben der Oberen Denkmalschutzbehörden auch die Erfassung der Denkmale.

Soweit ersichtlich, ist die letzte systematische Erfassung der schleswig-holsteinischen Kulturdenkmale in den 1960er (und in Teilbereichen eine weitere, unvollständige in den 1980er Jahren) erfolgt. Wegen des damals herrschenden Verständnisses davon, was im öffentlichen Interesse erhaltenswert war, bestehen erhebliche Erfassungslücken für bestimmte Perioden (Zeit des Kaiserreichs, Zwischenkriegszeit und – am stärksten – Nachkriegszeit bis 1989) sowie bestimmte Gattungen (etwa technische Denkmale). (Vgl. Frage 26)

Bei der Nachinventarisierung bestehen Lücken in der Erfassung der früheren einfachen Kulturdenkmale im Bereich der Gutshöfe und auf den Inseln sowie in einigen Teilräumen. Diese sollten nicht zuletzt im Interesse der Eigentümer zügig geschlossen werden (s. auch Frage 2).

Im Interesse der betroffenen Eigentümer, aber auch zur Entlastung der Denkmalschutzbehörden muss die Inventarisierung der früheren einfachen Kulturdenkmale zügig zu Ende geführt werden. Hierfür müssen die personellen und technischen Voraussetzungen kurz- bis mittelfristig gewährleistet werden.

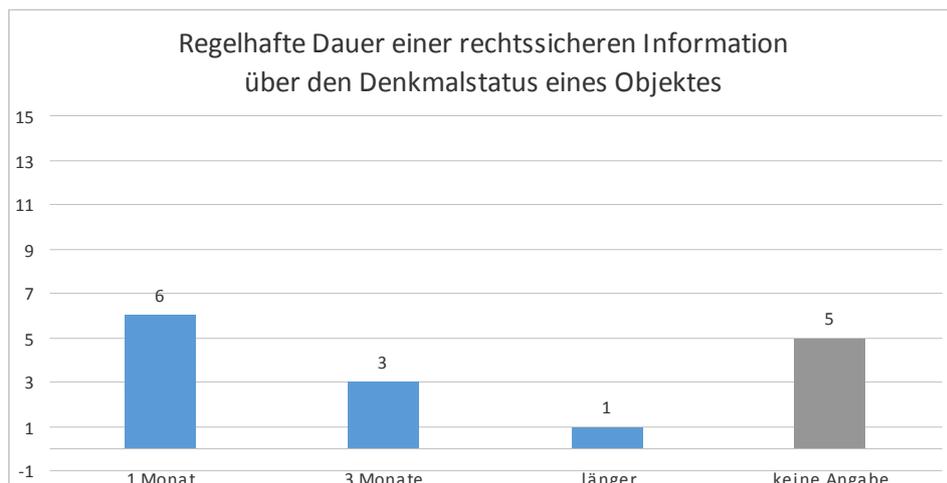
5. Rechtssichere Information über den Denkmalstatus

Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Wie lange dauert in der Regel eine rechtssichere Information über den Denkmalstatus eines Objektes?

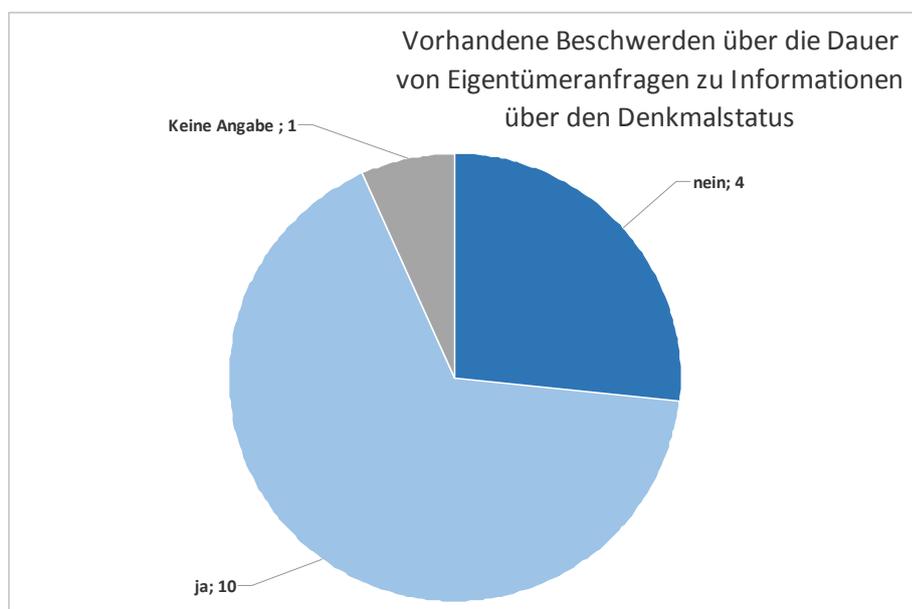
Abbildung 12: Regelhafte Dauer einer rechtssicheren Information über den Denkmalstatus



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

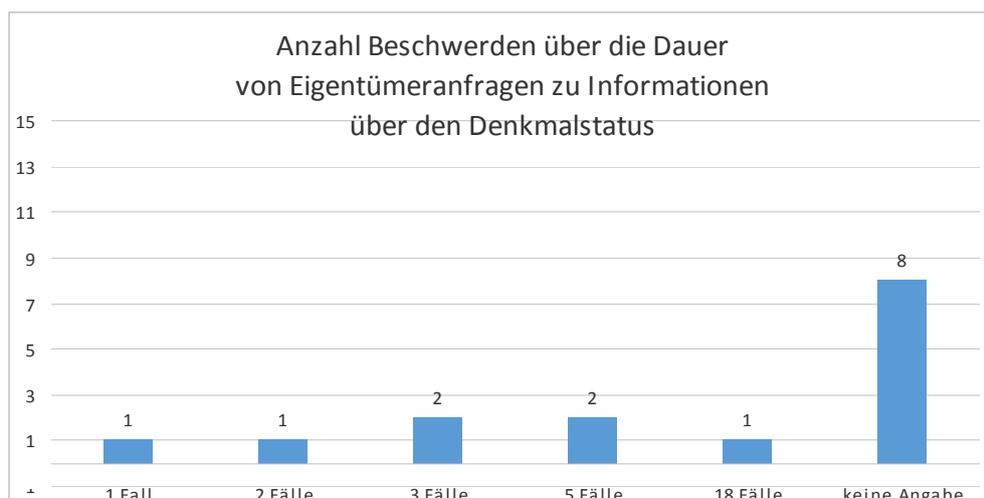
Gab es in den letzten zwei Jahren Beschwerden über die Dauer von Eigentümeranfragen zu Informationen über den Denkmalstatus ihres Objektes?

Abbildung 13: Beschwerden über die Dauer von Eigentümeranfragen



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 14: Anzahl Beschwerden über die Dauer von Eigentümeranfragen



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

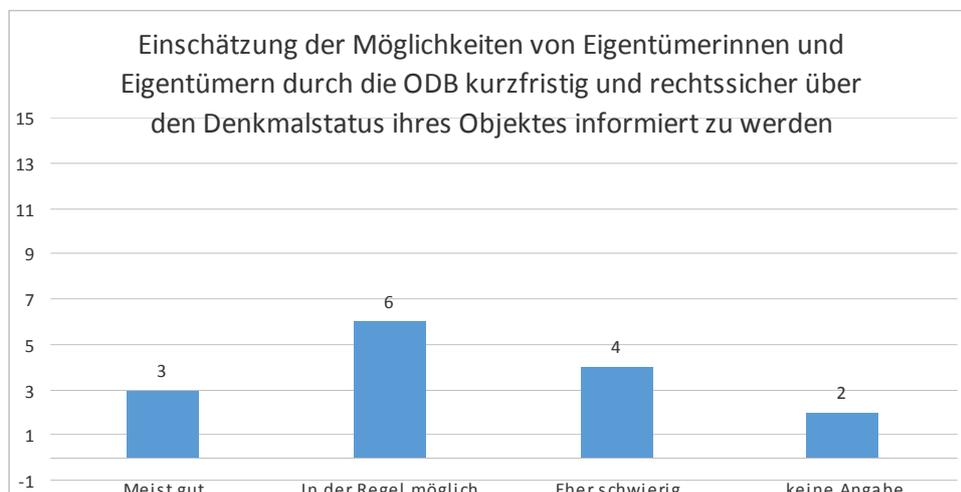
Sieben bezifferte Angaben, Summe bezifferte Fälle: 37.

weitere Nennungen zu den Fallzahlen:

- unbekannt, - diverse, - mehrere

Wie schätzen Sie die Möglichkeiten ein, Eigentümerinnen und Eigentümern durch die ODB kurzfristig (innerhalb von ca. 3 Monaten) und rechtssicher über den Denkmalstatus ihres Objektes zu informieren?

Abbildung 15: Möglichkeiten von Eigentümerinnen und Eigentümern kurzfristig und rechtssicher über den Denkmalstatus ihres Objektes informiert zu werden



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Eher schwierig‘:

- derzeit zu großer Arbeitsanfall
- personelle Kapazitäten für die Benachrichtigung fehlen.
- ungünstiger Personalschlüssel
- zu wenige Inventariationsmitarbeiter/innen in der jeweils zuständigen OD

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Die Mehrheit der Stellungnahmen sieht die gewünschte Möglichkeit prinzipiell gegeben. Allerdings wird auch in diesem Zusammenhang auf eine zu geringe Personaldecke und die noch nicht vollständig erfolgte Inventarisierung der ehemaligen ‚einfachen Kulturdenkmäler‘ hingewiesen, wie bspw. vom Landesdenkmalamt: *„Es gibt ausreichende Möglichkeiten, kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums oder eines zu erwerbenden Objektes zu bekommen. Da noch nicht alle ehem. einfachen Kulturdenkmale abschließend bewertet bzw. in das Verzeichnis aufgenommen sind, werden dem LDSH häufig Fragen zum Denkmalstatus gestellt. Diese werden i.d.R. innerhalb weniger Wochen beantwortet, so dass die Eigentümerinnen und Eigentümer kurzfristig eine Rechtssicherheit über den Denkmalstatus Ihres Eigentums erhalten. Der "Ipsa-Lege-Grundsatz" des Gesetzes stellt sicher, dass der Denkmalstatus durch die Denkmalerkenntnis bzw. durch die formlose Denkmalwertfeststellung bereits eindeutig festgehalten und entsprechend verbindlich kommuniziert werden kann. Auch ohne (spätere) Aufnahme in die Denkmalliste und formale Eigentümerbenachrichtigung kann also Rechtssicherheit gegeben werden.“* (LDSH)

Auch das ALSH sieht diese Möglichkeiten grundsätzlich gegeben, u.a. mit dem Mittel der archäologischen Interessensgebiete: *„Die Eintragung des Denkmalschutzes als Dienstbarkeit in das Grundbuch inkl. entsprechender Benachrichtigungen ist seit Jahrzehnten gängige Verwaltungspraxis des ALSH. Darüber hinaus können über das Geoportal des Landes sowie über weitere, darauf zugreifende Geoportale die archäologischen Kulturdenkmale (aKD) des Landes sowie die Schutzzonen (und archäologischen Interessensgebiete [IG]) eingesehen werden. [...]*

Da die Denkmalliste nicht vollständig ist, hat das ALSH auf der Grundlage der Denkmalliste sowie der archäologischen Landesaufnahme mit den dort geführten potentiellen, d. h. noch nicht erkannten oder ermittelten aKD, und weiterer Quellen (Luftbilder, DGM, histor. Karten...) durch die Ausweisung von IG eine praktische Lösung entwickelt. Über diese IG, die ebenfalls über Geoportale zur Verfügung gestellt werden, können sich nicht nur Eigentümer, sondern auch Projektträger oder Planer über mögliche denkmalrechtliche Auflagen in baurechtlichen Verfahren informieren. Hierdurch sollen Investitionsentscheidungen zu Gewerbegebieten, Ferien- oder Neubausiedlungen usw. beschleunigt werden. Eine sich letztlich daraus ergebene Beratungsmöglichkeit erfolgt dann über den/die zuständige/n GebietsdezernentenIn. Schwierigkeiten ergeben sich bisweilen dadurch, dass das ALSH nicht den aktuellen Stand der IG, der sich durch neue Fundmeldungen oder neue wissenschaftliche Forschungen durchaus ändert, gewährleisten kann. So ist es in Einzelfällen schwer zu vermitteln, warum archäologische Belange auch außerhalb der öffentlich zugänglichen IG vorliegen können. Eine stete Aktualisierung ist allerdings mit dem aktuellen Personalbestand durch das ALSH nicht umsetzbar.

Allerdings ist der Weg vom Geoportal hin zur noch zu überarbeitenden Denkmalliste auf der Homepage des ALSH nicht frei von Brüchen. Für alle in der Landesaufnahme geführten aKD, die noch nicht auf der Denkmalliste stehen, gibt es keine ausreichende Schutzmöglichkeit, da sie dem Eigentümer üblicherweise nicht bekannt sind. Eine Beteiligung des ALSH im Rahmen von Planungen und Eingriffen über die oben genannten IG ist bislang die einzige Möglichkeit diese aKD zunächst einmal informell zu schützen.“ (ALSH)

Auch bei der HS Lübeck sieht man ausreichende Möglichkeiten gegeben, wie bei der Abt. Archäologie: *„siehe Denkmalliste bzw. archäologische Landesaufnahme. Archäologische KD*

können zudem i.d.R. immer vermutet werden, eine schnelle Sicherheit erbringt dann eine archäologische Prospektion.“ Abt. Denkmalpflege: „Jedem Anfragenden wird die Möglichkeit der zeitnahen, individuellen Bewertung nach Ortsbegehung und Archivrecherche eröffnet. Diese Dienstleistung lässt sich aufgrund fehlenden Fachpersonals allerdings nur zu Lasten/unter Vernachlässigung einer systematischen Erfassung realisieren.“ (HLA/D)

Von Seiten der Nordkirche wird auch in diesem Zusammenhang auf die Zuständigkeitsregelung der innerkirchlichen Verwaltung und die Problematik der fehlenden Inventarisierung sowie einen guten Kontakt zum LDSH hingewiesen: „Die Gebäudeeigentümer aus dem kirchlichen Bereich der Nordkirche können sich unter anderem beim Landeskirchenamt über den Denkmalstatus ihres Gebäudes informieren. Eine Unkenntnis der Denkmaleigenschaft kann so vermieden werden, aber auch nur, wenn die Denkmaleigentümer den Kontakt zur Landeskirchlichen Ebene suchen. Da die kirchenaufsichtliche Zuständigkeit nicht für alle Gebäudearten bei der landeskirchlichen Ebene liegt (siehe Frage 2), könnte es bei Gebäuden, die keine Kirchen sind, passieren, dass bauliche Maßnahmen an ihnen tatsächlich in Unkenntnis der Denkmaleigenschaft durchgeführt werden. Hier würde die zügige abschließende Prüfung des Denkmalstatus mancher Gebäude durch das LDSH und Information der Eigentümer Abhilfe schaffen. Die Auskunft über Gebäude im kirchlichen Eigentum wird seitens der kirchlichen Denkmalbehörde/LKA mit dem derzeit zuständigen Dezernenten im LDSH, also mit nur einer Person, hergestellt. Dieser Informationsweg kurz, unbürokratisch und effektiv. Auch in diesem Fall zeigt sich, dass der Kontakt zwischen der Nordkirche/LKA und dem LDSH über eine Person, die seitens des LDSH für sämtliche kirchlichen Objekte zuständig ist, sinnvoll ist.“ (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann weist wiederum auf die Bedeutung einer vollständigen Inventarisierung hin: „Die Rechtssicherheit über den Eintrag in die Denkmalliste ist geregelt im DSchG. Voraussetzung für die kurzfristige Rechtssicherheit ist allerdings die landesweite Durchführung der Inventarisierung. Diese ist bisher nicht erledigt.“ (DR5/O)

Ebenso die Nordkirche im Denkmalrat: „In der Regel können sich die Denkmaleigentümer über die Denkmallisten im Internet informieren. Leider werden die Denkmallisten hier nur alle 6 Monate aktualisiert. Eine weitere Informationsmöglichkeit für Denkmaleigentümer aus dem kirchlichen Bereich besteht in der Nordkirche über das Landeskirchenamt. Da die abschließende Prüfung des Denkmalstatus durch das LDSH noch nicht erfolgt ist, besteht hier aber in manchen Fällen Unklarheit.“ (NK/DR)

Die Handwerkskammer SH sieht hier vor allem mangelnde Personalkapazität: „Auch hier fehlt es an Personal, um die Fragen zügig zu beantworten.“ (HWKSH)

Bewertung Frage 5

Die vorhandenen Probleme bei der Information der Denkmaleigentümer sind in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle den räumlichen und typologischen Lücken sowie quantitativen Defiziten der Inventarisierung geschuldet. Durch eine zügige Inventarisierung lassen sich hier erhebliche Verbesserungen erzielen. (Vgl. Frage 4)

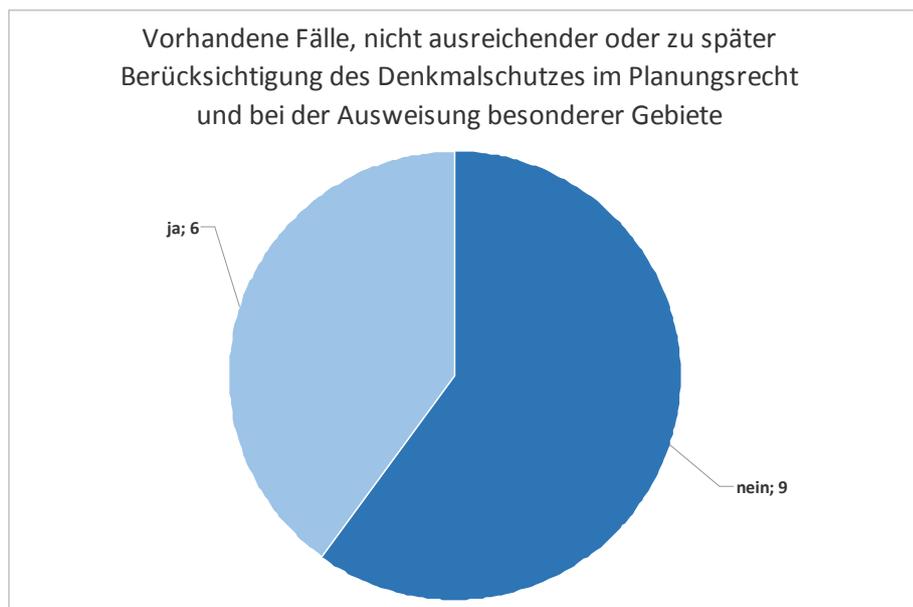
6. Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht

Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

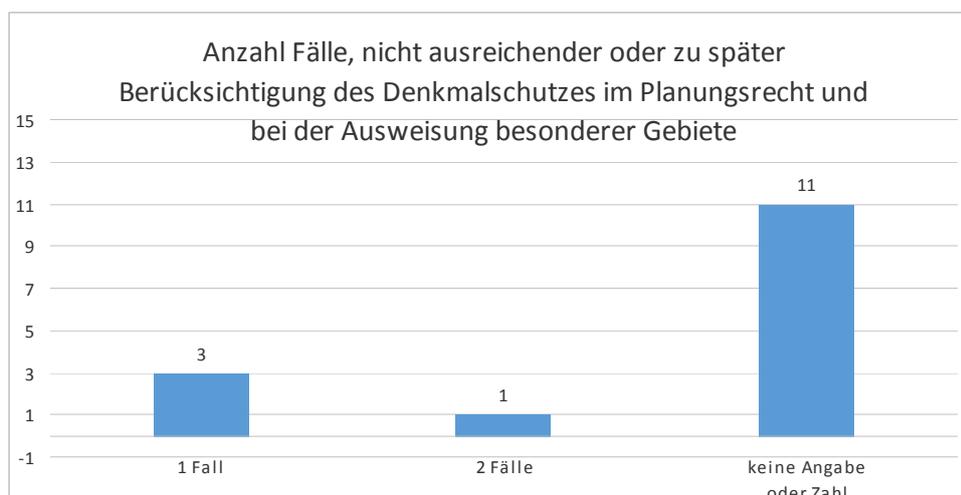
Wie viele Fälle hat es in den letzten zwei Jahren gegeben, in denen der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) nicht ausreichend oder zu spät berücksichtigt worden ist?

Abbildung 16: Fälle nicht ausreichender Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 17: Nennungen zur Anzahl Fälle nicht ausreichender oder zu später Berücksichtigung



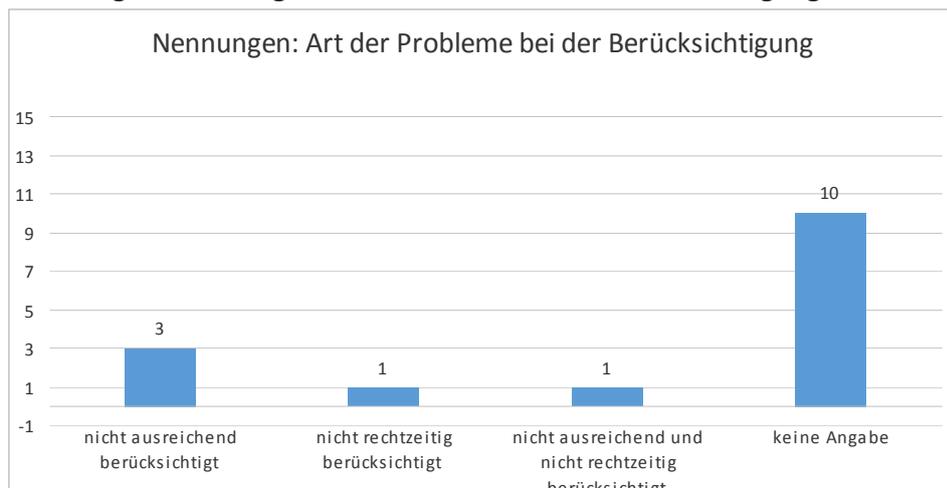
Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Vier bezifferte Angaben, Summe bezifferte Fälle: 5.

weitere Nennungen zu den Fallzahlen:

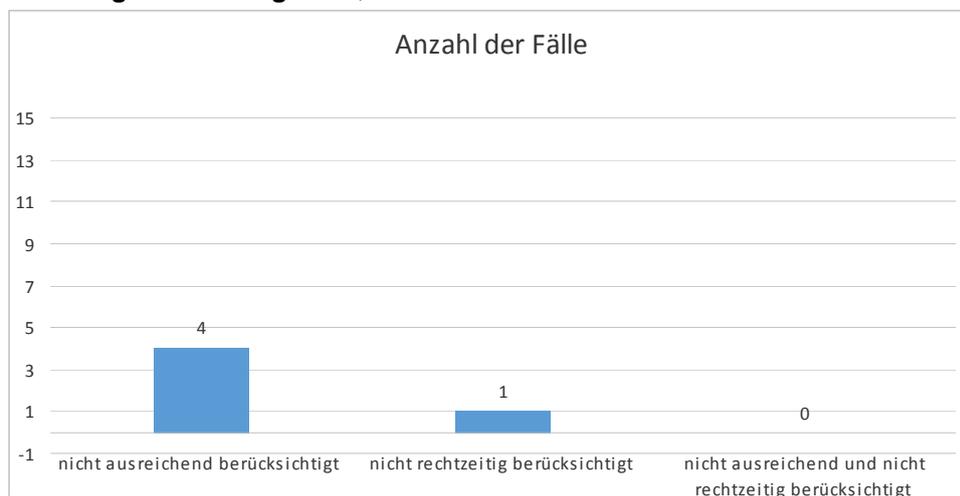
- einige, - unbekannte Menge von

Abbildung 18: Nennungen zur Art Problem bei der Berücksichtigung



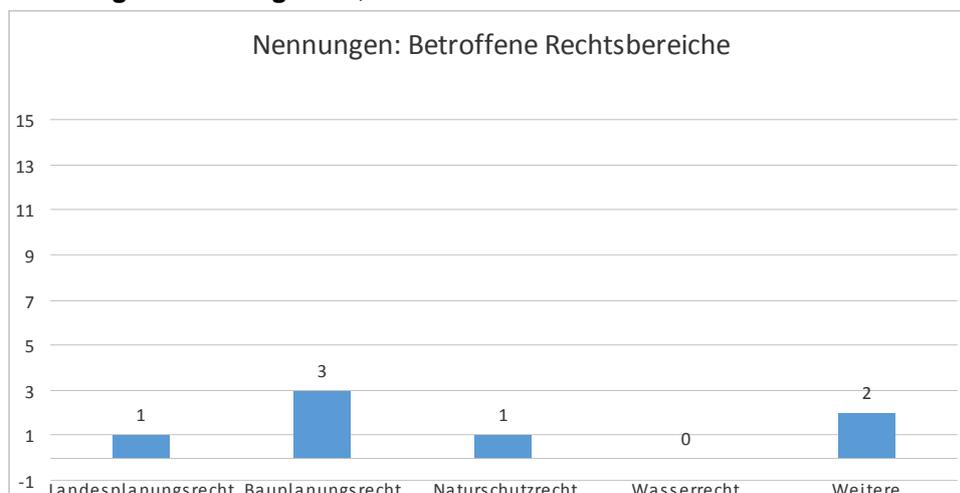
Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Abbildung 19: Nennungen zu ‚Anzahl Fälle‘



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 20: Nennungen zu ‚Betroffene Rechtsbereiche‘



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Aussagen zu ‚Weitere‘:

- Es gab keine Probleme bei der Berücksichtigung, sondern bei der Prüfung und Bearbeitung aufgrund fehlender Personalkapazitäten.
- Welterbestatus

Standardisierte Kurzbefragung kommunale Körperschaften

Von den antwortenden Kommunen wird einstimmig angemerkt, es habe in den letzten zwei Jahren gegeben keine Fälle gegeben, in denen der Denkmalschutz bei kommunalen Planungen oder anderen privaten oder öffentlichen Planungen nicht ausreichend oder zu spät berücksichtigt wurde (bspw. bei der Ausweisung besonderer Gebiete, z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete).

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Prinzipiell halten die Stellungnahmen eine frühe Beteiligung des Denkmalschutzes in Planungsverfahren für sinnvoll, sehen hier von Seiten der ODBn allerdings kaum Handlungsbedarf.

„Der Denkmalschutz wird gem. § 4 DSchG ausreichend beachtet. Danach haben alle Träger öffentlicher Belange bei öffentlichen Planungen angehört und deren Belange bei einer Abwägung ausreichend berücksichtigt zu werden. [...] Die Frage der Berücksichtigung des Denkmalschutzes auf der Grundlage weiterer Gesetze lässt sich nicht eindeutig beantworten. Der Denkmalschutz betrifft viele weitere öffentliche Belange, so dass hier nicht jeder Belang, der mit dem Denkmalschutz kollidieren könnte, im Einzelnen betrachtet werden kann. Exemplarisch wird auf den § 48 Bundeswasserstraßengesetz hingewiesen, wonach die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes für die Sicherheit des Verkehrs ihrer Anlagen zuständig ist und es für bauliche Maßnahmen - auch an Kulturdenkmälern - keine behördlichen Genehmigungen bedarf.“ (LDSH)

Das ADSH meint, dass im Bereich der archäologischen Denkmalpflege die Berücksichtigung im Prinzip funktioniert: *„Hierzu nutzt das ALSH neben den rechtlichen Möglichkeiten (Denkmal, Grabungsschutzgebiete, Welterbestätten) auch andere Hilfsmittel wie die vor einiger Zeit eingeführten archäologischen Interessensgebiete (IG) oder im Rahmen von BalticRim entwickelte archäologische Schwerpunktgebiete, in denen der fachliche Belang für übergeordnete Planung aufbereitet ist. In der Praxis wären deutlichere Hinweise auf Beteiligung des Denkmalschutzes in den unterschiedlichen Fachgesetzen hilfreich, da schon aufgrund fehlender Kenntnis der Mitarbeiter der Denkmalschutz oft übersehen wird. Eine Verbesserung der Berücksichtigung wäre ebenfalls möglich, indem eine eigene Fachplanung wie etwa im Naturschutzrecht eingeführt würde, die bei allen anderen Planungen zu berücksichtigen ist. Voraussetzung wäre allerdings neben der Denkmalliste das o.g. Kulturlandschaftskataster. [...]“* (ALSH) Weitere Aspekte können der Stellungnahme im Anhang entnommen werden.

Die Abteilungen für Archäologie und Denkmalpflege der HS Lübeck meinen, *„die gesetzlichen Regelungen hierzu sind ausreichend.“* (HLA/D)

Die Nordkirche als ODB und im Denkmalrat hält eine frühe Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht für sinnvoll, allerdings für Denkmale in kirchlichem Eigentum nicht so relevant. Allerdings sei der Umgebungsschutz kirchlicher Denkmale zu berücksichtigen:

„Ein Beispiel wäre die Ausweisung von Gebieten zur Energiegewinnung durch Windkraft. Kirchliche Denkmale können dabei unter Umständen wegen der Beeinträchtigung der Sichtachsen betroffen sein. Hier hat die Nordkirche allerdings auch eine klar positive Haltung zum Klimaschutz, weshalb es in diesen Fällen ggf. einen Interessenkonflikt gibt, der im Einzelfall auszuhandeln wäre.“ (NK/LKA, NK/DR)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann sieht bei Bebauungsplänen zunächst die Gemeinden in der Pflicht: „Im Zusammenhang der Aufstellung von Bebauungsplänen in den Gemeinden Schleswig-Holsteins sind notwendiger Weise alle in der Denkmalliste erfassten Kulturdenkmale und Denkmalbereiche zu kennzeichnen. Da die Denkmallisten, geordnet nach Landkreisen und deren Gemeinden sowie den kreisfreien Städten, öffentlich verfügbar sind, sind nach Auffassung des Denkmalrates die planaufstellenden Gemeinden in der Pflicht, in den Anhörungsverfahren die beteiligten Denkmalschutzbehörden in das Verfahren einzubinden. In diesem Zusammenhang müssen die beteiligten Denkmalschutzbehörden neben dem Hinweis auf notwendige denkmalrechtliche Genehmigungen vor allem denkmalfachliche Vorgaben beschreiben, die notwendiger Weise auch Bestandteil des Textteiles von Bebauungsplänen sein müssen. Die vom Team synergon veranlasste Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörde zeigt, dass in 6 von 15 genannten Fällen der Denkmalschutz im Aufstellungsverfahren zu spät oder nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Die Einbindung der Denkmalschutzbehörden im Zusammenhang der Ausweisung von Natur- und Wasserschutzgebieten erfolgt die gegenseitige Beteiligung in der Regel auf derselben Verwaltungsebene (Landkreise und kreisfreie Städte) zwischen Unteren Naturschutz- und Unteren Denkmalschutzbehörden, sowie auf der oberen Ebene zwischen den beteiligten Landesämtern (LDSH, ALSH, LLUR).“ (DR5/O)

Die Handwerkskammer SH sieht hier prinzipiell Bedarf. (HWKSH)

Bewertung Frage 6

Die Berücksichtigung des Denkmalschutzes in Planungsprozessen ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Abgesehen von den Problemen fehlender Inventarisierung und Erfassung gelingt sie in Schleswig-Holstein keineswegs weniger gut als in anderen Ländern.

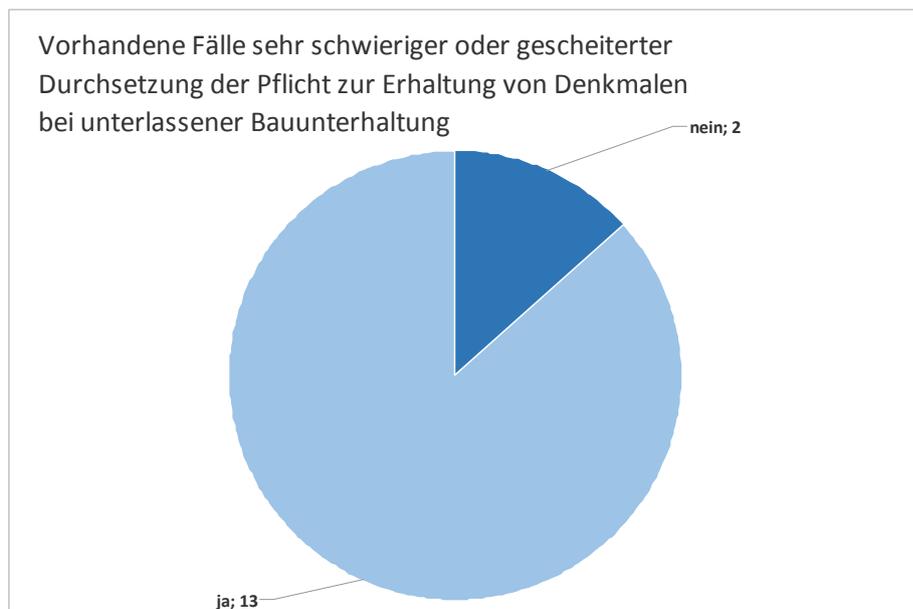
7. Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen

Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

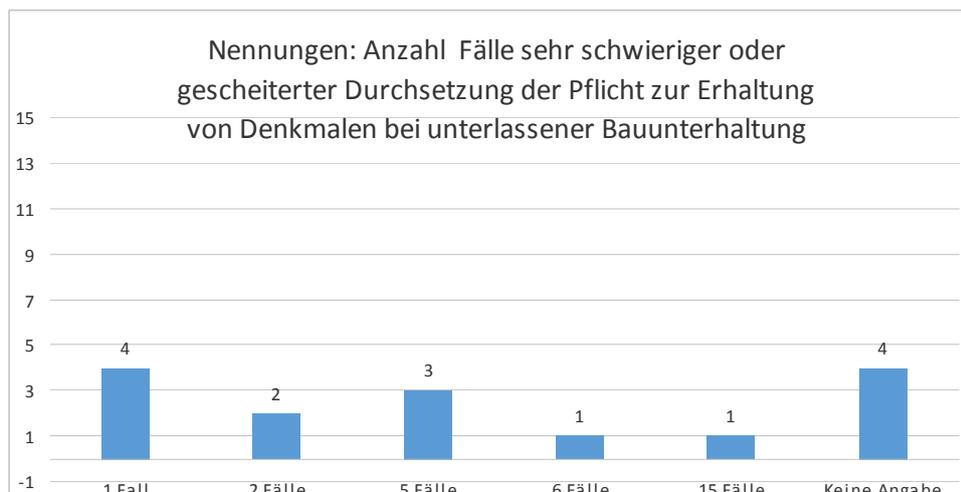
Ist in den letzten zwei Jahren die Durchsetzung der Pflicht zur Erhaltung von Denkmalen in Fällen unterlassener Bauunterhaltung sehr schwierig gewesen oder gescheitert?

Abbildung 21: Durchsetzung der Pflicht zur Erhaltung von Denkmalen



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 22: Anzahl Fälle sehr schwieriger oder gescheiterter Durchsetzung



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

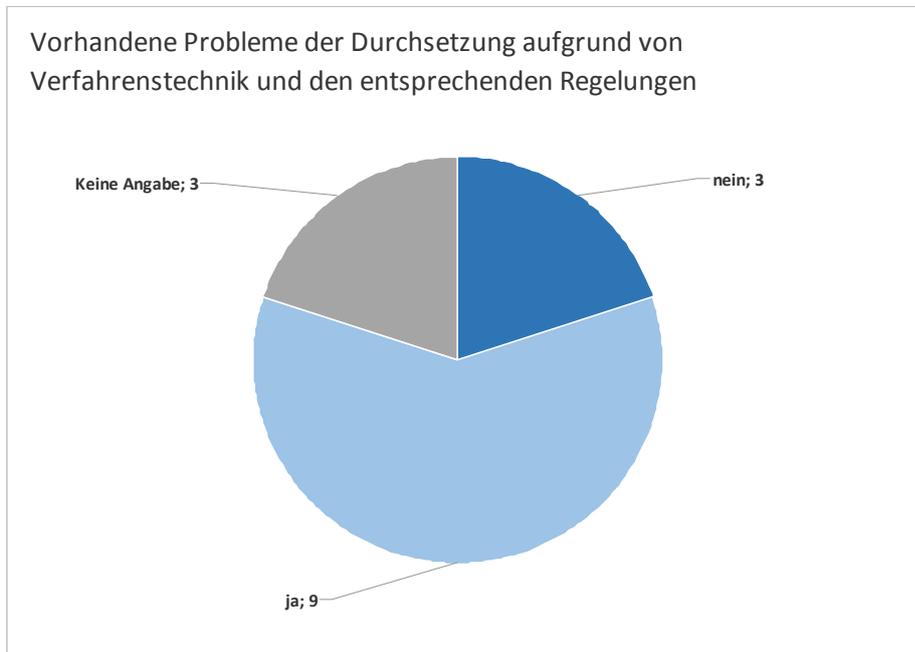
Elf bezifferte Angaben, Summe bezifferte Fälle: 44.

weitere Nennungen zu den Fallzahlen:

- einige, - unbekannte Menge von

Lagen die Probleme der Durchsetzung in der Verfahrenstechnik und bei den entsprechenden Regelungen?

Abbildung 23: Probleme der Durchsetzung aufgrund Verfahrenstechnik und Regelungen

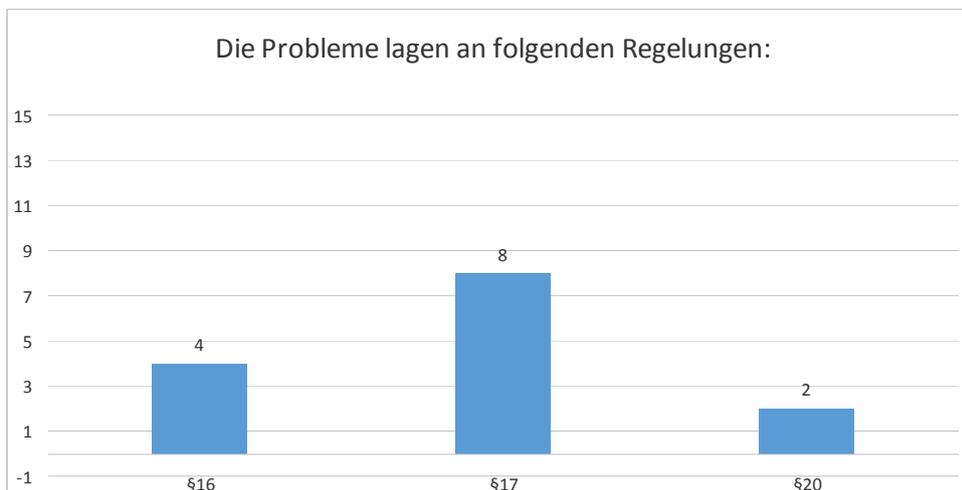


Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Die Probleme waren anders gelagert, und zwar‘:

- Fehlende finanzielle Mittel,
- finanzielle Möglichkeiten

Abbildung 24: Nennungen zu Problemen mit § 16, § 17, § 20



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Aussagen zu ‚Die Probleme lagen an §16‘:

- Abs. (1), Eigentümer kommen ihrer Erhaltungspflicht nicht nach.
- die bewusste Vernachlässigung des Erhalts eines Denkmals keine Ordnungswidrigkeit darstellt.
- Erhaltung von Ruinen!
- Feststellung/Nachweis der Zumutbarkeit

Aussagen zu ‚Die Probleme lagen an §17‘:

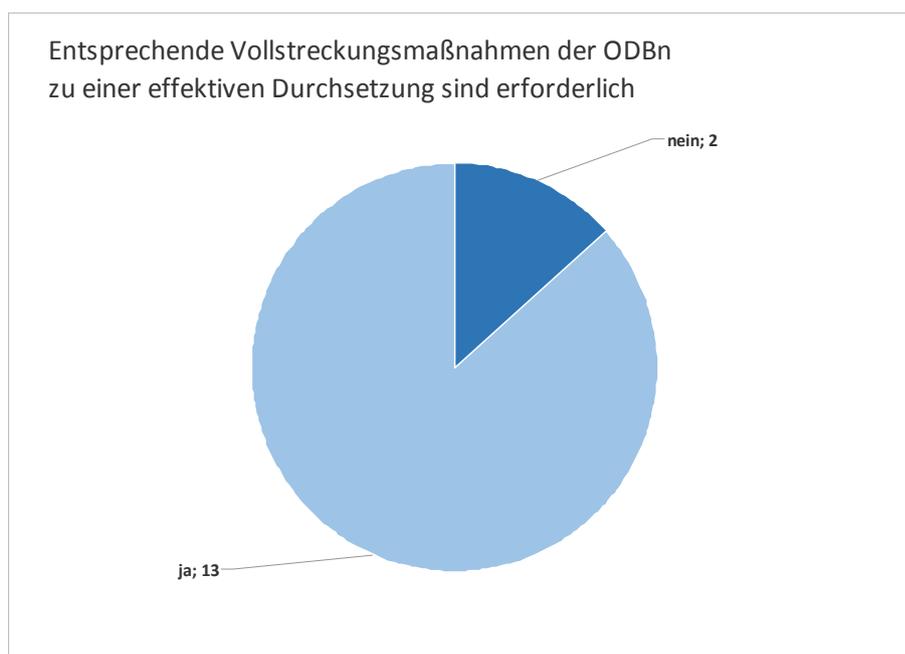
- Abs. (2), LfD handelt trotz mehrfacher Aufforderung nicht.
- das Landesamt wegen der Kostenfolge bei Unwirtschaftlichkeit keine Anordnungen trifft.
- die Zuständigkeit zwischen oberer und unter Denkmalschutzbehörde nicht klar geregelt ist und die obere Denkmalschutzbehörde sich scheut, Anordnungen zu treffen.
- Ersatzvornahme wurde durch ODB nicht durchgeführt
- für (3) LD zuständig
- in Absatz alle Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörden zu benennen sind
- lange Verwaltungswege, bzw. -zeiten mangels Personal

Aussagen zu ‚Die Probleme lagen an §20‘:

- ist im übrigen entbehrlich, weil völlig praxisfremd

Aussagen zu ‚Verbesserungen könnten erreicht werden durch‘:

- § 17 und § 20 obliegen der ODB und kommen nicht zur Anwendung
- eindeutige Zuständigkeit, personelle und finanzielle Mittel beim LfD oder Erhaltungsanordnung in die Zuständigkeit der UDB.
- Förderprogramme des Landes, Budget für Ersatzvornahmen
- Gelder für Ersatzvornahmen müssen bei der ODB zur Verfügung stehen
- in Absatz alle Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörden zu benennen sind
- Klare Zuordnung der Zuständigkeiten. Bewusste Vernachlässigung eines Kulturdenkmals unter Hin- nahme des Verlustes der Denkmalsubstanz als Ordnungswidrigkeit einstufen.
- Über den bisherigen Zustand hinaus! Damit nicht nur das baufällige Geb. erhalten werden muss. Fristen!
- verbesserte Haushaltsmittel des Landesamtes
- Zuständigkeiten müssen gesetzlich eindeutiger geregelt werden

Wären aus Ihrer Sicht zu einer effektiven Durchsetzung auch entsprechende Vollstreckungsmaßnahmen der ODBn erforderlich?**Abbildung 25: Vollstreckungsmaßnahmen der ODBn zu einer effektiven Durchsetzung erforderlich**

Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das Landesamt für Denkmalpflege sieht die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen zurzeit aufgrund komplizierter Zuständigkeiten nicht hinreichend sichergestellt: „Gem. § 3, Abs. 3 DSchG sind die Unteren Denkmalschutzbehörden für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes zuständig. Damit sind sie gem. § 12 Abs 1 als Genehmigungsbehörde für die Instandsetzung, Veränderung und Vernichtung eines Kulturdenkmals zuständig. Im § 17, Abs. 1 wird lediglich festgestellt, dass die Denkmalschutzbehörden zur Wahrung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen haben, die erforderlich scheinen. Im Abs. 2 wird dargelegt, dass die obere Denkmalschutzbehörde auf Kosten der Eigentümerinnen und Eigentümer Anordnungen zum Erhalt eines Kulturdenkmals treffen können. Im Kommentar des Denkmalschutzgesetzes zum § 17 wird dargelegt: "Anordnungen nach § 17 Abs. 1 Satz 1 und 2 DSchG erlässt gem. § 3 Abs. 3 DSchG die Untere Denkmalschutzbehörde, soweit nicht gem. § 17 Abs. 2 DSchG die Zuständigkeit der Oberen Denkmalschutzbehörde gegeben ist." Unter Satz 3 wird wieder darauf verwiesen, dass die notwendigen Anordnungen zur Wiederherstellung nicht genehmigter oder unsachgemäßer Maßnahmen die zuständige Denkmalschutzbehörde zu treffen hat. Das Problem liegt in der Auslegung der Sätze 1 und 2. Im Falle einer aktiven Einwirkung der Eigentümerinnen und Eigentümer auf ein Kulturdenkmal sind die unteren Denkmalschutzbehörden zuständig. Dann sind die unteren Denkmalschutzbehörden gem. Satz 3 verpflichtet, die Wiederherstellung anzuordnen. Sofern sich die Eigentümerinnen und Eigentümer passiv verhalten und ihr Gebäude nicht bearbeiten, ist die obere Denkmalschutzbehörde zuständig. Diese kann eine Ersatzvornahme anordnen. In der Praxis ist der § 17 schwer anwendbar. Nicht selten sind bei einem Gebäude sowohl aktive schädliche Maßnahmen (Bsp. Ausbau eines Fensters, so dass Feuchtigkeit in das Gebäude dringen kann) zu verzeichnen, als auch passive (Verrottung der Regenrinne, so dass ebenfalls Feuchtigkeit ins Gebäude dringen kann). Bei der Umsetzung des § 17 kann es daher zu Kompetenzüberschreitungen kommen, die zu erheblicher Irritation führen können und bürgerunfreundlich sind. Hinzu kommt, dass die Obere Denkmalschutzbehörde weder finanziell noch personell für die Erfüllung dieser Aufgabe ausgestattet ist, entsprechende Verwaltungsakte u.U. notwendige Ersatzvornahmen durchführen zu können.“ (LDSH)

Das ADSH weist auf die entsprechenden Belange der archäologischen Denkmalpflege hin, bspw. die Bedeutung der UDBn und von Vertrauensleuten für ein Denkmal-Monitoring: „Mit Blick auf archäologische Kulturdenkmale (aKD) sind Bauerhaltungsmaßnahmen eher selten und betreffen in der gegenwärtigen Praxis zumeist mittelalterliche, im Gelände gut sichtbare Strukturen [...]. In der absoluten Mehrheit sind unterlassene Pflegemaßnahmen zu verzeichnen, für die es keine „harten“ rechtlichen Verpflichtungen gibt (insb. Verbuschung) oder bei denen es sich um möglicherweise Summationsschäden handelt, d. h. keinen direkten Verursacher gibt (Bsp. Denkmal am Kliff, Wanderweg, Mountainbiking). Mangelnde Pflege bedeutet u. a. überwiegend ein ungepflegter und sich ausbreitender Gehölzbestand, durch den Jahre oder Jahrzehnte später durch Windbruch das Denkmal erheblich beschädigt werden kann (Baumwurf). § 20 DSchG SH 2015 wurde, soweit bekannt, bislang nicht angewandt. Die wichtigste Grundlage für die Entdeckung von Beschädigungen ist ein Denkmal-Monitoring, über das ca. 90% der Denkmale mindestens einmal im Jahr begutachtet werden. Das ALSH ist hier abhängig von dem ehrenamtli-

chen Engagement der Vertrauensleute nach § 5 DSchG SH 2015, die Missstände über die Unteren Denkmalschutzbehörden (UD) oder direkt an das ALSH melden. Beschädigungen würden ansonsten gar nicht bekannt. Der Umstand, dass die überwiegenden Meldungen von Missständen die UD und das ALSH erst mit erheblichem zeitlichem Verzug erreichen, verhindert, dass in angemessener Zeit reagiert werden kann. Damit hängt auch der Umstand zusammen, dass für die Betreuung der Vertrauensleute und die Überwachung des Monitorings in den UD, insbesondere aber im ALSH nicht ausreichend Personal vorhanden ist. [...]“ (ALSH) Weitere Aspekte können der Stellungnahme im Anhang entnommen werden.

Die ODB der HS Lübeck sieht die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden rechtlich hinreichend sichergestellt.

Die Nordkirche weist auf den auslegbaren Begriff der Zumutbarkeit und auf eine im Staatskirchenvertrag nicht vorhandene Zuständigkeit für Sanktionen hin: *„Im kirchlichen Bereich kommt unterlassener Bauunterhalt in dem Maße, dass Denkmale komplett verfallen, derzeit nicht vor. Die kirchlichen Körperschaften sind nach den Bestimmungen der Nordkirche zum Bauunterhalt verpflichtet; es wird versucht, diesen auch aufrechtzuerhalten. Zum Begriff der Zumutbarkeit: dieser wird gegenüber Eigentümern kirchlicher Denkmale oft weit gedehnt, weil davon ausgegangen wird, dass Kirche als Körperschaft hinreichend Ressourcen besitzt. Gesamtkirchlich zeichnet sich aber seit einigen Jahren ab, dass auch Kirche als Institution nur endliche Ressourcen hat und der Gebäudebestand die Ressourcen zum Unterhalt weit übersteigt. Da im System der Nordkirche zwar subsidiär unterstützt wird, aber dennoch jede Kirchengemeinde als Körperschaft öffentlichen Rechts zunächst ihre Ressourcen eigenverantwortlich verwalten muss, gibt es tatsächlich Fälle, in denen eine Zumutbarkeit in Frage gestellt wird und (und zukünftig wohl vermehrt) werden muss. Die Zuständigkeit für Sanktionen ist im Staatskirchenvertrag nicht geregelt. Die kirchliche Denkmalschutzbehörde kann keine Bußgelder o.ä. verhängen. Dafür müsste es einen Verfahrensweg mit den staatlichen Behörden geben. Dieser wurde bisher nicht beschritten, weil man sich stets gütlich einigen konnte.“* [...] (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann fordert besonders sorgfältige Abwägungen bei Eingriffen in das Eigentumsrecht: *„Dem Denkmalrat sind in fast allen Sitzungen besonders gefährdete Kulturdenkmale durch die Oberen Denkmalschutzbehörden in Präsentationen dargestellt worden. In wie weit die Oberen oder Unteren Denkmalschutzbehörden hierzu Maßnahmen veranlasst haben oder gar auf Inrechnungstellung für die Eigentümerinnen und Eigentümer selbst Maßnahmen durchgeführt haben, ist dem Denkmalrat nicht bekannt. Kostentragende Maßnahmen müssten aber in den Haushaltsplänen der Denkmalschutzbehörden verzeichnet sein. Aufgrund der Eingriffe in das Eigentumsrecht ist hier eine besonders sorgfältige Abwägung in jedem Einzelfall erforderlich.“* (DR5/O)

Die Nordkirche im Denkmalrat ergänzend: *„In den o.g. §§ sind die Begriffe "kommen den Verpflichtungen nach diesem Gesetz nicht nach" sehr weit gefasst; der unterlassene Bauunterhalt wird auch nicht ausdrücklich als Sanktionstatbestand benannt.“* (NK/DR)

Stellungnahme der Handwerkskammer SH: *„§ 16: Wer soll das kontrollieren und ggf. durchsetzen? § 17 Abs. (4): [...] Das Grundgesetz einzuschränken muss immer äußerst kritisch betrachtet werden. § 20: Es stellt sich die Frage, ob die oberen Denkmalschutzbehörden hierfür überhaupt über genügend finanzielle Mittel verfügen.“* (HWKSH)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Interview berichtet das LDSH davon, dass trotz im Gesetz schwierig geregelter Zuständigkeiten in der praktischen Arbeit meist pragmatisch im Sinn gemeinsamer Interessen zusammen gearbeitet würde.

Bewertung Frage 7

Die Zuständigkeitsregelung ist eindeutig abträglich und die Oberen Denkmalschutzbehörden verfügen nicht über ausgebildetes Verwaltungspersonal und juristische Expertise. Die unter Frage 9 vorgeschlagenen Anpassungen sollten die Probleme beseitigen.

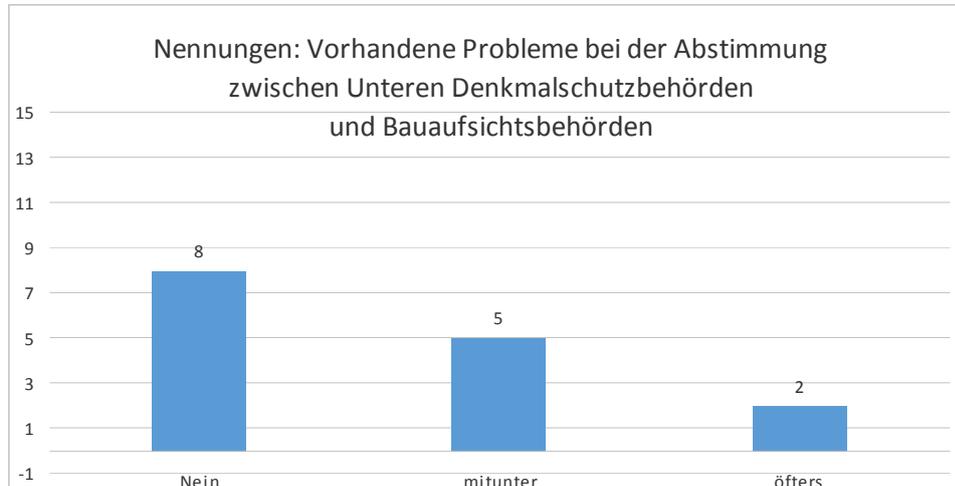
8. Einheitliche Verwaltungspraxis / Anwendung des DSchG

Ist eine einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG der Unteren Denkmalschutzbehörden und der Bauaufsichtsbehörden auch unter Einbeziehung des aktuell zu überarbeitenden Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 gewährleistet?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Hat es in den letzten zwei Jahren Probleme bei der Abstimmung zwischen den Unteren Denkmalschutzbehörden und den Bauaufsichtsbehörden gegeben?

Abbildung 26: Probleme bei der Abstimmung zwischen den Unteren Denkmalschutzbehörden und den Bauaufsichtsbehörden



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Woran lag es?‘:

- Denkmale wurden übersehen und UD nicht beteiligt; Belange des Brandschutzes und der Barrierefreiheit nicht immer mit DSch zu vereinbaren
- Erteilte denkmalrechtl. Genehmigungen verfristen, weil sie von UBA nicht rechtzeitig zugestellt werden.
- Gefahr in Verzug, oder wirtschaftlichen Interessen wird Vorrang eingeräumt
- keine Beteiligung
- Unterschiedl. Auslegung, bzw. Anwendung der verschiedenen Gesetze

Aussagen zu ‚Verbesserungsmöglichkeiten wären‘:

- Denkmalrechtl. Gen werden durch UDBn zugestellt, oder UBA zur rechtzeitig. Zustellung verpflichtet.
- Einhaltung der entsprechenden Dienstwege, frühzeitige Beteiligung der UDB
- Fristen von LBO und DSchG aufeinander abstimmen, z.B. bei § 69 LBO und den Verlängerungen von Genehmigungen
- Rechtsgrundlagen besser aufeinander abstimmen

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das Landesdenkmalamt sieht die Einheitlichkeit gewährleistet: *„Die einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG ist bei allen unteren Denkmalschutzbehörden gewährleistet. Da die unteren Bauaufsichtsbehörden im Rahmen der Bauantragsbearbeitung die Funktion der Konzentrationswirkung inne haben, haben die unteren Bauaufsichtsbehörden keine unmittelbare Mitwirkung beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes. Sie haben lediglich alle öffentlichen Belange einzuholen und anschließend den Bescheid zu bearbeiten.“* (LDSH)

Das ALSH sieht die Einheitlichkeit grundsätzlich ebenfalls gewährleistet *„da mit Einführung des Zustimmungsvorbehalts diese Arbeiten nach einheitlichem Schema im ALSH und nicht von den Unteren Denkmalschutzbehörden (UD) durchgeführt werden.“*

Im Bereich des archäologischen Erbes sind die UD für Genehmigungen im Bereich der Instandsetzung, der Veränderung und der Vernichtung eines archäologischen Kulturdenkmals (aKD) sowie dessen Translozierung und dessen Umgebungsschutz zuständig. Nach § 67 Abs. 5 Satz 1 LBO hat die Bauaufsichtsbehörde, soweit nicht andere Behörden zuständig sind, die für die Errichtung, Änderung, Nutzung oder Beseitigung von Anlagen nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderlichen Genehmigungen einzuholen und mit der Baugenehmigung gleichzeitig auszuhändigen. Von dieser Regelung sind insbesondere auch denkmalrechtliche Genehmigungen erfasst [...]. Im Falle einer Versagung teilt dies die entsprechend zuständige Denkmalschutzbehörde gemäß § 12 (1) oder (2) DSchG SH 2015 unter Benachrichtigung der Bauaufsicht dem Antragsteller direkt per schriftlichem Bescheid mit.

Bislang verlangen die meisten UD, so wie es etablierte Praxis auf Grundlage des Gesetzes von 1996 war, Stellungnahmen des ALSH zu Eingriffen nach § 12 (1), (2) sowie (3) DSchG SH 2015 insofern baurechtliche Maßnahmen betroffen sind. Diese ist dann Teil der Genehmigung durch den Kreis bzw. die kreisfreie Stadt. Allerdings bestehen inzwischen einige Kreise auf eigene denkmalrechtliche Genehmigungen durch das ALSH. Dieses führt zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand im ALSH, da es jetzt genehmigende Behörde ist und dies zu einem höheren Dokumentationsaufwand führt und mit dem bestehenden Personal gerade so zu bearbeiten ist. [...]“ (ALSH)

Die ODB der HS Lübeck weist auf divergierende Fristen hin: *„Die im Erlass benannten Fristen zur Bearbeitung eines Antrags durch die Denkmalbehörde entspricht nicht den Bearbeitungsfristen im DSchG. Die Denkmalbehörde schöpft in vielen Fällen die aktuelle Bearbeitungsfrist von drei Monaten aus.“* (HLA/D)

Die Nordkirche weist auf die aktualisierte Anpassung an das aktuelle Gesetz sowie deren Mängel hin: *„Der Erlass wurde am 04.09.2020 neu gefasst und an das geltende Denkmalrecht angepasst. Eine einheitliche Verwaltungspraxis scheint durchführbar, weil der Erlass die Zuständigkeiten regelt. Allerdings regelt der Organisations- und Verfahrenserlass vom 4. Sep-*

tember 2020 unter 4.1. letzter Satz, dass "Zuständige Denkmalschutzbehörde für die im Eigentum der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche stehenden Kulturdenkmale ... die obere Denkmalschutzbehörde (§ 23 DSchG Landesverordnung über die zuständige Behörde nach dem Denkmalschutzgesetz vom 18. Juni 1998 (GVObI. Schl.-H. S. 232)) sei". Daher ist zum einen im vorgenannten Erlass zu korrigieren, dass die ehemalige Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche seit dem 27. Mai 2012 durch Fusion in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland aufgegangen ist (Rechtsnachfolge). Zum anderen ist die Formulierung in diesem Passus irreführend, da sie suggeriert oder es tatsächlich vertreten wird (?), dass die obere Denkmalschutzbehörde in Gestalt des LDSH zuständig sei. Aufgrund von Artikel 25 des Staatskirchenvertrages i.V.m. § 23 DSchG ist zuständige obere Denkmalschutzbehörde für Denkmale im Eigentum der kirchlichen Körperschaften im Bereich der Nordkirche das Landeskirchenamt der Nordkirche." (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann bedauert eine uneinheitliche Ausstattung der UDBn und mangelnde Abstimmung mit der Bauaufsicht von kreisangehörigen Mittelzentren: „Die fachliche und personelle Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden bei den Landrätinnen/Landräten und Oberbürgermeisterinnen/Oberbürgermeistern ist ausgesprochen uneinheitlich. Ursache sind unterschiedliche Einstellungs Voraussetzungen sowie unterschiedliche Anbindungen an übergeordnete Verwaltungseinheiten (Bauämter, Umweltämter, Kulturämter). Diese ergeben auch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit in den Verwaltungseinheiten. Der Denkmalrat bedauert, dass die Unteren Denkmalschutzbehörden z. T. nicht mit Fachkräften für Bau- und Denkmalschutzfragen besetzt sind, bzw. keine Vollzeitmitarbeiter für die Aufgabenerledigung zur Verfügung stehen. Die Unteren Denkmalschutzbehörden in den Landkreisen und kreisfreien Städten sind Bestandteil der weisungsgebundenen Behörden eines Landkreises (Landrätin oder Landrat) oder einer kreisfreien Stadt (Oberbürgermeisterin oder Oberbürgermeister). In der Regel sollen sich die Unteren Landesbehörden als Teile einer Verwaltungseinheit verstehen und sich in Verwaltungsakten/Genehmigungsverfahren gegenüber Antragstellern in Bescheiden als Einheit äußern. Hierzu werden in den Kreis- und Stadtverwaltungen i.S. des Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 Umlaufverfahren zur Beteiligung der möglichen unteren Landesbehörden eingerichtet.

Eine besondere Situation entsteht in Schleswig-Holstein aufgrund des Umstandes, dass Mittelzentren (Gemeinden über 15.000 Einwohner) über eigene untere Bauaufsichtsbehörden verfügen. Gegenseitige Beteiligungen bei bau- und denkmalrechtlichen Genehmigungen zwischen Kreis und Gemeinde/Stadt sind nur in Abspracheverfahren möglich. In den Fällen einer Betroffenheit eines Kulturdenkmals oder dessen Umgebung ist dort die Entscheidung über die Weiterleitung eines Antrages an die Untere Denkmalschutzbehörde des Kreises zu treffen. Das bedeutet, dass dort in der gemeindeeigenen Bauaufsicht eine Prüfung anhand einer dort vorhandenen Denkmalliste erfolgen muss. In diesen Zusammenhängen ist z.B. eine denkmalrechtliche Genehmigung der Unteren Denkmalschutzbehörde ein Anhang zu einem Bauantrag wie auch alle anderen Genehmigungen der unteren oder auch oberen Landesbehörden die im Baugenehmigungsverfahren notwendig sind. Die Baugenehmigungen dieser Gemeinden und Städte sind additive Bescheide im Gegensatz zu Bescheiden der unteren Bauaufsichtsbehörden des Kreises die Bestandteil der Verwaltungseinheit Kreis (Landrätin/Landrat, Oberbürgermeisterin/Oberbürgermeister) sind.“ (DR5/O)

Die Nordkirche im Denkmalrat weist auf die Notwendigkeit einer adäquaten Ausstattung der Denkmalschutzbehörden hin: „Eine einheitliche Verwaltungspraxis scheint durchführbar, weil der Erlass die Zuständigkeiten eindeutig regelt. Wichtig ist, dass diese gesetzlichen Zuständigkeiten auch so gelebt und eingehalten werden können, was wiederum von der personellen und fachlichen Ausstattung der Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden abhängig ist.“ (NK/DR)

Bewertung Frage 8

Soweit ersichtlich, gehen die Abstimmungsprobleme in Schleswig-Holstein nicht über das – wegen der Sachprobleme, der teilweise divergierenden Interessen und unvermeidlicher Vollzugsprobleme (Vakanzen, Krankheit) – übliche Maß hinaus. Änderungen der gesetzlichen Regelungen dürften keinen Beitrag zu einer Verbesserung bringen und werden nicht empfohlen.

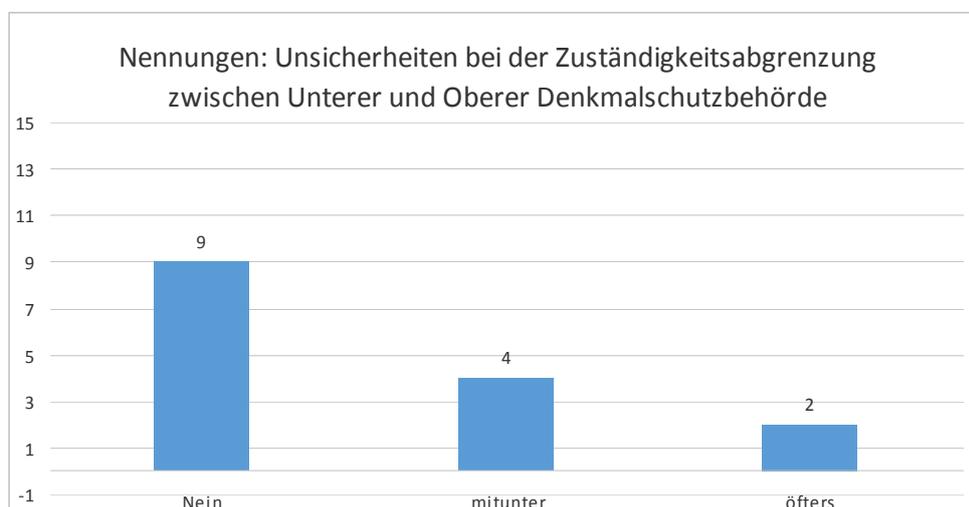
9. Abgrenzung der Zuständigkeiten der Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden

Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Hat es in den letzten zwei Jahren Unsicherheiten in der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Unterer und Oberer Denkmalschutzbehörde gegeben (bspw. in Bezug auf Denkmalbereiche)?

Abbildung 27: Unsicherheiten in der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Unterer und Oberer Denkmalschutzbehörde



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 28: Handlungsfeldern mit Unsicherheiten bezüglich der Zuständigkeitsabgrenzungen

Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Aussagen zu ‚Weitere‘:

- § 12 (1) 3. in Zushg. mit 12 (2) 6.
- § 3 (4); § 13 (5); § 17 (2)
- §17 (2)
- Bei kurzfristigen Bewertungen erfolgt die Benachrichtigung z.T. durch die UD.

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das LDSH hält die Abgrenzungen der Regelung für hinreichend klar: „Im § 12, Abs. 2 Satz 1 wird festgestellt, dass die obere Denkmalschutzbehörde die Genehmigungsbehörde für alle Maßnahmen in Denkmalbereichen und deren Umgebung ist, die geeignet sind, die Denkmalbereiche zu beeinträchtigen. Dieser Paragraph bezieht sich ausschließlich auf städtebauliche Belange und umfasst nicht Maßnahmen an Kulturdenkmalen, wie im weiteren unter § 12, Abs. 2, Satz 1 festgestellt wird. Die Abgrenzung ist daher gegeben: Die unteren Denkmalschutzbehörden sind für den Vollzug an Kulturdenkmalen und deren Umgebung zuständig, die obere Denkmalschutzbehörde für die Beurteilung städtebaulicher Maßnahmen.“ (LDSH)

Das ALSH weist auf die entsprechenden Regelungen für die archäologische Denkmalpflege hin und auf die Tatsache, dass es keine Denkmalbereiche nach § 2 DSchG ausweist, da das geforderte Kulturlandschaftskataster als Grundlage fehlt: „Im Prinzip ist das formal für die archäologische Denkmalpflege in § 3 (5) DSchG SH 2015 geregelt. Allerdings hat das ALSH keine Denkmalbereiche als Schutzzonen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH 2015 nach § 10 (1) DSchG SH 2015 ausgewiesen. Hier fehlt inhaltlich jegliche Grundlage in Form des per Landtagsbeschluss von 1996 geforderten Kulturlandschaftskatasters. D. h., die bereits angeführte systematische Erfassung der historischen Kulturlandschaften oder der kulturlandschaftlichen Einheiten sowie dessen Definition für Planungen und damit ebenfalls auch für baurechtliche Verfahren. Unabhängig davon, kommt es gelegentlich zu Unstimmigkeiten zwischen einigen wenigen Unteren Denkmalschutzbehörden (UD) und dem ALSH. Dies liegt an der als komplex empfundenen Feststellung, wann Stellungnahmen bzw. wann Genehmigungen durch das ALSH als obere Landesbehörde erfolgen müssen (s. a. Frage 8). Die Zuständigkeit ist hier nicht hinreichend klar und zweckmäßig abgegrenzt und daher nicht immer zu vermitteln. Eine Vereinfachung

chung wäre am besten zu erreichen, wenn alle Genehmigungen durch die UD erfolgten, aber immer eine Zustimmung nötig wäre (vgl. Landesverordnung über die Einführung des Zustimmungsvorbehalts bei Genehmigungsverfahren betreffend archäologische Kulturdenkmale [GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 224-11-3]).“ (ALSH)

Die Nordkirche spricht die Problematik des unbestimmten Rechtsbegriffs ‚wesentliche Beeinträchtigung‘ an: *„Im Vergleich zur vorherigen Fassung des DSchG SH wurde eine klare Zuständigkeit für die obere Denkmalschutzbehörde definiert. Problematisch ist, dass der unbestimmte Rechtsbegriff "wesentliche Beeinträchtigung" wohl im Gesetz nicht konkretisiert werden kann und die Einzelfälle stets der gerichtlichen Überprüfung unterliegen (denkmalfachliche Feststellung sowie Erkennbarkeit für einen interessierten Laien).“* (NK/LKA, NK/DR)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann erwähnt noch vorhandene unterschiedliche Handhabungen in der Praxis: *„Obwohl die Zuständigkeiten der Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden gesetzlich klar definiert sind, gibt es im Zusammenhang denkmalrechtlicher und vor allem denkmal-fachlicher Entscheidungen unterschiedliche Handhabungen in Kreisen Schleswig-Holsteins. So wird in vielen Fällen die denkmalfachliche Entscheidung in den Unteren Denkmalschutzbehörden erst nach Rücksprache oder Entscheidungshilfe durch die Oberen Denkmalschutzbehörden getroffen. In ebenso vielen Fällen wird diese Entscheidungshilfe sogar sofort (ohne eigene Stellungnahme) von der Unteren Denkmalschutzbehörde bei der Oberen Denkmalschutzbehörde angefordert.“*

Nach Auffassung des Denkmalrates liegt dieses an der immer noch praktizierten Handhabung nach den Regelungen des Gesetzes zwischen 1958 und 2014. Vielfach liegt es auch an der in mehreren Kreisverwaltungen übertragenen Aufgabe an nicht-denkmalfachlich ausgebildete Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Diese fachliche Unsicherheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führt zu dem Umstand, dass auch in den Fällen der eigenen Zuständigkeit (ohne den Zustimmungsvorbehalt der oberen Denkmalschutzbehörden) sehr oft der fachliche Rat der oberen Behörden benötigt wird.“ (DR5/O)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass die Obere Denkmalschutzbehörden nicht über Personal verfügt, das für die Durchsetzung von Ordnungsrecht ausgebildet ist.

Rechtliche Analyse

A.

3 Abs. 3 DSchG lautet:

Die unteren Denkmalschutzbehörden sind für den Vollzug dieses Gesetzes zuständig, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.

Die Bestimmung begründet rechtlich eine Regelzuständigkeit der Unteren Denkmalschutzbehörden. Diese sind zuständig, wenn nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit begründet wird. Im Schrifttum wird allerdings von einer „Auffangzuständigkeit“²³ gesprochen. Dieser Begriff

²³ J. F. C. Lund, in: PdK DSchG SH § 3 Anm. 3.

legt anders als der Begriff „Regelzuständigkeit“ nicht nahe, es bestünde ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Angesichts der zahlreichen und an unterschiedlicher Stelle getroffenen Sonderregelungen trifft diese Formulierung die Verhältnisse wohl in der Tat besser.

B.

Kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung sind die **Oberen Denkmalschutzbehörden** *jedenfalls* zuständig

a) für die Führung der Denkmallisten (§ 8 Abs. 1 Satz 5 DSchG), für konstitutive Entscheidungen über die Unterschutzstellung beweglicher Kulturdenkmale (§ 9 Abs. 1 DSchG), für ihren vorläufigen Schutz (§ 9 Abs. 3 DSchG), für die Ausweisung von Schutzzonen (§ 10 Abs. 1 DSchG) sowie die Entgegennahme der Mitteilung über einen Eigentümerwechsel (§ 16 Abs. 3 DSchG), also für alle Maßnahmen, welche die Voraussetzungen für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes betreffen.

b) für Entscheidungen, die Schutz und Pflege archäologischer Denkmale (§ 12 Abs. 2 Nr. 4 - 7 DSchG), ihre Besitznahme zur Untersuchung (§ 15 Abs. 3 DSchG), das Vorliegen der Voraussetzungen des Eigentumserwerbs durch das Land und den Verbleib von beweglichen Kulturdenkmälern (§ 15 Abs. 4 Satz 4 DSchG) sowie die Festsetzung der angemessenen Belohnung für Funde, die dem Schatzregal unterfallen (§ 15 Abs. 4 Satz 2 DSchG), betreffen und für die Entgegennahme von Fundmeldungen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 DSchG), also für alle Maßnahmen, bei denen eine spezifische Expertise in archäologischer Denkmalpflege vorhanden sein sollte.

c) für die Genehmigung von Eingriffen in Denkmale zum Zweck ihrer Erforschung (§ 12 Abs. 2 Nr. 3 DSchG) und die Festsetzung der bei Eingriffen zu tragenden Untersuchungskosten (§ 14 Satz 2 DSchG), also für alle Maßnahmen, welche unabhängig von der Art des Kulturdenkmals eine besondere Expertise in Fragen der wissenschaftlichen Erforschung von Kulturdenkmälern erfordern.

d) für die Durchsetzung von Erhaltungsanordnungen durch Ersatzvornahme (§ 17 Abs. 2 DSchG), die Beschränkung der wirtschaftlichen Nutzung eines Kulturdenkmals (§ 17 Abs. 5 DSchG) und die vorübergehende Inbesitznahme eines Kulturdenkmals (§ 20 DSchG), also für Maßnahmen von besonderer Eingriffsintensität.

e) für die Fachaufsicht über die Unteren Denkmalschutzbehörden (§ 3 Abs. 4 Satz 1 DSchG).

C.

Weniger leicht zu ermitteln ist, welche Zuständigkeiten den **Unteren Denkmalschutzbehörden** nach § 3 Abs. 3 DSchG tatsächlich zustehen. Grundsätzlich gehören dazu die Genehmigungszuständigkeit nach § 12 Abs. 1 DSchG und damit verbunden die Zuständigkeit für die Anordnung der Wiederherstellung bei Verstößen gegen diese Genehmigungspflicht (§ 17 Abs. 3 DSchG) sowie für Maßnahmen nach § 17 Abs. 1 DSchG.

D.

Was die Zuständigkeit für die Genehmigungen nach § 12 Abs. 1 DSchG angeht, sind aber Sonderregelungen zu beachten.

Zum einen bedarf die Untere Denkmalbehörde gemäß § 13 Abs. 5 DSchG i. V. m. den dazu ergangenen Verordnungen für Genehmigungen nach § 12 Abs. 1 DSchG, die archäologische Kulturdenkmale²⁴ oder Gründenkmale²⁵ betreffen, der Zustimmung der Oberen Denkmalschutzbehörde. In diesen Fällen hat die Obere Denkmalschutzbehörde also eine Vetoposition, die sich der Fachaufsicht zuordnen lässt und mit der Notwendigkeit besonderer Expertise für Entscheidungen über diese Denkmalgattungen zu tun hat.

Zum anderen gibt es Ausnahmen:

1) Für Kulturdenkmale im kirchlichen Eigentum besteht gemäß § 23 DSchG abweichend von § 12 Abs. 1 Nr. 1 und 2 DSchG keine Genehmigungspflicht; die Kirchen dürfen solche Maßnahmen im bloßen Benehmen mit der oberen Denkmalbehörde vornehmen. Nach der Landesverordnung über die zuständige Behörde nach dem Denkmalschutzgesetz v. 18. Juni 1998²⁶ ist in den Fällen des § 12 Abs. 1 Nr. 2 und 3 DSchG die die Obere Denkmalschutzbehörde zuständig geht, wenn es um Kulturdenkmale in kirchlichem „Besitz“ geht. Im Schrifttum und in der Praxis wird davon ausgegangen, dass die Verordnung nur für Kulturdenkmäler im Eigentum der Kirche gilt²⁷, das Wort „Besitz“ also als „Eigentum“ zu lesen ist. Veränderungen in der Umgebung eines kirchlichen Denkmals werden nicht von § 23 DSchG erfasst. Nach der Verordnung von 1998 ist die Obere Denkmalschutzbehörde zuständig. Die in der Sache vernünftige Handhabung der Praxis geht aber rechtlich riskant von einer Zuständigkeit der Unteren Denkmalschutzbehörden aus. Eine weitere Gruppe von Zuständigkeiten der Oberen Denkmalschutzbehörden betrifft also alle kirchlichen Kulturdenkmale, sei es die Herstellung des Benehmens oder für Genehmigungen.

2) Für Genehmigungen in Grabungsschutzgebieten und Welterbestätten, die geeignet sind, diese zu beeinträchtigen oder zu gefährden, ist nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 DSchG die Obere Denkmalschutzbehörde zuständig. Weil nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 DSchG auch die Instandsetzung und jede Veränderung eines Kulturdenkmals genehmigungspflichtig ist, muss der betroffene Denkmaleigentümer möglichst schon bei der Antragstellung entscheiden, ob die beabsichtigte Maßnahme (auch) zu einer Beeinträchtigung oder Gefährdung des Grabungsschutzgebietes oder der Welterbestätte führen kann. Ist das der Fall, ist die obere, sonst ist die Untere Denkmalschutzbehörde zuständig. Weil diese Entscheidung häufig schwierig ist und die denkmalpflegerische Expertise der Denkmalschutzbehörden erfordert, kann sich u. U. erst bei der Prüfung des Antrages herausstellen, welches die zuständige Behörde ist.

3) Noch anspruchsvoller ist nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG die Rechtslage in Denkmalbereichen und deren Umgebung, wenn es um die Instandsetzung oder Veränderung eines Kulturdenkmals geht, die nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG genehmigungspflichtig ist. Hier ist die Obere Denkmalschutzbehörde nämlich zuständig, wenn eine Maßnahme geeignet ist, den Denk-

²⁴ Landesverordnung über die Einführung des Zustimmungsvorbehalts bei Genehmigungsverfahren betreffend archäologische Kulturdenkmale v. 10.6.2015 (GVBl. S. 155).

²⁵ Landesverordnung über die Einführung des Zustimmungsvorbehalts bei Genehmigungsverfahren betreffend Gründenkmale v. 10.6.2015 (GVBl. S. 155).

²⁶ GVBl. 1998, 232.

²⁷ Wiener, in: PDK DSchG SH § 23 Anm. 6.

malbereich wesentlich zu beeinträchtigen. Allerdings bleiben Maßnahmen nach Absatz 1 – die also nur ein Einzeldenkmal betreffen – unberührt; es bleibt also bei der Zuständigkeit der Unteren Denkmalschutzbehörden. Hier muss also nicht nur wie nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 DSchG geklärt werden, ob eine Beeinträchtigung zu erwarten ist. Es muss auch entschieden werden, ob sie „wesentlich“ ist²⁸. Handelt es sich um die Genehmigung einer Maßnahme an einem einzelnen Kulturdenkmal, ist trotz der Belegenheit im Denkmalbereich oder seiner Umgebung, allein die Untere Denkmalschutzbehörde zuständig, wenn die Maßnahme nicht zugleich den Denkmalbereich wesentlich beeinträchtigt. Ist sie aber geeignet, den Denkmalbereich wesentlich zu beeinträchtigen, setzt sich nach § 12 Abs. 3 Satz 2 DSchG die Zuständigkeit der Oberen Denkmalschutzbehörde durch.

E.

Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 DSchG können die Denkmalschutzbehörden – mangels ausdrücklicher anderer Regelung gemäß § 3 Abs. 3 DSchG also die Untere Denkmalschutzbehörde – Maßnahmen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben treffen und nach Satz 2 Handlungen untersagen, die das Denkmal schädigen oder gefährden können. Es geht also nicht um Genehmigungen, sondern behördliche Maßnahmen, die von Amts wegen ergriffen werden, weil dies zum Schutz des Denkmals erforderlich ist. Danach ist die Untere Denkmalschutzbehörde also etwa dafür zuständig, kommunikativ auf die Eigentümer von Denkmälern einzuwirken oder dessen Verpflichtungen durch Verwaltungsakt zu konkretisieren. Auch für die Verwaltungsvollstreckung durch Zwangsgeld ist die Untere Denkmalschutzbehörde zuständig. Für die Vollstreckung durch Ersatzvornahme gegenüber Eigentümern, weil diese Genehmigungs-, oder Erhaltungspflichten missachten, ist nach § 17 Abs. 2 DSchG aber die Obere Denkmalschutzbehörde zuständig²⁹. Verbindliche Anordnungen gegenüber Dritten fallen in die Zuständigkeit der Unteren Denkmalschutzbehörde fallen und in diesen Fällen ist die Untere Denkmalschutzbehörde auch für die Verwaltungsvollstreckung durch Ersatzvornahme zuständig, denn diese fallen nicht unter § 17 Abs. 2 DSchG.

F.

Hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt im Sinne der Frage sind die unter B. genannten Zuständigkeiten der Oberen Denkmalschutzbehörden. Sie sind textlich gut erkennbar bestimmt und es sprechen überwiegend überzeugende oder wenigstens gut vertretbare Sachgründe für die Zuordnung. Problematisch ist allerdings die unter B c genannte Gruppe von Aufgaben, weil jedenfalls bislang juristischer und administrativer Sachverstand nur in den unteren, nicht aber bei den Oberen Denkmalschutzbehörden zur Verfügung steht. Was den Umgebungsschutz für kirchliche Kulturdenkmälern angeht, besteht eine Unklarheit. Hier sollten, wie es schon der Praxis entspricht, die unteren Denkmalbehörden zuständig sein und durch Verwaltungsvorschrift verpflichtet werden, die kirchlichen Behörden etwa durch Anhörung angemessen zu beteiligen.

²⁸ Zum Begriff der Wesentlichkeit C. Lund, in: PdK DSchG SH § 12 Anm. 3.1.3.

²⁹ Hier wird die in den Gesetzesmaterialien (LT-Drs. 18/2031 S. 51) und im Schrifttum (J. F. C. Lund, in: Pdk DSchG SH § 17 Anm. 4) überzeugend vertretene Auffassung zugrunde gelegt, dass § 17 Abs. 2 DSchG schon für die Anordnung und nicht, wie der Wortlaut nahelegen könnte, erst für den Verwaltungsvollzug durch Ersatzvornahme gilt.

Im Übrigen sind die Zuständigkeitsregelungen, das dürfte die bisherige Darstellung gezeigt haben, alles andere als klar. Diese Unklarheiten belasten den Bürger und erschweren den Vollzug. Zuständigkeitsregeln sollten so getroffen werden, dass der betroffene Bürger oder sein Berater einfach und zuverlässig feststellen kann, an welche Behörde er sich wenden muss. Soweit die Regelungen auf die Eignung zu Beeinträchtigungen abstellen, erlauben sie es auch den Behörden erst nach relativ gründlicher Prüfung, eine Aussage über die Zuständigkeit zu treffen.

In weiten Teilen sind die Regelungen aber auch unzweckmäßig, weil sie für den Einsatz unterschiedlicher administrativer Instrumente bei demselben Kulturdenkmal unterschiedliche Zuständigkeiten festlegen und damit einen abgestuften und abgestimmten Einsatz dieser Instrumente mindestens stark erschweren. Das soll an einem Beispiel erläutert werden:

In einem Denkmalbereich, der aus einem historischen Landschaftspark und einem Gutshaus besteht, das Kulturdenkmal ist, finden an den Wochenenden immer wieder Rennen mit Mountainbikes statt, die mit erheblichen Schäden für die Parkanlage verbunden sind. Der Eigentümer unternimmt nichts gegen die Rennen, von denen er profitiert, weil die Teilnehmer in der von ihm im Kulturdenkmal betriebenen Gastronomie einkehren.

- Hier ist die Untere Denkmalschutzbehörde zuständig für Hinweise an den Eigentümer auf seine aus § 16 Abs. 1 DSchG resultierende Pflicht, die Rennen zu unterbinden, und für Verbotsverfügungen gegen die Teilnehmer.

- Eine Verfügung gegen den Eigentümer, die Rennen etwa durch stabile Sperren zu verhindern, kann nur die Obere Denkmalschutzbehörde erlassen.

- Ist der Eigentümer von sich aus bereit, die Rennen durch geeignete Maßnahmen im Gelände denkmalgerecht zu ordnen, sind diese Maßnahmen von der Oberen Denkmalschutzbehörde zu genehmigen.

- Richtet er stattdessen in einer Scheune, die Teil des Kulturdenkmals ist, mit geringfügigen Änderungen einen Hindernisparcour für die Mountainbiker ein, ist für die Genehmigung die Untere Denkmalschutzbehörde zuständig.

- Ist allerdings zu erwarten, dass der zu Besucherandrang in erheblichem Umfang ruhenden Verkehr erzeugt, könnte wegen einer damit zu erwartenden wesentlichen Beeinträchtigung die obere Denkmalschutzbehörde zuständig sein.

- Sollte der Eigentümer bei einer genehmigten Maßnahme eine Nebenbestimmung nicht beachten, ist es an der Unteren Denkmalschutzbehörde gemäß § 17 Abs. 1 DSchG die Beachtung der Genehmigung durchzusetzen. Für eine ggf. erforderliche Ersatzvornahme ist dann aber gemäß § 17 Abs. 2 DSchG die Obere Denkmalschutzbehörde zuständig.

G.

Die Regelungen über die Zuständigkeiten sollten überprüft und dann gründlich überarbeitet werden. Das kann nach § 3 Abs. 6 DSchG durch Verordnung der obersten Behörde erfolgen.

Die Zuständigkeiten sollten nicht verstreut in verschiedenen Normen, sondern übersichtlich an einer Stelle geregelt werden. Ihre Zuordnung sollte nach Kriterien erfolgen, die auch für die betroffenen Eigentümer leicht feststellbar sind, also etwa nach der Art des Kulturdenkmals oder seiner örtlichen Belegenheit. In der Regel sollte für die verschiedenen behördlichen Maßnahmen in Bezug auf dasselbe Objekt nur eine Behörde zuständig sein.

Bewertung Frage 9

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten im Verhältnis zwischen Unteren Denkmalschutzbehörden und Landesamt für Denkmalpflege ist durch Unübersichtlichkeit, verfehlte Schnittstellen und die in einigen Fällen nicht zielführende Zuordnung von Aufgaben gekennzeichnet.

Durch eine Verordnung nach § 3 Abs. 6 DSchG sollte eine auch für die Eigentümer und ihre Berater leicht durchschaubare Zuständigkeitsordnung geschaffen werden, welche die das einzelne Objekt betreffenden Aufgaben (Beratung, Genehmigung, Durchsetzung von Erhaltungspflichten) bei einer Behörde bündelt und einer Behörde Vollzugsaufgaben nur zuweist, wenn sie über das dafür notwendige Verwaltungspersonal verfügt.

Um die Akzeptanz von Genehmigungsentscheidungen über Kulturdenkmale im Eigentum des Trägers der UDB zu verbessern und der Gefahr von Interessenkonflikten vorzubeugen, sollte in diesen Fällen nach § 13 Abs. 5 DSchG die Zustimmung der Oberen Denkmalschutzbehörde sichergestellt werden.

Akzeptanz-fördernd kann in diesen Fällen die Anhörung des Denkmalrats wirken, die – etwa in Lübeck – auch auf Anregung des örtlichen Denkmalbeirats erfolgen kann. Die Einbeziehung des Denkmalrates in komplexe Entscheidungen hat sich in Schleswig-Holstein bewährt.

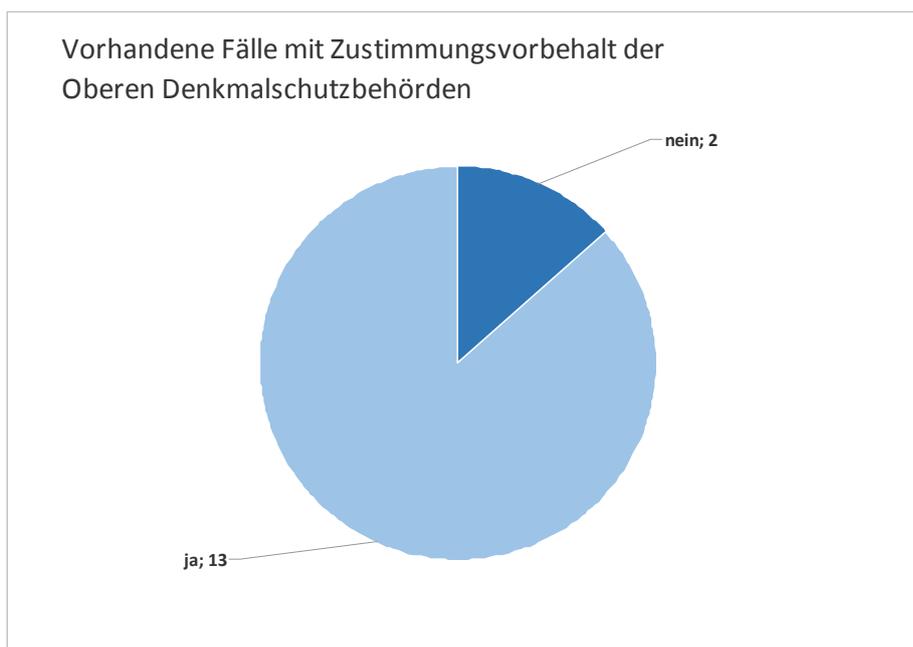
10. Zustimmungsvorbehalte der Oberen Denkmalschutzbehörden

Sind die Zustimmungsvorbehalte der Oberen Denkmalschutzbehörden entsprechend der nach § 13 Abs. 5 DSchG erlassenen Verordnungen zweckmäßig und ausreichend oder sind ggf. weitere Zustimmungserfordernisse sinnvoll?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

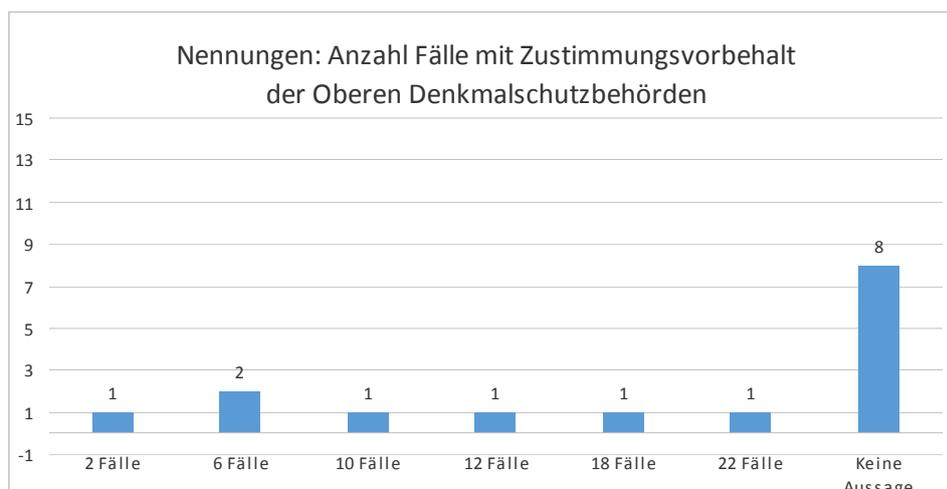
In wie vielen Fällen hat in den letzten zwei Jahren ein Zustimmungsvorbehalt der Oberen Denkmalschutzbehörden eine Rolle gespielt?

Abbildung 29: Fälle mit Zustimmungsvorbehalt der Oberen Denkmalschutzbehörde



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 30: Anzahl Fälle mit Zustimmungsvorbehalt der Oberen Denkmalschutzbehörden'



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

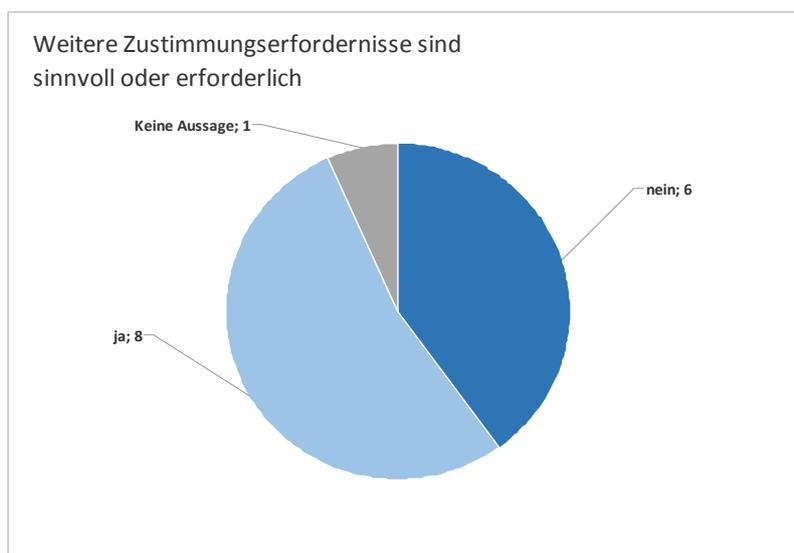
Sieben bezifferte Angaben, Summe bezifferte Fälle: 76.

weitere Nennungen zu den Fallzahlen:

- allen archäologischen und gartendenkmalpflegerischen
- diversen

Halten Sie weitere Zustimmungserfordernisse (bspw. für Objekte im Eigentum des Kreises) für sinnvoll oder erforderlich?

Abbildung 31: Weitere Zustimmungserfordernisse



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ,Weitere Zustimmungserfordernisse sind sinnvoll oder erforderlich für':

- bei Abbruch von Denkmälern
- bei allen Denkmälern im Besitz des Kreises
- für Kulturdenkmale im städtischen oder kreiseigenen Besitz.
- Für Objekte im öffentlichen Eigentum, insbesondere städtisches Eigentum wegen der Interessenskonflikte
- für öffentliche Gebäude
- Kreiseigentum
- Kreisliegenschaften: Einführung des Benehmens.
- Stadteigentum

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Allgemein werden die Regelungen zu Zustimmungsvorbehalten der Oberen Denkmalschutzbehörden in allen Stellungnahmen positiv bewertet. Als erforderliche Ergänzungen werden Zustimmungsregelungen für Gebäude im öffentlichen Besitz und für Fälle mit erforderlichem besonderem wissenschaftlichem Sachverstand genannt (LDSH).

Das LDSH hält *„Zustimmungsvorbehalte im praktischen Umgang mit dem DSchG [für] sinnvoll und notwendig. Die Zustimmungsvorbehalte sind bei Gartendenkmalen bereits eingeführt und eine sehr gute Regelung, da der Sachverstand bei den Vertretern der Unteren Denkmalschutzbehörden nicht vorhanden ist. Notwendig wäre die Zustimmungsregelung auch für Gebäude im öffentlichen Besitz. So kann vermieden werden, dass die Verwaltungsleitung die Untere Denkmalschutzbehörde anweist, eine denkmalunverträgliche Entscheidung zu treffen. Auch bei Maßnahmen, die den wissenschaftlichen Sachverstand des LDSH benötigen, wie z. B. bei Maßnahmen an Schlössern, Herrenhäusern, repräsentativ ausgestatteten Villen oder technischen Denkmälern ist der Zustimmungsvorbehalt notwendig. Damit kann der landesweite Standard bei den wichtigen und überregional vertretenen Kulturdenkmälern erhalten werden.“* (LDSH)

Das ALSH sieht die Regelungen grundsätzlich als zweckmäßig und ausreichend an: *„Soweit wir das sehen, ist die Möglichkeit, für bestimmte Gebiete, Denkmale oder Genehmigungstatbestände durch Verordnung in der Form festzulegen, dass die Untere Denkmalschutzbehörde (UD) vor Erteilung der Genehmigung die Zustimmung der Oberen Denkmalschutzbehörde einzuholen hat, von der Obersten Denkmalschutzbehörde noch nicht genutzt worden. Aus Sicht des ALSH erscheint mit Blick auf die Landesverordnung über die Einführung des Zustimmungsvorbehalts bei Genehmigungsverfahren betreffend archäologische Kulturdenkmale (GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 224-11-3) die verwaltungstechnische Zuordnung ausreichend bestimmt und der Zustimmungsvorbehalt durch das ALSH erscheint zweckmäßig und ausreichend. Dabei gilt es zu berücksichtigen, das schon mit Blick auf den mehrheitlich fehlenden archäologischen Sachverstand, die Kreise/kreisfreien Städte die über lange Jahre eingeübte Praxis der Zuständigkeit bzw. diese Praxis nach unserer Wahrnehmung nicht anzweifeln.“* (ALSH)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann weist in diesem Zusammenhang auf eine unterschiedliche denkmalfachliche personelle Ausstattung der UDBn hin: *„Diese Regelung ist sinnvoll, insbesondere aufgrund der in der Antwort zu den Fragen 8 und 9 beschriebenen unterschiedlichen denkmalfachlichen personellen Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden.“* (DR5/O)

Die Nordkirche im Denkmalrat sieht dies ähnlich: *„Die Zustimmungsvorbehalte scheinen auskömmlich festgelegt worden zu sein. [...] Auch die jeweilige personelle Besetzung der unteren Denkmalschutzbehörden dürfte Einfluss auf die Notwendigkeit weiterer Zustimmungsvorbehalte haben.“* (NK/DR)

Bewertung Frage 10

Die Bedeutung von Zustimmungsvorbehalten relativiert sich durch eine vernünftige Zuständigkeitsregelung. Es fehlt ein Zustimmungsvorbehalt für den Vertragsdenkmalschutz.

Aus den in der Bewertung zu Frage 9 angegebenen Gründen sollte ein Zustimmungsvorbehalt für Genehmigungsentscheidungen begründet werden, die Denkmäler in Eigentum des Trägers der Unteren Denkmalbehörde betreffen.

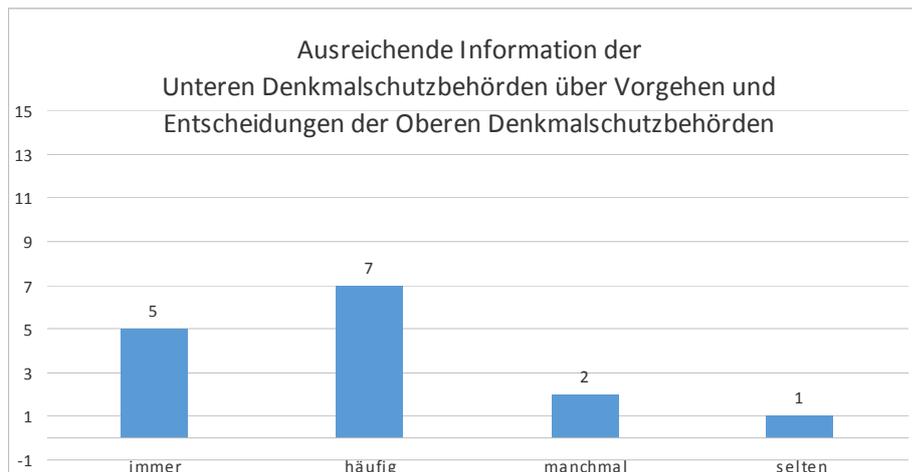
11. Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden

Sind neben den Informationspflichten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 DSchG insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgaben der Fachaufsichtsbehörden weitere gesetzliche oder untergesetzliche Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden zweckmäßig?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Werden die unteren Denkmalschutzbehörden über relevantes Vorgehen und Entscheidungen der oberen Denkmalschutzbehörden ausreichend informiert?

Abbildung 32: Informationen der UDBn Über Vorgehen und Entscheidungen der ODBn



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Beispiele für mangelnde Information‘:

- früher wurden hilfreiche Urteile, allgemeine bautechnische Information vom LD weitergeleitet, was schon seit einigen Jahren nicht mehr geschieht

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das LDSH hält keine weiteren gesetzlichen oder untergesetzlichen Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden über die vorhandenen Regelungen hinaus für erforderlich. Aus dem Denkmalrat werden dagegen Maßnahmen für mehr Kontinuität im Verwaltungshandeln und Vereinheitlichungen des denkmalrechtlichen und denkmalfachlichen Handelns gewünscht.

Das ALSH würde eine Ergänzung zu Ablehnungsmitteilungen von UDBn begrüßen. Es meint, dass die Antwort auf die Frage nach den Informationspflichten abhängt „von der entsprechenden Genehmigungszuständigkeit und den damit zusammenhängenden Arbeitsabläufen. Grundsätzlich ist dieser Aspekt ausreichend geregelt. Allerdings wäre eine Ergänzung des Ziels der Landesverordnung (Zustimmungsvorbehalt) vom 10. Juni 2015, „über alle Vorgänge zu unterrichten, die deren Eingreifen erfordern“ denkbar, da diese Formulierung nicht weit genug gefasst ist. So wäre es für die Bewertung von Vorhaben durch das ALSH zweckmäßig, wenn die UD auch Ablehnungen nach § 12 Abs. 1 DSchG SH 2015 mitteilen müssten. Dies müssen sie theoretisch nicht, da von Seiten des ALSH keinerlei Eingreifen erforderlich ist.“ (ALSH)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann wünscht sich mehr Kontinuität im Verwaltungshandeln und „ist der Auffassung, dass der bisherige Verzicht auf eine Durchführungsverordnung des DSchG nach den Gesetzesnovellen von 2011 und 2014 nicht sinnvoll ist. In Teilen der 15 Unteren Denkmalschutzbehörden sind aufgrund der Organisationshoheit der Landrätinnen und Landräte/Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeis-

ter vielfach personelle und organisatorische Veränderungen vorgenommen worden. Hier hätte eine Durchführungsverordnung zum DSchG für mehr Kontinuität im Verwaltungshandeln sorgen können. In der Vergangenheit gab es auf der Ebene des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages auch Facharbeitskreise für die Bereiche der Unteren Landesämter. Angesichts der Stärkung der Unteren Denkmalschutzbehörden als alleinige Genehmigungsbehörden (§ 12 Abs. 1 DSchG) wären organisierte Diskussionsgremien, die zu einer Vereinheitlichung des denkmalrechtlichen und denkmalfachlichen Handelns der 15 eigenständigen Behörden im überschaubaren Bundesland Schleswig-Holstein beitragen können, ausgesprochen sinnvoll.“ (DR5/O)

Die Nordkirche im Denkmalrat findet: „Die gewählte Formulierung scheint auskömmlich zu sein.“ (NK/DR)

Bewertung Frage 11

Sieht man von den in gewissem Umfang unvermeidlichen Fehlern bei der Bearbeitung ab, kommunizieren die verschiedenen Stellen bereitwillig und vertrauensvoll.

Regelmäßige und fachlich vorbereitete Dienstbesprechungen der ODBn mit den UDBn können zu einer Vereinheitlichung und weiteren Qualifizierung des denkmalrechtlichen und denkmalfachlichen Handelns der 15 eigenständigen Behörden beitragen. Turnus und Rahmen solcher Veranstaltungen sollten zwischen den Behörden abgestimmt und die hierfür erforderlichen Ressourcen sichergestellt werden. (Vgl. Frage 25)

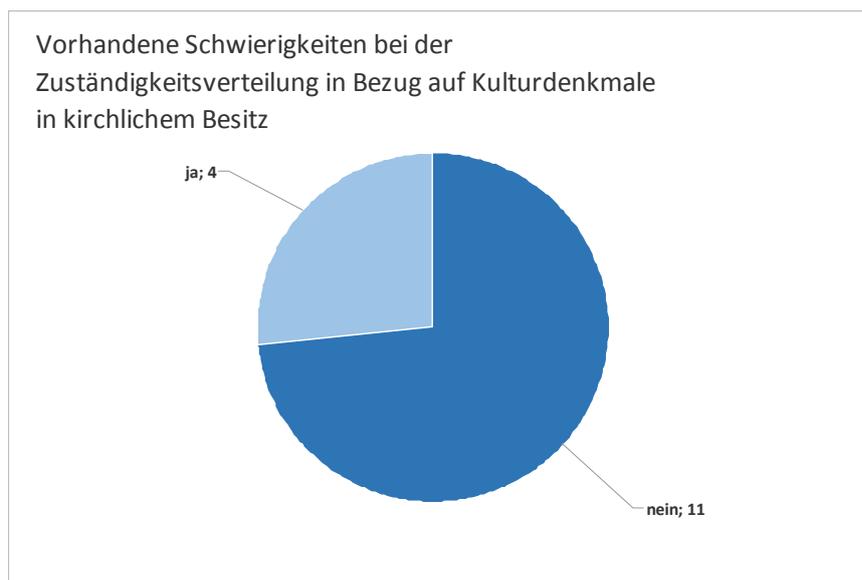
12. Zuständigkeitsverteilung bei Kulturdenkmälern in kirchlichem Besitz

Ist die Zuständigkeitsverteilung auf Grundlage der Verordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 sinnvoll und vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 6 DSchG n.F. ggf. zu aktualisieren?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Ergaben sich aus Sicht der UDB Schwierigkeiten bei der Zuständigkeitsverteilung in Bezug auf Kulturdenkmale in kirchlichem Besitz?

Abbildung 33: Schwierigkeiten bei der Zuständigkeitsverteilung Kulturdenkmale in kirchlichem Besitz



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Folgende Schwierigkeiten ergaben sich‘:

- es wird sich auf die "LVO über die zuständige Behörde nach dem DSchG" berufen, die seit vielen Jahren nicht mehr in Kraft ist
- Nutzung durch Kirche selbst, im Gegensatz zur Nutzung durch kirchliche Träger (z.B. Diakonie)
- Umgebungsschutz.
- Unklarheit bei nicht kultisch genutzten Denkmälern im Eigentum von Kirchen

Aussagen zu ‚Erforderliche Aktualisierung der Zuständigkeitsverteilung‘:

- Eindeutige Regelung der Zuständigkeiten!
- Sollte klargestellt werden, für welche Objekte die UDBn zuständig sind
- Verordnung muss ggf. "reaktiviert" werden

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Diese Frage könne das LDSH so „*nicht beantworten*“. Es wird auf seine Aussagen zu den Zustimmungsvorbehalten bei Frage 10 verwiesen.

Die Regelung erscheint dem ALSH „*als ausreichend und ist nicht zu aktualisieren*“. (ALSH)

Auch die ODB der HS Lübeck wertet: „Eine Aktualisierung ist [...] nicht notwendig“. (HLA/D)

Von Seiten der ODB der Nordkirche wird mehr Einflussmöglichkeit auf Entscheidungen in der Umgebung kirchlicher Denkmale gewünscht: „*Aus Sicht des Landeskirchenamtes wäre es wünschenswert, dass die Zuständigkeit entsprechend der Übertragungen in § 23 DSchG 2014 bei der kirchlichen Denkmalbehörde angesiedelt wird. Hierfür könnte der § 23 um die Nr. 3 zu § 12 Abs. 1 ergänzt werden. Bis zur Einführung des neuen Kirchbaugesetzes konnte die Zuständigkeit für den Umgebungsbereich in Amtshilfe vom LDSH an das LKA abgegeben werden. Dies ist nun nicht mehr möglich. Wir möchten also vorschlagen, dass die Zuständigkeit für denkmalrechtliche Genehmigungen bei der Veränderung der Umgebung eines unbeweglichen Kulturdenkmals im Eigentum kirchlicher Körperschaften beim Landeskirchenamt angesiedelt wird oder zumindest eine Einbindung sichergestellt wird.*

Anmerkung: Hinsichtlich der Denkmale im Eigentum diakonischer Einrichtungen wäre eine Zuständigkeit des LKA nur gegeben, wenn es sich um rechtlich unselbständige Einrichtungen in Trägerschaft einer kirchlichen Körperschaft öffentlichen Rechts der Nordkirche handelte oder um einen rechtlich selbständigen Verband (z.B. als e.V., Stiftung oder gGmbH als Dienst, Werk oder Einrichtung), der der kirchlichen Aufsicht der Nordkirche untersteht (vgl. Artikel 25 Staatskirchenvertrag).“ (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann wünscht allgemein die Bündelung aller notwendigen Verordnungsaspekte in einer Durchführungsverordnung: „*So eine Zuständigkeitsverordnung soll Bestandteil einer Durchführungsverordnung zum Denkmalschutzgesetz (DSchGDV) sein. In einer solchen Durchführungsverordnung sollten alle notwendigen Verordnungsaspekte gebündelt sein. Die aktuelle DSchGDV stammt aus dem Jahre 2002 und bezieht sich auf das seinerzeit gültige Gesetz. Die erheblichen Unterschiede zur aktuell gültigen Fassung des Gesetzes vom 30.12.2014 machen es notwendig, diese DSchGDV den gesetzlichen Regelungen anzupassen.*“ (DR5/O)

Die Nordkirche im Denkmalrat wünscht ebenfalls eine Anpassung der älteren DSchGDV an das aktuelle Gesetz und sieht ebenfalls Anpassungsbedarf in Bezug auf die Umgebung kirch-

licher Denkmale: „In Ergänzung zum DSchG von 1996 wurde die Landesverordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 erlassen. Diese Landesverordnung ist an das derzeit geltende DSchG anzupassen. Die Zuständigkeitsregelung zu § 9 Abs 1 Nr. 2 i.V.m. § 38 des DSchG 1996 wurde in § 12 Abs.1 Nr. 2 i.V.m. § 23 DSchG 2014 neu geregelt. Die Zuständigkeitsregelung zu § 9 Abs 1 Nr. 4 i.V.m. § 38 des DSchG 1996 wurde in § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG 2014 übernommen. Es besteht aus Sicht der Nordkirche noch Regelungsbedarf für § 1 Abs. 2 der Landesverordnung in Bezug auf § 9 Abs 1 Nr. 3 i.V.m. § 38 des DSchG 1996, sofern die Rechtsverordnung aufgehoben werden sollte. In diesem Absatz wird die Zuständigkeit für die Veränderung der Umgebung von Denkmalen im Eigentum kirchlicher Körperschaften der oberen Denkmalschutzbehörde zugeschrieben. Eine Zuständigkeit bei der unteren Denkmalschutzbehörde nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG 2014 ist aus Sicht der Nordkirche nicht praktikabel.“ (NK/DR)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Interview mit der kirchlichen Denkmalpflege weist die Nordkirche auf die „Kircheninterne Erweiterung im Rahmen des DSchG“ durch die Verfahrensvorschriften des jüngst erlassenen KirchBauG hin. Im Bezug hierauf wird eine beiderseits enge Kommunikation von staatlicher und kirchlicher Denkmalpflege als wichtig erachtet. Dies wird insbesondere auch für eine Vielzahl anstehender Nachnutzungen von Kirchengebäuden gewünscht. Eine Sicherheit über den Denkmalstatus insbesondere des Nachkriegsbestands wird als erste Voraussetzung hierfür gesehen. In Bezug auf die Sonderregelungen der Landesverordnung über die zuständige Behörde von 1998 wird diese nur für Gebäude im kirchlichen Eigentum (oder Erbbaurecht) gesehen. In Bezug auf die Veränderung der Umgebung kirchlicher Denkmale wünscht sich die Nordkirche auch eine engere Kommunikation von Seiten der UDBn und eine Anhörung der Kirchlichen Denkmalpflege.

Das LDSH merkt im Interview an, dass aus Sicht des Landesamtes Abstimmung und Zusammenarbeit mit der kirchlichen Denkmalpflege gut funktioniert.

Im Interview mit dem Bereich Archäologie und Denkmalpflege/ODB der Hansestadt Lübeck wird eine sehr gute Zusammenarbeit mit der Nordkirchlichen Denkmalpflege mit regelmäßigen Besprechungen und Begehungen angemerkt. Auf kath. Seite existieren hier bisher nur drei Kirchen unter Schutz.

Bewertung Frage 12

Die Arbeitsteilung mit den Kirchen funktioniert.

Bei Genehmigungen nach § 12 Abs. 3 in der Umgebung von Baudenkmalen der Kirchen sollten die UDBn verpflichtet werden, die kirchlichen Behörden anzuhören. Das kann durch einen Erlass geschehen, soweit es nicht in einer Durchführungsvorschrift zum DSchG erfolgt.

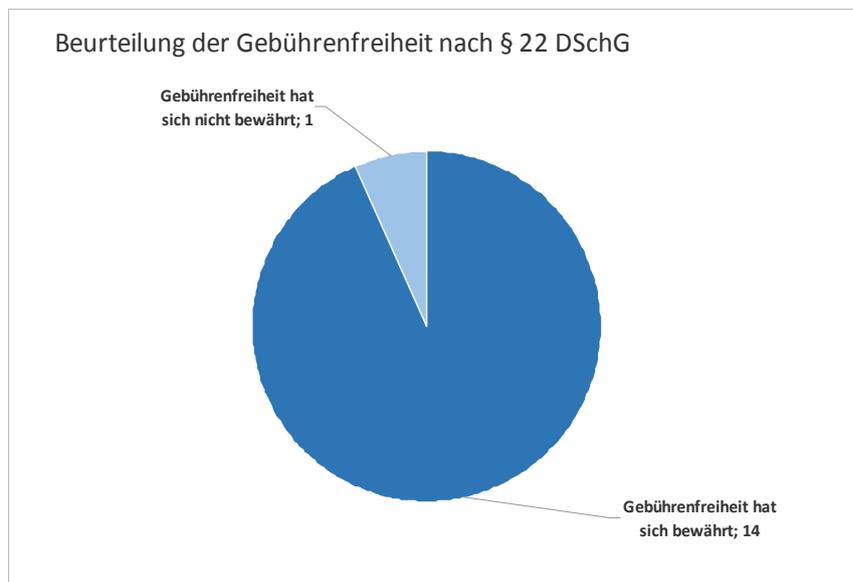
13. Gebührenfreiheit

Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Wie beurteilen Sie als untere Denkmalschutzbehörde die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG?

Abbildung 34: Beurteilung der Gebührenfreiheit



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussage zu ‚Die Gebührenfreiheit hat sich nicht bewährt in Bezug auf Entscheidungen‘:
- denkmalrechtliches Einschreiten nach Zeitaufwand

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

In allen Stellungnahmen wird die Gebührenfreiheit für bewährt erachtet. Das ALSH macht ergänzende Anmerkungen.

Die Aussage, ob die Gebührenfreiheit sich bewährt hat, muss aus Sicht des ALSH differenzierter ausfallen: „Im Rahmen baurechtlicher Entscheidungen kann die Gebührenfreiheit sinnvoll sein, insofern es sich um 'normale' Projekte mit einfachen Entscheidungen handelt. Im Fall von größeren oder Großprojekten, bei denen der Arbeits- und Betreuungsaufwand beträchtlich ist, erscheint eine Gebühr hilfreich. Ein anderer Aspekt ist der Bereich der Sammler und Sondengänger. Grundsätzlich ist es sinnvoll, diese Form bürgerlichen Engagements zu fördern und von Gebühren für denkmalrechtliche Genehmigungen zu befreien. Diese etablierte und bewährte Form der „Zuarbeit“ für die und Mitarbeit an Landesforschung ist eine wichtige Form der archäologischen Primärdatenerhebung. Da unter die Genehmigungspflichten nach insb. § 12 Abs. 2 Nr. 5 DSchG SH 2015 aber mittlerweile auch Tätigkeiten fallen, die nichts mit dem genannten bürgerlichen Engagement zu tun haben (z. B. Strandsuchgenehmigungen, Magnetangeln), kann festgestellt werden, dass sich eine allgemeine Gebührenfreiheit nicht bewährt hat. Ein dritter Aspekt, der zwar nicht die Entscheidungen im Sinne von § 22 DSchG SH 2015 betrifft, ist das Vorhalten von Informationen, Bildern und deren Recherche bzw. dem Einräumen von Recherchemöglichkeiten. Hier wären, ähnlich wie im Landesarchiv, Gebühren denkbar.“ (ALSH)

Der Bereich Archäologie und Denkmalpflege (ODB) der HS Lübeck findet ebenfalls, dass sich die Gebührenfreiheit bewährt hat. (HLA/D)

Das sieht auch die Nordkirche so: „Die Gebührenfreiheit hat sich bewährt. Eine Gebührenpflicht wäre kontraproduktiv und würde die Akzeptanz von Entscheidungen und Eintragungen von Denkmalen unterlaufen.“ (NK/LKA, NK/DR)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann hält die Gebührenfreiheit für sinnvoll und im Interessenausgleich geboten: „Als Genehmigungsbehörden i.S. des DSchG handeln die Landrätinnen und Landräte (sowie die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister) als Behörden nach Weisung (§ 11 LVwG). Gem. § 4 der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren (Verwaltungsgebührenverordnung - VerwGebVO) vom 26. September 2018 ist für das zuständige Ministerium MBWK nicht vorgesehen, dass es eine Befugnis zum Erlass einer Landesverordnung zum Einzug von Verwaltungsgebühren erhalten soll. Da die Denkmalschutzbehörden in ihrem Handeln und in ihren Entscheidungen direkt an den schmalen Grat bzw. die Grenze der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) anschließen, ist die Gebührenfreiheit weiterhin sinnvoll und im Interessenausgleich geboten.“ (DR5/O)

Bewertung Frage 13

Nach ganz überwiegender Auffassung hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt. Eine Änderung ist nicht angezeigt.

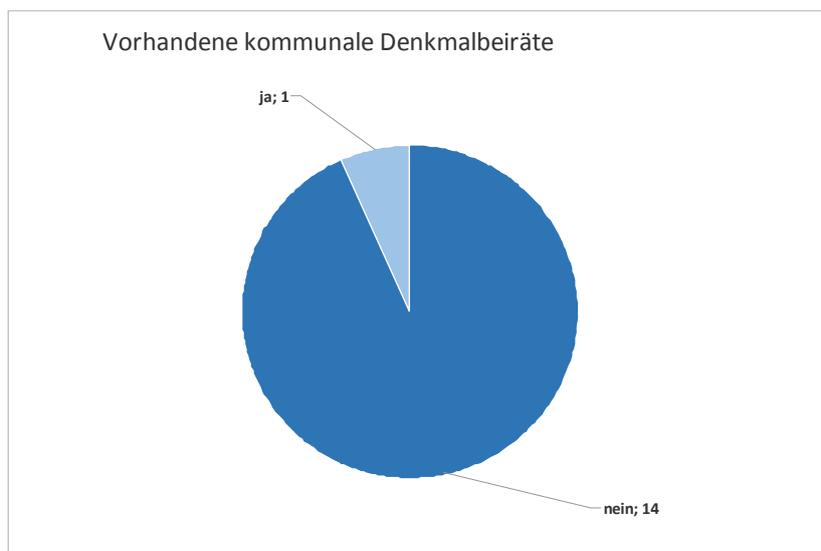
14. Denkmalbeiräte

Welche Rolle spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Sind bei den Kommunen im Zuständigkeitsbereich Ihrer unteren Denkmalschutzbehörde Denkmalbeiräte gebildet worden?

Abbildung 35: Kommunale Denkmalbeiräte



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Eine bezifferte Angabe, Summe bezifferte Fälle: 1.

Aussagen zu ‚Folgende Gründe standen entgegen‘:

- bisher kein ausreichender Interessenkreis
- bisher keine Nachfrage
- Die Archäologie hat bereits ein gut funktionierendes Netz von Vertrauensleuten.
- Fehlende zeitliche und rechtliche Rahmenbedingungen zur Bildung eines Denkmalbeirates.
- kein Bedarf, völlig praxisfremd
- kein Erfordernis, keine Mittel kein Interesse und/oder Unkenntnis bei den Kommunen
- Keine Bereitschaft vorhanden.
- keine Zeit, keine Einschätzung zum Erfordernis
- keiner, der sich bereit erklärt hätte
- Zusätzlicher Arbeitsaufwand, der nicht geleistet werden kann

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Da außer in Lübeck keine Denkmalbeiräte in Schleswig-Holstein existieren, wird allgemein - bis auf die Stellungnahme aus Lübeck – vermerkt, dass diese hier keine Rolle spielen. Das ALSH sieht hier allerdings partizipatives Potential.

Das LDSH führt für seinen Zuständigkeitsbereich aus, dass Denkmalbeiräte keine Rolle spielen: *„Zurzeit existieren keine Denkmalbeiräte im Lande.“* (LDSH)

Vom ALSH werden *„neben dem Denkmalrat die Denkmalbeiräte als wichtiges partizipatives Werkzeug angesehen, um das lokale Engagement im Denkmalschutz und in der Denkmalpflege zu verbessern. Im Rahmen des Forschungsprojekte REGIOBRANDING sowie dessen Vorläufer LANCEWADPLAN wurden Versuche in diese Richtung unternommen, die aber aufgrund einer die Denkmalbeiräte tragenden Struktur genauso im Sande verlaufen sind, wie die Versuche in Zusammenarbeit mit den UD Denkmalbeiräte einzurichten. Darüber hinaus sind mir keine Aktivitäten und Initiativen zur Begründung von Denkmalbeiräten bekannt. Das ALSH selbst hat nicht genug Ressourcen um einen solchen Ansatz zu unterstützen, obwohl es diesen als grundsätzlich wichtiges Werkzeug im Denkmalschutz ansieht.“* (ALSH)

Der Bereich Archäologie und Denkmalpflege (ODB) der HS Lübeck findet den dort existierenden Denkmalbeirat *„für Lübeck sinnvoll“.* (HLA/D)

Die Nordkirche führt aus: *„Für Denkmale im Eigentum kirchlicher Körperschaften der Nordkirche spielen Denkmalbeiräte keine Rolle.“* (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann sieht in der Praxis keinen Bedarf für Denkmalbeiräte: *„Nach Auskunft der Landesregierung gibt es in Schleswig-Holstein bislang keine Denkmalbeiräte³⁰. Angesichts der breitgefächerten Vertretung der für den Denkmalschutz wesentlichen Fach- und Interessengruppen im Denkmalrat und der zusätzlich durch die Novelle eingeführten Position des Ombudsmanns bestehen seitens des Denkmalrates Zweifel, ob für weitere Gremien wie die Denkmalbeiräte ein Erfordernis besteht. In der Praxis hat es hier offensichtlich keinen Bedarf gegeben.“* (DR5/O)

³⁰ www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LD/Organisation/DenkmalratBeiraete/_documents/DenkmalratBeiraete.html

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Rahmen des Interviews mit dem ALSH werden folgende Aussagen zur gesellschaftlichen Einbindung, ehrenamtlichem Engagement und Vertrauensleuten (gem. § 5 DSchG SH) in der archäologischen Denkmalpflege gemacht: Die Einbindung bürgerlichen bzw. ehrenamtlichen Engagements in der Denkmalpflege sei nicht zufriedenstellend gelöst. Hierzu existierten unterschiedliche Ebenen: Laien- bzw. Bürgerforschung; Sammler, Detektorgänger u.a.; Vertrauensleute; Denkmalsalon; Denkmalbeirat; Vereine; mit jeweils Bedarf/Wunsch nach Betreuung. Ehrenamtlich Engagierte seien prinzipiell wichtig, ohne sie sei Denkmalschutz und -pflege nicht denkbar. Seit den 1960er Jahren engagierten sich erfolgreich ehrenamtlich bestellte Vertrauensleute. Die derzeit landesweit etwa 60 Vertrauensleute kontrollierten dabei nach Möglichkeit einmal jährlich die archäologischen Denkmäler in den ihnen zugewiesenen Bereichen und informieren die Denkmalschutzbehörden über das Ergebnis ihrer Kontrollen. Das Denkmal-Monitoring der Vertrauensleute decke etwa 94 % des 5050 einzelne Objekte umfassenden Bestandes an archäologischen Kulturdenkmälern ab. Mitteilungen über Beschädigungen, Zustand der Beschilderungen, Veränderungen der Umgebung und den allgemeinen Zustand inklusive Pflegebedarf würden festgehalten und gelangten über die Unteren Denkmalschutzbehörden an das ALSH. Für das Denkmalmonitoring stünde allerdings bislang kein Fachverfahren für die zentrale Registratur und für das Dokumentationsmanagement zur Verfügung. Ein Zugriff für die Bewertung von Schäden an Denkmalen sei demzufolge nur mit größeren Aufwänden möglich. Auf Beschädigungen und unterlassene Erhaltungsmaßnahmen könne nur sehr unzureichend und uneinheitlich seitens der Denkmalschutzbehörden reagiert werden. Dies hätte entsprechend negative Auswirkungen auf die Motivation für das bürgerliche Engagement als notwendige Ergänzung staatlichen Handelns. Insgesamt entwickelten sich ohne Betreuung Eigendynamiken in der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Denkmalpflegeorganisationen.

Im Interview mit dem Bereich Archäologie und Denkmalpflege/ODB der Hansestadt Lübeck wird auf die über hundertjährige Tradition des „Arbeitskreis Archäologie und Denkmalpflege“, als z.Zt. einzigem Denkmalbeirat in SH hingewiesen. Dieser tagte anhand einer eigenen Geschäftsordnung 3 – 4-mal im Jahr nichtöffentlich mit der Einbindung von Politik, Gremien und Verbänden zur Beratung aktueller Fälle unter Vorsitz der zuständigen Senatorin. Diese Arbeit mit den entsprechend ausgesprochenen Empfehlungen strahle positiv in die jeweiligen beteiligten Organisationen aus und werde somit auch als erfolgreicher Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Denkmalpflege verstanden. Zusätzlich existierten in Lübeck noch ein Gestaltungsbeirat und ein Welterbebeirat.

Bewertung Frage 14

Außerhalb Lübecks spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG keine Rolle. Dieses Defizit wird zum Teil durch das Wirken des Ombudsmannes kompensiert. Wenn Beiräte funktionieren sollen, braucht man eine entsprechende Öffentlichkeit. In einem Landkreis noch stärker als in einer Stadt wird man diese ohne den Einsatz personeller und auch finanzieller Mittel nicht erreichen. Wo Beiräte bestehen, leisten sie auch einen wertvollen Beitrag zur Erfüllung der durch § 1 Abs. 2 S. 1 DSchG gestellten Aufgabe, „das Wissen über Denkmale zu verbreiten“.

Kreisfreie Städte und Landkreise können auch einen gemeinsamen regionalen Denkmalbeirat bilden, um dieses Instrument mit überschaubarem Aufwand effektiv einzusetzen.

15. Denkmalrat

Sind die Aufgabenzuweisungen an den Denkmalrat klar und zweckmäßig und seine Größe angemessen?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

In Bezug auf welche Fragestellungen ist eine Befassung durch den Denkmalrat aus Ihrer Sicht besonders wichtig?

Abbildung 36: Fragestellungen für eine Befassung durch den Denkmalrat



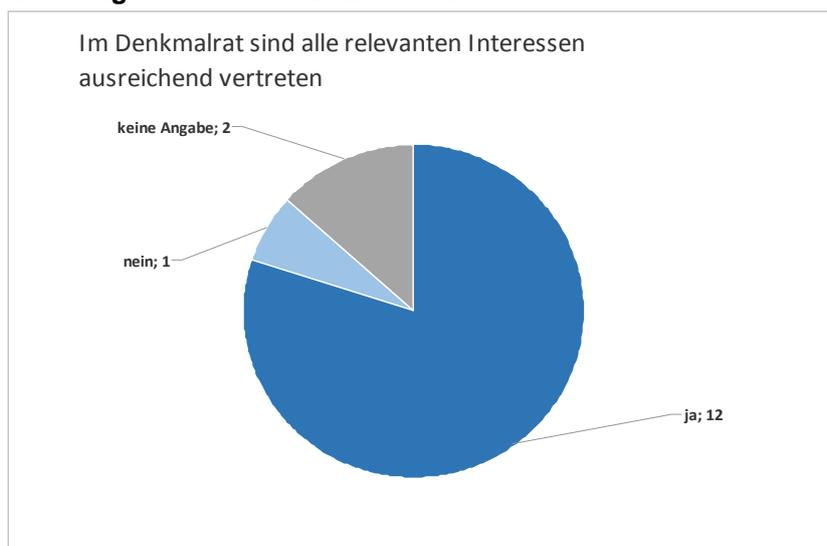
Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Aussagen zu ‚Weitere wichtige Fragestellungen‘:

- Ausweisung von Denkmalbereichen
- Einsatz für übergeordnete Förderungen und Wertschätzung des Denkmalschutzes in der Gesellschaft.
- Grundsatzdiskussion zu Denkmalschutz und Denkmalpflege
- Interessenkonflikte auflösen

Sind aus Ihrer Sicht alle relevanten Interessen im Denkmalrat ausreichend vertreten?

Abbildung 37: Interessen im Denkmalrat ausreichend vertreten



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Fehlende oder stärker zu vertretende Interessen‘:

- Verwaltungsrechtler*innen

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das ALSH stellt nach der Gesetzesänderung die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Aufgabenzuweisung des Denkmalrates: *„Die oberste Denkmalschutzbehörde bildet zur Beratung der Denkmalschutzbehörden einen Denkmalrat. Diese Beratung hat sich in der Vergangenheit insbesondere auf denkmalrechtliche Entscheidungen innerhalb konstitutiver Verfahren beschränkt. Seit dem Entfallen dieses Arbeitsauftrages scheint der Denkmalrat nach unserer Meinung auf der Suche nach Themen zu sein. Da er nach dem neuen Gesetz vor Entscheidungen über einen Widerspruch gegen eine Maßnahme nach § 9 DSchG SH 2015, die faktisch beim ALSH nicht vorkommen, und vor der Ausweisung einer Schutzzone nach § 10 Absatz 1 DSchG SH 2015, die ebenfalls faktisch nicht vorkommt, zu hören ist, kann hier die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Aufgabenzuweisung gestellt werden. Der andere Aspekt ist der Arbeitsauftrag an den Denkmalrat, sich zu Einzelfällen sowie zu grundsätzlichen und aktuellen Fragestellungen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege zu äußern oder Empfehlungen auszusprechen. Hier hat sich gezeigt, dass der Denkmalrat als politisches Podium genutzt wurde, um einseitig Klientelpolitik zu betreiben. Auch wurden die rechtlich und fachlich abgesicherten Begründungen des ALSH nicht angehört. In der Vergangenheit hat der Denkmalrat, von einigen Mitgliedern abgesehen, eine einseitige Fokussierung auf das bauhistorische Erbe vertreten und den Belang des archäologischen Erbes tendenziell eher weniger bis gar nicht berücksichtigt. Insgesamt hat sich die Begleitung des Denkmalrates durch das ALSH in einer Kosten-Nutzen-Ratio als aufwendig und wenig effektiv erwiesen.“* (ALSH)

Der Bereich Archäologie und Denkmalpflege (ODB) der HS Lübeck bejaht die Frage. (HLA/D)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann findet die Größe angemessen, wünscht aber die Bildung eines Vorstandes: *„Im Hinblick auf die Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen ist die Größenordnung nach Auffassung des Denkmalrates vertretbar. Nach den Erfahrungen der letzten Wahlperiode des Denkmalrates sollte i.S. des § 10 der Landesverordnung über den Denkmalrat vom 10. Juni 2015 die Möglichkeit der Bildung eines Vorstandes geschaffen werden, um im Zusammenwirken mit der Geschäftsführung Sitzungs- und Beschlussvorlagen erstellen zu können.“* (DR5/O)

Aus Sicht der Nordkirche im Denkmalrat wird die Größe in Frage gestellt: *„Die Vielfalt der Interessenvertreter/innen erschwert eine gemeinsame Willensbildung und verhindert eindeutige Empfehlungen. Der Denkmalrat ist auf Grund seiner Größe per se und der Offenheit der Aufgaben schwer in der Lage, ein gemeinsames Selbstverständnis zu entwickeln. Die Teilnahme zusätzlicher Personen verstärkt diese Schwierigkeit, wenn auch von manchen Teilnehmenden (z.B. den Fraktionsvorsitzenden) gute Impulse in den Denkmalrat getragen werden. Eine Schärfung der Aufgaben und eine gewisse Verkleinerung des Gremiums könnten vielleicht zu mehr Effektivität führen. Die Nordkirche als eine der Institutionen, die Eigentümer vieler Denkmale bündelt, weiß es allerdings auch sehr zu schätzen, dass sie mit zwei Sitzen im Denkmalrat vertreten ist und als Institution wertgeschätzt wird.“* (NK/DR)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Rahmen des Fokusgruppengesprächs wird allgemein gewünscht, den Denkmalrat mehr als gesamtgesellschaftlich wirksames Forum für Denkmalschutz und Denkmalpflege und eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen. Hierzu wird bspw. von Seiten der UDBn vorgeschlagen, jährlich Fahrten mit Presse-/Medien-Vertretenden zu erfolgreichen denkmalpflegerischen Projekten und identitätsstiftenden Objekten anzubieten, um mehr Öffentlichkeitswahrnehmung für positives Wirken von Denkmalschutz und Denkmalpflege zu erzeugen.

Rechtliche Analyse

Aufgabe des Denkmalrates ist nach § 6 Abs. 1 DSchG die Beratung der Denkmalschutzbehörden. Näheres ergibt sich aus § 6 Abs. 1 Satz 3 – 5 DSchG:

Er ist vor der Entscheidung über einen Widerspruch gegen eine Maßnahme nach § 9 und vor der Ausweisung einer Schutzzone nach § 10 Absatz 1 zu hören. Der Denkmalrat kann sich zu Einzelfällen sowie zu grundsätzlichen und aktuellen Fragestellungen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege äußern und ist berechtigt, Empfehlungen auszusprechen. Die Beschlüsse des Denkmalrates zu grundsätzlichen Fragen werden auf der Internetseite der obersten Denkmalschutzbehörde veröffentlicht.

Dem Umstand, dass die nach § 6 Abs. 3 Satz 2 DSchG erlassene Denkmalratsverordnung in ihrem mit „Aufgaben“ überschriebenen § 1 die Anhörungsrechte des Denkmalrates nicht erwähnt, kommt angesichts des Vorrangs des Gesetzes und der fehlenden gesetzlichen Ermächtigung, auch die Aufgaben zu regeln, rechtlich keine Bedeutung zu. Anders verhält es sich mit der in § 1 Satz 3 Denkmalratsverordnung vorgenommene Erweiterung der Befugnisse des Denkmalrates, sich an die Öffentlichkeit zu wenden. Sie geht sowohl, was die Gegenstände der Publikation – Empfehlungen statt Beschlüsse zu grundsätzlichen Fragen – als auch was die Medien der Publikation – beliebiges Medium statt Homepage der obersten Denkmalschutzbehörde – über das Gesetz hinaus. Der Denkmalrat kann danach zum Ergebnis seiner Beratungen etwa zum Einzelfall eines Denkmalbereichs eine Pressekonferenz durchführen. Diese Erweiterung dürfte unter die durch die Ermächtigung gedeckte Regelung der Geschäftsführung fallen. Dasselbe gilt für die Verpflichtung nach § 5 Abs. 3 Satz 3 Denkmalratsverordnung, der obersten Denkmalbehörde einmal jährlich einen Bericht zu erstatten.

Der Denkmalrat kann sich nicht nur auf eine entsprechende Beratungsbitte einer Denkmalschutzbehörde, sondern auch von sich aus mit einem Einzelfall oder einer Grundsatzfrage befassen und sich dazu äußern³¹. Die Denkmalschutzbehörden sind ihrerseits frei darin, ob sie den Denkmalrat bitten, sich mit einer Angelegenheit zu befassen.

Diese Aufgabenstellung des Denkmalrates ist weit, aber sehr klar geregelt. Es macht keine Schwierigkeiten rechtlich zu entscheiden, mit welchen Gegenständen er sich befassen darf. Die Zuständigkeiten nach § 6 Abs. 1 Satz 3 DSchG zielen offenbar darauf ab, bei den aus unterschiedlichen Gründen komplexen Widersprüchen gegen Unterschutzstellungsentscheidungen nach § 9 und bei der Ausweisung von Schutzzone die Entscheidungsqualität auch im Interesse der Betroffenen zu verbessern. Anders als früher kommen nach der Einführung des Systems der deklaratorischen Liste Widersprüche aber nur noch sehr selten vor. Ein wichtiges Betätigungsfeld des Denkmalrates ist damit weggebrochen.

Die Beratungskompetenzen nach § 6 Abs. 1 Satz 4 DSchG lassen sich als sinnvolle Beratungs-, Kontroll- und Beteiligungsmöglichkeiten des gleichermaßen fachkompetent wie auf die Einbeziehung mit dem Denkmalschutz befasster oder von ihm betroffener gesellschaftlichen Gruppen angelegten Denkmalrates verstehen. Die daraus für den Denkmalschutz in Schleswig-Holstein und seine Akzeptanz resultierenden Vorteile sind gegen den Aufwand abzuwägen, der damit in finanzieller wie personeller Hinsicht (§§ 8 und 9 Denkmalratsverordnung) verbunden ist. Stehen bei den unteren und oberen Denkmalschutzbehörden und der Ge-

³¹ Winer, in: PdK DSchG SH § 6 Anm. 2.1.

schaftsstelle bei der obersten Denkmalschutzbehörde nicht die für eine sachgerechte Vorbereitung der Beratungen nötigen Ressourcen zur Verfügung, kann der Denkmalrat das in gewissem Umfang durch die Entscheidung, mit welchen Fragen er sich befassen will, berücksichtigen. Darüber hinaus sollten die Ressourcen an die Aufgaben oder die Aufgaben an die zur Verfügung stehenden Ressourcen angepasst werden.

Dem Denkmalrat gehören nach § 2 Denkmalratsverordnung achtzehn stimmberechtigte Mitglieder an; die Fraktionen des Landtags können je ein beratendes Mitglied entsenden. Die Zusammensetzung berücksichtigt offenbar den Gesichtspunkte Fachkunde wie die Verbundenheit mit dem Belang Denkmalpflege und die Betroffenheit durch die Lasten Denkmalschutz; an einigen Positionen mischen sich diese Gesichtspunkte. Offenbar haben aber auch Gesichtspunkte der Repräsentation bei der Zusammensetzung eine Rolle gespielt haben

Unangemessen wäre die Größe des Denkmalrates, wenn er wegen seiner Mitgliederzahl außer Stande wäre, seine Aufgaben zu erfüllen. Das ist nicht der Fall. Gremien mit einer ähnlichen Mitgliederzahl erfüllen in anderen Bereichen ähnliche Aufgaben. In vielen Großstädten haben kommunale Ausschüsse eine vergleichbare Mitgliederzahl. Dasselbe gilt für die Fachausschüsse in Landesparlamenten. Allerdings sind die genannten Gremien in Schleswig-Holstein kleiner, ohne dass Anlass für die Sorge besteht, sie verfehlen ihre Aufgaben. Vernünftigerweise sieht § 7 Denkmalratsverordnung die Bildung von Ausschüssen vor; danach kann nicht nur die Vorbereitung von Entscheidungen des Plenums durch einen Ausschuss vorgenommen werden, Entscheidungen können auch auf einen Ausschuss übertragen werden, wenn sie so mit geringerem Personalaufwand sachgerecht getroffen werden können.

Die Größe des Denkmalrates ist also angemessen. Angemessen könnte aber sicher auch eine geringere Mitgliederzahl sein. Sie ließe sich durch den Verzicht auf die doppelte Berücksichtigung von Erfahrungsfeldern und gesellschaftlicher Interessengruppen erreichen.

Neben dem Denkmalrat hat Schleswig-Holstein sehr erfolgreich die Institution des Ombudsmanns etabliert. Ihr Erfolg beruht sicher zu einem beträchtlichen Teil auf der Arbeit des Amtsinhabers. Die Akzeptanz dürfte aber dadurch mitbegründet sein, dass er ganz außerhalb der gesetzlichen Organisation tätig wird. Daran sollte festgehalten werden. Das schließt eine Verbesserung beim Ersatz des entstehenden Aufwandes nicht aus.

Bewertung Frage 15

Mit dem Denkmalrat verfügt Schleswig-Holstein über ein bewährtes Instrument zur Zusammenführung verschiedener gesellschaftlicher Akteure in Fragen des Denkmalschutzes. Die Zuständigkeitsregelung ist klar und es besteht kein Bedarf, Größe und Zusammensetzung des Denkmalrates zu ändern.

An der außerhalb des Gesetzes etablierten Einrichtung des Ombudsmanns sollte festgehalten werden. Um bei personellen Wechsels einen Wissens- und Erfahrungstransfer zu gewährleisten, kann parallel ein/e stellvertretende/r Ombudsmann/frau für eine etwaige Nachfolge vorgesehen werden.

III Ausgleich verschiedener Interessen

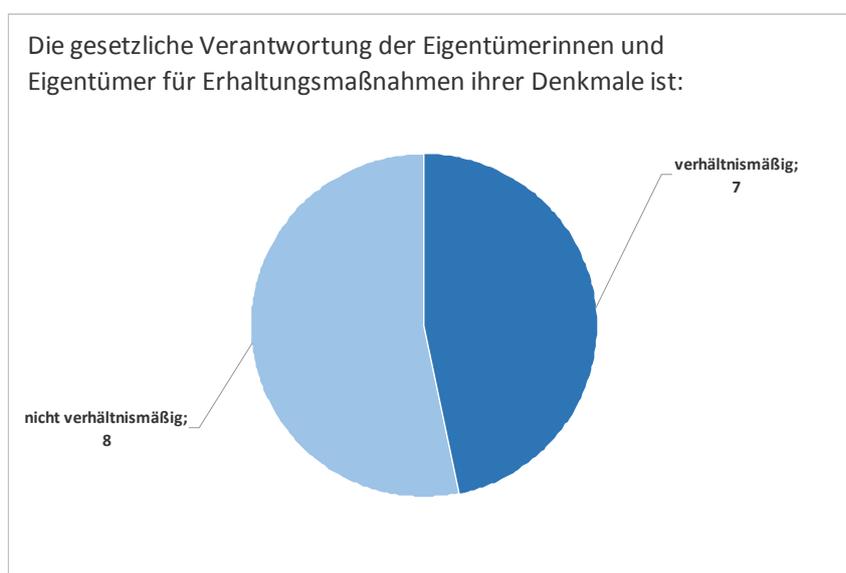
16. Gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer

Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Wie beurteilen Sie aus Sicht der UDB die Akzeptanz der Eigentümerinnen und Eigentümer für erforderliche Erhaltungsmaßnahmen ihrer Denkmale in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten?

Abbildung 38: Gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt ihrer Denkmale



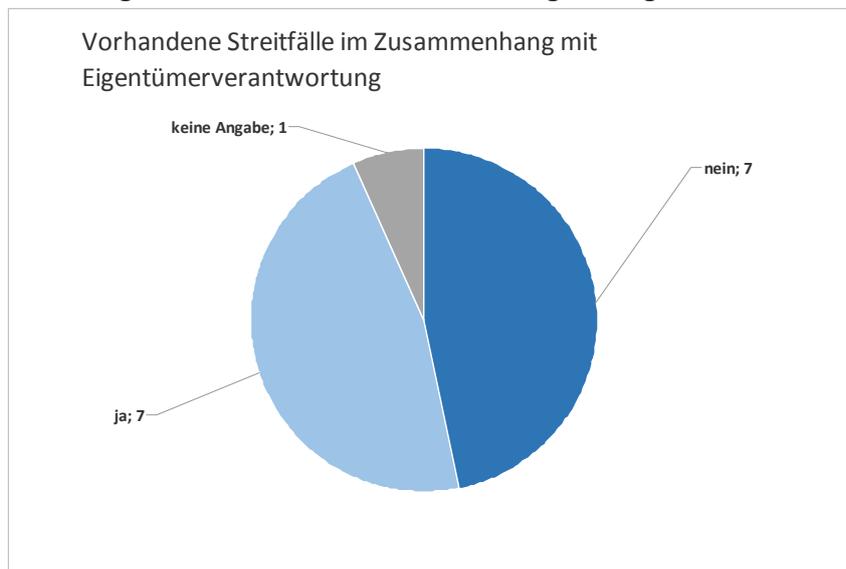
Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Nicht verhältnismäßig‘:

- ausreichende Fördermittel fehlen
- der Denkmaleigentümer sollte stärker gefördert und unterstützt werden, um die Besitzer von ihrem Denkmal zu überzeugen
- Die Steuer greift für etliche Fälle nicht ausreichend
- es zu geringe Fördermöglichkeiten gibt
- Fördermöglichkeiten sind zu gering, Steuererleichterungen können nicht von allen in Anspruch genommen werden und sind einkommensabhängig.
- Förderung insgesamt nicht ausreichend
- Steuererleichterungen setzen hohe Steuerlast voraus, Fördertopf für Innenbereiche und städtische Gebiete fehlt
- zu wenig Fördermittel; Reetdachförderung ist unbedingt notwendig.

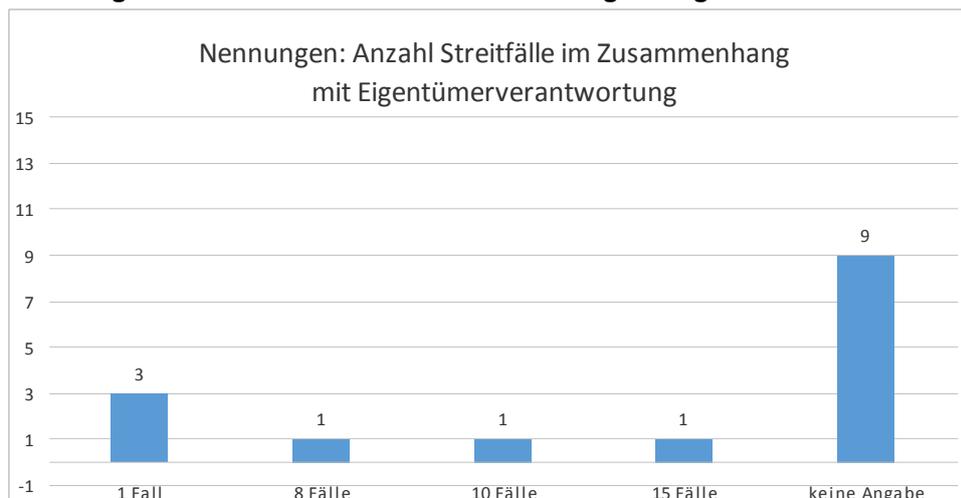
Hat es in den letzten zwei Jahren in diesem Zusammenhang Streitfälle gegeben?

Abbildung 39: Streitfälle im Zusammenhang mit Eigentümerversantwortung



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 40: Anzahl Streitfälle im Zusammenhang mit Eigentümerversantwortung



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Sechs bezifferte Angaben, Summe bezifferte Fälle: 36.

Standardisierte Kurzbefragung kommunale Körperschaften

Vier der Kommunen beurteilen die gesetzliche Eigentümerversantwortung im Verhältnis zu Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten als überwiegend tragbar. Zwei Kommunen sehen das nicht so, wegen „erhöhtem Aufwand“ und „unzureichenden Fördermöglichkeiten“.

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Die gesetzliche Erhaltungsverpflichtung der Eigentümerinnen und Eigentümer wird nach Auffassung der ODBn und der gemeinsamen Stellungnahme aus dem Denkmalrat als verhältnismäßig erachtet. Es wird allerdings ein Bedarf für eine Erhöhung von Fördermitteln gesehen. Die Handwerkskammer SH und der Verband der norddeutschen Wohnungsunternehmen im Denkmalrat verneinen allerdings die Verhältnismäßigkeit.

Das LDSH sah bisher kaum Probleme bei der Eigentümerverantwortung und verweist hierbei auf die Sozialpflicht des Eigentums und andererseits auf Unterstützungsmöglichkeiten durch steuerliche Bescheinigung oder Fördermittel: *„Art. 14 Satz 2 GG regelt die Sozialpflicht des Eigentums. Diese wird auch gem. § 16 DSchG eingefordert. Gem. § 11 DSchG sind bei allen Maßnahmen die berechtigten Belange der Verpflichteten zu berücksichtigen. Ein Abwägungsprozess zwischen den öffentlichen Belangen des Denkmalschutzes und den privaten Belangen der Eigentümerinnen und Eigentümer oder deren an einer Maßnahme beteiligten Vertretern ist bei jedem Verfahren notwendig.“*

Zur Unterstützung der Erhaltung von Kulturdenkmälern ist die steuerliche Bescheinigung gem. §§ 7i, 10f, 10g und 11b Einkommensteuergesetz (EstG) eine große Hilfe. Sie ist als eine Zuwendung zu verstehen und wird in den vergangenen Jahren in erhöhtem Maße beantragt. Auch die verschiedenen Fördermöglichkeiten sind eine große Unterstützung beim Erhalt von Kulturdenkmälern. So können wichtige Maßnahmen, die über die normale Bauunterhaltung hinausgehen, unterstützt werden und führen zum Erhalt wichtiger Denkmalsubstanz. Viele Förderobjekte können nur mit Zuwendungen denkmalgerecht saniert und erhalten werden.

Die Verantwortungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer wird mit der steuerlichen Bescheinigung bzw. der Mitwirkung bei der Beantragung und Verwendung von Fördermitteln vorausgesetzt. Die Eigentümerinnen und Eigentümer verpflichten sich sowohl im Steuer- als auch im Bewilligungsverfahren, eng mit den zuständigen Denkmalschutzbehörden zusammenzuarbeiten. In der Vergangenheit sind bis auf wenige Ausnahmen keine Probleme hinsichtlich der Verantwortungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer und den Denkmalschutzbehörden aufgetreten.“ (LDSH)

Das ALSH verweist für seine Kulturdenkmale auf einen meist geringeren Investitionsdruck als bei Baudenkmalen: *„Für die archäologischen Kulturdenkmale (aKD) gilt grundsätzlich, dass der Investitionsdruck für deren Erhalt deutlich geringer anzusetzen ist als bei wohnlich oder gewerblich genutztem Eigentum, da archäologische Denkmale überwiegend ungenutzt sind. Die Ausnahme sind solche Denkmale, die Teil von Nutzungen durch z. B. Freilichtmuseen oder von Ferien- und Freizeitinfrastruktur sind. Vor dem Hintergrund von GG Art. 14 Abs. 2 ist die gesetzliche Erhaltungsverpflichtung nach Auffassung des ALSH verhältnismäßig. Steuererleichterung nach § 10g EStG werden bislang für aKD nicht in Anspruch genommen. Die Frage wäre auch, ob das ALSH dieses mit dem derzeitigen Personalbestand, fehlenden Ressourcen, fehlende Strukturen, fehlendes Know-how überhaupt leisten könnte. Neben der Arbeit im Bereich Abt. 2 (Denkmalschutz) ist das Thema auch für Abt. 3 (Bauleitplanung) ggfs. in Verbindung mit Abt. 4 (prakt. Arch.) relevant. Im Bereich von Planungen werden die damit verbundenen, möglichen denkmalrechtlichen/-pflegerischen Steuerungsmöglichkeiten nicht genutzt. Auch hier ist fraglich, ob diesbezügliche Kapazitäten insbesondere zur Beurteilung und Prüfung von Planungen vorhanden wären.“ (ALSH)*

Der Bereich Archäologie und Denkmalpflege (ODB) der HS Lübeck bejaht die Frage. (HLA/D)

Die Nordkirche weist auf die Bedeutung von Fördermöglichkeiten für kirchliche Denkmale hin: *„Da die kirchlichen Körperschaften als Denkmaleigentümer i.d.R. nicht von den Steuererleichterungen profitieren, sind die Fördermöglichkeiten besonders wichtig für die Erhaltung kirchlicher*

Denkmale. Es sollte überdacht werden, inwieweit das Land sich in der Pflicht sieht, die Denkmale im Eigentum kirchlicher Körperschaften im Land z.B. durch Städtebaufördermittel o.ä. mit zu fördern, wie dies z.B. im Land Mecklenburg-Vorpommern der Fall ist.“ (NK/LKA, NK/DR) – „Gemeinsame Förderkonzepte aus kirchlichen Mitteln und Mitteln des LDSH haben sich gut bewährt und tragen dazu bei, dass auch denkmalpflegerische Projekte von den Kirchengemeinden mitgetragen werden, die bei alleiniger Finanzierung durch die Kirche keine Akzeptanz finden würden. Eine Erhöhung der durch das LDSH auszugebenden Fördermittel (z.B. durch ein neues Fördermittelprogramm) wäre vorteilhaft und könnte auch Konflikte in anderen Bereichen (vgl. Frage 18) entschärfen.“ (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann betont dass die Bedeutung der Denkmale für Geschichte, Kultur und Identität des Landes, die Ortsbilder und den Tourismus angemessene Beschränkungen für die Eigentümer rechtfertigen: *„Die Frage der Verhältnismäßigkeit der Verantwortung von Eigentümerinnen und Eigentümern von Kulturdenkmälern ist kein Aspekt der bislang durch ein Landesgesetz (wie auch in den Denkmalschutzgesetzen anderer Bundesländer) definiert wurde oder nach Kenntnis des Denkmalrates in anderen Bundesländern zukünftig definiert werden soll. Der Denkmalrat ist der Auffassung, dass die Bedeutung der Bau- und Bodendenkmale für Geschichte, Kultur und Identität des Landes sowie die Ortsbilder und den Tourismus die Beschränkungen für die Eigentümer rechtfertigen, wenn die Gesichtspunkte der Nutzbarkeit und Zumutbarkeit in das Verwaltungshandeln angemessen einbezogen werden. Hierzu gibt es auch eine über die Jahrzehnte gefestigte Rechtsprechung. Seit den Tagen des preußischen Provinzialkonservators Prof. R. Haupt besteht der Konsens, dass der Schutz der Kulturdenkmale eine legitime Aufgabe staatlichen Handelns ist. [...]*

Die Möglichkeiten der Steuererleichterung erfolgen nach bundesgesetzlicher Regelung, genauso wie die Fördermöglichkeiten (in besonderen Fällen) durch Bundesmittel oder Bundesstiftungen. Die Fördermöglichkeiten im Denkmalbereich durch Programme der Europäischen Union (z.B. ELER und EFRE) sind in Schleswig-Holstein bezogen auf die Regionale Entwicklung zur Erreichung eines „touristischen Mehrwerts“. Die Förderung in Schleswig-Holstein mit Landesmitteln, über die obere Denkmalschutzbehörden des Landes verfügen können, umfasst eine Summe von 500.000 € pro Jahr.

Der Denkmalrat hat 2019 eine Bittschrift an den Schleswig-Holsteinischen Landtag gesandt und um eine deutliche Erhöhung der seit vielen Jahren - trotz erheblicher Preissteigerungen insbesondere auf dem Bausektor - nicht erhöhten jährlichen Zuschussmittel des Landes gebeten. Dieser Anregung und Bitte ist der Landtag nicht gefolgt. Eine Antwort oder Stellungnahme liegt dem Denkmalrat bisher nicht vor. Das Thema - Förderung des Denkmalschutzes - ist in Schleswig-Holstein kein Bestandteil des Denkmalschutzgesetzes anders als in anderen Bundesländern. So definiert z.B. das DSchG im Freistaat Bayern einen Entschädigungsfond, aber auch die grundbuchliche Eintragung von staatlichen Zuschüssen.“ (DR5/O)

Die Handwerkskammer SH verneint die Frage: *„Es hat sich gezeigt, dass der Erhalt eines Denkmals mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden ist, den die Steuererleichterungen nicht angemessen aufwiegen. Die Fördermöglichkeiten finden oft durch private Stiftungen statt. Es ist unverhältnismäßig, wie viele Pflichten der Denkmalschutz den Eigentümern auflastet und wie wenig finanzielle Unterstützung vom Staat für die Eigentümer zur Verfügung gestellt wird.“ (HWKSH)*

Der Verband der norddeutschen Wohnungsunternehmen im Denkmalrat gibt den „*grundsätzliche Hinweis, dass unsere Mitgliedsunternehmen in aller Regel nicht von steuerlichen Entlastungen profitieren. Förderinstrumente können ggf. zur tlw. Kostenentlastung beitragen (wenn sachgerecht und anwendbar). Alle Instrumente können ein Grundproblem der vermietenden Wohnungswirtschaft aber nicht lösen: pro Jahr müssen durchschnittlich gut 10% des Bestandes neu vermietet werden. Voraussetzung dafür ein dauerhaft nachfragegerechtes Wohnraumangebot. Nachfragegerechtigkeit entscheidet sich in aller Regel an qualitativ/technischen Kriterien und am Preis.*“ (VNW)

Rechtliche Analyse

Die gesetzliche Verantwortung der Eigentümer ist in § 16 Abs. 1 DSchG geregelt:

Eigentümerinnen und Eigentümer, Besitzerinnen und Besitzer sowie die sonst Verfügungsberechtigten haben Denkmale im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten, sachgemäß zu behandeln und vor Gefährdung zu schützen.

Die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der hier bestimmten Verantwortung bezieht sich auf die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass nämlich auferlegte Verpflichtungen verhältnismäßig i. e. S., also angemessen sein müssen.

In der Kommentarliteratur wird im Einklang mit der Fragestellung zur Bestimmung dessen, was „zumutbar“ i. S. d. § 16 Abs. 1 DSchG ist, auf die umfangreichen Überlegungen in Rechtsprechung und Schrifttum verwiesen, die sich damit befassen, wo die Grenzen der zulässigen Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 DSchG) verlaufen.³² Das DSchG verzichtet wie andere Denkmalschutzgesetze³³ darauf, diese Grenzen näher zu bestimmen, sondern überantwortet diese Bestimmung durch die Formulierung „zumutbar“ dem Rechtsanwender im Einzelfall, also Verwaltung und Rechtsprechung. Die Frage nach der Angemessenheit der gesetzlichen Verantwortung ist damit nicht eine Frage an das Gesetz, sondern an seine Anwendung.

Andere Gesetze machen für die Bestimmung des Zumutbaren einzelne Vorgaben.³⁴ Diese betreffen vor allem die Feststellung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit durch Vergleich von Aufwand und Ertrag, die Berücksichtigung von Steuererleichterungen und Förderungen oder die Folgen unterbliebener Erhaltungsmaßnahmen. Die Bestimmung der Zumutbarkeit kann im Einzelfall aufwändig und komplex sein³⁵. Sie lässt sich durch gesetzliche Vorgaben wie die erwähnten aber nur ansatzweise programmieren. Das mögen die folgenden beiden Beispiele zeigen:

- Eine Rentnerin wohnt in einem seit Generationen im Eigentum der Familie befindlichen kleinen Fachwerkhaus. Die Kosten der anstehenden Erhaltungsmaßnahmen bleiben deutlich unter dem

³² J. F. C. Lund, in: PdK SH, § 16 DSchG Anm. 1.5.2.

³³ Etwa Art. 4 Abs. 2 Satz 1 DSchG BY; §§ 9 Abs. 1 DSchG Brem; 6 Satz 1 DSchG BW; 13 Abs. 1 DSchG He; 6 Abs. 1 DSchG MV; 8 Abs. 1 DSchG Sachs.

³⁴ §§ 7 Abs. 4 DSchG Bbg; 16 Abs. 1 DSchG Berl; 7 Abs. 1 DSchG Hbg; 7 Abs. 3 DSchG Nds; 7 Abs. 1 DSchG NRW; 2 Abs. 2 DSchG RhPf; 5 Abs. 1 DSchG Saarl; 10 Abs. 4 DSchG SAnh; 7 Abs. 1 DSchG Th.

³⁵ S. dazu etwa das Handbuch von Mieth/Spennemann, das dem Thema der Zumutbarkeit im Denkmalrecht rd. 400 Druckseiten widmet.

Wohnwert, überschreiten aber ihre finanziellen Möglichkeiten weit. Auch wegen Art. 14 GG stößt die rein wirtschaftliche Betrachtung wegen der eigenen Wohnnutzung hier an ihre Grenzen³⁶ und man wird Unzumutbarkeit annehmen müssen.

- Ein großer ertragreicher Grundbesitz ist in den letzten Jahrzehnten als Bauland verkauft worden, so dass sich nur noch das Herrenhaus mit einem kleinen Park in der Hand des Eigentümers befinden. Die Erträge von Haus und Park bleiben jetzt deutlich hinter dem Erhaltungsaufwand zurück. Dieser ist dennoch zumutbar, weil der Eigentümer das Kulturdenkmal Herrenhaus aus einer wirtschaftlich nutzbaren Einheit gelöst hat.³⁷

In jedem Fall zieht das Verfassungsrecht der Belastung des privaten Eigentümers eine Grenze. Dadurch ist gesichert, dass die Verantwortung des Eigentümers verhältnismäßig bleibt. Eine nähere Bestimmung der Zumutbarkeit im Gesetz kann deshalb den Behörden die Anwendung des Gesetzes u. U. erleichtern, weil sie insoweit nicht auf die dazu in der Rechtsprechung und im Schrifttum entwickelten Grundsätze zurückgreifen müssen. Gesetzliche Abweichungen von der Verfassungsrechtslage sind aber nur in eine Richtung möglich, nämlich zugunsten des Eigentümers und damit zulasten der Kulturdenkmale bzw. der öffentlichen Kassen.

Die gesetzliche Regelung in Schleswig-Holstein entspricht der in einer Reihe weiterer Bundesländer. Die Verhältnismäßigkeit der Erhaltungspflicht für die Eigentümer ist durch die geltende Regelung gewährleistet. Eine Änderung des Gesetzes wäre insoweit nicht zielführend.

Öffentliche Eigentümer können sich nicht auf das Grundrecht des Art. 14 GG berufen. Ihre Rechtsstellung wird maßgeblich auch durch Art. 13 Abs. 3 der Verfassung SH geprägt, der sie auf die Förderung der Kultur und damit des Denkmalschutzes verpflichtet. Das Denkmalschutzgesetz greift diese besondere Pflichtenlage auf.

Bewertung Frage 16

Die gesetzliche Regelung im Hinblick auf die Rechtsstellung der Eigentümer von Kulturdenkmälern ist verhältnismäßig. Probleme, wie die teilweise bestehende Unsicherheit über die Denkmaleigenschaft, beruhen nicht auf der gesetzlichen Regelung. (vgl. Frage 4)

Dass die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen die Rechte der Eigentümer nicht außer Acht lässt, wird durch die sehr geringe Zahl von gerichtlichen Verfahren unterstrichen, wobei dazu auch die Tätigkeit des Ombudsmannes beigetragen haben dürfte.

Den UDBn zur eigenen Bewirtschaftung pauschal zur Verfügung gestellte zusätzliche Fördermittel, die es erlauben, die Eigentümer mit moderaten Beträgen zu unterstützen, können in schwierigen Einzelfällen Härten abmildern und den Vollzug deutlich erleichtern.

³⁶ Dazu Oebbecke, Denkmalrecht Rn. 57.

³⁷ BVerfG, Beschl. v. 14.4.2010 – 1 BvR 2140/08 –, NVwZ 2010, 957 f.

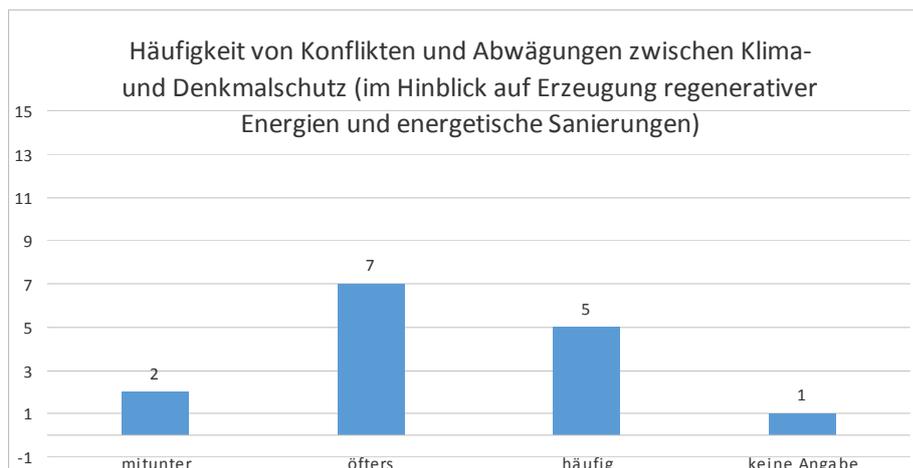
17. Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz

Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Wie häufig müssen Konflikte zwischen Klima- und Denkmalschutz (im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierungen) abgewogen werden?

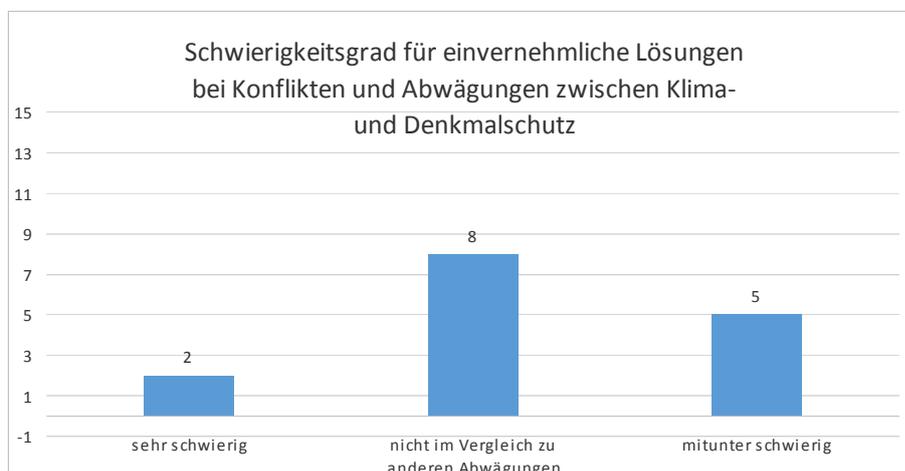
Abbildung 41: Häufigkeit von Konflikten zwischen Klima- und Denkmalschutz



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Wie schwierig ist es, hierbei zu einvernehmlichen Lösungen zu kommen?

Abbildung 42: Schwierigkeitsgrad für einvernehmliche Lösungen



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Standardisierte Kurzbefragung kommunale Körperschaften

Auf die Frage, wie häufig Konflikte zwischen Klima- und Denkmalschutz (z. B. im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und bei Maßnahmen des Klimaschutzes) abgewogen werden müssen, antwortet nur eine Kommune: nie, die Mehrheit mit vier Kommunen: mitunter, eine Kommune: öfters. Mit drei Kommunen gibt die Mehrzahl an, diese Abwägungen seien im Vergleich nicht schwieriger, als zu anderen Abwägungen.

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Die Dringlichkeit des Klimaschutzes wird in den Stellungnahmen gesehen. Allerdings erscheinen im aktuellen Gesetz die denkmalfachlichen Belange abgeschwächt. Eine Abwägung sei damit mitunter ausgeschlossen. Es wird vorgeschlagen, einen Anteil der Ausgleichszahlungen, die von Betreibern der Energieanlagen gefordert werden, für den Erhalt von Kulturdenkmälern in der Region zu verwenden (LDSH), Summationsschäden aufzufassen und eine entsprechende Ausstattung der Behörden zu schaffen (ALSH). Es werden aktuell Schwierigkeiten für die Belange des Denkmalschutzes gesehen, wenn diese die nicht mit gleichem Gewicht abgewogen werden können (NK/LKA). Die Notwendigkeit einer gesellschaftspolitischen Abwägung wird gesehen (DR5/O).

Das LDSH verneint die Frage nach der Angemessenheit und weist auf die Veränderungen in der Kulturlandschaft hin: *„Der zunehmende Bau von Windkraftanlagen und Photovoltaikflächen führt zur Veränderung der Kulturlandschaft. Besonders in den westlichen Gebieten dieses Bundeslandes sind die Anlagen weithin zu sehen und dominieren die ländlich geprägte Landschaft. Die Wohn- und Lebensqualität der Bewohner leidet nicht selten darunter. Da in den Gebieten an der Westküste oder im Bereich Fehmarns eine große Anzahl historischer Bauernstellen vorhanden sind, ist die Beeinträchtigung aus denkmalfachlicher Sicht erheblich. Die denkmalfachlichen Belange sind jedoch im DSchG abgeschwächt. Gem. § 13 Abs. 3 ist für Vorhaben, deren energiewirtschaftliche Notwendigkeit und deren vordringlicher Bedarf festgelegt sind, die Genehmigung zu erteilen. Eine Abwägung ist damit ausgeschlossen. Da lt. DSchG energiewirtschaftliche Belange zu genehmigen sind, kann denkmalrechtlich nur in besonderen Fällen gegen die Verunstaltung der Landschaft vorgegangen werden. Zur Unterstützung der durch energiewirtschaftliche Maßnahmen beeinträchtigten Denkmaleigentümer sollte versucht werden, einen Anteil aus den Ausgleichszahlungen, die von den Betreibern für die Errichtung der Energieanlagen gefordert werden, in den Erhalt von Kulturdenkmälern in der Region zu verwenden. Damit könnten unwirtschaftliche Bauernhäuser mit einer großen Reetdachfläche erhalten werden.“* (LDSH)

Das ALSH beschreibt die Auswirkungen auf das archäologische Erbe: *„Der Ausbau der erneuerbaren Energien hatte schon aufgrund der Intensivierung der Landwirtschaft zunächst massive Auswirkungen auf das archäologische Erbe. Neben den sowieso betroffenen landwirtschaftlichen Nutzflächen war vor allem das Dauergrünland mit den dort vorhandenen Fundstellen und Denkmälern betroffen. Mit der Dauergrünlandverordnung von 2008 konnte der weitere Rückgang der Dauergrünlandflächen aufgrund des Umbruchs eben dieser Flächen für den Maisanbau eingeschränkt werden. Der damit einhergehende Verlust an archäologischer Substanz ist mangels empirischer Daten nicht zu beziffern, dürfte aber enorm sein. Das ALSH hat hier in der Vergangenheit auf die Notwendigkeit verwiesen, diese Folgen als Summationsschäden aufzufassen und eine entsprechende Ausstattung (Personal, Mittel etc.) gefordert. Dieser Aspekt gilt natürlich grundsätzlich für alle Objekte der Landesaufnahme (incl. der Denkmale bzw. potentieller Denkmale) auf landwirtschaftlichen Nutzflächen, die durch diese Nutzung (Ackerbau, Viehvertritt usw.) einer steten Zerstörung ausgesetzt sind.“*

Parallel hierzu hat das ALSH sich im Bereich des Kulturlandschaftsmanagements mit dem Ziel engagiert, als TöB den Belang des archäologischen Erbes schon frühzeitig bei Planungen einzubringen, so dass keine besonderen Nachteile in der Praxis durch Klimaziele sichtbar wurden. [...] Da der Ausbau der erneuerbaren Energien zu Verursachermaßnahmen führt, gilt es kritisch zu bedenken, dass Maßnahmen wie z. B. die Erdkabeltrassen NordLink, Hel- und Sylwin nur als Feldprojekte aufgearbeitet wurden. Eine wissenschaftliche Auswertung steht noch aus und wird

vor den realen Bedingungen der archäologischen Einrichtungen in Schleswig-Holstein nicht erfolgen. Hier baut das Land, wie im Rahmen der Infrastrukturmaßnahmen (z. B. feste Fehmarnbelt-Querung, Eisenbahntrassen, Autobahnausbau) und weiterer Erdkabel- und Gastrassen derzeit eine Nachlast auf.“ (ALSH) Literaturhinweise in der Stellungnahme im Anhang.

Aus Sicht der Abteilung Archäologie der ODB der HS Lübeck „liegen bislang keine Spannungsverhältnisse vor“. Die Abt. Denkmalpflege verneint die Frage dagegen: „wünschenswert wäre ein eindeutiger Formulierung des §13 (3) 3“. (HLA/D)

Die ODB der Nordkirche sieht in der aktuellen Regelung deutliche Schwierigkeiten für die Belange des Denkmalschutzes: „Sowohl die Formulierung von § 13 (2) Satz 2 und (3) Satz 3 DSchG als auch die Begründung des Gesetzestextes legen nahe, dass der Denkmalschutz sich letztendlich den Maßnahmen des Klimaschutzes unterordnen soll. Es ist aus denkmalfachlicher Sicht schwierig, die Berechtigung und auch Nachhaltigkeit des Denkmalschutzes argumentativ durchzusetzen, wenn Maßnahmen des Klimaschutzes gefordert werden, ohne dass die Belange des Denkmalschutzes mit gleichem Gewicht abgewogen werden können. Als genehmigende Behörde in der Nordkirche steht das LKA wegen des nordkirchlichen Klimaschutzgesetzes ebenso unter Druck, Belangen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen.

Noch 2010 hat die Kultusministerkonferenz der Länder gefordert, dass der Klimaschutz das kulturelle Erbe achten und bewahren muss. In ihrem Appell brachte sie zum Ausdruck, dass auch bei Anerkennung notwendiger zeitgemäßer, d.h. möglichst energieeffizienter Nutzungen des Altbaubestandes, Denkmalschutz und Denkmalpflege hochrangige Ziele der Kulturpolitik und Gegenstand öffentlicher Verantwortung sind und bleiben müssen. Die Bewahrung der kulturellen Identität der Städte und des ländlichen Raumes wurden von der Kultusministerkonferenz als gleichrangig mit den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes bewertet. Diese Klarheit zu Gunsten des Denkmals findet sich im Gesetz nicht.

Ein Teil des Problems ist sicher, dass die landläufigen Vorstellungen von energetischer Sanierung nicht immer zu Lösungen führen, die auch denkmalverträglich sind. Die Ausnahmen des Gebäudeenergiegesetzes für Denkmale oder kirchliche Gebäude werden oft nicht in Anspruch genommen, weil man die möglichen Förderungen voll ausschöpfen möchte. Der Aspekt der sogenannten grauen Energie wird in der Regel nicht ausreichend in den energetischen Berechnungen und Vergleichen berücksichtigt. Energetische Optimierungsmaßnahmen an Denkmalen sollten eine hohe Qualität, sowohl in Planung als auch Ausführung, haben. Dies lässt sich jedoch nicht auf Gesetzesebene erzwingen. Jedoch würde eine erneute Stärkung des Ermessensspielraums zu Gunsten der Denkmale den Horizont eröffnen, der die Lösungen bringen kann, die sowohl dem Denkmal- als auch dem Klimaschutz zuträglich sind.“ (NK/LKA, NK/DR)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann stellt fest, dies sei „eine Frage, die sich im Wesentlichen aus denkmalfachlicher Fragestellung ergibt. Ist z.B. ein Baudenkmal in seiner Denkmalsubstanz für energetische Sanierungsmaßnahmen geeignet, die den historischen Wert und den Eindruck des Denkmals nicht beeinträchtigen, bzw. die Beeinträchtigung für verhältnismäßig einstuft. Derartige Konfliktsituationen, die sich im ländlichen Raum im Zusammenwirken von Windenergieanlagen, gewerblichen Silo-Turmbauten im Umfeld von historischen Kirchtürmen darstellen, benötigen eine solche gesellschaftspolitische Abwägung. Gleiches trifft zu auf die Bewertung der Frage, ob der Verlust eines Kulturdenkmals fachlich oder auch aufgrund gesellschaftlicher Normen vertretbar ist, etwa bei Renaturierungsmaßnahmen von Gewässern oder großflächigen Photovoltaikanlagen im Zusammenhang archäologischer Denkmalbereiche.“ (DR5/O)

Die HWK SH verweist auf heutzutage „vielfältige Möglichkeiten ein Denkmal energetisch zu sanieren, ohne die historische Bausubstanz zu beschädigen. Die Restauratoren im Handwerk und auch die heutigen Heizungs- und Sanitärbetriebe, Elektroinstallateure ... verfügen über die entsprechenden Kenntnisse und Fähigkeiten. Hier stehen u.a. die Handwerkskammern als Ansprechpartner zur Verfügung.“ (HWKSH)

Der Verband der norddeutschen Wohnungsunternehmen meint: „Grundsätzlich sollten/müssen auch denkmalgeschützte Gebäude (bei Wahrung bestimmter/leistbarer Anforderungen) regenerativ versorgbar sein. Mittel-/langfristig kommt der Frage fossile versus decarbonisierte Versorgung auch mit Blick auf die lfd. Wohnkosten erhebliche Bedeutung zu. Es kommt mithin darauf an, wie grundsätzlich bzw. wie kompromissorientiert der Denkmalschutz hier im Einzelfall agiert.“ (VNW)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Interview mit dem Bereich Archäologie und Denkmalpflege/ODB der Hansestadt Lübeck wird das aktuelle Spannungsverhältnis als „Risiko für die Denkmalpflege“ gesehen. Dieser Sachverhalt erfordere intensive Beratung der Eigentümer um zu adäquaten Lösungen zu kommen. Es wird auf § 105 des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) hingewiesen.

Rechtliche Analyse

Nach § 13 Abs. 2 Satz 2 und 3 DSchG ist die Genehmigung, die für die meisten energetischen Maßnahmen an Baudenkmalen nötig ist, zu erteilen, wenn „ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme notwendig macht. Die öffentlichen und privaten Belange sind miteinander und untereinander abzuwägen.“ Bei der energetischen Sanierung von Bauten der öffentlichen Hand sind u.a. die Belange Klimaschutz und Denkmalschutz abzuwägen. Das Ergebnis dieser Abwägung gibt das Denkmalschutzgesetz nicht vor.

In § 13 Abs. 3 Satz 3 DSchG sind Vorhaben geregelt, „deren energiewirtschaftliche Notwendigkeit und deren vordringlicher Bedarf gesetzlich festgelegt ist.“ Hier ist die Genehmigung zu erteilen. Diese Vorschrift betrifft allerdings nicht bauliche Sanierungsmaßnahmen. Sie sollte sicherstellen, dass wichtige Netzausbauvorhaben auf der Höchstspannungsebene nach dem Bundesbedarfsplanungsgesetz und dem ENLAG ohne Mehraufwand im Planfeststellungsverfahren genehmigt werden können.³⁸ Soweit etwa das Gebäudeenergiegesetz des Bundes verbindliche Vorgaben enthält, gilt dessen § 105: Bei Baudenkmalern kann von den Anforderungen abgewichen werden. Danach ist also auch hier eine Entscheidung über die Berücksichtigung sowohl der Belange des Klimaschutzes wie des Denkmalschutzes zu treffen, eine Abwägung deren Ergebnis nicht rechtlich vorgegeben ist.

Bewertung Frage 17

§ 13 Abs. 3 Satz 3 DSchG sieht unter engen Voraussetzungen für den Netzausbau eine besonders starke Position im Denkmalschutz vor, ohne dass damit in jedem Einzelfall ein umfassendes Zurückweichen des Denkmalschutzes vorgegeben ist.

Für alle anderen Vorhaben enthält das geltende Denkmalschutzgesetz wie etwa auch das Gebäudeenergiegesetz des Bundes Regelungen, die es erlauben, das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz in jedem Einzelfall angemessen zu lösen.

³⁸ LT-Drs- 18/2031 S. 45.

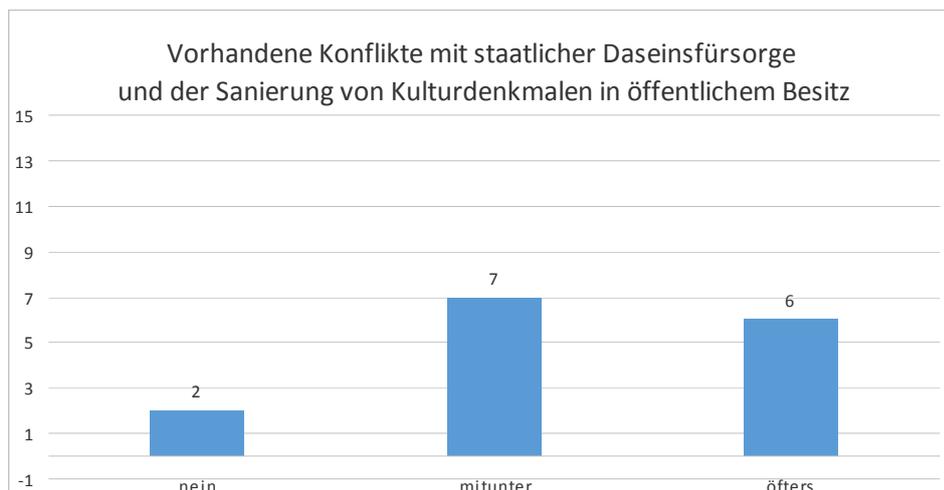
18. Staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge und Denkmalschutz öffentlicher Gebäude

Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Bestehen Konflikte mit staatlicher Daseinsfürsorge und der Sanierung von Kulturdenkmalen in öffentlichem Besitz (bspw. Rathäuser, Schulen etc.)?

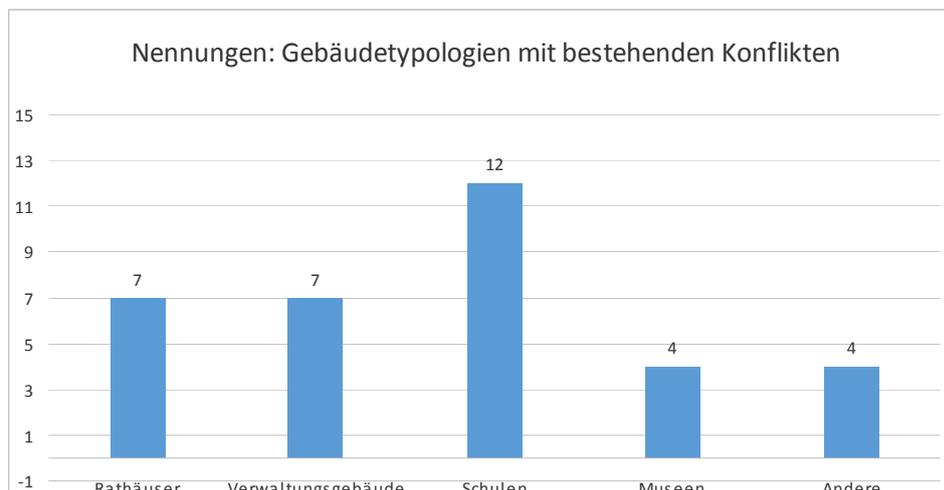
Abbildung 43: Konflikte mit staatlicher Daseinsfürsorge und Kulturdenkmalen in öffentlichem Besitz



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Bei welchen Gebäudetypologien bestehen insbesondere Konflikte?

Abbildung 44: Gebäudetypologien mit bestehenden Konflikten



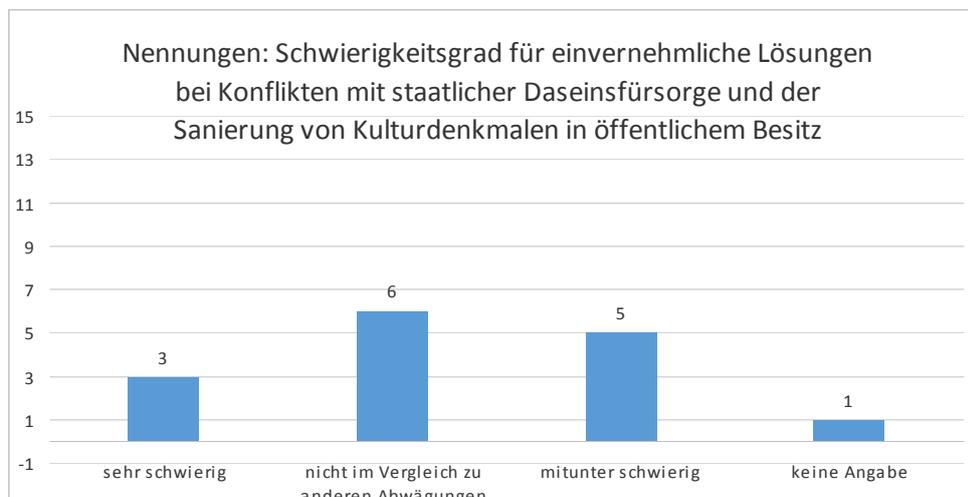
Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Aussagen zu ‚Andere Gebäudetypologien‘:

- Gerichtsgebäude
- Krankenhäuser/ Fachklinik
- UKSH
- verkehrstechn. / versorgungstechn. Denkmale

Wie schwierig ist es, hierbei zu einvernehmlichen Lösungen zu kommen?

Abbildung 45: Schwierigkeitsgrad für Lösungen bei Konflikten mit staatlicher Daseinsfürsorge



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Standardisierte Kurzbefragung kommunale Körperschaften

Fünf Kommunen geben an, dass mitunter Konflikte bei der Nutzung von Kulturdenkmälern im öffentlichen Besitz aufgetreten sind, in einer Kommune sogar öfters. Auf die Frage nach betroffenen Gebäudetypen, bei denen insbesondere Konflikte bestehen, werden dreimal Museen, zweimal Rathäuser, zweimal Verwaltungsgebäude und einmal Schulen genannt. Mit drei findet die Mehrzahl der sechs antwortenden Kommunen es im Vergleich mit anderen Abwägungen nicht schwieriger, hierbei zu angemessenen Lösungen zu kommen. Eine Kommune nennt dies sehr schwierig, eine mitunter schwierig und eine weniger schwierig.

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Die Stellungnahmen der ODBn und der gemeinsamen Äußerung aus Denkmalrat mit Ombudsmann sehen die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt und weisen auf die Pflicht zur Gleichbehandlung nach dem Gesetz sowie den historischen Wert der Gebäude hin.

Das LDSH benennt die gesetzliche Pflicht aller öffentlicher Institutionen zur Pflege ihrer Denkmale und seine eigene Verpflichtung, alle Denkmale und ihre Eigentümer gleich zu behandeln: „Gem. § 1 Abs. 3 [DSchG SH] haben das Land, die Kreise und die Gemeinden und alle Körperschaften des öffentlichen Rechts sich ihren Denkmälern in besonderem Maße anzunehmen und diese vorbildlich zu pflegen. In der Praxis ist dies nicht immer der Fall. Sehr häufig werden wirtschaftliche und nutzungsimmanente Anforderungen an ein Kulturdenkmal gestellt und Abbruchbegehren geäußert. Lange und konträre Diskussionen zwischen Vertretern der Denkmalschutzbehörden und den Nutzern/Bauherren sind die Folge. Da Maßnahmen an Kulturdenkmälern in öffentlichem Besitz schnell auch im politischen Rahmen diskutiert werden, erschwert dies den fachlichen Austausch. Grundsätzlich sind aus denkmalrechtlicher Sicht alle Kulturdenkmale gleich zu behandeln. Auch bei baulichen Maßnahmen an Kulturdenkmälern im öffentlichen Besitz sind die berechtigten Belange der Verpflichteten gem. § 11

DSchG zu prüfen. So müssen die Belange eines modernen Schulbetriebs ebenso bei der denkmalrechtlichen Bewertung von Maßnahmen berücksichtigt werden, wie auch Maßnahmen an Krankenhäusern, Verwaltungsgebäuden, bis hin zu denkmalgeschützten Justizvollzugsanstalten. In den meisten Fällen konnte der Interessensausgleich zwischen öffentlichem Nutzern und denkmalfachlichen Anforderungen geklärt werden.“ (LDSH)

Die Abt. Denkmalpflege der HS Lübeck bejaht die Frage. (HLA/D)

Die Nordkirche weist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit von Fördermitteln hin: „Eine Kompensation des finanziellen Mehraufwandes durch Denkmalaufgaben sollte zumindest teilweise durch das LDSH möglich sein. In dieser Behörde kann sichergestellt werden, dass Fördermittel den Denkmälern zu Gute kommen. Außerdem kann eine ausgewogene Fördermittelverteilung erreicht werden.“ (NK/LKA, NK/DR)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann verweist auf den historischen Wert der Gebäude und „geht davon aus, dass sowohl der Staat, die Kreise und Gemeinden (bzw. Gemeindeverbände als Schulträger) als Eigentümer von Kulturdenkmälern denselben Pflichten unterliegen wie private Eigentümer. Bezogen auf historisch für Schleswig-Holstein bedeutende und denkmalgeschützte Schulgebäude ist festzuhalten, dass diese auch ausgesprochen wichtige Zeugnisse der Vermittlung der Bildungsgeschichte des Landes sind. Daneben sind denkmalgeschützte Schulen für Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte und Eltern auch ausgesprochen identitätsbildend. Die Mehrzahl der historischen und unter Denkmalschutz stehenden Schulen in Schleswig-Holstein sind in der Regel seit den 1970er Jahren geltenden Technischen Richtlinien Schulbau (heute Schulbaurichtlinien, Stand 2007) angepasst worden: durch die Errichtung von neuen Bauteilen auf den Schulgrundstücken wie NWT-Bereiche in den 1970er Jahren, Änderung von Klassengrößen innerhalb der historischen Gebäude, benachbarte Sporthallenbauten u.u.u. Historische Schulgebäude sind heute Bestandteile einer auf dem Schulgelände bestehenden Baugruppe aus unterschiedlichen Entstehungszeiten.“ (DR5/O)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Rahmen des Fokusgruppengesprächs wird unisono die denkmalpflegerische Zuständigkeit von Eigentümern (bspw. kreiseigene Denkmale) problematisch gesehen. Hier wird eine neutrale Beurteilungsinstanz für erforderlich gehalten.

Rechtliche Analyse

Die Sanierung öffentlicher Gebäude wie Schulen erfordert einen besonderen Aufwand im Entscheidungsverfahren und bei den realisierten Lösungen, wenn es sich um Baudenkmale handelt. Die Situation ist hier nicht anders als bei Infrastrukturmaßnahmen im Hinblick auf den Natur- und Artenschutz. Die Regelungen über die Genehmigung solcher Maßnahmen in § 13 DSchG geben keine bestimmten Entscheidungen vor, sondern verlangen eine Abwägung der widerstreitenden Belange im Einzelfall. Generelle Vorgaben, wie mit diesem Konflikt umzugehen ist, enthält das Gesetz nicht und sie lassen sich auch nicht aufstellen, weil sich Kulturdenkmale in ihrer Eigenart und Bedeutung erheblich voneinander unterscheiden. Hilfreich können aber unterstützende Maßnahmen für die betroffenen Stellen sein, wie Fortbildungsmaßnahmen, ein

regelmäßiger Erfahrungsaustausch und Handreichungen für typische Einzelfälle, etwa zum Verfahren der Entscheidungsfindung oder zu bewährten technischen Lösungen.

Diese Regeln gelten gleichermaßen für Kulturdenkmale im privaten wie im öffentlichen Eigentum. Allerdings unterscheiden sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Private Eigentümer genießen den Schutz des Grundrechts des Art. 14 GG³⁹. Die öffentliche Hand genießt keinen verfassungsrechtlichen Schutz. Im Gegenteil legen ihr viele Länderverfassungen eine besondere Verantwortung für den Denkmalschutz auf, in Schleswig-Holstein durch das Kulturförderungsgebot in Art. 13 Abs. 3 der Verfassung. § 1 Abs. 3 DSchG greift also lediglich eine verfassungsrechtliche Vorgabe auf. Diese besondere Verantwortung des Landes und der Kommunen präjudiziert indessen das Ergebnis von Entscheidungen im Einzelfall nicht, verstärkt aber das Gewicht der denkmalpflegerischen Belange.

Bewertung Frage 18

Die Regelungen des Gesetzes erlauben es, öffentliche Interessen, wie die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (Bildung, Infrastruktur, etc.), angemessen zu berücksichtigen. Welches Interesse dabei den Vorrang hat, muss und kann in jedem Einzelfall unter Abwägung aller Gesichtspunkte verantwortlich entschieden werden.

Wegen der Staatszielbestimmung des Art. 13 der Landesverfassung trifft die öffentliche Hand als Denkmaleigentümerin hierbei eine im Vergleich zu Privaten gesteigerte Pflicht zur Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange, ohne dass damit das Ergebnis der Entscheidungen im Einzelfall präjudiziert wird. § 1 Abs. 3 DSchG erinnert insoweit lediglich an das Kulturförderungsgebot der Landesverfassung.

³⁹ S. zu Frage 16.

IV Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes

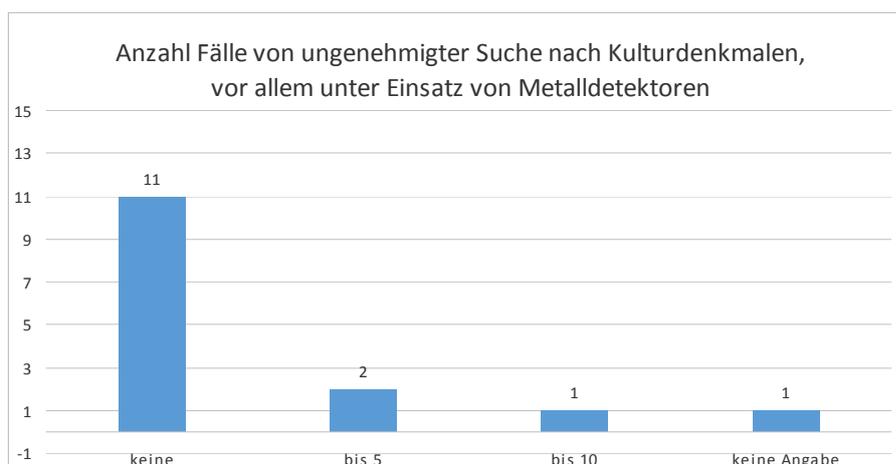
19. Suche nach Kulturdenkmälern mit Metalldetektoren

Ist die Suche nach Kulturdenkmälern insbesondere mit Metalldetektoren in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis zufriedenstellend gelöst?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Gab es Fälle von privater Suche nach Kulturdenkmälern, vor allem mit Metalldetektoren?

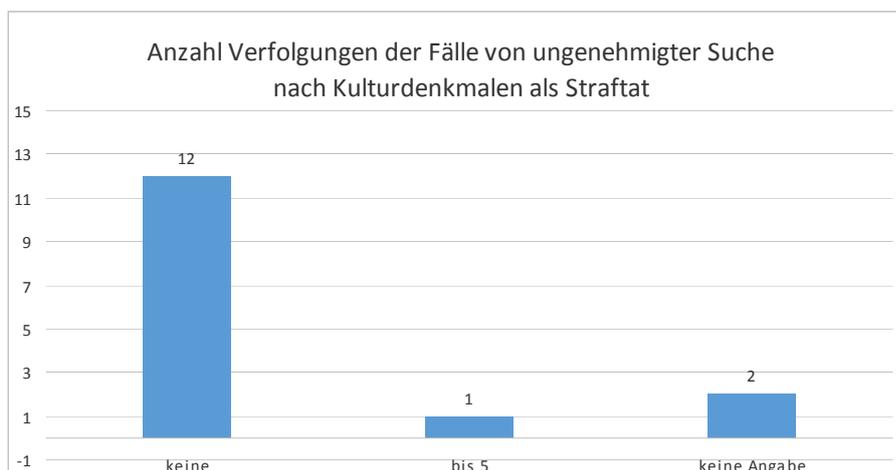
Abbildung 46: Fälle von ungenehmigter Suche nach Kulturdenkmälern mit Metalldetektoren



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Wie häufig wurden diese Fälle als Straftat verfolgt?

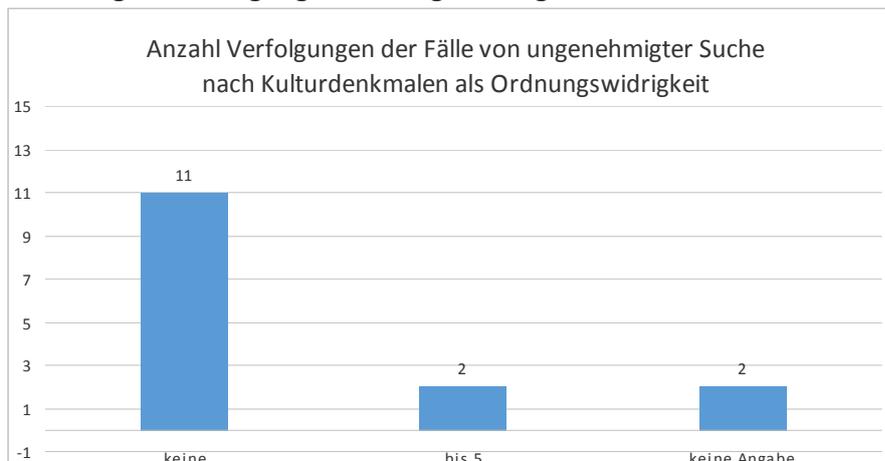
Abbildung 47: Verfolgungen von ungenehmigter Suche nach Kulturdenkmälern als Straftat



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Wie häufig wurden diese Fälle als Ordnungswidrigkeit verfolgt?

Abbildung 48: Verfolgungen von ungenehmigter Suche nach Kulturdenkmalen als Ordnungswidrigkeit



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das ALSH findet die gesetzliche Regelung hierzu nicht zufriedenstellend und wünscht sich als präzisere Ermächtigungsgrundlage eine Landesverordnung und mehr personelle Ressourcen wegen ansteigenden illegalen Suchaktivitäten: *„Auch wenn sich das sog. Schleswiger Modell seit seiner Einführung einer breiten fachlichen und außerfachlichen Akzeptanz sowohl im Land, auf Bundesebene als auch im internationalen Kontext erfreut, so ist die gesetzliche Regelung als auch die gängige Verwaltungspraxis keineswegs zufriedenstellend gelöst. Rechtlich wurde die grundsätzliche Erfordernis einer gesonderten Sachkunde für die Suche mit Metalldetektoren und die Verhältnismäßigkeit der Verwaltungspraxis im ALSH mit dem Urteil des VG Schleswig (AZ: 8A 622/17) bestätigt. Aus Sicht des ALSH spiegelt sich dies bislang jedoch nicht explizit genug in der zu verwendenden Rechtsnorm wider. Es fehlt eine präzisere und geeignetere Ermächtigungsgrundlage wie bspw. eine Landesverordnung (LVO). Hier wäre rechtlich nachzusteuern.*

Zudem reichen die personellen Ressourcen im ALSH für den Themenbereich Laienforschung und Zufallsfunde nicht aus, um in ausreichendem Maße Zertifizierungskurse für die Erlangung der Sachkunde anzubieten und die fachliche Betreuung ggf. vor Ort und Fortbildungsbedarfe abzudecken. Bundesweit ist [...] eine tendenziell zunehmende Verbreitung dieses Hobbys zu beobachten. Derzeit liegt die Anzahl der an Zertifizierungskursen Interessierten bei über 300 und deren Anmeldung sorgt für entsprechend lange Wartezeiten von inzwischen mehreren Jahren. Die als dramatisch zu bezeichnenden Folgen sind, dass es zu akkumulierend ansteigenden illegalen Suchaktivitäten kommt, die das ALSH seit Einführung des Schleswiger Modells stark zurückgedrängt hatte. Dieses führt zu einer deutlichen Mehrbelastung im ALSH, da sowohl die Vermittlung von Rechtsbehelfen als auch denkmalrechtliche Entscheidungen nach dem Gesetz möglichst gerichtsfest zu dokumentieren sind, um im Falle von Ermittlungen vorsätzliche Verstöße gegen das Denkmalschutzgesetz überhaupt nachweisen zu können. Die neben den Anträgen, mit der Suche nach Kulturdenkmalen verbundenen An- und Nachfragen führen zu einem stark angestiegenen Bearbeitungsaufwand im ALSH, zumal die Beantwortung von Anträgen und Anfragen einerseits rechtskonform sein müssen und andererseits rechtliche Konsequenzen abwenden sollen.

Im Bereich der Detektorarchäologie hat das ALSH mittlerweile weit über 400 Sondengänger geschult, von denen rund 250 aktive Genehmigungsinhaber sind. Diese bedürfen eines entsprechenden Verwaltungsaufwandes für die (Flächen-) Genehmigungsverwaltung und insbesondere auch für die fachliche Überprüfung und Bestimmung gefundener Objekte, die in der Regel zu Neueinträgen in der Landesaufnahme bzw. Denkmalliste führen. Pro Jahr handelt es sich um 300 bis 500 Fundmeldungen mit mindestens einem, i.d.R. mehreren archäologischen Fundobjekten, die derzeit von einer halben wiss. Kraft (temp.) mit zeitweiser Unterstützung nur unzureichend bearbeitet werden können, so dass sich ein entsprechender Bearbeitungsrückstau gebildet hat. In der Folge verschlechtert sich der Zustand der Funde, vor allem aber gelangen die Informationen nur mit erheblichem zeitlichem Verzug in die Landesaufnahme und damit, als Teil der Planungsorientierten Denkmalpflege, in den Zugriff für die Identifizierung von denkmalpflegerischen Belangen und die Bewertung von Vorhaben der Raumplanung (im Mittel zwischen 2.500 bis max. 3.200 Beteiligungsverfahren pro Jahr).“ (ALSH) Literaturhinweise in der Stellungnahme im Anhang.

Die Abt. Archäologie der HS Lübeck bejaht die Frage. (HLA/D)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann weist hin auf eine in ganz Deutschland für eine Suche mit Metalldetektoren in denkmalgeschützten Bereichen und deren Umfeld erforderliche „[...] *denkmalrechtliche Genehmigung der oberen für die Archäologie zuständigen Denkmalschutzbehörden*⁴⁰. *In Schleswig-Holstein benötigt man allerdings immer eine Genehmigung der oberen Denkmalschutzbehörde bei Sondengängen, z.B. auch bei Strandsuchsondengängen. Ohne eine solche Genehmigung sind dieses ggfs. Straftatbestände (§ 242 bzw. 246 StGB).“ [...]* (DR5/O)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Interview mit dem ALSH wird ein derzeitiger Trend gesehen, „dass die Arbeit des ALSH durch einzelne Akteure nicht anerkannt wird (z. B. Reichsbürger und Detektorgänger, Deutsche Sondengänger Union)“. Gerichtliche Auseinandersetzungen konnte das ALSH bisher für sich entscheiden.

Zu den Einschätzungen der UDBn (s. o.) merkt das ALSH schriftlich an:

„Die den UDBn bekannten Fälle spiegeln in keiner Weise die Realität wieder. Dies hat verschiedene Gründe:

- 1. in der Öffentlichkeit ist nicht bekannt, dass es sich bei der Suche mit Metalldetektoren um eine denkmalrechtlich genehmigungspflichtige Maßnahme handelt, dementsprechend werden nur wenige ungenehmigte Suchen mit Metallsuchgeräten überhaupt als illegale Aktivität erkannt und angezeigt.*
- 2. ungenehmigte Suchen mit Metallsuchgeräten finden i.d.R. im Verborgenen statt*
- 3. bei den Ordnungsbehörden (Polizei) ist überwiegend nicht bekannt, dass es sich bei der Suche mit Metalldetektoren um eine denkmalrechtlich genehmigungspflichtige Maßnahme handelt und Verstöße als Ordnungswidrigkeiten bzw. Straftaten geahndet werden.*

40 https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/ALSH/Detektorinfos/sondengaengerinfos_2020/strandsuchgenehmigungen_02_2020.html

4. werden Verstöße gegen die Genehmigungspflicht von den Ordnungsbehörden aufgenommen, kommen Formfehler bei der Verdachtsanzeige von Amts wegen (§ 152 StPO) vor, da deliktgebend sowohl Ordnungswidrigkeit als auch Straftat angegeben werden müssen. Wird nur Straftat angegeben, erfolgt keine Weiterleitung (§ 43 OWiG) an die zuständige Verwaltungsbehörde (UDBn gem. § 18 Abs. 4 Satz 2 DSchG), sofern von den Staatsanwaltschaften von der Verfolgung gem. (§ 153 ff. StPO) abgesehen wird und Verfahren wegen Geringfügigkeit eingestellt werden.

5. die Staatsanwaltschaften sind im Denkmalrecht nicht ausreichend geschult. Anhand von Einzelfällen wird deutlich, dass die Staatsanwaltschaften geneigt sind, Verfahren wegen Geringfügigkeit einzustellen. Sie wissen hierbei jedoch nicht, dass das ALSH als auskunftgebende Stelle in der Sachverhaltsaufklärung (§ 160 StPO) sachdienliche Hinweise geben kann. Ebenso scheint es vorzukommen, dass Staatsanwaltschaften bei der Einstellung von Strafverfahren wegen Geringfügigkeit (§ 153 StPO) den Vorgang nicht als Ordnungswidrigkeit gem. (§ 43 OWiG) an die UDBn als zuständige Ordnungsbehörden weiterleiten (s.o.). In der Folge erlangen weder das ALSH noch die UDBn Kenntnis von derartigen Vorgängen.

6. Hierzu: Verfahrensabläufe Standardpräsentation des ALSH“

Im Interview mit dem Bereich Archäologie und Denkmalpflege/ODB der Hansestadt Lübeck wird darauf hingewiesen, dass erteilte Bußgelder zu niedrig bemessen seien. Die Abteilung Archäologie vergebe in Lübeck nur Lizenzen an (in Schleswig beim ALSH) ausgebildete Sondengänger. Für eine Verbesserung der Situation wird die Landespolizei in der Pflicht gesehen. Hierfür sei dort eine sach- und fachkundige Kraft erforderlich, auch für Belange der Baudenkmalpflege.

Bewertung Frage 19

Die Suche nach Kulturdenkmalen (insbesondere mit Metalldetektoren) ist in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis grundsätzlich zufriedenstellend gelöst, weil das Landesamt einen sachgerechten Umgang mit dem Problem pflegt. Allerdings gibt es einen erheblichen und nicht unproblematischen Rückstau bei den entsprechenden Qualifikationsmaßnahmen.

Es ist nicht ersichtlich, dass eine Änderung des Gesetzes hier und da vorkommende Verstöße verhindern könnte. Änderungen werden deshalb nicht empfohlen.

V Auslegungsschwierigkeiten

20. Definition des Kulturdenkmals

Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das LDSH hält die Definition für ergänzungswürdig in Bezug auf eine Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bau- und Gartendenkmalpflege: *„Die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 könnte ergänzt werden. Um eine genauere Abgrenzung zwischen Baudenkmalen und Gründenkmalen zu treffen, wird auf die Erläuterung im Kommentar des Denkmalschutzgesetzes verwiesen. Danach sind bauliche Anlagen mit dem Erdboden verbundene oder auf ihm ruhende, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen zu verstehen. Gründenkmal sind demnach von Menschen gestaltete Garten- und Landschaftsteile. Dazu zählen auch die in die gestaltete Anlage einbezogenen baulichen Anlagen, soweit diese nicht eigenständige Kulturdenkmale sind. Diese Ergänzung ist hilfreich zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bau- und Gartendenkmalpflege. Im Hinblick darauf, dass für die denkmalrechtliche Genehmigung baulicher Maßnahmen an Gründenkmalen die Zustimmung des LDSH notwendig ist, kommt der Definition eine besondere Bedeutung zu.“* (LDSH)

Das ALSH sieht die Definition eines Kulturdenkmals grundsätzlich als ausreichend an, allerdings wird eine Ergänzung zur Archäologie der Moderne gewünscht: *„Mit Blick auf die praktische Arbeit im ALSH wäre es wünschenswert, wenn die archäologischen Fachbereiche der zeitgeschichtlichen Archäologie (ab dem Zweiten Weltkrieg) und die Archäologie der Moderne [...] Eingang in die gesetzliche Regelung fänden, um einen hinreichend klaren Auftrag insb. für Unterschutzstellungen zu haben.“* (ALSH)

Weiterhin wünscht das ALSH auch einen Schutz für Objekte ohne ‚besonderen‘ Wert, da: *„[...] die Definition weiterhin alle Objekte unberücksichtigt lässt, die keinen besonderen Wert haben. Eine Berücksichtigung der Objekte der Landesaufnahme im Denkmalschutzgesetz wäre sinnvoll, um zum einen den Objekten der Landesaufnahme auf diesem Weg einen gewissen Schutz zuzugestehen und zum anderen die Lösung von Zielkonflikten über Rettungsgrabungen rechtlich stärker abzusichern. Hierdurch ließen sich verwaltungstechnische Hilfskonstruktionen gem. §§12 Abs 2 Satz 6 oder 14 DSchG SH 2015 umgehen und die Notwendigkeit von Notbergungen archäologischer Primärquellen durch Verursachergrabungen direkt ansprechen. Grundlage wäre dann der Grundsatz, dass das archäologische Erbe auch jenseits des Denkmalsstatus einen eigenen Wert hat, der zwar nicht zur Erhaltung der Fundstelle führt, aber zur Bergung der Funde und vorhandenen Informationen.“* (ALSH) Literaturhinweise in der Stellungnahme im Anhang.

Der Bereich Archäologie und Denkmalpflege (ODB) der HS Lübeck bejaht die Frage. (HLA/D)

Die Nordkirche sieht Konkretisierungsbedarf für den ‚besonderen‘ Denkmalwert: *„Der besondere Denkmalwert ist nicht ausreichend definiert und konkretisiert. Hier wäre eine Nachbesserung, ggf. aufgrund bereits ergangener Urteile, sinnvoll. Ob dies auf Gesetzesebene erfolgen kann, wäre zu überprüfen. Gesetzlich verankerte Kriterien erhöhen die Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit für den Denkmaleigentümer und die Gesellschaft.“* (NK/LKA, NK/DR) *„Aus Sicht des LKA*

wird eine Vertiefung und Konkretisierung der Kriterien für dringend sachdienlich gehalten, da sie die Grundlage für eine denkmalrechtliche Genehmigung von Bau- und Gestaltungsmaßnahmen an kirchlichen Denkmälern bilden. Sie erleichtern zudem die Benehmensherstellung mit dem LDSH.“ (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann „hält die Begriffsbestimmung für korrekt. [Sie] weist darauf hin, dass, unabhängig von den notwendigen Änderungen und Ergänzungen der geltenden Fassung des DSchG der Denkmalschutz in Schleswig-Holstein ein gesellschaftlich akzeptiertes und kulturell prägendes Kontinuum in der Landesgeschichte beschreibt.“ (DR5/O)

Die Handwerkskammer SH sieht die Definition des Kulturdenkmals nicht hinreichend konkret: „Jedenfalls nicht für Laien, wie z.B. Eigentümer oder zukünftige Eigentümer, Interessenten usw. eines Kulturdenkmals, die sich erstmals mit dem Thema befassen.“ (HWKSH)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Das ALSH merkt im Interview die vollzogene Einführung von standardisierten Bewertungsverfahren für seine Arbeit und eine archäologische Methode zur Definition, der Archäologie der Moderne und zeitgeschichtlichen Archäologie an. Wichtig sei hierzu die Abgrenzung zur Paläontologie (Groß Pampau).

Rechtliche Analyse

§ 2 Abs. 2 lautet:

(2) Kulturdenkmale sind Sachen, Gruppen von Sachen oder Teile von Sachen aus vergangener Zeit, deren Erforschung oder Erhaltung wegen ihres besonderen geschichtlichen, wissenschaftlichen, künstlerischen, technischen, städtebaulichen oder die Kulturlandschaft prägenden Wertes im öffentlichen Interesse liegen. Kulturdenkmale können beweglich und unbeweglich sein. Sie sind insbesondere Baudenkmale, archäologische Denkmale und Gründdenkmale. Nach diesem Gesetz sind

- 1. Baudenkmale bauliche Anlagen oder Teile oder Mehrheiten von baulichen Anlagen oder Sachgesamtheiten;*
- 2. archäologische Denkmale solche, die sich im Boden, in Mooren oder in einem Gewässer befinden oder befanden und aus denen mit archäologischer Methode Kenntnis von der Vergangenheit des Menschen gewonnen werden kann; hierzu gehören auch dingliche Zeugnisse wie Veränderungen und Verfärbungen in der natürlichen Bodenbeschaffenheit sowie Zeugnisse pflanzlichen und tierischen Lebens, wenn aus ihnen mit archäologischer Methode Kenntnis von der Vergangenheit des Menschen gewonnen werden kann;*
- 3. Gründdenkmale von Menschen gestaltete Garten- und Landschaftsteile, wenn sie die Voraussetzungen des Satzes 1 erfüllen; Gründdenkmale können insbesondere Garten-, Park- und Friedhofsanlagen einschließlich der dazugehörigen Wasser- und Waldflächen sein; sie können außerdem Alleen und Baumreihen sein;*

4. bewegliche Kulturdenkmale Einzelgegenstände, Sammlungen und sonstige Gesamtheiten beweglicher Einzelgegenstände, die für die Geschichte und Kultur Schleswig-Holsteins eine besondere Bedeutung haben, nationales Kulturgut darstellen oder aufgrund internationaler Empfehlungen zu schützen sind.

Zu einem Kulturdenkmal können auch sein ortsfestes Zubehör und seine Ausstattung gehören.

Als „hinreichend konkret“ wird man die vorstehende Definition im Kontext dieser Evaluation ansehen können, wenn sie nicht nur den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, sondern auch den Erfordernissen des behördlichen Vollzuges.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen ergeben sich daraus, dass die Bestimmung die tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschriften des Gesetzes bestimmt, welche Eingriffe in Grundrechte, insbesondere aber nicht nur in das Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 GG) erlauben, also etwa die §§ 12, 14 bis 16 DSchG. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG muss ein gesetzliches Verbot „in seinen Voraussetzungen und seinem Inhalt so klar formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach bestimmen können“, wobei nicht alle Unklarheiten und Zweifel von vornherein vermieden werden können⁴¹. Die „gesetzesausführende Verwaltung muss für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden (...). Die notwendige Bestimmtheit fehlt aber nicht schon deshalb, weil eine Norm auslegungsbedürftig ist (...). Dem Bestimmtheiterfordernis ist vielmehr genügt, wenn die Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (...).“⁴² Bei Anlegung dieser Maßstäbe kann kein ernsthafter Zweifel bestehen, dass die Vorschrift den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Soweit ersichtlich ist bisher auch in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte weder zu § 2 Abs. 2 DSchG noch zu den entsprechenden Vorschriften anderer Länder bezweifelt worden, dass die Denkmaldefinitionen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen genügen.

Die Frage der Bestimmtheit hat allerdings in einem anderen Zusammenhang eine Rolle gespielt. In der Vergangenheit ist nämlich gelegentlich bezweifelt worden, dass ein Schutzsystem, das mit lediglich deklaratorischen Listen, also nach dem ipso-iure-System arbeitet, dem betroffenen Eigentümer mit hinreichender Sicherheit die Feststellung erlaubt, ob sein Objekt ein Denkmal ist. Nicht die Denkmaldefinition, sondern das Verfahren der Denkmalfeststellung wurde in Zweifel gezogen. Dem sind Rechtsprechung und Schrifttum aber zu Recht nicht gefolgt.⁴³ Die ipso-iure-Regelung ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

Für eine Aussage, ob eine Bestimmung den Anforderungen des behördlichen Vollzugs genügt, muss man Indizien heranziehen:

- Als ein solches Indiz kommt eine eindeutige Einschätzung der mit dem Vollzug betrauten Bediensteten in Betracht. Sind diese nicht nur vereinzelt, sondern weit überwiegend der Auffassung, eine Bestimmung sei nicht oder nur mit unverhältnismäßigen Schwierigkeiten voll-

⁴¹ BVerfG, Beschl. v. 7.4.1964 – 1 BvL 12/63 – BVerfGE 17, 306 (314)

⁴² BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013 – 2 BvR 2436/10 u.a. -, BVerfGE 134, 141 (184 f. Nr. 127).

⁴³ Dazu jeweils mit weiteren Nachweisen Seifert, NordÖR 2016, 95; Oebbecke, Denkmalrecht Rn. 28.

ziehbar, spricht das für ihre Untauglichkeit. Hier überwiegen eindeutig die Aussagen, welche die Definition als ausreichend ansehen. Vielfach wird zu Recht auch darauf hingewiesen, dass der Begriff eine gewisse Offenheit aufweisen muss, damit er der Vielfalt potentieller Kulturdenkmale gerecht wird.

- Ein Indiz könnten auch häufige gerichtliche Auseinandersetzungen sein. Dabei ist zu bedenken, dass verwaltungsrechtliche Definitionen stets Randunschärfen aufweisen, so dass in Einzelfällen die Anwendung zweifelhaft sein kann. Solche Unsicherheiten lassen sich durch weitere Präzisierungen reduzieren, aber nicht verhindern. Die Verwendung sog. unbestimmter Rechtsbegriffe⁴⁴ erlaubt es, die Bestimmung auch in Fällen anzuwenden, die der Gesetzgeber nicht bedacht hat oder noch nicht bedenken konnte. Sie halten das Gesetz zukunfts offen. Weder die insgesamt geringe Anzahl noch die Eigenart der zum DSchG ergangenen Gerichtsentscheidungen erlaubt die Annahme, die Begriffsbestimmungen in § 2 Abs. 2 DSchG seien unzureichend. Davon kann aber keine Rede sein. Die Anzahl der gerichtlichen Auseinandersetzungen in Schleswig-Holstein ist niedrig.

- Auch im Schrifttum sind Hinweise in diese Richtung nicht erkennbar.

- Ein gewichtiges Indiz ist schließlich auch die gesetzliche Regelung in anderen Ländern. Vergleicht man die Denkmalschutzgesetze, erweist sich, dass die Regelung des § 2 Abs. 2 DSchG eine vergleichsweise sehr differenzierte Begriffsbestimmung enthält. So bleiben etwa § 2 DSchG BW und auch Art. 1 DSchG BY oder § 3 DSchG RHPf hinsichtlich der Präzision der Begriffsbestimmung deutlich hinter § 2 Abs. 2 DSchG zurück. Vergleichbar differenzierte Regelungen finden sich etwa in § 2 DSchG Saarl oder § 2 DSchG SAnh.

Auch mit Blick auf die Anforderungen des Vollzugs ist § 2 Abs. 2 DSchG hinreichend konkret.

Bewertung Frage 20

Die Frage, ob die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret ist, kann eindeutig bejaht werden. Eine Änderung ist nicht angezeigt.

⁴⁴ Dazu Schönenbroicher, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz § 40 VwVfG Rn. 81 ff.

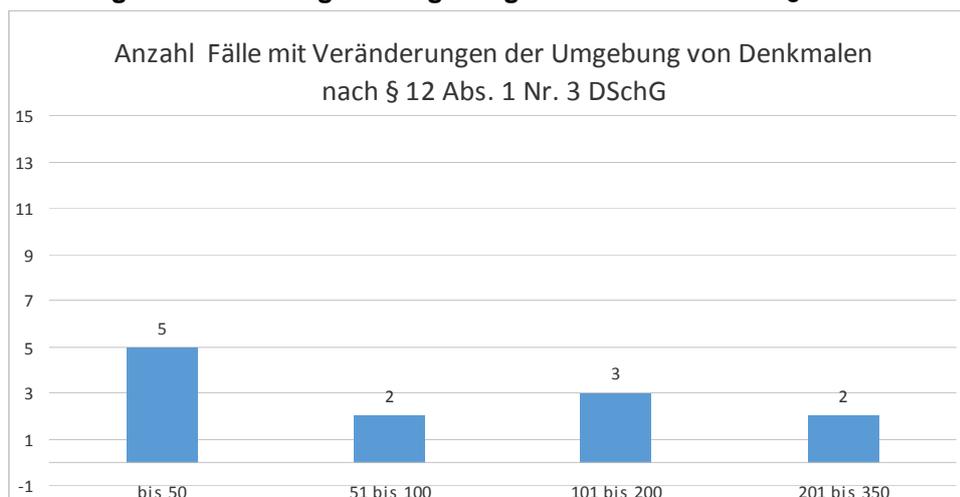
21. Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale

Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

In wie vielen Fällen war Ihre UDB in den letzten zwei Jahren mit Veränderungen der Umgebung von Denkmalen nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG befasst?

Abbildung 49: Veränderung der Umgebung von Denkmalen nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

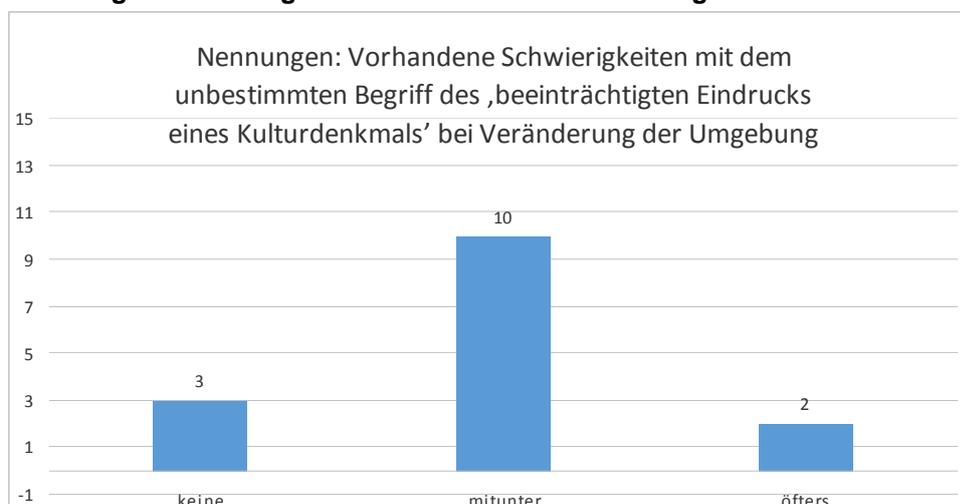
12 bezifferte Angaben.

Weitere Nennungen zu den Fallzahlen:

- diverse
- mehreren
- zahlreich; Anzahl unbekannt

Traten hierbei Schwierigkeiten mit dem unbestimmten Begriff des ‚beeinträchtigen Eindrucks eines Kulturdenkmals‘ auf?

Abbildung 50: Schwierigkeiten mit dem unbestimmten Begriff des Eindrucks eines Kulturdenkmals



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das LDSH betont die Individualität der Fälle von Beeinträchtigungen eines Kulturdenkmals: *„Es ist nicht sinnvoll, die Beeinträchtigung der Umgebung eines Kulturdenkmals konkret vorzugeben. Da jedes Kulturdenkmal seine eigene Umgebung besitzt, muss im Falle von Maßnahmen in der Umgebung eines Kulturdenkmals fallbezogen beurteilt werden. Maßnahmen in der Umgebung können nur den Eindruck eines Kulturdenkmals verändern, nicht das Kulturdenkmal selber, sonst würde es sich bei dieser Maßnahme gem. § 12 Abs 1 Satz 1 um eine Instandsetzung, Veränderung oder Vernichtung eines Kulturdenkmals handeln. Statt mit dem Begriff "Eindruck" könnte man auch mit der Begrifflichkeit "Wirkung im städtebaulichen Kontext" arbeiten. Hierbei kommt zum Ausdruck, dass sich im Umfeld des Kulturdenkmals abspielende Maßnahmen gegebenenfalls negativ auf dessen Eigenwirkung oder die städtebauliche Einbindung auswirkt. Der Umgebungsschutz erfordert immer eine Bewertung möglicher Auswirkungen von Vorhaben auf den Wirkungsraum eines Kulturdenkmals oder Denkmalensembles. Aufgrund der Komplexität und Vielfältigkeit des Denkmalbestandes erfolgen auch hierbei Einzelfallentscheidungen. Eine konkretere Fassung ist somit nicht zielführend.“* (LDSH)

Das ALSH sieht wird die derzeitige gesetzliche Formulierung grundsätzlich als ausreichend an, *„die Ziele der archäologischen Denkmalpflege zu erreichen. Dies sind der Erhalt und das Sicherstellen einer geeigneten sowie angemessenen, allgemeinen Nutzung von zunächst einmal archäologischen Kulturdenkmälern (aKD) sowie, darüber hinausgehend, die Gestaltung ihrer Umgebung. Dieses ist im Denkmalschutz oder über die Denkmalpflege sicherzustellen (§ 4 (3) Satz 2 DSchG SH 2015). [...] Die historische Besonderheit archäologischer Raumstrukturen ergibt sich schon aus ihrer Sichtbarkeit, Sichtbeziehungen, historischen Sichtachsen oder dem historischen oder modernen Landschaftsbezug des oder der Objekte, die diese kennzeichnen und damit Teil des (historischen) Zeugniswertes oder im Falle gestalteter Landschaften des kunsthistorischen Wertes sind. Die Auswirkungen von Vorhaben müssen daher auf allen drei Ebenen, d. h., auf die anlage-, bau- und betriebsbedingten Nutzung hin geprüft werden. Negative Auswirkungen führen dann mindestens zu fachlich zu begründenden Auflagen oder im Extremfall zur denkmalrechtlichen Versagung. [...]*

Der in § 12 (1) Nr. 3 DSchG SH 2015 genutzte und in der praktischen Arbeit fachlich auszudeutende unbestimmte Rechtsbegriff ‚wesentlich‘ erfolgt über die drei Analyseebenen: Im Vordergrund steht bzw. stehen a) das/die archäologische(n) Kulturdenkmal(e) und dessen/deren Raumbezug bzw. -wirksamkeit als Einzelelement oder Ensemble. Im zweiten Schritt b) ist dessen bzw. deren Bezug zu Objekten der Landesaufnahme sowie drittens c) zur historischen Kulturlandschaft mit ihren Elementen, Bereichen usw. zu prüfen. In der Praxis erscheint daher eine Spezifizierung unnötig, d. h. die Voraussetzungen für eine Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung müssen nicht konkreter gefasst werden, da eine weitere Konkretisierung der bisherigen Formulierung den für die denkmalrechtliche Praxis notwendigen Ermessensspielraum bei Entscheidungen unnötig einschränken würde und im Falle neuer Denkmalgruppen sowie der bisher noch nicht systematisch umschriebenen archäologisch-historischen Kulturlandschaften ggfs. weitere Gesetzesänderungen notwendig machen würde. [...]“ (ALSH) Weitere Aspekte und Literaturhinweise können der Stellungnahme im Anhang entnommen werden.

Die Abt. Archäologie der HS Lübeck befindet, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit „ist aus unserer Sicht ausreichend beschrieben“. Die Abt. Denkmalpflege verneint die Frage: „Das DSchG ist gefüllt mit zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen, die eine Abwägung nach sich ziehen. Diese ist fachlich zu begründen und ggf. im Einzelfall rechtlich zu prüfen.“ (HLA/D)

Die Nordkirche verweist auf die Beispiele der Gesetzesbegründung: „Der "wesentliche Eindruck" ist zwar als unbestimmter Rechtsbegriff auf Auslegung angewiesen, aber in Fachkreisen etabliert. Gleichwohl sollte geprüft werden, inwieweit es möglich ist, weitere Konkretisierungen gesetzlich zu verankern. Die Gesetzesbegründung nennt hier jedoch hinreichende Beispiele.“ (NK/LKA, NK/DR)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann weist auf die Bedeutung des Zusammenhangs von Kulturdenkmälern und der Erhaltung von prägenden Kulturlandschaften hin: „Der Schutz der Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals ist im Zusammenhang der Erhaltung von prägenden Kulturlandschaften eine ebenso vorrangige Aufgabe wie der Schutz eines Kulturdenkmals selbst. Sie bezieht sich insbesondere auf den Erhalt von Sachzusammenhängen aus Baudenkmalen, archäologischen Denkmälern und Bestandteilen des Naturschutzes. Die Umgebung ist Gegenstand des Denkmalschutzes insoweit, als sie zum Ausstrahlungsgebiet des Kulturdenkmals gehört (s. hierzu: Gallinat, DSchG SH, 1997, Erl. 2.3.2 zu § 9). Zu den Fragen des Umgebungsschutzes von unbeweglichen Kulturdenkmälern gibt es mehrere Darstellungen in der Urteilssammlung des LfD (Dr.-Ing Helmut Behrens).⁴⁵ (DR5/O)

Die Handwerkskammer SH findet „den Begriff „Sichtachse“, wie er im vorherigen Denkmalschutzgesetz verwendet worden ist, eindeutiger. Die städtebaulichen Veränderungen z.B. in Flensburg in den letzten Jahren zeigen, dass man hier evtl., nachbessern sollte.“ (HWKSH)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Interview wird die Problematik vom Bereich Archäologie und Denkmalpflege/ODB der Hansestadt Lübeck als meist erfolgreich zu lösen erachtet. Wichtig sei hierzu eine gute Zusammenarbeit mit anderen Ämtern. Dies sei bei der Grenzlage der Stadt Lübeck etwas schwieriger mit Ämtern im Nachbarnbundesland zu lösen als nur über kommunale Grenzen hinweg.

Rechtliche Analyse

§ 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG lautet:

Der Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde bedürfen

...

3. die Veränderung der Umgebung eines unbeweglichen Kulturdenkmals, wenn sie geeignet ist, seinen Eindruck wesentlich zu beeinträchtigen.

Die Vorschrift über den Umgebungsschutz hat damit wieder dieselbe Fassung wie in § 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c der bis Januar 2012 geltenden Fassung des Gesetzes. Der Regierungsentwurf spricht davon, damit würden „die Änderungen der letzten Novelle (also des DSchG 2012, d. Verf.) rückgängig gemacht und die zuvor bewährten Begriffe des Umgebungsschutzes wieder eingeführt“⁴⁶. § 7 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c DSchG 2012 sah dagegen eine Genehmigungs-

⁴⁵ www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LD/Downloads/Publikationen/LfD_Urteilssammlung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁴⁶ LT.-Drs. 18/2031 S. 39; ähnlich Seifert, NordÖR 2016, 96.

pflicht für „die Errichtung von Anlage in der unmittelbaren Umgebung, innerhalb wesentlicher Sichtachsen und in der unmittelbaren Umgebung weiterer wertbestimmender Merkmale eines eingetragenen Kulturdenkmals vor, die eine Gefahr für den Denkmalwert bedeuten“. Diese Gesetzesfassung war vehement kritisiert worden, weil sie international anerkannten Prinzipien der Denkmalpflege Hohn spreche; zum Denkmal gehöre „die Bewahrung eines seinem Maßstab entsprechenden Rahmens“⁴⁷.

§ 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG unterscheidet sich durch das Abstellen auf die Beeinträchtigung des „Eindrucks“ von den Regelungen der anderen deutschen Länder über den Umgebungsschutz. Die Beeinträchtigung des Eindrucks ist das materielle Kriterium, das über die Genehmigungspflicht entscheidet; für die Genehmigungsfähigkeit kommt es auf die Kriterien des § 13 Abs. 2 DSchG an. Andere Länder stellen für die Genehmigungsbedürftigkeit darauf ab, ob sich die Veränderung auf Bestand oder Erscheinungsbild (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 bayDSchG; ähnlich §§ 18 Abs. 2 hessDSchG, 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 mvDSchG; 14 Abs. 1 Nr. 3 sanhDSchG) oder nur das Erscheinungsbild des Denkmals (§ 8 ndsDSchG; ähnlich § 12 Abs. 2 sächsDSchG) auswirken kann, das Erscheinungsbild beeinträchtigen kann (§ 9 Abs. 1 Buchst. b DSchG; ähnlich § 6 Abs. 2 saarlDSchG), ob sich die Umgebung des Denkmals verändern kann (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 bbgDSchG), ob sich die Veränderung auf den Zustand oder das Erscheinungsbild auswirkt (§§ 11 Abs. 2 BerlDSchG, 13 Abs. 1 Nr. 2 thürDSchG), für das Erscheinungsbild von wesentlicher Bedeutung ist (§ 15 Abs. 3 Satz 1 bwDSchG) oder sie verlangen für jede Änderung in der Umgebung eine Genehmigung (§ 10 Abs. 2 BremDSchG; ähnlich § 13 Abs. 1 Satz 2 rhpfDSchG).

Im Vergleich erweist sich die Regelung des § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG als enger, weil sie anders als die meisten Gesetze eine *wesentliche* Beeinträchtigung verlangt. Dass in der Sache ein Unterschied zwischen dem Erscheinungsbild und dem ja notwendig durch das Erscheinungsbild geprägten Eindruck besteht, ist auszuschließen. Die geltende Regelung ist damit nicht weniger konkret die anderer Länder. Beim Umgebungsschutz muss der Aufgreifstatbestand angesichts der hier relevanten Belange des Denkmalschutzes und der Vielfalt der Konstellationen notgedrungen eine recht offene Fassung haben. Die jetzt wieder geltende Fassung hat den weiteren Vorteil, dass die im Laufe der Jahrzehnte dazu ergangene Rechtsprechung die Unsicherheiten bei der Anwendung deutlich begrenzt⁴⁸. Diese Auslegungshilfe hat der Gesetzgeber durch die Rückkehr zu der früheren Formulierung wieder aktiviert.

Bewertung Frage 21

Es ist nicht ersichtlich, welche Verbesserung eine erneute Änderung der Bestimmung bringen könnte. Sie würde jedenfalls für längere Zeit nicht mehr, sondern weniger Sicherheit bei der Anwendung der Bestimmung schaffen. Eine präzisere Fassung des Genehmigungstatbestandes ginge zwangsläufig auf Kosten der – wegen der Vielfalt der Sachverhalte unerlässlichen – Anwendungsbreite der Bestimmung.

Auch im Vergleich zu den Regelungen anderer Länder kann eine Änderung nicht empfohlen werden.

⁴⁷ Martin, Denkmal! 2012, 13.

⁴⁸ Das zeigt deutlich die Bezugnahme auf diese Rechtsprechung in der Kommentierung der Bestimmung (C. Lund, in: PdK DSchG SH § 12 Anm. 2.3).

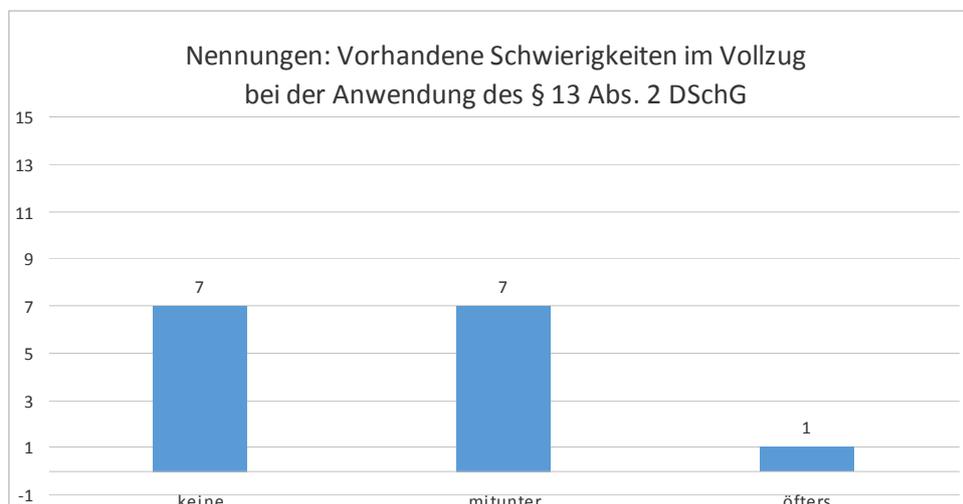
22. Denkmalrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen

Sollte § 13 Abs. 2 DSchG, der die denkmalrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beinhaltet, angepasst werden?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

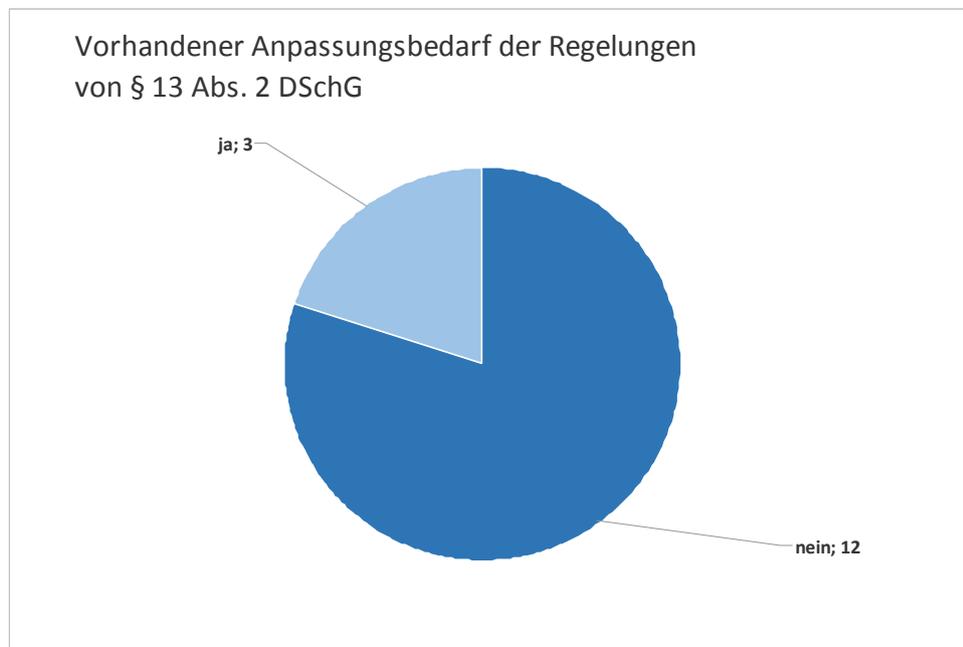
Bestehen Schwierigkeiten im Vollzug bei der Anwendung des § 13 Abs. 2 DSchG?

Abbildung 51: Schwierigkeiten im Vollzug bei der Anwendung des § 13 Abs. 2 DSchG



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Abbildung 52: Anpassungsbedarf der Regelungen von § 13 Abs. 2 DSchG



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Vorhandener Anpassungsbedarf‘:

- Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit ist schwierig
- nicht ausreichende Denkmalbegründungen (das Innere des Denkmals, einzelne Bauteile der Fassade)

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das LDSH meint: *„Der § 13 Abs. 2 DSchG ist hinreichend konkret und bedarf keiner weiteren Ergänzung.“* (LDSH)

Das ALSH wünscht eine positive Berücksichtigung der Regelung durch die Bauleitplanung: *„Grundsätzlich wird die Formulierung des § 13 Abs. 2 DSchG SH 2015 als ausreichend erachtet. Er besagt, dass die Genehmigung versagt werden kann, soweit dies zum Schutz der Denkmale erforderlich ist bzw. sie zu erteilen ist, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen (...). Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass diese Rechtsgrundlage im Wesentlichen in Genehmigungsverfahren in der Zuständigkeit von Abtlg. 2 (Denkmalschutz/Landesaufnahme) rechtlich überprüft wurde. Hier hat sich ihre Umsetzung im ALSH als praxistauglich erwiesen, wie das zuletzt abgeschlossenen Verfahren (Gerichtssache Hartmann./ ALSH 8A 622/17) belegt. Für die Bauleitplanung wäre zu bedenken, dass § 13 Abs. 2 DSchG SH 2015 ggf. im Rahmen von Vermittlungen und Fragen des Erhalts in Abwägungen mit einbezogen werden könnte. In den dahinterstehenden Verfahren können sich durchaus Konflikte verbergen, die z. B. im Naturschutz so gelöst werden, dass gewisse Nutzungen nicht als Eingriff bewertet werden. Eine positive Berücksichtigung der Möglichkeiten des § 13 Abs. 2 DSchG SH 2015 könnte ggfs. die Arbeit im Bereich der Bauleitplanung im Sinne der Nachhaltigkeit verbessern.“* (ALSH)

Der Bereich Archäologie und Denkmalpflege (ODB) der HS Lübeck ist einheitlich der Meinung, *„eine Veränderung ist hier nicht erforderlich.“* (HLA/D)

Die Nordkirche wünscht eine Überarbeitung: *„§ 13 Abs. 2 Satz 2 ist zumindest missverständlich. Eine klarstellende Überarbeitung bzw. inhaltliche Entzerrung wäre sinnvoll. Die in Satz 2 enthaltene Abwägung (Gründe des Denkmalschutzes, überwiegendes öffentliches Interesse) ist nicht stimmig mit der Eingangsformulierung ("ist"), die eine gebundene Entscheidung suggeriert.“* (NK/LKA, NK/DR) *„In Satz 3 werden die Belange des Klimaschutzes als höherwertig eingestuft als die Belange des Denkmalschutzes. Ausführlicher dazu siehe Frage 17. Hier wäre zumindest sprachlich nachzubessern, sofern dies politisch gewollt ist. Zwar verweist die Gesetzesbegründung ausdrücklich auf die Relevanz für Netzausbauvorhaben, in Kombination mit § 13 (2) und der dazugehörigen Begründung jedoch zeichnet sich eine allgemeine Höherwertigkeit des Klimaschutzes, nicht nur in Bezug auf Netzbauvorhaben, ab. Auch die in Satz 4 zu berücksichtigenden Belange stellen das LKA in der Genehmigungspraxis oft vor große Probleme, weil dies gerade bei Kirchen mit Maßnahmen verbunden ist, die die Denkmale empfindlich stören können, ungeachtet natürlich der Berechtigung der Berücksichtigung der genannten Bedürfnisse. In der Gesetzesbegründung ist zwar ausführlich dargestellt, dass es Situationen gibt, die eine Barrierefreiheit nicht ermöglichen, allein aus dem Gesetzestext erschließt sich dies jedoch nicht. In der jetzigen Formulierung werden jedenfalls die Interessenkonflikte im Denkmalschutz deutlich offenbar.“* (NK/LKA)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Eine Änderung wurde in den Interviews von keinem der Gesprächspartner für sinnvoll gehalten. Im Interview mit dem Bereich Archäologie und Denkmalpflege/ODB der Hansestadt Lübeck wurde angemerkt, man könne mit der Formulierung umgehen.

Rechtliche Analyse

§ 13 Abs. 2 DSchG lautet:

Die Genehmigung kann versagt werden, soweit dies zum Schutz der Denkmale erforderlich ist. Sie ist zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen und der Status als Welterbestätte nicht gefährdet ist oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme notwendig macht. Die öffentlichen und die privaten Belange sind miteinander und untereinander abzuwägen.

In der Begründung des Urteils der 8. Kammer des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 19.9.2018 heißt es zu dieser Bestimmung:

„Der dogmatische Gehalt dieser gesetzgeberisch und sprachlich verunglückten Vorschrift erschließt sich nicht auf den ersten Blick, Denkbar wäre es, in § 13 Abs. 2 S. 2 DSchG eine (vorrangig zu prüfende) gebundene Entscheidung zu sehen, während § 13 Abs. 2 S. 1 DSchG eine Ermessensentscheidung regelt, für die § 13 Abs. 2 S. 3 DSchG die Abwägungskriterien vorgibt (...). In diesem Fall sind die Voraussetzungen für eine gebundene Erteilung der Erlaubnis teilweise negativ definiert („wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen und der Status als Welterbe nicht gefährdet ist“) und teilweise positiv definiert (wenn „ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme notwendig macht“), während die Voraussetzungen der Ermessensentscheidung (im Sinne einer Versagung) rein positiv formuliert sind („soweit dies zum Schutz der Denkmale erforderlich ist“). Gegen ein solches Verständnis der Regelung spricht allerdings der Aufbau der Norm, da der Gesetzgeber in S. 1 die Ermessensentscheidung erwähnt hat, in S. 2 die gebundene Entscheidung und in S. 3 wiederum die ermessenrelevanten Belange benannt hat. Vor diesem Hintergrund kann die Regelung auch dahingehend verstanden werden, dass die Erteilung einer Genehmigung nach § 12 DSchG insgesamt im Ermessen steht und § 13 Abs. 2 S. 2 DSchG lediglich Fälle einer Ermessensreduzierung auf Null betrifft.“

Für die zweite Auslegung sprechen nach Auffassung des Gerichts auch verfassungsrechtliche Erwägungen, weil die gesetzliche Fassung die Berücksichtigung privater Belange sonst nicht ermögliche.⁴⁹

Diese Ausführungen sind in zwei Richtungen zu ergänzen:

- Entstehungsgeschichtlich ist festzustellen, dass die bis 1996 geltende Regelung des § 9 DSchG 1958 keine ausdrücklichen Entscheidungskriterien enthielt. Diese mussten (und konnten) vielmehr durch Auslegung dem Gesetz entnommen werden, etwa weil nach § 8 DSchG 1958, „bei allen Maßnahmen ... auf die berechtigten Belange der Verpflichteten Rücksicht zu nehmen“ war. § 9 Abs. 2 DSchG 1996 enthielt lediglich die heute in § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 DSchG enthaltenen Vorgaben für die Entscheidung, aber keine Regelung über die zu berücksichtigenden Belange. Nach § 7 Abs. 2 DSchG 2012 war die Genehmigung zu erteilen, „wenn nicht der Denkmalwert erheblich beeinträchtigt wird“. Legt man die Überlegungen des VG

⁴⁹ VG Schleswig, Urt. v. 19.9.2018 . 8 A 161.16 – AU S. 6 f.

Schleswig zugrunde, ist das Auslegungsproblem also nicht durch die Rückkehr zur Formulierung des DSchG 1996 entstanden, sondern durch die Einfügung des Satzes 3.

- Nach allen deutschen Denkmalschutzgesetzen steht die Erteilung der Genehmigung jedenfalls nach dem Wortlaut der Regelungen im Ermessen der Behörden; dieses Ermessen wird häufig für unterschiedliche Fälle begrenzt. Ähnlich wie das DSchG 1958 verzichteten manche geltenden Gesetze auf ausdrückliche Regelungen für die Ausübung des Ermessens⁵⁰. Andere legen fest, wann die Erlaubnis zu erteilen ist, lassen aber offen, wie zu entscheiden ist, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorliegen. Als relevantes Kriterium für die Erteilung der Erlaubnis nennen manche Gesetze ausdrücklich auch private Belange⁵¹, andere nicht⁵², wobei auch in diesen Ländern im Wege (verfassungskonformer) Auslegung private Belange berücksichtigt werden⁵³. Eine dritte Gruppe bestimmt, dass die Erlaubnis zu verweigern ist, wenn (gewichtige) Belange des Denkmalschutzes entgegenstehen⁵⁴. Schließlich kann auch in beide Richtungen eine Festlegung getroffen werden⁵⁵. Die Ergebnisse bei der Anwendung der Bestimmungen durch die Behörden und Gerichte stimmen trotz dieser Formulierungsunterschiede auch wegen der vom VG Schleswig erwähnten verfassungsrechtlichen Implikationen praktisch überein.

Der Einschätzung des VG Schleswig, die Bestimmung des § 13 Abs. 2 DSchG sei verunglückt, wird man nicht widersprechen können. Auf Grundlage der vom Gericht in dem zitierten Urteil vorgezeichneten Auslegungslinie wird sich mit dem Text aber arbeiten lassen. Besser wäre, der Gesetzestext gäbe dem Anwender selbst ein Prüfprogramm klar vor, wie das etwa § 18 Abs. 3 DSchG Hessen tut.

Bewertung Frage 22

Nachdem das Verwaltungsgericht der Vorschrift eine klug begründete Auslegung gegeben hat, die den Anforderungen der Praxis genügt, muss bezweifelt werden, ob der mit einer Gesetzesänderung verbundene Aufwand – vor allem für die mit dem Vollzug betrauten Behörden – gerechtfertigt wäre.

Aus diesem Grund erscheint eine Gesetzesänderung nicht zweckmäßig.

⁵⁰ Etwa §§ 8 Abs. 1, 15 Abs. 1 DSchG BW; ähnlich auch §§ 12 DSchG Sachs; 10 Abs. 3 DSchG NDs.

⁵¹ §§ 9 Abs. 2 DSchG Bbg; 18 Abs. 3 DSchG Hess; 13 Abs. 2 DSchG RhPf; 10 Abs. 2 SAnh; 10 Abs. 2 DSchG Saarl.

⁵² §§ 11 Abs. 1 Satz 2 DSchG Berl, 9 Abs. 2 DSchG NRW.

⁵³ Davydov, in: Davydov u.a., DSchG NRW, § 9 Rn. 40 ff.

⁵⁴ Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG BY; §§ 10 Abs. 3 DSchG Brem; ähnlich 9 Abs. 2 Satz 1 DSchG Hamb; 13 Abs. 2 DSchG Thür.

⁵⁵ § 7 Abs. 3 und 4 DSchG MV.

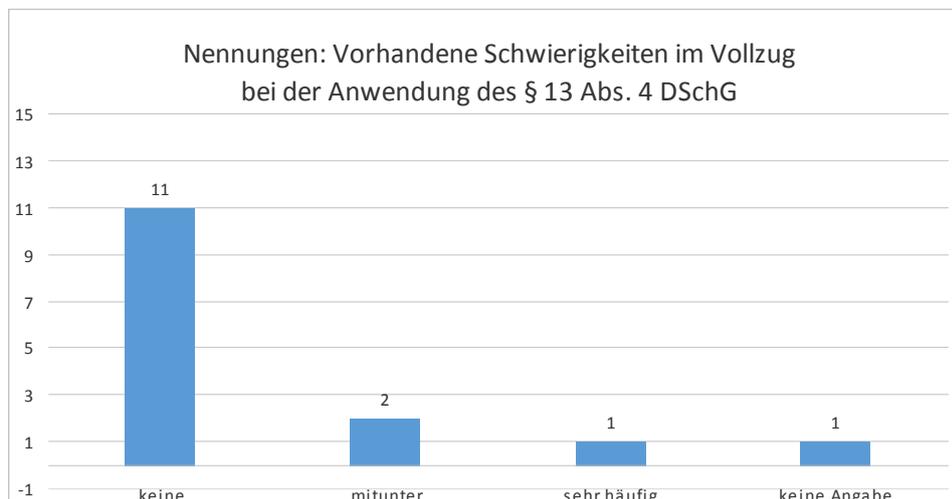
23. Bedingungen und Auflagen bei Genehmigungen

Sollte § 13 Abs. 4 DSchG um weitere Nebenbestimmungen erweitert werden?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Bestehen Schwierigkeiten im Vollzug bei der Anwendung des § 13 Abs. 4 DSchG?

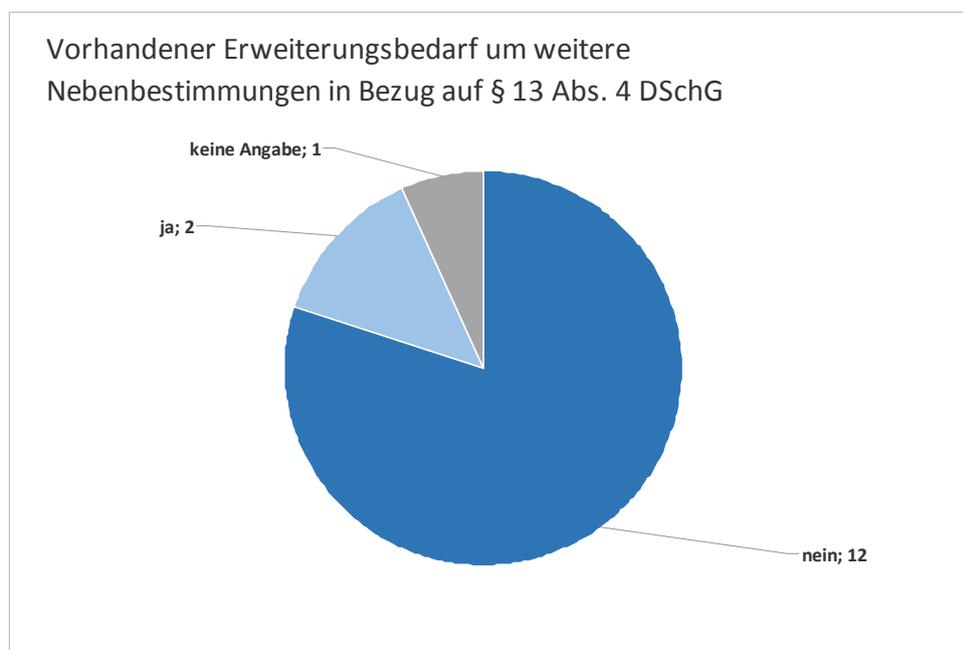
Abbildung 53: Schwierigkeiten im Vollzug bei der Anwendung des § 13 Abs. 4 DSchG



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Besteht hierbei ein Erweiterungsbedarf um weitere Nebenbestimmungen?

Abbildung 54: Erweiterungsbedarf um weitere Nebenbestimmungen zu § 13 Abs. 4 DSchG



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Vorhandener Erweiterungsbedarf‘:

- alle Nebenbestimmungen nach LVwG, damit z.B. auch wieder befristete Genehmigungen möglich sind
- gem. Landesverwaltungsgesetz (vollständig)

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das LDSH sieht hier keine Erfordernisse: *„Auch dieser Paragraph ist hinreichend konkret. Da die zu definierenden Bindungen objektbezogen sind, kann dieser Absatz nicht vertiefend behandelt werden.“* (LDSH)

„Das ALSH sieht hier die Notwendigkeit, den § 13 Abs. 4 DSchG SH 2015 im Bereich der Nebenbestimmungen um die Befristungsmöglichkeit und den Widerrufsvorbehalt zu erweitern. Befristung und Widerrufsvorbehalt zielen darauf ab, die Wirksamkeit eines Verwaltungsakts zu beseitigen. Zumindest bei denkmalrechtlichen Genehmigungen zur Suche nach aKD sollten die Ermächtigungen hierfür bereits und eindeutig aus dem Denkmalschutzgesetz hervorgehen.“ (ALSH)

Der Bereich Archäologie und Denkmalpflege (ODB) der HS Lübeck ist einheitlich der Meinung, *„eine Veränderung ist hier nicht erforderlich.“* (HLA/D)

Die Nordkirche hält weitere Nebenbestimmungen in Einzelfällen im Sinne von § 107 LVwG für sinnvoll: *„Eine Beschränkung auf Auflagen und Bedingungen ist in den meisten Fällen ausreichend. Eine Ergänzung um weitere Nebenbestimmungen kann aber in Einzelfällen zweckdienlich sein. Daher sollte auf § 107 LVwG insgesamt Bezug genommen werden. [vgl. „§ 107 LVwG SH – Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt“ im Wortlaut in der Stellungnahme im Anhang] Die jeweiligen Nebenbestimmungen, insbesondere Befristung, Bedingung oder Auflage sind zu begründen (nach pflichtgemäßem Ermessen); es muss also für den Empfänger des Bescheids nachvollziehbar sein, warum die jeweilige Nebenbestimmung aufgenommen wurde.“* (NK/LKA, NK/DR)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann hält eine Erweiterung für nicht erforderlich: *„Die Bestimmung von Auflagen ist gängige Praxis in der Handhabung aller Schutzgesetze und aller Genehmigungsverfahren im Ordnungsrecht des Landes, vgl. § 107 LVwG SH.“* (DR5/O)

Rechtliche Analyse

§ 13 Abs. 4 DSchG lautet:

Die Genehmigung kann mit Bedingungen oder Auflagen versehen werden.

Als weitere Nebenbestimmung neben den genannten Bedingungen und Auflagen kommen vor allem die in § 107 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 5 LVwG genannten Nebenbestimmungen der Befristung, des Vorbehaltes des Widerrufs und der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage in Betracht. Die Befristung kann aufschiebend oder auflösend sein. Auflösende Befristungen kommen in Betracht, wenn sichergestellt werden soll, dass nach einiger Zeit eine Überprüfung erfolgen soll, ob sich wesentliche Erkenntnisse oder Verhältnisse geändert haben, wenn längere Zeit kein Gebrauch von der Genehmigung gemacht werden soll. Allerdings bleiben Genehmigungen nach § 13 Abs. 1 Satz 6 DSchG ohnehin nur befristet wirksam. Den beiden Vorbehalten ist gemeinsam, dass sie es der Behörde erlauben, aus nach der Erteilung der Genehmigung gewonnenen Erkenntnissen Konsequenzen zu ziehen und diese für den Genehmigungsempfänger verbindlich zu machen. In Betracht kommen kann die Geltendmachung solcher Vorbehalte etwa in folgendem Fall kommen: Bei einer genehmigten Maßnahme nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 oder 6 DSchG stellt sich heraus, dass dort Kulturdenkmale einer völlig anderen Epoche zu finden sind, als bis dahin bekannt war. Eine unter Widerrufsvorbehalt erteilte Genehmigung kann dann widerrufen, in eine unter einem Auflagenvorbehalt erteilte Genehmigung kann eine Auflage aufgenommen oder es kann eine Auflage modifiziert oder ergänzt werden.

Anerkanntermaßen ist die Aufzählung der möglichen Nebenbestimmungen in den allgemeinen Verwaltungsgesetzen wie dem LVwG nicht abschließend. Denkbar sind etwa auch Bedingungsreserven, die es erlauben, nachträglich Bedingungen aufzunehmen, zu ändern oder zu ergänzen⁵⁶. Auch solche Reserven mögen in eher seltenen Fällen für die Erreichung der Ziele des Denkmalschutzgesetzes hilfreich sein. Im Unterschied zur aufschiebenden Befristung greift der Vorbehalt nur, wenn die Behörde ausdrücklich davon Gebrauch macht. Jeder Vorbehalt erlaubt es der Behörde, bei der Genehmigungserteilung noch nicht bekannten oder nicht bedachten Informationen im Interesse des Denkmalschutzes Rechnung zu tragen. Umgekehrt mindert der Vorbehalt den Wert der erteilten Genehmigung für den Genehmigungsempfänger, denn er bedeutet eine Einbuße an Planungssicherheit.

Die deutschen Denkmalschutzgesetze sehen Nebenbestimmungen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Während einzelne Gesetze (Bayern, Saarland) auf jede Regelung dazu verzichten, erlauben andere einzelne Nebenbestimmungen etwa zu Grabungsgenehmigungen (etwa nach § 29 Abs. 1 DSchG NRW zur Kostentragung oder nach §§ 14 Abs. 3 DSchG ST, 13 Abs. 3 DSchG NRW zur Durchführung⁵⁷). Andere entsprechen der geltenden Regelung des § 13 Abs. 4 DSchG (etwa §§ 7 Abs. 2 DSchG BW, 9 Abs. 2 DSchG Hess), lassen weitere Nebenbestimmungen (§ 11 Abs. 4 Satz 1 DSchG Berl) oder Nebenbestimmungen ohne Einschränkungen hinsichtlich deren Art (etwa § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchG RhPf) zu.

Die praktischen Unterschiede zwischen diesen Regelungen sind allerdings nicht so groß, wie es auf den ersten Blick scheinen könnte. Nach den Verwaltungs(verfahrens)gesetzen aller Länder – etwa nach § 107 LVwG – sind Nebenbestimmungen auch ohne besondere gesetzliche Regelung immer zulässig, wenn sie sicherstellen sollen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Genehmigung erfüllt sind. Das wird bei der Anwendung des Denkmalschutzgesetzes in vielen Fällen der Fall sein. In den Fällen, in denen kein Anspruch auf den Verwaltungsakt besteht, etwa weil der Behörde Ermessen eingeräumt ist, kommen nach den allgemeinen Vorschriften – etwa § 107 Abs. 2 LVwG – die dort genannten und auch weitere Nebenbestimmungen nach pflichtgemäßem Ermessen ohnehin in Betracht, etwa in den Fällen des § 17 Abs. 1 DSchG.

Gesetzliche Bestimmungen, wie sie beispielhaft erwähnt wurden, können also die nach den allgemeinen Regelungen bestehenden Spielräume der Behörde ausweiten, etwa indem sie in den Fällen, in denen ein Anspruch auf die Genehmigung besteht, Nebenbestimmungen auch dann erlauben, wenn diese nicht erforderlich sind, um die rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung sicherzustellen, aber aus anderen Gründen zweckmäßig erscheinen. Solche gesetzlichen Regelungen sind in den allgemeinen Bestimmungen ausdrücklich vorgesehen. Gesetzliche Bestimmungen über Nebenbestimmungen können auch lediglich klarstellenden Charakter haben, dass nämlich eine Nebenbestimmung eines bestimmten Inhaltes zulässig ist. Nicht zuletzt können sie auch den Zweck haben, den Rechtsanwender daran zu erinnern, dass der Erlass einer Nebenbestimmung zweckmäßig sein kann.

⁵⁶ Weiß, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 36 Rn. 17.

⁵⁷ Eine solche Regelung war in § 18 Abs. 2 DSchG 1958 enthalten.

Die Auslegung des § 13 Abs. 4 DSchG wird nun allerdings dadurch erschwert, dass die Begründung des Gesetzes dazu schreibt, die Vorschrift diene der Klarstellung⁵⁸. Das kann schon deshalb nicht stimmen, weil die Vorgängerfassung des DSchG SH aus dem Jahre 2012 keine Regelung über Nebenbestimmungen enthielt⁵⁹. Damit galten nach § 107 LVwG die allgemeinen Bestimmungen. Nach § 107 Abs. 1 LVwG waren also alle Nebenbestimmungen zulässig, die notwendig waren, um die gesetzlichen Voraussetzungen zu erfüllen, nach § 107 Abs. 2 LVwG in anderen Fällen alle nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlichen Nebenbestimmungen. Vor diesem Hintergrund ist die Klarstellungsbehauptung in der Gesetzesbegründung verfehlt. Einen vernünftigen Sinn ergibt die Regelung des § 13 Abs. 4 DSchG nur, wenn man davon ausgeht, dass sie einen Regelungsinhalt hat. Das führt zu der Annahme, dass § 13 Abs. 4 DSchG es der zuständigen Behörde erlaubt, die jeweilige denkmalrechtliche Genehmigung mit Bedingungen und Auflagen zu versehen, auch wo diese nicht erforderlich sind, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung sicherzustellen, aber nach pflichtgemäßem Ermessen sinnvoll für die Erreichung des Gesetzeszwecks sind⁶⁰.

Bei der Entscheidung, ob der Kreis der für diesen Fall in Betracht kommenden Nebenbestimmungen durch Nennung der Befristung oder eines Vorbehalts oder noch weiter durch die Zulassung von nicht weiter spezifizierten „Nebenbestimmungen“ (etwa: *Die Genehmigung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden.*) erweitert werden soll, ist zu bedenken, dass dies für die behördliche Praxis nützlich sein, für den Genehmigungsempfänger aber in einem gewissen, im Regelfall der denkmalrechtlichen Genehmigung allerdings eher geringen Umfang belastend sein kann. Der Rechtsvergleich legt nahe, dass die mit der Nennung weiterer Nebenbestimmungen zusätzlich eröffnete Möglichkeiten für einen erfolgreichen Denkmalschutz einen gewissen Nutzen haben können, aber sicher nicht unbedingt erforderlich sind.

Bewertung Frage 23

Wägt man die mit jeder Gesetzesänderung verbundenen Umstellungskosten ab gegen den möglichen Nutzen, den eine Änderung für einzelne Fälle haben könnte, kann eine Änderung nicht empfohlen werden.

⁵⁸ LT-Drs. 18/2031 S. 46.

⁵⁹ Gesetz zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes v. 12.1.2012

⁶⁰ In diesem Sinne im Ergebnis wohl auch Gallinat/Wiener/Lund/Lund, Pdk DschG SH. § 13 Anm. 4.

24. Rechtssichere Ermittlung des Eigentümers

Ist § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG im Hinblick auf die rechtssichere Ermittlung des Eigentümers hinreichend konkret gefasst?

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das ALSH hält ein Angleichen der Regelungen des DSchG SH 2015 an Bundesländer mit dem sog. großen Schatzregal für erforderlich und befindet: *„Die Antwort ist hier klar nein! Die Gesetzesvorschrift bedingt, dass der hervorragende wissenschaftliche Wert gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG SH 2015 bereits mit der Entdeckung zu erkennen sein muss. Dies ist in der archäologischen Praxis schon aus insb. zwei Gründen nur sehr schwer möglich: Zum einen müssen stark korrodierte Metallfunde zu einem guten Teil vorrestauriert werden, um sie überhaupt fachlich ansprechen und darauf aufbauend, die weitere Vorgehensweise entscheiden zu können. Zum anderen bedarf es für die Feststellung des herausragend wissenschaftlichen Wertes i. d. R. eines umfangreichen Spezialwissens, das das ALSH schon mit Blick auf die bestehende Personaldecke nicht vorhalten kann. Die fachliche Qualifikation erfolgt gegenwärtig im Bereich der Universitäten und der außeruniversitären Forschungseinrichtungen. [...]*

Im Arbeitsalltag fallen im ALSH in der Regel jährlich hunderte und mehr Objekte zur Bearbeitung an. Diese insb. von der Detektorgruppe gemachten Funde müssen aufgrund ihres im Normalfall hohen bis sehr hohen Korrosionsgrades für eine ausreichend genaue Ansprache zunächst der konservatorischen Behandlung im Museum für Archäologie, Schloss Gottorf, zugeführt werden. Die dortigen Kapazitäten und fachlichen Anforderungen bestimmen dann den eigentlichen Konservierungsvorgang, unabhängig von den Zielen des ALSH. So kann der Zeitraum zwischen Auffindung und Erstbestimmung durch die Landesaufnahme des ALSH einige Monate betragen. [...]

Diese fachlichen Rahmenbedingungen können derzeit nur gewährleistet werden, weil es unter den zertifizierten Sondengängern in SH entgegen der rechtlichen Regelungen des § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG SH 2015 üblich ist, die eigene archäologische Primärdatenerhebung im Sinne des ALSH als staatliche Nachforschung zu betrachten und alle archäologisch-denkmalsrechtlich relevanten Funde der Öffentlichkeit, d. h. in diesem Fall konkret dem Land Schleswig-Holstein unentgeltlich zu überlassen. Dabei gilt es weiterhin zu bedenken, dass das ALSH die Funde übernimmt, um sie dann aus dem Landesbesitz auszusondern und in den Besitz der Stiftung schleswig-holsteinische Landemuseen zu übergeben, die diese Funde dann im Extremfall aussondern könnte.

Dessen ungeachtet fällt nahezu kein einziger archäologischer Fund mit seiner Entdeckung im Zuge von gezielten Suchen durch Privatpersonen tatsächlich in Landeseigentum, da es sich de facto nicht um § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 DSchG SH 2015 staatliche Nachforschungen im eigentlichen Sinne handelt, auch wenn diese Deutung sich in der Praxis des Schleswiger Modells entwickelt hat. Das DSchG SH 2015 bildet insofern nicht die grundsätzlich weithin akzeptierte tatsächliche Praxis der letzten Jahre ab. Vor diesem Hintergrund ist ein Angleichen der Regelungen des DSchG SH 2015 an Bundesländer mit dem sog. großen Schatzregal erforderlich. Das ALSH schlägt zur Lösung vor, „hervorragenden“ an der Stelle des § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 zu streichen. Die Formulierung des Paragraphen sollte dann "einen wissenschaftlichen Wert besitzen" lauten. Hierdurch werden die aus methodologischen und systematischen

Gründen der fachlichen Reproduzierbarkeit als Quellenmaterial zu erhaltenden Objekte zu nächst einmal in den Landesbesitz übernommen.

Um dem Finder und dessen Aufwand gerecht zu werden, sollte dann der Satz "Mit Ausnahme der Fälle des Absatzes 2 Nummern 1 und 3 hat die Finderin oder der Finder Anspruch auf eine angemessene Belohnung" abgeändert und um den Halbsatz ergänzt werden, "Mit Ausnahme der Fälle des Absatzes 2 Nummern 1 und 3 hat die Finderin oder der Finder Anspruch auf eine angemessene Belohnung, sofern es sich um ein bewegliches Kulturdenkmal von herausragender wissenschaftlicher Bedeutung handelt". Hierdurch könnten einfache Funde, die in der Regel auch keinen besonderen monetären Wert darstellen, einfacher und damit schneller bearbeitet werden. Der Nachweis einer herausragend wissenschaftlichen Bedeutung ist in jedem Fall personalintensiver." (ALSH) Weitere Aspekte und Literaturhinweise können der Stellungnahme im Anhang entnommen werden.

Die Abt. Archäologie der HS Lübeck bejaht dagegen die Frage: „ist konkret gefasst“. (HLA/D)

Die Nordkirche gibt einen Hinweis zu Kirchenfunden: „Bei Funden, die einen hervorragenden wissenschaftlichen Wert besitzen, wäre es im Kontext von Funden in Kirchen-Grüften oder Funden von Münzen im Kirchboden zu hinterfragen, ob diese nicht nach Restaurierung aus Gründen der Pietät wieder vor Ort beigelegt oder hinterlegt werden müssten.“ (NK/LKA, NK/DR)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann urteilt: „Die Fassung ist korrekt.“ (DR5/O)

Rechtliche Analyse

§ 15 Abs. 2 Satz 1 DSchG lautet:

- (2) Bewegliche Kulturdenkmale, die herrenlos sind oder die so lange verborgen gewesen sind, dass ihre Eigentümerinnen oder Eigentümer nicht mehr zu ermitteln sind, werden mit der Entdeckung Eigentum des Landes, wenn sie
1. bei staatlichen Nachforschungen oder
 2. in Grabungsschutzgebieten im Sinne des § 2 Absatz 3 Nummer 4 oder
 3. bei nicht genehmigten Grabungen oder Suchen entdeckt werden oder
 4. einen hervorragenden wissenschaftlichen Wert besitzen.

Nach der vorliegenden Kommentierung ist das bei Nr. 4 zu bejahen, „wenn sie besonders wichtige Erkenntnisse für die Wissenschaft bringen oder eine dauerhafte wissenschaftliche Aussagekraft haben“⁶¹. Die erste Alternative ist lediglich eine sprachliche Modifikation des Gesetzes. Die zweite stellt nicht auf die Qualität der wissenschaftlichen Aussagekraft ab, sondern auf deren Dauerhaftigkeit, die im Gesetzestext keine Rolle spielt.

Das rechtliche Problem besteht darin, dass Dinge Bedeutung oder Wert anders als etwa Farbe, Gewicht oder Länge nicht objektiv nachprüfbar „haben“, sondern dass sie ihnen beigegeben werden. Ob und welche Bedeutung jemand einer Sache beimisst, hängt von seinen spezifischen Interessen ab, bei wissenschaftlicher Bedeutung von den Erkenntnisinteressen. Diese Erkenntnisinteressen hängen von den verfolgten Fragestellungen und den Methoden ab, sie

⁶¹ Wiener, in: PdK SH § 15 DSchG SH Anm. 3.2.4.

können sehr unterschiedlich sein und sich ändern. Besonders das Vordringen naturwissenschaftlicher Methoden in die Archäologie haben hier in den letzten Jahrzehnten zu erheblichen Veränderungen geführt. Was noch vor wenigen Jahrzehnten mangels Aussagekraft völlig wertlos gewesen wäre, kann heute wichtige Erkenntnisse erbringen. Jede sprachliche Konkretisierung der Anforderungen an die wissenschaftliche Bedeutung engt damit zwangsläufig die wünschenswerte Offenheit für unterschiedliche und sich wandelnde Fragestellungen ein.

Wie der Rechtsvergleich zeigt, gehen die Länder, die inzwischen außer Bayern alle in ihren Denkmalschutzgesetzen Bestimmungen über ein Schatzregal kennen, durchaus unterschiedlich mit diesem Problem um. Berlin, Hamburg und Sachsen umgehen es, indem sie nicht an den wissenschaftlichen Wert der Funde anknüpfen. In Brandenburg und im Saarland kommt es unter bestimmten Bedingungen darauf an, dass überhaupt ein wissenschaftlicher Wert zu bejahen ist, was regelmäßig zu bejahen sein dürfte. Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verlangen einen „besonderen“ wissenschaftlichen Wert. Alle anderen Länder knüpfen wie Schleswig-Holstein an einen „hervorragenden“ wissenschaftlichen Wert an. Ob diese unterschiedlichen Formulierungen praktisch relevante Unterschiede im Umgang mit dem Schatzregal begründen, ist zweifelhaft. In einigen Kommentierung wird eine Umgehung des Problems durch Benennung einer autoritativ entscheidenden Stelle versucht. Es wird nämlich die Auffassung vertreten, zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs sei „in erster Linie“ das Landesamt für Denkmalpflege berufen⁶². Solange der Gesetzgeber keine entsprechende Regelung getroffen hat, kann das freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die letztlich verbindliche Entscheidung im Einzelfall von den Gerichten getroffen werden kann. Wegen der beschriebenen Probleme bei der Bestimmung der Bedeutung wird es dann darauf ankommen, ob es gelingt, das Gericht mit Argumenten zu dem jeweiligen Objekt zu überzeugen. Dabei liegt die Argumentations- und Beweislast nach der gesetzlichen Formulierung beim Land. Wenn es nicht gelingt, das Gericht zu überzeugen, gilt nicht das Schatzregal, sondern nach § 984 BGB erwerben der Finder und der Eigentümer der Muttersache das Eigentum je zur Hälfte.

Die im Sinne der Frage anzustellende rechtspolitische Bewertung muss davon ausgehen, dass die Bestimmung einen nur sehr begrenzten Anwendungsbereich hat. Es geht um Zufallsfunde (§ 15 Abs. 1 DSchG) und Funde im Rahmen nach § 12 Abs. 2 DSchG genehmigter Maßnahmen, also etwa Untersuchungen im Rahmen von § 12 DSchG, die nicht durch die obere Denkmalschutzbehörde oder ihre Beauftragten, sondern durch spezialisierte Firmen im Auftrag Privater durchgeführt werden⁶³. Weil sich der Verbleib des Eigentums in den Fällen einer Genehmigung nach § 12 DSchG gemäß § 13 Abs. 4 DSchG auch durch eine Auflage regeln lässt, verbleibt als praktisch relevanter Anwendungsfall der Zufallsfund. Dass weniger bedeutende Funde, für die sich eine „angemessene Belohnung“ im Sinne des § 15 Abs. 2 Satz 2 DSchG nur schwer bestimmen ließe oder sehr gering ausfiele, beim Finder bzw. beim

⁶² Hager/Hammer/Morlock/Zimdars/Davydov, in: PdK BW § 23 Rn. 17; Kleine-Tebbe/Guntau, in: PdK Nds § 18 DSchG Anm. 3.4.3.3.

⁶³ Ob Forschungsgrabungen von Hochschulen des Landes hierhin gehören, hängt von der Auslegung des Begriffs „staatlich“ in § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 DSchG ab. Nach Wiener (PdK SH § 15 Anm. 3.2.4) sind staatliche Nachforschungen auch solche, die von Hochschulen des Landes durchgeführt werden. Weil die Hochschulen nach § 2 HSG selbständige juristische Personen sind, ist das nicht unzweifelhaft.

Eigentümer der Muttersache verbleiben können, entlastet die zuständige Behörde und kann die Motivation der Finder zur Fundmeldung stärken.

Um eine größere Vollzugssicherheit bei der Anwendung des § 15 Abs. 2 Satz 1 DSchG zu gewinnen, kann man an verschiedene Lösungen denken:

- Eine nähere Konkretisierung der „besonderen wissenschaftlichen Bedeutung“ kann nicht empfohlen werden, weil sie die notwendige Offenheit des Bedeutungsbegriffs einschränken würde und künftige wissenschaftliche Entwicklungen ausschliesse.
- Denkbar ist nach dem Vorbild einzelner anderer Länder das Schatzregal auf alle Kulturdenkmale zu erstrecken. Das würde bedeuten, dass der in der Vorschrift auf die Worte „Eigentum des Landes“ folgende Text gestrichen wird. Auch alle bisher unter § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG fallenden Funde werden dann Eigentum des Landes. Nachteil dieser Regelung ist die Notwendigkeit, auch für alle weniger bedeutenden Funde eine angemessene Belohnung festzusetzen. Zugleich entfällt die motivatorische Wirkung, die der Eigentumserwerb nach § 984 BGB haben kann.
- In Betracht kommt auch eine Umkehr der Beweislast. Der Finder müsste dann darlegen und ggf. beweisen, dass das Objekt keinen besonderen wissenschaftlichen Wert hat. Damit trüge er das (Kosten)Risiko, einer gerichtlichen Auseinandersetzung über die wissenschaftliche Bedeutung. Wählt man diese Lösung, wäre Nr. 4 etwa so zu fassen: „in den Fällen des Absatzes 1 oder bei nach § 12 Abs. 2 genehmigten Maßnahmen entdeckt worden sind, es sei denn, sie besitzen keinen hervorragenden wissenschaftlichen Wert“.

Es ist nicht ersichtlich, dass der Aufwand einer Änderung des Gesetzes gerechtfertigt wäre.

Bewertung Frage 24

Angesichts der Erfahrungen der Praxis kann auch hier eine Gesetzesänderung nicht empfohlen werden. Der mögliche geringe Nutzen einer Gesetzesänderung rechtfertigt nicht den mit einer Gesetzesänderung verbundenen Aufwand.

VI Ergänzende Themen von Evaluationsteam und Projektbeirat

25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden

Ist die Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden sowie der Denkmalfachämter/-Oberen Denkmalschutzbehörden für Ihre gesetzlichen Aufgaben und die Effektivität der entsprechenden Verfahren in Bezug auf folgende Parameter ausreichend: Stellen- und Personalzahlen, Qualifikationen, technische Ausstattungen?

Jährliche Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden

Gemäß § 3 Absatz 4 DSchG haben die Unteren Denkmalschutzbehörden der Obersten Denkmalschutzbehörde jährlich Bericht über den Personaleinsatz und den erfolgten Mitteleinsatz für die Aufgaben von Denkmalschutz und Denkmalpflege zu erstatten. Im Folgenden werden aus dieser Befragung einzelne Sachverhalte dargestellt. Dabei werden Daten der letzten Berichtslegung Mitte 2020 aus dem zurzeit aktuellsten Berichtsjahr 2019 dargestellt. Es konnten nicht für alle UDBn Daten verwendet werden, da einzelne Abfragewerte nicht vorhanden oder unplausibel waren. Zitate entstammen den Auswertungen der Befragung durch die Oberste Denkmalschutzbehörde.

Organisatorische Anbindung: *„Die UDBn sind größtenteils im Bereich Bau angesiedelt, wenige im Bereich Kultur, eine im Bereich Stadtentwicklung. Hierzu gab es im Vergleich zu den vorherigen Erhebungen der Jahre 2014 bis 2016 keine wesentliche Veränderung. In einer UDB sind die Aufgaben Baudenkmalpflege und Archäologie organisatorisch getrennt worden; der archäologische Denkmalschutz bildet dort mit Naturschutz und Landschaftspflege einen Fachdienst.“*

Elektronische Genehmigungsverfahren: Von 15 UDBn in Schleswig-Holstein verwenden nur drei ein elektronisches Genehmigungsverfahren. Diese drei Behörden verwenden allerdings drei völlig verschiedene Software-Produkte.

Zusammenarbeit der Unteren Denkmalschutzbehörden mit dem Landesamt für Denkmalpflege SH: Von den 13 antwortenden UDBn wird die Zusammenarbeit mit dem LDSH als überwiegend gut bis sehr gut bewertet. Gewünscht werden eine stärkere fachliche Beratung, zügigere Bearbeitungen bei Denkmalwertanfragen, Festlegung von mehr verbindlichen (technischen) Standards und Leseberechtigung für das Denkmalinformationssystem DISH. Angeregt wird ein monatlicher regionaler Jour Fix und jährliche themenbezogene Treffen aller UDBn.

Die Aussagen im Einzelnen:

- *Es findet eine Zusammenarbeit statt.*
- *Das LD sollte verstärkt für die fachliche Beartung zur Verfügung stehen.*
- *Es sollte eine zügigere Bearbeitung der Rückfragen hinsichtlich des Denkmalwertes erfolgen.*
- *Es finden regelmäßige Kreisbereisungen und Ortstermine mit der zuständigen Dezernentin statt.*
- *Es sollte eine Leseberechtigung für das DISH beim LDSH zur Verfügung gestellt werden."*
- *Sehr gute Zusammenarbeit*
- *sehr gut*
- *Die Zusammenarbeit mit den beiden Oberen Denkmalschutzbehörden findet nach Bedarf statt (z. B. Ortstermine, telefonisch oder per Mail).*
- *Regelmäßige Bereisungen und Ortstermine, Austausch über Projekte.*

- Gute Zusammenarbeit mit Gebietskonservatorin, Dezernentin für Gründendenkmale, Konservatorin für städtebauliche Denkmalpflege und der Dezernentin für Inventarisierung
- Die UD arbeitet eng und gut mit den Landesämtern zusammen.
- Gute Zusammenarbeit
- Es sollten durch das Landesamt für Denkmalpflege mehr verbindliche Standards festgelegt werden, z.B. in der Frage der Fenstertechnik
- Einbindung des Referenten des LDSH bei wichtigen Bauvorhaben, Information über alle Genehmigungen und Vorgänge, fachliche Beratung gegeben.
- Aktuell: Unregelmäßiger Kontakt, geplant ist regelmäßiger Kontakt
 - Anregung: Jour Fix einmal im Monat mit den Gebietsreferenten, plus 3-4x jährlich themenbezogene Treffen aller Uds"
- Eigenständigkeit HL als OD, kollegialer Fachaustausch

Zusammenarbeit der Unteren Denkmalschutzbehörden mit dem Archäologischen Landesamt SH: Von den 14 antwortenden UDBn wird die Zusammenarbeit mit dem ALSH ebenfalls als überwiegend gut bis sehr gut bewertet. Gewünscht werden eine bessere Nachvollziehbarkeit der Stellungnahmen und eine Leseberechtigung für bekannte archäologische Objekte und Flächen in digitaler Kartenform. Angeregt wird ein jährliches Treffen mit allen UDBn zu Austausch, Information über aktuelle Projekte und Weiterbildung.

Die Aussagen im Einzelnen:

- Es findet eine Zusammenarbeit statt.
- Sehr gute Zusammenarbeit
- Zur Zeit kann auf Grund der Umorganisation keine Antwort gegeben werden.
- Es sollte eine Leseberechtigung für die erfassten und archäologisch bekannten Objekte und Flächen in digitaler Kartenform zur Verfügung gestellt werden.
- Sehr gute Zusammenarbeit
- sehr gut
- Zu den Stellungnahmen des Archäologischen Landesamtes Schleswig-Holstein hätte ich die Anregung, dass diese im Einzelfall gerne nachvollziehbarer ausformuliert werden dürfen.
- Austausch über Projekte.
- Gute Zusammenarbeit mit dem ALSH, Anfragen/Beteiligungen werden schnell, kompetent und bürgernah beantwortet
- Bei den geringen Kontakten (aus Gründen des Zeitmangels) arbeitet die UD gut mit dem ALSH zusammen.
- Gute Zusammenarbeit
- keine Anregungen
- Mit dem ALSH jährlich 2 Treffen zum Austausch geplant, mindestens 1 Treffen durchgeführt.
- Da Kiel kaum archäologische Denkmale hat, ist die bestehende Zusammenarbeit bei archäologischen Interessengebieten gut und ausreichend.
- Aktuell: nur nach Bedarf
 - Anregung: Jährliches Treffen gemeinsam mit allen UDs zum Austausch, Information über aktuelle Projekte, Weiterbildung
- Eigenständigkeit HL als OD, kollegialer Fachaustausch

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Die beiden Landesämter für Denkmalpflege und Archäologie vermelden einen deutlich zu geringen Ausstattungsstand ihrer Institutionen, aber auch bei den UDBn. Dagegen sieht sich die ODB der HS Lübeck insgesamt ausreichend ausgestattet – mit Verbesserungspotential. Nicht nur die Institutionen selbst, auch die Stellungnahmen von sieben Vertretenden aus dem Denkmalrat und Ombudsmann sehen eine bessere Ausstattung von der Ämter und Behörden als dringende Notwendigkeit an.

Das LDSH sieht die Anforderungen mit und seit der Gesetzesnovelle in den UDBn und im Amt selbst (Inventarisierung, praktische Denkmalpflege, Verwaltung, Öffentlichkeits-/Vermittlungsarbeit) stark gestiegen: *„Mit der Novellierung des Denkmalschutzgesetzes hat die Anzahl der denkmalrechtlichen Verfahren erheblich zugenommen. Die Belastung der Vertreterinnen und Vertreter der Unteren Denkmalschutzbehörden ist dadurch ebenfalls erhöht. Trotz der erhöhten Verfahrenszahlen werden in den meisten Verwaltungen keine zusätzlichen Stellen geschaffen. Die Folge sind Überarbeitung der Kolleginnen und Kollegen, Krankenstände und nicht oder schlecht behandelte Verfahren.“*

Die Novellierung des Denkmalschutzgesetzes hat auch für das LDSH Auswirkungen. Die Notwendigkeit der Bewertung der ehem. einfachen Kulturdenkmale erfordert zusätzliche Unterstützung in der Inventarisierung. Nur so können die Ausweisungen der Kulturdenkmale zeitnah in allen Regionen erfolgen, was für die denkmalrechtliche Bearbeitung notwendig ist. Die neu ausgewiesenen Kulturdenkmale führen auch LDSH zu erhöhtem Arbeitsaufkommen. So wenden sich viele neue Denkmaleigentümer nach dem Erhalt des Listenauszuges an die Mitarbeiter des Amtes und erkundigen sich nach deren Rechten und Pflichten. Teilweise werden Probleme mit Gebäudeversicherungen aufgrund der Denkmalausweisung vorgetragen und Unmut über neue und erhöhte Prämien geäußert. Viele neue Denkmaleigentümer bitten um Beratung vor Ort, um sich zu informieren, welche Maßnahmen genehmigungs- und steuerlich abschreibungsfähig sind. Diskussionen zu möglicher Förderungen neuer Kulturdenkmale sind sehr zeitintensiv, da nicht alle neu ausgewiesenen Kulturdenkmale automatisch gefördert werden können. Es werden sehr viele Förderanträge gestellt, die bearbeitet werden müssen, was sehr zeitaufwändig ist.

Die zunehmende Anzahl an Kulturdenkmalen erfordert einen zusätzlichen Aufwand bei der steuerlichen Bearbeitung. Angesichts der auch im LDSH in der praktischen Denkmalpflege vollzogenen Stelleneinsparung der vergangenen 15 Jahre ist die Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch bei den Unteren Denkmalschutzbehörden sehr groß und auf Dauer nicht mehr zu schaffen.

Die Qualifikation der Vertreter der Unteren Denkmalschutzbehörden ist bis auf wenige Ausnahmen sehr gut. Es sind zwei hervorragend ausgebildete Kunsthistorikerinnen, Architektinnen und Architekten mit denkmalpflegerischer Zusatzausbildung und Architektinnen und Architekten mit Erfahrungen bei Architekturbüros. Beim LDSH ist die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ebenfalls sehr gut. Viele haben neben dem Hochschulstudium promoviert, ein Volontariat abgeschlossen und/oder ein denkmalfachliches Studium absolviert. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind hoch motiviert und versehen ihre Tätigkeit gerne. Die Belastung durch o. g. Folgen der Neuausweisung von Kulturdenkmalen ist allerdings auf mittlere Sicht nicht mit dem geringen Personalbestand zu kompensieren.

Zu den Aufgaben des LDSH gehört auch die Vermittlung von Denkmalwissen (DSchG SH § 1 Abs. 2). Im Stellenplan ist diese Aufgabe nicht berücksichtigt, wodurch die Erfüllung dieser Aufgabe nur sehr eingeschränkt und unvollständig nachgekommen werden kann.“ (LDSH)

Das ALSH stellt seine Sicht auf die Situation in einem neunseitigen Beitrag dar, der vollständig in der Stellungnahme im Anhang nachzuvollziehen ist. Hier werden alle Bedarfe mit ihren inhaltlichen Zusammenhängen erläutert (Grabungspersonal/-teams, maritime Archäologie etc.). An dieser Stelle werden einige Aussagen zur Stellensituation, zu den UDBn, Inventarisierung, IT/digitale Ausstattung, Öffentlichkeitsarbeit, Welterbe, *Landesaufnahme*, Kulturlandschaftskataster, etc. aus der Stellungnahme zusammengefasst: „[...] *Vorhandene Defizite werden seit langem, jährlich in Form von insb. Stellenbedarfsmeldungen oder projektbezogen (z. B. Denkmallistenprojekt, IT-Modernisierungskonzept) gemeldet. Dabei sind neben der Unterbesetzung die Folgen aus z. B. Digitalisierung, fachlichen Verlagerungen, Bearbeitungsrückstau und sich massiv verändernden rechtlichen Rahmenbedingungen zu verzeichnen [...], die teilweise im jeweiligen Bereich zu einem deutlich höheren Arbeitsaufwand führen.*

Mit Blick auf die Unteren Denkmalschutzbehörden (UD) ist festzustellen, dass diese bis auf zwei Ausnahmen (Hzgt. Lauenburg, Rendsburg-Eckernförde) nicht mit Fachpersonal ausgestattet sind und zudem nicht über für die archäologische Denkmalpflege benötigtes, entsprechendes Fachwissen verfügen (Prähistorische Archäologie, Archäologie des Mittelalters und Neuzeit sowie der Moderne, Denkmalpflegemanagement, Denkmalrecht usw.). Zudem sind die Stellenanteile der UD insgesamt sehr heterogen ausgestaltet und entsprechen nicht dem tatsächlichen Anspruch und Bedarf. Dieser ergibt sich insbesondere aus der Masse an zu betreuenden archäologischen Kulturdenkmälern (aKD). Hinzu kommt die Betreuung der derzeit vom ALSH als Anomalien im Geländemodell erkannten Objekte, die noch in die Denkmalliste einzutragen sind, und die nicht bearbeiteten Meldungen der Vertrauensleute usw.

Vergleichbares gilt auch für das ALSH. Auch hier reichen mit Blick auf die fachlichen, organisatorischen, rechtlichen usw. Rahmenbedingungen Personal und technische Ausrüstung nicht aus, wobei insb. personalrechtliche (z. B. Teilzeit- und Befristungsgesetz), organisatorische (Arbeitsschutz und -sicherheit) und digitale Innovationen (von den Datenbanken über GIS-Systeme bis zu den digitalen Schnittstellen zur Bürgerforschung [...]) sowie bestehende fachliche Anforderung z. B. im Bereich der Inventarisierung der aKD oder der Landesaufnahme anzuführen sind. Grundsätzlich gilt hier, dass diese einzelnen Aufgaben jeweils für sich betrachtet sicherlich nicht in allen Fällen einen dauerhaften Mehrbedarf an Personal begründen. In der Summe sind sie aber im Alltagsgeschäft nicht mehr zu bewältigen. Dazu zählen insb. unsere Defizite im Bereich Datenschutz, die Herausforderungen im Rahmen der Digitalisierung usw.

Die Digitalisierung wird auch in Zukunft eine zentrale organisatorische Herausforderung sein. Das ALSH hat sich umfassend an der Landesstrategie beteiligt. Entsprechend besteht ein dringender Digitalisierungsbedarf auf allen fachlichen Ebenen der Denkmalpflegeverwaltung [...]. Ein entsprechendes IT-Modernisierungskonzept liegt mit Stand vom 23.11.2020 vor [...].

[...] Da das ALSH immer mit raumbezogenen Daten arbeitet und diese Daten Dritten für Forschung, Verwaltung und Planung zur Verfügung gestellt werden müssen, ergibt sich zudem die Notwendigkeit eines GIS-Koordinators, der u.a. mit den Kreisen, der Landesplanung usw. die

fachliche Datenaufbereitung und den Datenaustausch betreut. [...] Insbesondere das Projekt REGIOBRANDING hat gezeigt, dass dieses Wissen für Landes- und Bauleitplanung sowie Regionalentwicklung im Land dringend benötigt wird. Ähnliches ergibt sich auch für den Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür sowie für die Publikationstätigkeit des ALSH wurde entsprechend eine Stabstelle PÖ eingerichtet, um der in § 1 Abs. 2 DSchG SH 2015 und seiner Präambel geforderten und seit Jahrzehnten etablierten Öffentlichkeitsarbeit des ALSH gerecht zu werden. Die in den letzten zwei Jahrzehnten unternommenen Versuche, eine hierfür angemessene Ausstattung zu erreichen, haben nicht zu dem erhofften Erfolg geführt. [...]

Ein weiteres übergeordnetes Thema ist das Welterbebüro. Grundsätzlich ist seit dem Welterbeintrag 2018 ein deutlich erhöhter Bearbeitungsaufwand zu verzeichnen. Dieser resultiert aus dem steigenden Abstimmungsbedarf mit den zahlreichen regionalen und überregionalen Partnern (Welterbe Projektmanagement, Deutsche UNESCO-Kommission, ICOMOS). Hinzu kommt ein deutlich erhöhter Aufwand bei der Durchführung von eigenen Projekten (Titelgruppe 64), bei der fachlichen Begleitung von vom ALSH geförderten Projekten sowie der Begleitung von von Dritten geförderten Projekten. [...] Konkret werden eine wissenschaftliche sowie eine halbe Verwaltungsstelle zur Unterstützung des Welterbebüros benötigt. [...]

Um das entwickelte Konzept der Planungsorientierten Denkmalpflege ausreichend wahrnehmen zu können, bedarf es des angeführten Kulturlandschaftskatasters, der Ausweisung von archäologischen Schwerpunktgebieten, die kontinuierliche Betreuung der ausgewiesenen Interessensgebiete und einer funktionierenden Landesaufnahme. [...] Als besonders schwerwiegend erweist sich die selektive Qualität dieser vier Werkzeuge für die Zuarbeit zur Landes- und Landschaftsrahmenplanung. Dies gilt insbesondere für die fehlende Erfassung der historischen Kulturlandschaften im Sinne der Denkmalsbereiche gem. § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH 2015 und die nur projektbezogene Ausweisung archäologischer Schwerpunktgebiete im Bereich der maritimen Raumordnung sowie die fehlende Überarbeitung der archäologischen Interessensgebiete. [...]

Eine andere Baustelle ist die seit 1923 geführte Landesaufnahme. Ihre wissenschaftliche Bearbeitung von jährlich mehreren Hundert Fundmeldungen (inkl. Abbau von Rückstau, Pflege der Archäologieflächen im AGIS-SH, Anfragen von außen, Betreuung von recherchierenden Gästen etc.) erfolgt derzeit über eine temporär beschäftigte halbe Wissenschaftlerstelle. Kann diese nicht finanziert werden, kommt es immer zum genannten Rückstau, der neben Mehraufwand durch immer wieder Einarbeiten zu nicht absehbaren Folgen für Objekt, Fach und Verwaltung führt. [...] Es stehen derzeit keine dauerhaften Personalressourcen für diese eigentlichen Kernaufgaben zur Verfügung. Die angeführte hohe Menge an Fundmeldungen ist als Nachlast Produkt stetig zunehmender denkmalrechtlicher Genehmigungen nach § 12 Abs. 2 Ziffer 5 DSchG SH 2015 (Sammler, Detektorgänger) [...]. [...] Auch dieser Aspekt belegt, dass der dauerhafte Bedarf an mindestens einer zusätzlichen Wissenschaftlerstelle notwendig ist, zumal dieser Kernbereich Landesaufnahme eigentlich nicht durch temporär beschäftigte Mitarbeiter erfolgen kann und derzeit nur unter personalrechtlich schwierigen Rahmenbedingungen (Teilzeit- und Befristungsgesetz) erfolgt. Zur Unterstützung dieser Arbeit [...] bedarf es ebenfalls einer Verwaltungskraft, wie sie entsprechend im Haushalt angemeldet und begründet wurde. Ein weiterer Aspekt ist der maritime Denkmalschutz. Insbesondere der Fund der ENIGMA verdeutlicht, dass auch in diesem Bereich der Landesaufnahme Arbeitskapazitäten fehlen, um Taucher zu betreu-

en, Fundmeldungen zu bearbeiten, Denkmale und Interessensgebiete auszuweisen usw. Der Stellenumfang ist mit einer weiteren halben Stelle anzusetzen. [...]

Für eine effektive Umsetzung denkmalrechtlicher Ziele erweist sich weiterhin die flächendeckende Kartierung von historischen Kulturlandschaften in Schleswig-Holstein sowie darauf aufbauend deren nachfolgende Bewertung für eine Berücksichtigung als schützenswerte historische Kulturlandschaften oder kulturlandschaftliche Einheiten gem. § 2 (3) 3. DSchG SH 2015 als dringend notwendig. Sie werden für die Steuerungsinstrumente der Landesraumordnung, der Landesentwicklungs- und Regionalplanung sowie im Umweltbereich für Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan sowie für die darauf aufbauenden Ebenen des Bundes und der europäischen Planung benötigt. Grundlage muss eine landesweite Kartierung, Beschreibung und Bewertung der archäologisch-historischen Kulturlandschaften und ihrer Elemente sein. Diese Schwerpunktgebiete sollten zudem im Rahmen einer Fachplanung öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies trägt zur Verbesserung der Planungssicherheit von Maßnahmen bei. Dazu wäre eine Zusammenarbeit mit dem LDSH wünschenswert. [...]

[...] Des Weiteren besteht ein stetiger Bedarf an Unterstützung der beiden Gebietsdezernate bzgl. der Erstellung von dringend benötigten GIS-Plänen (z. B. für Projektplanungen, Fundmeldungen, Berichte, Gutachten, Verträge mit Investoren) sowie diverser Recherchearbeiten (Literatur, Altakten). Hier könnte der genannte GIS-Koordinator zuarbeiten. Weitere Desiderate wären ein Bodenkundler, Geophysiker, ein Restaurator oder ein Bauforscher, die im Rahmen der Feldprojekte neben der Qualitätssicherung fallbezogen mit ihrem Spezialwissen unterstützen könnten. Insbesondere eine Bauforschungsstelle könnte auch mit dem LDSH geteilt werden, da dieser Fachbereich im Schnittbereich der beiden Fächer liegt. Um die gesetzlichen Aufgaben zukünftig erfüllen zu können, ist auch eine deutliche räumliche Erweiterung der Kapazitäten für Büroarbeiten und Fundbearbeitung und -lagerung sowie Archivierung von Dokumenten zwingend erforderlich. Hierzu gibt es aktuell die Planung einer neuen Außenstelle [...]. Die Umsetzung dieser Planung ist eine Grundvoraussetzung für ein effektives, fachlich ausreichend qualitativvolles und rechtlich abgesichertes Arbeiten.“ (ALSH) Weitere Aspekte können der Stellungnahme im Anhang entnommen werden.

Der Bereich Archäologie und Denkmalpflege (ODB) der HS Lübeck sieht sich in beiden Abteilungen zurzeit ausreichend ausgestattet, benennt allerdings jeweils Verbesserungspotentiale: „Die Abt. Archäologie HL ist momentan für die aktuellen Aufgaben ausreichend ausgestattet. Wir sehen aber durchaus Verbesserungspotential z.B. in Hinblick auf die Inventarisierung, die archäologische Landesaufnahme und den durch die Digitalisierung steigenden Druck auf Umsetzungsmaßnahmen. Die Abt. Denkmalpflege HL bewältigt die aktuellen Aufgaben momentan in ausreichendem Maße. Wir sehen aber durchaus Verbesserungspotential in allen im Gesetz gefassten Fachaufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege.“ (HLA/D)

Für das LKA Nordkirche „ist eine hinreichende technische Ausstattung und Personaldecke insbesondere bei der oberen Denkmalschutzbehörde (LDSH) wichtig. Der direkte Ansprechpartner für kirchliche Denkmale im LDSH im Rahmen der Benehmensherstellung nach § 23 DSchG und die bislang sehr gute Zusammenarbeit mit der Amtsrestauratorin/Restauratorenwerkstatt im LDSH erfüllen den Staatskirchenvertrag praxisnah mit Leben. Das LKA würde es sehr bedauern, wenn die Zuständigkeit für kirchliche Denkmale im LDSH auf mehrere Perso-

nen verteilt werden würde. Weitere Schritte in Richtung Digitalisierung wären wünschenswert, allerdings auch im eigenen kirchlichen Bereich. (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann stellt eine uneinheitliche personelle Ausstattung der UDBn und eine tendenzielle Verschlechterung bei den ODBn fest: „Nach wie vor ist die Verwaltungsstruktur der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden auf dem Stand vor der Novellierung des DSchG 2014/2015 geblieben.

*Die fachliche und personelle Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden bei den Landrätinnen/Landräten und Oberbürgermeisterinnen/Oberbürgermeistern ist ausgesprochen uneinheitlich. Sie ist insbesondere unzureichend, wenn keine durch Ausbildung (Studium) erworbene bautechnische, architektonische und/oder städtebauliche Kompetenz vorhanden ist. Es sollte Pflicht bei der Obersten Denkmalschutzbehörde im Zusammenwirken mit der Obersten Kommunalaufsicht (Innenministerium) sein, dieses zu fordern, regelmäßig zu kontrollieren und ggfs. anzumahnen. In diesem Zusammenhang stellen die anwesenden Mitglieder des Denkmalrates fest, dass die Landrät*innen und Oberbürgermeister*innen als Untere Landesbehörden nach wie vor kein besonderes Interesse an einer fachlichen und personellen Weiterentwicklung des Denkmalbereiches haben. Vielmehr ist festzustellen, dass das Engagement der Kreise in den letzten beiden Jahrzehnten eher geringer geworden ist. Dieses trifft teilweise auch auf die fachlichen Qualifikationen der betrauten Sachbearbeiter/innen zu (s.o.). Uneinheitliche Einstellungs-voraussetzungen sowie Anbindungen an unterschiedliche übergeordnete Verwaltungseinheiten (Bauämter, Umweltämter, Kulturämter) ergeben auch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit in den Verwaltungseinheiten.*

Nach Vergleich der Zahlen der Personalausstattung der beiden oberen Denkmalschutzbehörden ist festzustellen, dass sich diese in den letzten vier Jahrzehnten eher verringert hat. In Fällen des Zusammenwirkens von Baudenkmalen, archäologischen Denkmalen (die im Grunde oft Baudenkmale aus vor- und frühgeschichtlicher Zeit sind), Grün-, Gartendenkmalen und kultur-landschaftlich bestimmenden Naturschutzbestandteilen sind jeweils unterschiedliche obere Landesbehörden zu beteiligen. Diese müssen im Zusammenhang einer Ausweisung eine einheitliche fachliche Auffassung vertreten. Diese Einheitlichkeit ist auch erforderlich im Zusammenhang denkmalschutzrechtlicher Verfahren. Gleiches gilt nach Auffassung des Denkmalrates im Zusammenhang der Beteiligung der Denkmalschutzbehörden bei kommunalen Bauleitplanungen. Eine Koordinationseinheit der beiden Ämter, ggfs. mit der Naturschutzverwaltung des Landes gibt es bislang nicht. Der Denkmalrat kann sich aus diesem Grunde vorstellen, dass die beiden denkmalfachlich eigenständigen Einheiten (LfD und ALSH) in diesen Zusammenhängen Koordinationsreferate einrichten sollten.“ (DR5/O)

Die Nordkirche im Denkmalrat erinnert an eine Mahnung zur besseren Ausstattung der Denkmalschutzbehörden aus 2019 und weist auf eine Reduktion der Denkmal-Fördermittel um ca. ein Drittel seit 1998 hin: „Die insbesondere personelle, aber auch materielle Ausstattung sowohl in den unteren Denkmalschutzbehörden wie aber auch in der oberen Denkmalschutzbehörde wurde seitens des Denkmalrates immer wieder moniert, letztmalig auf der Sitzung des Denkmalrates am 11.3.2019: TOP 4 "Haushaltsansatz im Bereich Kulturdenkmale":

"In Anbetracht des hohen Mittelbedarfs zur Erhaltung der Denkmale fordert der Denkmalrat vom Landtag und der Landesregierung für das kommende Haushaltsjahr eine Anhebung des Zuwendungstitels des Landesamtes für Denkmalpflege Schleswig-Holstein (LDSH) um 500.000 €, auf insgesamt 1 Mio. € jährlich. Für die Archäologische Denkmalpflege wird personelle Verstärkung benötigt. Die entsprechenden Haushaltsansätze sind zu erhöhen."

Der Denkmalrat hat mit großer Sorge zur Kenntnis nehmen müssen, dass die Fördermittel des Landes für den Erhalt von Bau- und Kunstdenkmälern, Kulturdenkmälern und archäologischen Denkmälern in den vergangenen 20 Jahren um ein Drittel zurückgegangen sind. Im Bereich des Landesamtes für Denkmalpflege erfolgte eine Reduzierung seit 1998 von 1,5 Mio. DM (umgerechnet ca. 750.000 €) auf 500.000 € im Jahr 2019.“ (NK/DR)

Die Handwerkskammer SH vermerkt: *„Stellen- und Personalzahlen müssen meines Erachtens dringend erhöht werden, damit zügige Abwicklungen gewährleistet und Anfragen zügige beantwortet werden können.“ (HWKSH)*

Interviews / Fokusgruppengespräch

Das LDSH gibt im Interview seinen Personalbestand mit 22 Stellen (6 Plan-, 16 Tarifstellen) an. Im Februar kommt hier für den Bereich Inventarisierung eine halbe Stelle und in Kürze 3 Stellen für die weitere Inventarisierung der ehem. ‚einfachen‘ Denkmale hinzu. Hierzu wird ausgeführt, dass zurzeit mit dieser Besetzung eine nicht-Anlass-bezogene Inventarisierung nicht stattfindet. In der praktischen Denkmalpflege existieren drei Stellen, wovon eine wegen Kinderzeit zurzeit nicht besetzt ist. Als fehlende Qualifikationen werden rechtliche Expertise, Öffentlichkeitsarbeit, IT, Archivierung, Verwaltungsaufgaben (in Verb. m. § 17 Abs. 2 und Steuerbescheinigungen) genannt. Dringend müssten die Bereiche Inventarisierung, praktische Denkmalpflege, rechtliche Expertise, Öffentlichkeitsarbeit und IT sowie Restauration ergänzt werden. Zur technischen Ausstattung wird angemerkt, dass sich diese insbesondere in Bezug auf die vorhandenen Leitungen und ihre Kapazitäten, Server, Bildschirme, Headsets, Kameras, etc. „an der Grenze des Brauchbaren“ bewegen. Die Arbeit finde immer noch weitestgehend auf Papier statt, die Einführung der „elektronischen Akte“ lasse weiter auf sich warten. Eigene Archivierung und Bibliothek sei sowohl ein Platz-, als auch ein Personalproblem. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Problematik des unsicher untergebrachten und unterfinanzierten Archivs für Architektur und Ingenieurbaukunst (AAI) als wichtige Grundlageneinrichtung für das LDSH zu Erfassung und Inventarisierung hingewiesen.

Im Interview berichtet das ALSH von erarbeiteten Konzepten für die Ergänzung inhaltlich fehlender Kapazitäten, bspw. im Bereich der IT (Digitalisierung/digitale Infrastruktur). Weiterhin wird neben Bedarf in allen bestehenden Abteilungen eine neue „Abteilung zentrale archäol. Forschungsdienste“ gewünscht. Prioritär sind zwei Stellen für wissenschaftliche Mitarbeitende in Landesaufnahme und Team Kleinprojekte. Mittelfristig wird Bedarf für weitere 9,5 Stellen gesehen. Inhaltlich betroffen seien folgende Bereiche: Denkmalpflegeverwaltung, Forschung, Verwaltung praktische Archäologie und Genehmigungsverfahren, Außendienstpersonal, Digitalisierung und Betreuung Ehrenamt. Zurzeit verfüge das ALSH über 47 Stellen (4 Planstellen und 43 Stellen). Davon seien 15 Stellen befristet beschäftigtes Drittmittelpersonal (insbesondere Grabungspersonal Verursachergrabungen). Von den 47 Stellen seien zurzeit 30,75 Stel-

len besetzt. Als Gründe werden ein nicht ausfinanzierter Personalhaushalt und jahreszeitlich bedingt nicht besetzte Drittmittelstellen genannt. Vorhandene Defizite würden „seit langem, jährlich in Form von insb. Stellenbedarfsmeldungen oder projektbezogen (z. B. Denkmallistenprojekt, IT-Modernisierungskonzept)“ gemeldet. Inhaltlich fehlten folgende Qualifikationen/Aufgabenbereiche: „Jurist, GIS-Spezialist/-koordinator bzw. Geoinformatiker, Bauforscher, Bodenkundler, Geophysiker, Restaurator, Unterwasserarchäologe“.

Als erhebliche Problematik wird im Rahmen der Interviews die aktuelle Lösung personeller Engpässe durch Beschäftigung befristet und projektbezogen angestellten Personals gesehen. Insbesondere hier seien Einstellungsaufwand und Fluktuation durch die Unattraktivität befristeter Stellen in einem unguten Verhältnis. Weiterhin seien die langwierigen Auswahlverfahren untauglich für oft kurzfristig umzusetzende Projekte (bspw. Verursacherprojekte in der archäologischen Denkmalpflege). Darüber hinaus sei es zunehmend problematisch, geeignetes und erfahrenes Personal zu bekommen.

In den Interviews wird die Zusammenarbeit der Landesdenkmalämter mit den UDBn in der Regel als positiv, aber auch „verbesserungsfähig“ (ALSH) beurteilt. (s. o. die Sicht der UDBn unter „Jährliche Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden“)

Das LDSH berichtet hier von einem institutionalisierten Austausch „Gesamtbesprechung“, der nach einer längeren Pause wieder aufgenommen wurde und nun fortgeführt werden solle. Weiterhin fänden regionale Bereisungen mit Gebietsdezernenten/innen statt.

Im Interview mit dem Bereich Archäologie und Denkmalpflege/ODB der Hansestadt Lübeck werden für diesen 23 voll besetzte Planstellen angegeben. Bedarf bestehe in den Arbeitsfeldern Inventarisierung und Restaurierung der Baudenkmalpflege. Bei der Personalausstattung habe sich die Situation insgesamt gebessert, das Personal sei gut qualifiziert. Im Bereich der IT sei die Archäologie seit 2009, die Baudenkmalpflege seit 2007, auch mit GIS-Schnittstellen zur Bauverwaltung, digitalisiert.

Im Rahmen des Fokusgruppengesprächs wurde über eine deutliche Verdichtung der Aufgaben und Vergrößerung von Zuständigkeitsbereichen insbesondere bei der praktischen Denkmalpflege des LDSH berichtet. Eine enorme Zunahme der Bearbeitungsanzahl von Steuerbescheiden sowie von zu betreuenden Denkmälern wird angemerkt. Dies wird vor allem auch auf die Wirkung der Gesetzesänderung 2015 zurückgeführt, da hierdurch ein neuer und insgesamt hoher der Betreuungsaufwand für Denkmaleigentümer durch die Inventarisierung ehemals ‚einfacher‘ Denkmale entstanden sei. Dies wird auch von Seiten der UDBn bestätigt. Hier wird für den Zuständigkeitsbereich einer UDB eine Steigerung der Denkmalanzahl (ehem. ‚besondere‘ zzgl. neu inventarisierte ehem. ‚einfache‘ KDe) von 2015 bis 2020 um das 2,7-fache berichtet. Der Betreuungsaufwand sei in den ersten Jahren zusätzlich besonders hoch, da Besitzende nun eingetragener Kulturdenkmale in besonders großer Zahl erstberaten werden müssten. Weiterhin sei durch die deutliche Steigerung der Denkmalanzahl in kurzer Zeit auch dauerhaft der Bearbeitungsbedarf im Rahmen der praktischen Denkmalpflege signifikant höher als vor der Gesetzesänderung. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass in der Folge der Novelle die entsprechenden Folgen in Form von Mehraufwänden nicht adäquat mit personellen Anpassungen begleitet wurden.

Weiterhin hätten in der Zwischenzeit die Ansprüche aus Bevölkerung und Politik an Informationen über und Erläuterungen von denkmalpflegerischem Handeln (Identifikation der Bürgerschaft mit Denkmälern – Diskurs über den Begriff „Heimat“) ebenfalls deutlich zugenommen, dem keine entsprechende Anpassung von Kapazitäten der nun im Gesetz geforderten Öffentlichkeitsarbeit gegenüberstünde. Als ein Fortschritt wird aus Kiel die kürzliche Gründung eines baukulturellen Vereins mit kommunaler Unterstützung berichtet, der eine gute Basis auch für die Vermittlung denkmalpflegerischer Interessen und Arbeit darstellt.

Von Seiten des ALSH wird darauf hingewiesen, dass die vorhandene Personalstruktur in einigen Bereichen nicht zur gesetzlich geforderten Aufgabenerfüllung ausgelegt sei. Für einen gewünschten umfassenden Kulturschutz seien die verfügbaren Ressourcen nicht ausreichend. Darüber hinaus seien die allgemeinen Anforderungen insgesamt gestiegen. Dies zeige sich nicht nur in Bezug auf den Arbeitsumfang, sondern bspw. auch bei Anforderungen im Zusammenhang mit zeitnahen Abhilfemaßnahmen. So dauere aufgrund aktueller Regelungen eine Stellenneubesetzung insgesamt nahezu ein Jahr.

Bewertung Frage 25

Vor allem in den Oberen und der Obersten, teilweise auch bei den Unteren Denkmalschutzbehörden fehlt Personal. Das zeigt sich besonders deutlich im Landesamt für Denkmalpflege am Rückstau bei der Inventarisierung und einer fehlenden systematischen Erfassung von Beständen der Baudenkmale, auf beiden Ebenen (auch bei der Bodendenkmalpflege) bei der Wahrnehmung des Öffentlichkeitsauftrags.

Wenn die ODBn für Vollzugsaufgaben zuständig bleiben sollen, benötigen sie das für deren Erledigung erforderliche Verwaltungspersonal.

In Bezug auf die digitale Zusammenarbeit erscheint ein vereinheitlichendes Handeln von Seiten der Oberen oder Obersten Denkmalschutzbehörden für Software und Verfahren der Unteren Denkmalschutzbehörden sinnvoll und angesichts der aktuell geringen Quote elektronischer Genehmigungsverfahren zurzeit noch mit relativ geringen Umstellungsproblemen möglich.

Den Rückmeldungen der UDBn auf die jährliche Befragung sind Wünsche nach mehr und regelmäßiger Kommunikation zwischen den Landesdenkmalämtern und dabei den UDBn untereinander zu entnehmen.

Diesem Wunsch sollte dringend nachgegangen werden. Auch für diese Formen der engeren Abstimmung und Zusammenarbeit sollten entsprechende Personalressourcen verfügbar gemacht werden. (Vgl. Bewertung Frage 11)

Formate, Teilnehmendenkreis, Turnus und Inhalte regelmäßiger Abstimmung und Zusammenarbeit sollten ämter-/behörden- und Ebenen-übergreifend gemeinsam (weiter-)entwickelt werden, um Effektivität und Motivation sicherstellen zu können.

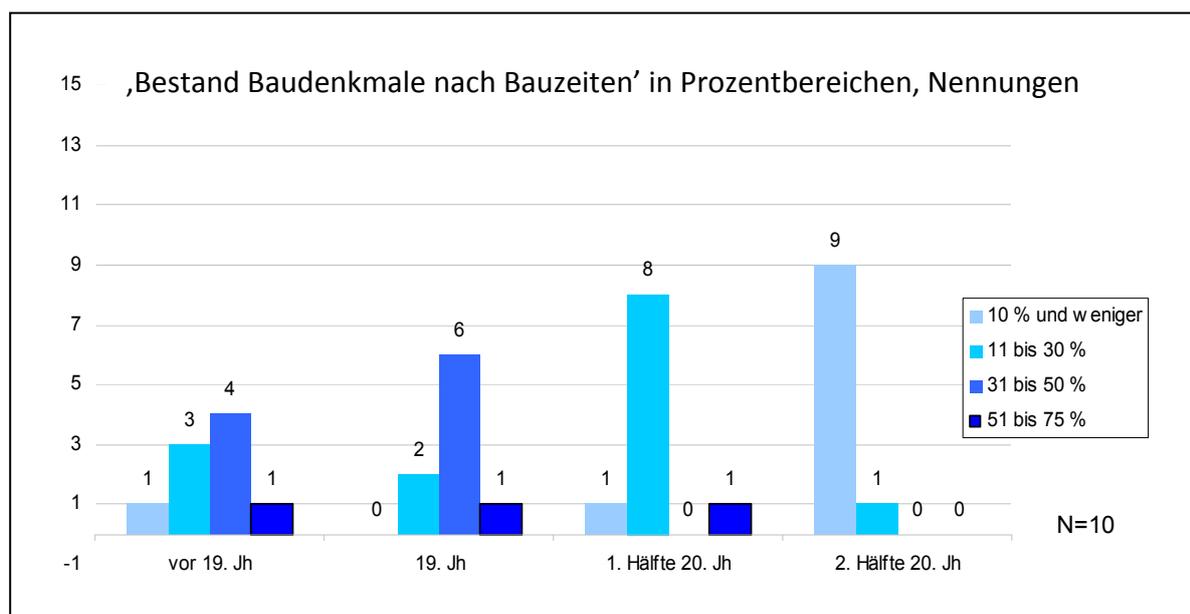
26. Erfassung des Nachkriegsbestands

Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen? Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

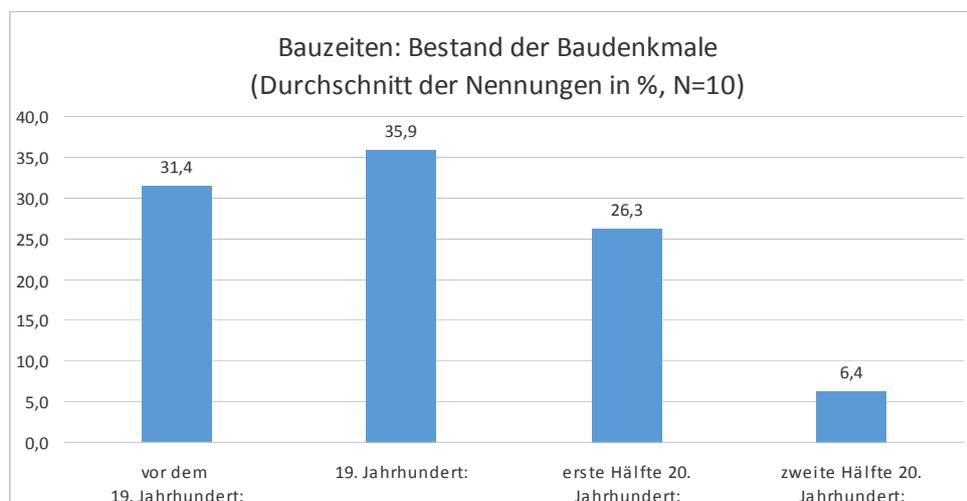
**Aus welcher Zeit stammen die Baudenkmale im Bereich Ihrer UDB?
(Anteil an den Baudenkmalen, bekannte Zahlen oder sorgfältige Schätzung)**

Abbildung 55: Nennungen zu den Prozentbereichen, Bestand Baudenkmale nach Bauzeiten'



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

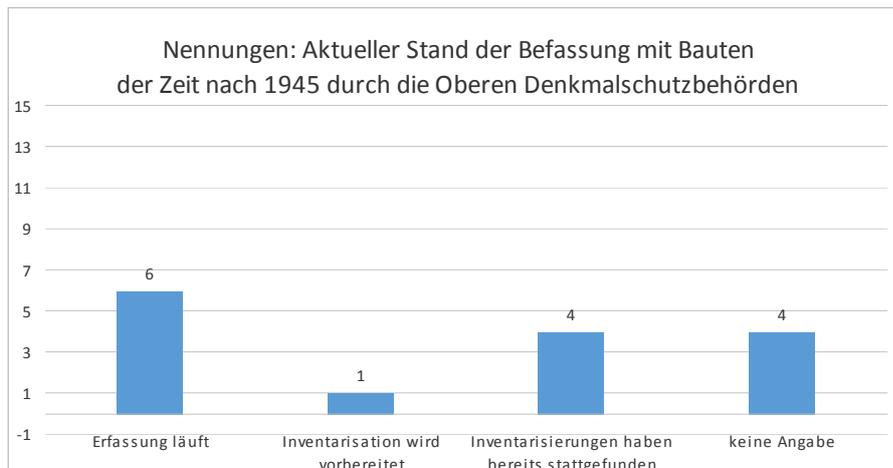
Abbildung 56: Bestand der Baudenkmale nach Bauzeiten, ermittelter Durchschnitt in Prozent



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Wie ist im Bereich Ihrer UDB der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die Obere Denkmalbehörde?

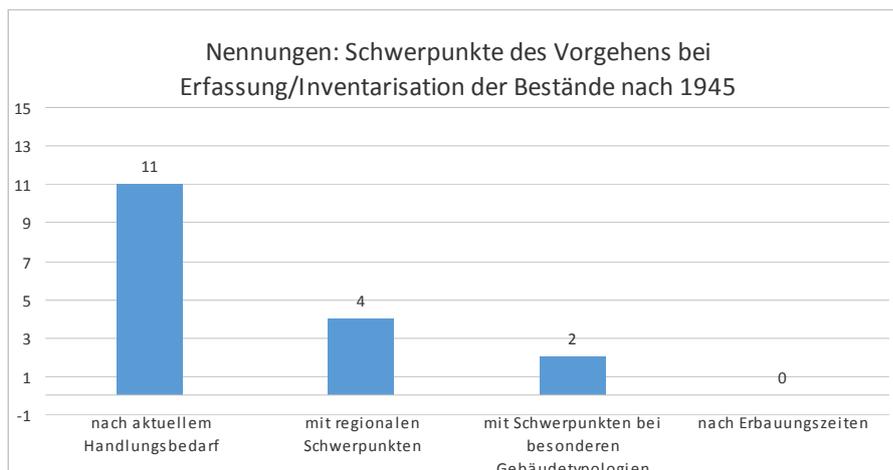
Abbildung 57: Stand der Befassung mit Bauten nach 1945 durch die ODB



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Wenn Erfassung u./o. Inventarisierung vorbereitet werden oder bereits laufen, wie ist das Vorgehen im Bereich Ihrer UDB organisiert?

Abbildung 58: Schwerpunkte bei Erfassung/Inventarisierung der Bestände nach 1945

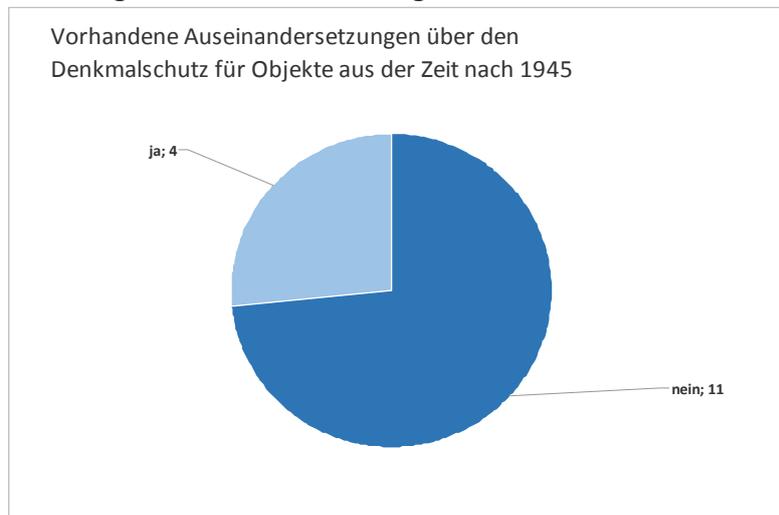


Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon (Mehrfachnennungen)

Als Schwerpunkte bei besonderen Gebäudetypologien wurden genannt:
 - Kirchen – zwei Nennungen

Hat es Auseinandersetzungen über den Denkmalschutz für Objekte aus der Zeit nach 1945 gegeben?

Abbildung 59: Auseinandersetzungen über den Denkmalschutz für Objekte nach 1945



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Anzahl der Fälle‘:

Keine Aussage: 13, zwei bezifferte Aussagen:

- Zwei Fälle
- Drei Fälle

Aussagen zu ‚Was waren die Gründe für Auseinandersetzungen‘:

- fehlende Fachkenntnis; andere Nutzungsinteressen f.d. Objekt
- für die Mehrheit der Bevölkerung nicht vermittelbar
- Mangelndes Verständnis zum Denkmalwert

Standardisierte Kurzbefragung kommunale Körperschaften

In Bezug auf die Erfassung des Nachkriegsbestands nehmen fünf von sechs Kommunen an, es könne bei ihnen vereinzelt Bauten aus der Nachkriegszeit geben, bei denen es sich um Kulturdenkmale handelt, eine Kommune sieht hier keine denkmalwerten Bauten. Schwerpunkte werden mit drei Nennungen bei Wohngebäuden und zwei Nennungen bei Siedlungen gesehen, je einmal werden Schulen und Verwaltungsgebäude genannt. Kirchen und Rathäuser bekommen keine Nennungen (Mehrfachnennungen möglich). Auf die Frage, ob es Auseinandersetzungen über den Denkmalschutz für Objekte aus der Zeit nach 1945 gegeben hat, äußert eine Mehrheit der Kommunen viermal Nein, zweimal wird dies bejaht. Als die Gründe für Auseinandersetzungen wird von den Kommunen genannt, dass bei einem Rathaus die „*Unterschutzstellung für Politik und Bürger*innen nicht nachvollziehbar*“ war, dass „*unterschiedliche Auffassungen von Schönheit*“ bestünden und „*Denkmalschutz wird als Grund mangelnder Bauunterhaltung vorgeschoben*“.

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Die unter Frage 25 ermittelte zu geringe personelle Ausstattung der Landesämter/ODBN wirkt sich insbesondere mit einer mangelnden Erfassung und Inventarisierung aller Zeitschichten aus. Bei den Nachkriegsbeständen bis 1990 bedeutet dies, dass hierfür bisher keine systematische Erfassungen, allenfalls anlassbezogene Bearbeitungen stattgefunden haben.

Das LDSH führt hierzu aus: „Die Erfassung des Nachkriegsbestandes ist bisher nicht systematisch erfolgt. Hier wäre es wünschenswert, die Zeitschicht von 1945 bis in die 1990er Jahre flächendeckend zu erfassen und entsprechend zu bewerten. Dies ist auch hinsichtlich von Grundlagenarbeit wichtig. Mangels personeller Kapazitäten wurde bisher einzelfallbezogen gearbeitet, wodurch eine obere Schicht der Kulturdenkmale insbes. der 1950er und 1960er Jahre in Schleswig-Holstein erfasst ist.

Schwerpunkte sollten z.B. im Kirchenbau, im öffentlichen Bauen, technisch/maritimem Bauen und im Wohnbau liegen. Hierzu müssten entsprechende extern beauftragte Leistungen eingekauft werden oder in Zusammenarbeit mit den Hochschulen punktuell bearbeitet werden (vgl. Beispiele wie die Tagung "Moderne am Meer" und die geplante Tagung zum "Schulbau der Moderne").

Bei begrenzter Kapazität wäre weiterhin einzelfallbezogen zu arbeiten, was mangels Systematik zu einer aufwändigeren Arbeitsweise führen und den Denkmalbestand nur lückenhaft abbilden würde (mit der Gefahr von Denkmalverlusten). Zudem würde sich die Denkmalvermittlung schwieriger gestalten (z.B. wg. fehlender Vergleichsbeispiele) und es bestünde die Gefahr mangelnder öffentlicher Akzeptanz.“ (LDSH)

Ähnlich die Einschätzung des ALSH: „Der aktuelle Stand der Inventarisierung muss als mangelhaft bewertet werden. Bis heute hat noch keine systematische und methodologisch abgesicherte Erfassung stattgefunden. Die Frage zielt nicht nur auf die Baudenkmalpflege ab, da auch Aspekte der archäologischen Denkmalpflege berührt werden. Themen sind die entstehenden neuen Fachbereiche Archäologie der Moderne, historische Archäologie oder zeitgeschichtliche Archäologie. Diese Fachbereiche beziehen sich explizit auf den Bestand aus der Zeit nach 1945.

Im Bereich der archäologischen Kulturdenkmale (aKD) gibt es schon aus Kapazitätsgründen keine Befassung seitens des ALSH. Theoretisch würden hierunter die Reste baulicher Anlagen aus der Zeit bis Ende des Kalten Krieges fallen, sofern sie sich im Boden, in Mooren oder in einem Gewässer befinden und aus ihnen mit archäologischer Methode Kenntnis von der Vergangenheit des Menschen gewonnen werden kann. Hier bedarf es noch der klaren Abstimmung mit dem LDSH, wer für welche Funde und Fundstellen bzw. beweglichen und unbeweglichen Denkmale zuständig ist. Eine diesbezgl. Abstimmung sowie die Bewertung der daraus resultierenden Folgelast muss gleichermaßen mit dem Museum für Archäologie erfolgen, zumal die hier zu fällenden Entscheidungen eine Folgelast in Form von Restaurierungskosten, Depots usw. auslösen.

Beispiele sind insb. die Wracks dieser Zeit, unterirdische Bunkeranlagen oder die Reste des Natoverteidigungssystems. Allerdings sind die Relikte des Zweiten und Ersten Weltkriegs wie bspw. der Friesenwall weder systematisch noch grundsätzlich inventarisiert. Daher ist der Datenbestand dieser Zeit insgesamt sehr heterogen. Die Erfassung zielte vornehmlich auf Anlagen aus der Zeit des Dritten Reiches ab, insbesondere Gedenkstätten, Lager und militärische Anlagen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass insb. die Fundstellen dieser Zeit schon aufgrund persönlicher Betroffenheiten und der zeitlichen Nähe eine deutlich stärkere Öffentlichkeit erzeugen. Beispiele waren zuletzt die Überprüfung auf ein Massengrab in Norderstedt oder der Fund der Enigma-Chiffriermaschine. Neben einer fachlich abgesicherten Bearbeitung kann das ALSH nur unter sehr schwer zu fällenden Abwägungen seiner Informationspflicht und dieser dann auch nur im geringem Maße nachkommen.“ (ALSH) Literaturhinweise in der Stellungnahme im Anhang.

Die Abt. Denkmalpflege der ODB HS Lübeck sieht ebenfalls eine unzureichende Personalausstattung im Bereich der Inventarisierung: *„Jede Form der Priorisierung ist möglich, und sinnvoll allerdings aufgrund fehlender Personalausstattung nicht realisierbar. Mit dem Bestand e i n e r Vollzeitstelle lässt sich bislang lediglich das aus Anlass rechtsgebundener Fristsetzung zu bearbeitende Quantum erreichen.“* (HLA/D)

Die Nordkirche als ODB sieht insbesondere eine aktuell dringende Aufgabe in der Erfassung des Nachkriegs-Kirchenbestands: *„Eine Erfassung des Nachkriegsbestands an Kirchen der Nordkirche auf dem Gebiet Schleswig-Holsteins wäre wünschenswert, weil diese auf Grund der Gebäudestrukturpläne der kirchlichen Körperschaften (Kirchenkreise) mittelfristig teilweise ab- und aufgegeben werden sollen. Zur Zeit läuft u.E. die Erfassung eher nach aktuellem Handlungsbedarf. Eine Kooperation mit dem LKA wäre möglich. Mit der Publikation "Viele kleine Kirchen" wurde hier bereits ein erster Weg beschritten.“* (NK/LKA)

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann erinnert an eine nicht mehr fortgeführte Regelung des DSchG 2012 zu jüngeren Denkmälern (s. Stellungnahme im Anhang) und fordert das Vorhandensein entsprechend fachlich kompetenter Mitarbeitender bei den ODBn: *„[...] Entscheidend für eine Unterschutzstellung eines Objektes aus der Nachkriegszeit ist wie bei älteren Kulturdenkmälern dessen Zeugniswert, die Qualität und Originalität der Architektur sowie die Stellung des Objektes im städtebaulichen oder landschaftlichen Zusammenhang. Die Feststellung dieser Kriterien setzt eine fachliche Kompetenz von Mitarbeiterinnen der oberen Denkmalschutzbehörden voraus.“* (DR5/O)

Die Nordkirche im Denkmalrat fordert für diesen eine Beschäftigung mit der Frage nach Priorisierungen: *„Dem Denkmalrat werden von den oberen Denkmalschutzbehörden immer wieder schützenswerte, aber gefährdete Objekte aus der Bauzeit nach 1945 vorgestellt. Hier handelt es sich aber stets um Einzelfallbefassungen. Im Denkmalrat hat man sich bisher noch nicht zu Kriterien der Priorisierung verständigt. Diese grundsätzliche Fragestellung sollte der Denkmalrat sich in seiner Funktion als beratendes Gremium zu Eigen machen.“* (NK/DR)

Von Seiten der Handwerkskammer SH wird hierzu eine Diskrepanz aufgrund mangelnder Befassung und Vermittlung zwischen denkmalpflegerischen Kriterien und zeitverhafteten Einschätzungen im Umgang mit Nachkriegsbauten angemerkt: *„Das Gesetz regelt hier die Anwendung. Wenn der Bau beispielsweise städtebaulich relevant war/ist. Leider kommt es hier aber durchaus zur Willkür, z.B. dass ein im Auge des Betrachters, "hässliches 70er Jahre Hochhaus" abgerissen wird, obwohl es städtebaulich durchaus relevant war in seiner Zeit. Daher auch hier mein dringender Appell zur konstitutiven Denkmaleintragung, beziehungsweise zur genaueren Prüfung einzelner Kriterien und deren verwaltungsaktlichen Erfassung und Darlegung.“* (HWKSH)

Der Verband der norddeutschen Wohnungsunternehmen im Denkmalrat möchte für einen adäquaten Umgang mit dem Nachkriegsbestand sensibilisieren: *„Die Mitgliedsunternehmen des VNW sind vielfach seit gut 100 Jahren in ihren Regionen aktiv – die ältesten seit über 140 Jahren. Seitdem betreiben sie Wohnungsbau und sorgen für die lfd. Erhaltung bzw. Modernisierung des Gebauten. Dazu kommt ein dezidiert soziales Engagement, das auf die Bildung und Erhaltung zugewandter Nachbarschaften zielt. Alles zusammengenommen dient einem Zweck: der Bereitstellung eines dauerhaft nachfragegerechten Wohnraumangebots. Nachfragegerecht meint:*

1.) Bezahlbarkeit für Viele.

2.) Bedarfsgerechtigkeit bezogen auf die wachsenden qualitativen Ansprüche.

Beides ist für die bestandshaltende Wohnungswirtschaft essenziell, um am Markt bestehen zu können. Einmal Gebautes muss Zeit seines Bestehens vermietbar sein. Was vermietbar ist, entscheiden letztlich die Wohnungsnachfrager. Und hier liegt auch ein wesentlicher Unterschied zum selbstnutzenden Eigentümer – unsere Mitgliedsunternehmen müssen jährlich durchschnittlich gut 10% ihres Bestandes neu vermieten.

Erfassung des Nachkriegsbestandes | Berührungspunkte mit dem Denkmalschutz: Die Zeitspanne, in der unsere Mitgliedsunternehmen Wohnungsbau betreiben, umfasst sämtliche Baualterklassen. Dementsprechend sind dort auch geschützte Objekte/Quartiere zu finden. Teilweise in nennenswertem Umfang. Entsprechend gibt es Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem Denkmalschutz. Mit Blick auf die Erfassung des Nachkriegsbestandes sei angemerkt, dass unsere Mitglieder sich stark auch in der Zeit des Wiederaufbaus engagiert haben. Wesentliche Teile des zur Bekämpfung der Wohnungsnot erforderlichen und staatlich eingeforderten Neubaus wurden durch die Wohnungswirtschaft realisiert und befinden sich weiterhin im Bestand.

Den Materialien und Möglichkeiten der Zeit geschuldet, handelt es sich hier um Wohnraum, der aktuellen und künftigen Nutzeranforderungen in vielfacher Hinsicht nicht entspricht. Hier besteht also Handlungsbedarf. Jedoch sind Modernisierungen zur Ertüchtigung im Sinne der heutigen Mietererwartungen vielfach schon aus technischer Sicht kaum möglich (u.a. Deckenhöhen, Belichtung, Schallschall-/Wärmeschutz, Erschließung etc.). Auch unabhängig von der Kostenfrage und der sich daraus ergebenden notwendigen Miete entspricht der Wohnraum selbst nach einer Modernisierung vielfach nicht den berechtigten Anforderungen der Nutzer. Im Ergebnis fehlt es dann an der Nutzungs- und damit Standortperspektive. In letzter Konsequenz kann es nur noch um nachfragegerechten Ersatzneubau oder den vollständigen Rückzug gehen.

Wenn nun absehbar die Erfassung des Nachkriegsbestandes verstärkt in den Fokus des Denkmalschutzes rückt, ist ein vermehrtes Auftreten von Zielkonflikten zumindest nicht auszuschließen. Klar ist, Denkmalrecht ist Ordnungsrecht. Gleichwohl steht dahinter ein gesamtgesellschaftlicher Auftrag. Nur steht in diesem Fall für die Erfüllung und die daraus erwachsenden Lasten primär der Denkmaleigentümer in der Verantwortung (in unserem Fall - ohne von irgendwelchen steuerlichen Entlastungen profitieren zu können). Wenn der Eindruck entsteht, dass die im Denkmalrecht genannten berechtigten Interessen des Denkmaleigentümers regelmäßig unterliegen, wird sich das „Bild“ verfestigen, der Denkmalschutz habe „freie Hand“. Das wäre fatal für die Akzeptanz des Denkmalschutzes wie die existenziell notwendige Weiterentwicklung nennenswerter Teile des Wohnungsbestandes und damit der betreffenden Wohnungsgenossenschaften/-unternehmen. Ein zentraler Vorschlag im Zuge der letzten DSchG-Novelle war daher für uns die Schaffung eines „Scharniers“ zwischen beiden „Seiten“. Das Ziel war die fachlich/neutrale Verständigung über strittige Fragen (grundsätzlich zur Frage der Unterschutzstellung wie zu Fragen der Denkmalpflege/Unterhaltung). Das Resultat ist Herr Dr. Poser (Ombudsmann in SH). In den bisher wenigen Fällen wurden darüber tragfähige Lösungen gefunden. Ob das bei einer in Zukunft ggf. wachsenden Zahl von Fällen noch leistbar ist, muss bezweifelt werden.“ (VNW)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Interview berichtet das LDSH zum Thema systematischer Inventarisierungen, dass als zeitliche Lücken vor allem das 20. Jahrhundert allgemein und hier insbesondere die Nachkriegszeit genannt werden müssten. Typologische Lücken bestünden bspw. bei Nachkriegskirchen. Grund hierfür seien vor allem Kapazitätsmängel. Zurzeit würden nur Anlass-bezogene Bewertungen durchgeführt, da sonst der Dienstbetrieb nicht aufrecht erhalten werden könne.

Im Interview mit der kirchlichen Denkmalpflege weist die Nordkirche auf eine fehlende Inventarisierung der inzwischen unter Nachnutzungsdruck geratenden Nachkriegskirchen hin. Hierzu habe es beim LDSH ein Projekt zur Erfassung gegeben, allerdings seien Ergebnisse noch nicht übermittelt worden. Wichtig sei in diesem Zusammenhang auch die Erfassung der Ausstattung. Für die nichtsakralen Gebäude der Nordkirche fehle ebenfalls eine Inventarisierung der Nachkriegsphase. Auch für verschiedene innerkirchliche Zuständigkeiten für die sakralen und nichtsakralen kircheneigenen Denkmale sei eine zeitnahe Klärung des Denkmalwertes dringend erforderlich. Dieser dringende Bedarf, insbesondere in Bezug auf die Nachkriegsbauten, wird vom Erzbistum Hamburg bestätigt. Beiden Kirchen ist in Bezug auf einen Personalwechsel bei der Zuständigkeit für Kirchengebäude im LDSH wichtig, wieder *eine* Ansprechperson zu bekommen, da dieser wichtige Denkmaltypus Spezialwissen erfordere und im Gesamtbestand betrachtet und bewertet werden solle.

Im Fokusgruppengespräch wird von Seiten der Landesämter und der UDBn über die Erfordernisse der (Nach-)Inventarisierung in der Folge der Gesetzesänderung auch eine systematische Denkmalerfassung für dringend erforderlich gehalten. Allerdings fehlten hierzu insbesondere personelle Kapazitäten. Eine dauerhaft funktionierende Erfassung und Inventarisierung sei im Rahmen des Gesetzesauftrags verpflichtend. Der Ombudsmann merkt an, dass die 1950er Jahre noch zu einem größeren Teil erfasst seien, aber die Bestände ab den 1960er Jahren insgesamt dringend einer systematischen Bearbeitung bedürfen.

Bewertung Frage 26

Es ist zwischen der Denkmalerfassung als allgemeiner gesetzlicher Aufgabe und der Nachinventarisierung der vormals einfachen Kulturdenkmale zu unterscheiden. (Vgl. Frage 4)

Nach § 3 Abs. 5 i. V. m. § 1 Abs. 2 DSchG gehört zu den Aufgaben der Oberen Denkmalschutzbehörden auch die Erfassung der Denkmale.

Soweit ersichtlich ist die letzte systematische Erfassung der schleswig-holsteinischen Kulturdenkmale in den 1960er (und in Teilbereichen eine weitere, unvollständige in den 1980er Jahren) erfolgt. Wegen des damals herrschenden Verständnisses davon, was im öffentlichen Interesse erhaltenswert war, bestehen erhebliche Erfassungslücken für bestimmte Perioden (Zeit des Kaiserreichs, Zwischenkriegszeit und – am stärksten – Nachkriegszeit bis 1989) sowie bestimmte Gattungen (etwa technische Denkmale).

Dieses Defizit sollte im Interesse der Erhaltung der Denkmalsubstanz und der Planungssicherheit für private Eigentümer und Kommunen zügig abgebaut werden. Hierfür müssen die personellen und technischen Voraussetzungen zeitnah und langfristig gewährleistet werden. Die entsprechenden Kapazitäten könnten im Zusammenhang mit der Nachinventarisierung konzipiert und geplant werden. Es sollten hierfür zeitliche, räumliche und typologische Priorisierungen diskutiert und als kommuniziertes Erfassungskonzept vorgenommen werden.

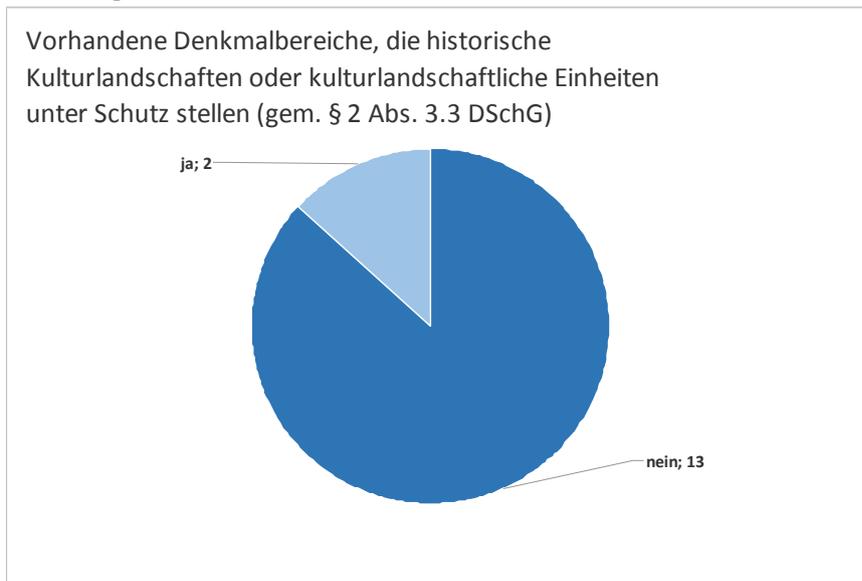
27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften

Wie steht es um den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten? Gibt es hierzu einen Bedarf für eigene Regelungen im DSchG über § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG hinaus?

Standardisierte Befragung Untere Denkmalschutzbehörden

Gibt es Denkmalbereiche, die historische Kulturlandschaften oder kulturlandschaftliche Einheiten unter Schutz stellen (gem. § 2 Abs. 3.3 DSchG)?

Abbildung 60: Historische Kulturlandschaften / kulturlandschaftliche Einheiten als Denkmalbereiche

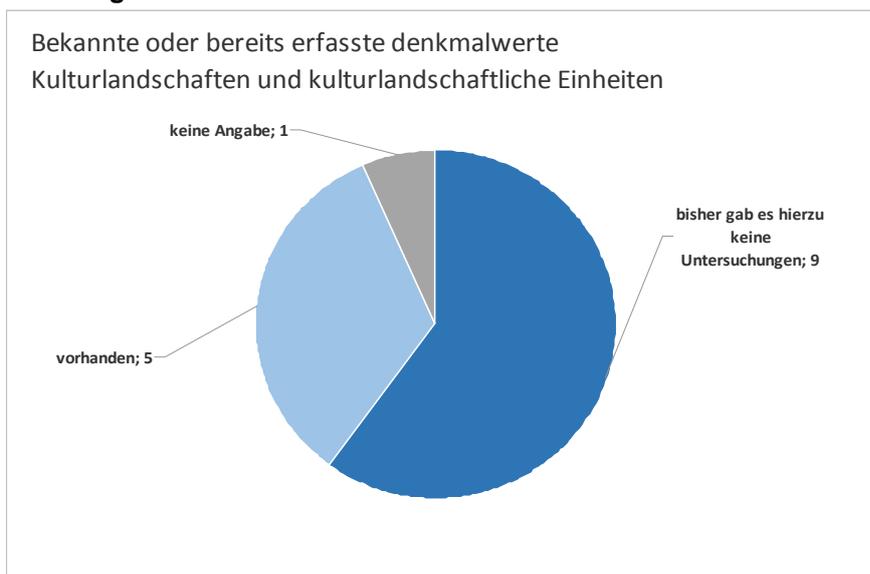


Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Anzahl der Fälle‘: zwei bezifferte Aussagen, jeweils 1 Fall.

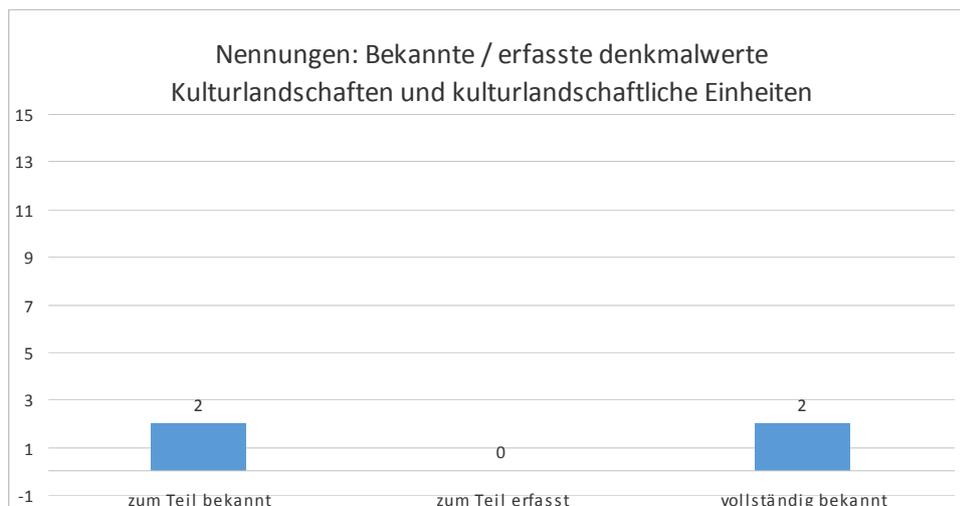
Sind denkmalwerte Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten (die noch nicht als Denkmalbereich geschützt sind) bekannt oder bereits erfasst?

Abbildung 61: Bekannte oder erfasste Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

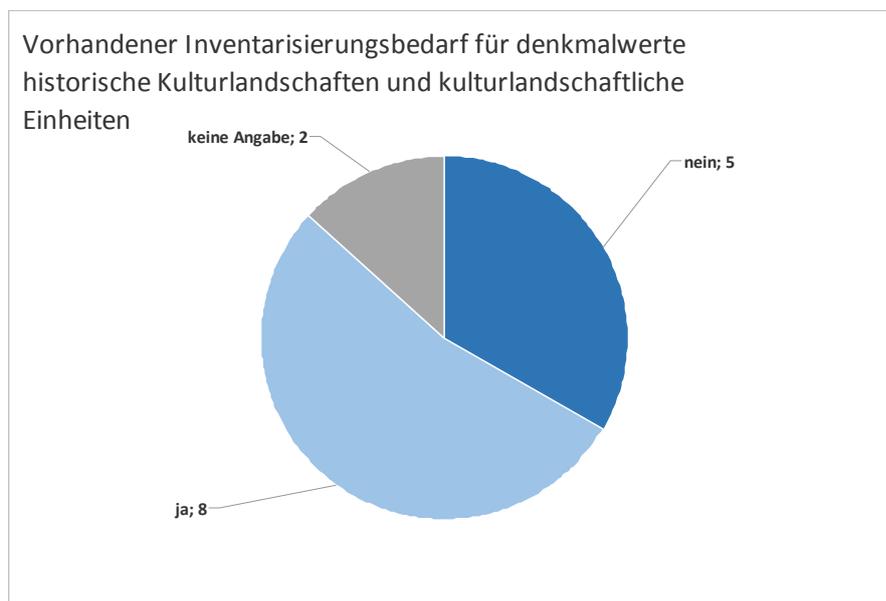
Abbildung 62: Nennungen zu ‚Bekannte / erfasste denkmalwerte Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten‘



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Sehen Sie in Ihrem Zuständigkeitsbereich Inventarisierungsbedarf für denkmalwerte historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten?

Abbildung 63: Inventarisierungsbedarf für denkmalwerte historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten



Quelle: Standardisierte Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörden 2020 – Darstellung synergon

Aussagen zu ‚Anzahl‘:

Sieben bezifferte Aussagen, Summe Fälle: bis zu 24.

- bis zu drei: sechs Nennungen
- bis zu sechs: eine Nennung

Standardisierte Kurzbefragung kommunale Körperschaften

Alle antwortenden Kommunen verneinen, dass in den vergangenen zwei Jahren das Thema „historische Kulturlandschaften“, „kulturlandschaftliche Einheiten“ und ihr Schutz von Belang gewesen ist. Es seien keine „historische Kulturlandschaften“ oder „kulturlandschaftliche Einheiten“ durch Denkmalbereiche oder anderweitig unter Schutz gestellt worden und es seien auch keine noch nicht geschützten denkmalwerten Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten bekannt. Allerdings sieht eine Kommune in bis zu drei Fällen, eine weitere sogar in bis zu sechs Fällen einen Bedarf für den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten auf ihrem Gebiet.

Stellungnahmen Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Das LDSH sieht keinen grundsätzlichen Bedarf für erweiterte Regelungen im DSchG. Es merkt verfahrenstechnische Herausforderungen für den Kulturlandschaftsschutz an: *„Grundsätzlich besteht kein erweiterter Bedarf, zumal der Schutz von (historischen) Kulturlandschaften auch in den Aufgabenbereich von Naturschutzbehörden fällt. Die Ausweisung einer historischen Kulturlandschaft als Denkmalbereich auf Basis der LVO über das Verfahren zur Ausweisung von Denkmalbereichen würde jedoch u.a. aufgrund ihrer flächenhaften Ausmaße eine Beteiligung mehrerer gleichzeitig betroffener Gemeinden zur Folge haben und zu einem sehr umfangreichen Prozess führen. Zumal die Kulturlandschaften zumeist einem ständigen Wandel unterliegen und rein statische und konservierende Schutzziele hier nicht zweckmäßig wären.“* (LDSH)

Das ALSH wünscht sich im Sinne der archäologischen Denkmalpflege eine Ergänzung in § 2 Abs 3 Ziffer 3 des DSchG und das vom Landtag geforderte Kulturlandschaftskataster: *„Die Regelung in § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG SH 2015, nach der Denkmalbereiche historische Kulturlandschaften, kulturlandschaftliche Einheiten oder Mehrheiten von Sachen oder Kulturdenkmälern sind, die durch ihr Erscheinungsbild oder durch ihre Beziehung zueinander die Kulturlandschaft prägender Bedeutung sind, würde aus archäologischer Sicht ausreichen, wenn in der Nebenbestimmung (b) nicht insb. Siedlungsstrukturen, Orts- oder Stadtgrundrisse, Stadt-, Ortsbilder und -silhouetten, Stadtteile und -viertel, Siedlungskerne oder Siedlungen hervorgehoben würden. Der genannte Abs. 3 Ziffer 3 wäre um einen Pkt. (c) zu ergänzen, unter dem Gruppen von aKDs bzw. Objekten wie etwa Grabhügelfelder- oder reihen oder insb. neolithische, bronze- und eisenzeitliche Sepulkrallandschaften, Befestigungsanlagen, Landwehren und Schanzen sowie Wallanlagen, frühmittelalterliche Burgen sowie die darauf aufbauenden Gutslandschaften, Köge mit ihren Deichen und Warften, Entwässerungssystem, Siedlungen, Wege und Straßensysteme exemplarisch aufgeführt werden.“*

Um eine gesicherte, den Landschaftstyp abbildende Zusammenstellung zu erhalten, wird das bereits mehrfach angeführte, per Landtagsbeschluss (s. a. II 4 und 9) geforderte Kulturlandschaftskataster benötigt. Dabei müssen gem. §§ 1, 8 und 12 DSchG SH 2015 nicht nur Denkmale sondern auch Schutzzonen nach Maßgabe des Gesetzes erfasst, erforscht und dokumentiert werden. Mit Blick auf die archäologisch-historischen Kulturlandschaften gibt es allerdings erhebliche Lücken bzgl. der historischen Kulturlandschaften, kulturlandschaftlichen Einheiten oder Mehrheiten von Sachen oder Kulturdenkmälern, die durch ihr Erscheinungsbild oder durch ihre Beziehung von die Kulturlandschaft prägender Bedeutung sind. Diese Bedeutung muss nicht nur für die Lai-

enforschung sondern auch für die Landesplanung rechtssicher aufbereitet werden. Diese Notwendigkeit zeigt sich dann immer bei TöB-Beteiligungen im Rahmen von Planungen und bei der Genehmigung von Maßnahmen gem. der §§ 4 und 12 DSchG SH 2015 und hier insbesondere bei Großprojekten wie etwa Infrastrukturausbau und Energiewende (z. B. Straßenbau, Leitungsbau, Bahntrassen), aber auch Raumordnungsplänen und anderen landesweiten Planungen, etwa Windkraft oder dem Abbau erdoberflächennaher Rohstoffe.

Hier gelingt es regelhaft nicht, die Objekte der Landesaufnahme, die Bezüge zwischen archäologischen Kulturdenkmalen und den Objekten der Landesaufnahme sowie viele Aspekte des Umgebungsschutzes oder der kulturlandschaftlichen Einbettung der genannten Denkmale und Objekte fachlich ausreichend mit einzubeziehen, ganz zu schweigen von regional prägenden Kulturlandschaftselementen, die ebenfalls bei keiner Planung berücksichtigt werden. Dies liegt grundsätzlich an den fehlenden Ressourcen, die das Land für die Bearbeitung solcher umfangreichen Planungen in den unterschiedlichen Fach-Ressorts vorhält. Zumal diese Prüfungen landesweit in jeweils eng getakteten Zeitrahmen zu prüfen sind. Aufgrund fehlender Inventarisierungen, Kartierungen oder Register die als transdisziplinäres und Zuständigkeitsgrenzen übergreifendes Vorhaben zu führen sind, und sie auch nicht Teil der Landesaufnahme oder der Denkmalliste sind, muss hier immer mit grundsätzlichen fachlichen Defiziten gerechnet werden. Um die aus diesen Defiziten heraus resultierenden Folgen zu kompensieren, hat das ALSH in den letzten zehn Jahren sehr unterschiedliche Ansätze entwickelt, wie z. B. bei der Prüfung der Eignungsgebiete Rohstoff und durch die Kartierung von Schwerpunktgebieten bei BalticRIM. Beide nähern sich einer qualifizierten Kartierung von Gebieten, in denen die oben genannten Aspekte berücksichtigt sind.“ (ALSH) Literaturhinweise in der Stellungnahme im Anhang.

Die gemeinsame Stellungnahme von fünf Denkmalratsmitgliedern und Ombudsmann weist auf den Zusammenhang zwischen Denkmalschutz, Ortsbildschutz, Kulturlandschaftsschutz und dem Wirtschaftsfaktor Tourismus hin: „Schleswig-Holstein ist ein Land, das in erheblichem Maße vom Tourismus profitiert. Hierbei spielen die Zusammenhänge zwischen der Natur, der Landschaft, den Landschaftsbestandteilen, sowie die Erscheinungsbilder der Gemeinden und Städte eine überaus entscheidende Rolle. Im ländlichen Raum sind von besonderer Bedeutung die historischen landwirtschaftlichen Hofanlagen mit ihrer regional sehr unterschiedlichen Bauweise und besonders im östlichen Teil des Landes die Gutsanlagen, die im Zusammenspiel von Herrenhäusern, zugehörigen Wirtschaftshofanlagen, Nebengebäuden und Werkwohnungen mit Parkanlagen, Alleen und gewachsenen Feldstrukturen für Schleswig-Holstein prägende Kulturlandschaftliche Einheiten bilden.

Städtebauliche historische Einheiten sind für die Bürgerinnen und Bürger Schleswig-Holsteins wie auch für die Touristen identitäts- und imageprägend. Dieses trifft u.a. auf Gesamtbestände der Bebauung von Gemeinden zu (z.B. Friedrichstadt, die Gemeinde Sieseby, Inselgemeinden wie Nebel/Amrum, Nieblum/Föhr, Keitum/Sylt, der Stadtkern Glückstadt und viele weitere). Für schutzwürdig hält der Denkmalrat auch städtebauliche Erscheinungsbilder, wie stadtbildprägende und landschaftsprägende Stadtsilhouetten (Stadtbild Plön, Stadtbild Schleswig von der Schlei aus, die Stadtansichten Flensburgs zu beiden Seiten der Förde), sowie durch Kirchtürme geprägte Silhouetten von Kirchspielgemeinden und Städten.

Entscheidend sind auch die Zusammenhänge zwischen Naturschutz, Denkmalschutz und landschaftsprägenden Kulturdenkmälern (Leuchttürme wie z.B. Westerheversand oder die Leuchttürme in den Dünenlandschaften der nordfriesischen Inseln.) Es gibt z.B. bei dem ältesten Leuchtturm des Landes in Kampen auf Sylt, ein Zusammenwirken des Baudenkmals mit archäologischen Landschaftsbestandteilen (mehrere Grabhügel) den Regelungen des Natur- und Landschaftsschutzes wie auch des Wasserschutzgebietes. Im Zusammenhang der Regelungen zu den im DSchG definierten Schutzziele in den Bereichen Schutzzonen, historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten stellt der Denkmalrat fest, dass Regelungen zur Zusammenarbeit der zu beteiligenden Verwaltungseinheiten des Landes nach wie vor noch nicht organisiert sind.“ (DR5/O)

Interviews / Fokusgruppengespräch

Im Interview mit dem ALSH wird zu dem im Bereich des flächigen Denkmalschutzes und der Kulturlandschaftspflege als fortschrittlich erachteten DSchG SH 2015 ein „Vollzugsproblem“ wegen fehlender fachlicher Grundlagen und personeller Ressourcen angesprochen. Bei Flächendenkmälern sei dazu ein hoher partizipativer Einsatz aufgrund dieser „lebendigen“ Denkmaltypologie mit großer Veränderungsdynamik erforderlich.

Im Fokusgruppengespräch wird die positive Wirkung des Projektes „Regio-Branding“ im Kreis Steinburg für die Image-Aufwertung von Denkmalschutz und Denkmalpflege hervorgehoben. Hierbei handele es sich um ein Musterprojekt zum Thema der Bedeutung von Kulturlandschaften, das in Zusammenarbeit mit dem ALSH, der UDB des Kreises Steinfurt und Universitäten sowie mit europäischen Fördermitteln durchgeführt wurde. Eine Kombination von Regionalentwicklung und denkmalpflegerischem Handeln wurde umgesetzt. Für eine Umsetzung in weiteren Regionen fehle allerdings die personelle Kapazität. Weiterhin wird hierzu angemerkt, dass man sich zu dieser Thematik mehr gesamtgesellschaftliche Wahrnehmung und Unterstützung wünsche.

Von Seiten des ALSH wird auf einen schleichenden Verlust an denkmalwerter historischer Kulturlandschaft und kulturlandschaftlicher Einheiten und damit nicht nur potentieller Denkmale sondern auch ihres jeweiligen Umgebungsschutzes ohne eine Inventarisierung mittels eines Kulturlandschaftskatasters hingewiesen. Hierfür sei eine überlokale, landesweite Steuerung durch die Landesämter erforderlich, da es sich häufig auch um überlokale Strukturen handele.

Rechtliche Analyse

Die Schutzzonenregelung in §§ 2 Abs. 2, 10 DSchG erfasst neben Weiterbeständen und ihren Schutzzonen sowie Grabungsschutzgebieten auch Denkmalbereiche. Die Definition des Denkmalbereichs ist so offen gehalten, dass mit Hilfe dieses Instruments praktisch alle flächenhaften und/oder aus einer Mehrzahl von Sachen bestehenden schützenswerten Sachgesamtheiten unter Schutz gestellt werden können. Damit können in Schleswig-Holstein auch großflächige Einheiten, wie die ausdrücklich genannten historischen Kulturlandschaften, über die Institutionen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege erfasst und geschützt werden. Die Ausweisung von historischen Kulturlandschaften kann maßgeschneidert und beschränkt auf die schützenswerten Aspekte und Elemente erfolgen, weil § 10 Abs. 1 DSchG es erlaubt, nicht nur das Ausmaß und damit die Erstreckung in der Fläche, sondern auch Schutzziel und Schutzzweck festzulegen. Damit kommt der als Denkmalbereich ausgewiesenen historischen Kultur-

landschaft ein in allen Planungsverfahren zu beachtender Status als geschütztes Kulturdenkmal zu. Dieser über die Beteiligung der Denkmalschutzbehörden vermittelte Schutz in solchen Verfahren wird durch die Publikations- und Mitteilungspflicht nach § 10 Abs. 4 abgesichert. Über präzise auf die Schutzziele und Schutzzwecke ausgerichtete Genehmigungsvorbehalte kann der Schutz ordnungsrechtlich weiter verstärkt werden. Eine Ergänzung des Gesetzes im Interesse des Schutzes historischer Kulturlandschaften ist nicht notwendig. Das Gesetz enthält die dafür erforderlichen Regelungen.

Bewertung Frage 27

Mit Beschluss des Landtags vom 21. Februar 1996 hat sich Schleswig-Holstein schon früh deutlich für den Schutz historischer Kulturlandschaft stark gemacht:

„Vor dem Hintergrund, dass der Erhalt historischer Kulturlandschaften und Kulturlandschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart ein gemeinsames Anliegen der Naturschutz- und Kulturpolitik des Landes Schleswig-Holstein ist, soll langfristig ein Kulturlandschaftskataster entstehen.“

Der Schutz historischer Kulturlandschaften ist eine anspruchsvolle, wichtige Aufgabe, insbesondere angesichts des Stellenwertes, den der Tourismus in Schleswig-Holstein hat. Die gesetzlichen Voraussetzungen für diesen Schutz sind gegeben. Ein Kulturlandschaftskataster sollte erarbeitet werden.

Allerdings kann diese Aufgabe nur erfolgreich wahrgenommen werden, wenn die erforderlichen Ressourcen dafür bereitstehen. (vgl. 5.2: Kulturlandschaftsschutz, Archäologie, Denkmalpflege, Baukultur und Tourismus)

5.2 Weitere Ergebnisse

Über die unter 5.1 dargestellten Ergebnisse zu den beauftragten Einzelfragestellungen hinaus wurden im Rahmen des Auftrags zu einer Bestandsaufnahme der aktuellen Situation sowie „Verbesserungsmöglichkeiten bzgl. des Denkmalschutzes in Schleswig-Holstein insgesamt zu eruieren“⁶⁴, begleitende Recherchen angestellt und Hintergrundgespräche geführt. Hierbei wurden u. a. statistische Daten ermittelt und Institutionen und Vereine sowie ‚Stakeholder‘ in den Bereichen des ehrenamtlichen Engagements im Umfeld von Denkmalschutz und Baukultur allgemein, der Kulturlandschaftspflege, des Tourismus, der Archivierung etc. einbezogen.

Öffentliche Mittel für Kultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein

Allgemein wurde im Rahmen der Evaluation in den Befragungen, Interviews und Gesprächen beklagt, dass die personelle Ausstattung und die finanziellen Mittel – trotz einer Erhöhung von Projektmitteln für die Erhaltung der Bau- und Kunstdenkmale in 2020 – weit hinter den Erfordernissen zurückbleiben (ausgenommen Hansestadt Lübeck).

Dafür, dass die personelle Ausstattung der Oberen Denkmalbehörden Defizite aufweist, hat sich in der Untersuchung eine Vielzahl von Belegen ergeben. Um die mehrfach geäußerte Kritik an der finanziellen Ausstattung zu überprüfen, wurde der Frage nachgegangen, wie im Land Schleswig-Holstein die öffentliche Mittelausstattung für Kultur allgemein und darunter für Denkmalschutz und Denkmalpflege, in ihrer zeitlichen Entwicklung und im bundesweiten Länderverhältnis zu beurteilen ist. Die Ergebnisse dieser Recherchen werden nachfolgend dargestellt. Grundlagen und Bezüge können anhand einer thematischen Linksammlung (s. Anhang 7.3) nachvollzogen werden.

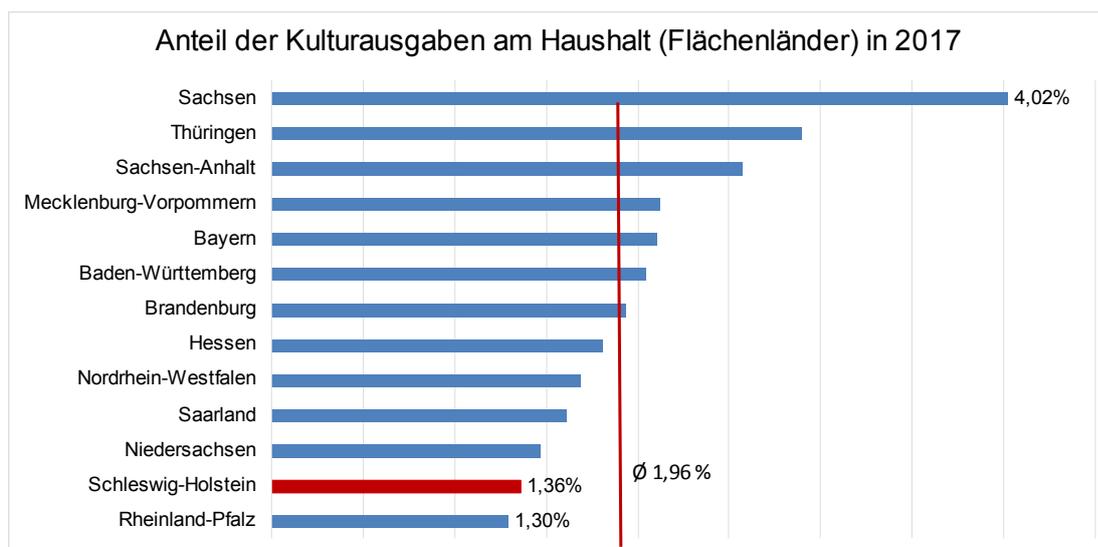
Im Dezember 2020 veröffentlichten die statistischen Ämter des Bundes und der Länder den im zweijährlichen Turnus erscheinenden Kulturfinanzbericht 2020 und die zugehörigen Kulturstatistiken („Kulturindikatoren auf einen Blick - Ein Ländervergleich“, 2020) mit ergänzendem Tabellenband (s. 7.3 Thematische Linksammlung). Hierin sind die von öffentlichen Haushalten (inkl. Gemeinden) aus allgemeinen Haushaltsmitteln in den Bundesländern für Kultur und ihre Sparten (u. a. für den Aufgabenbereich Denkmalschutz und -pflege) aufgewendeten Mittel im bundesweiten Ländervergleich bis einschließlich 2017 dargestellt. Zusammen mit dem vom Statistischen Bundesamt 2018 herausgegebenen „Spartenbericht Baukultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege“ lässt sich hiermit ein Vergleich der entsprechenden Aufwendungen erstellen. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden dabei in den folgenden Darstellungen nur die Flächenbundesländer mit den jeweils aktuellsten Daten aus 2017 und einer Entwicklung 2005 bis 2017 einbezogen.

Zunächst wird der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Kultur nach (Flächen-)Ländern (einschließlich Gemeinden) am Gesamthaushalt betrachtet. Hierbei zeigt sich, dass Schleswig-Holstein mit einem Anteil von 1,36% der Haushaltsmittel für Kultur und 69% des Länderdurchschnitts auf dem vorletzten Platz im Flächenländervergleich rangiert.⁶⁵

⁶⁴ Evaluation des Denkmalschutzgesetzes: Leistungsbeschreibung MBWK (Stand 22.11.2019), S. 1.

⁶⁵ DESTATIS - Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht - Tabellenband, 2020, Tabelle 3.1-2.

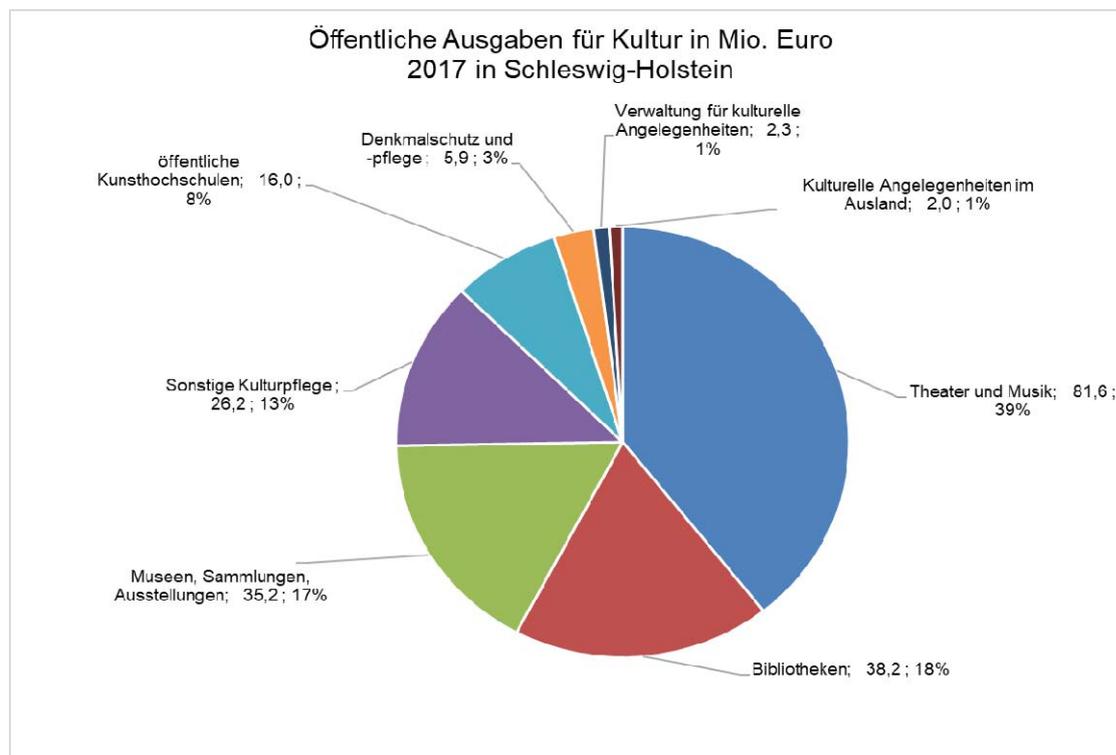
Abbildung 64: Anteil der Kulturausgaben am Haushalt (Flächenländer) 2017



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2020 – Darstellung synergon

Der Anteil der für Denkmalschutz und Denkmalpflege 2017 aufgewendeten Mittel betrug 2,9 % der öffentlichen Ausgaben (Grundmittel) für Kultur in Schleswig-Holstein⁶⁶.

Abbildung 65: Öffentliche Ausgaben für Kultur 2017 in Schleswig-Holstein

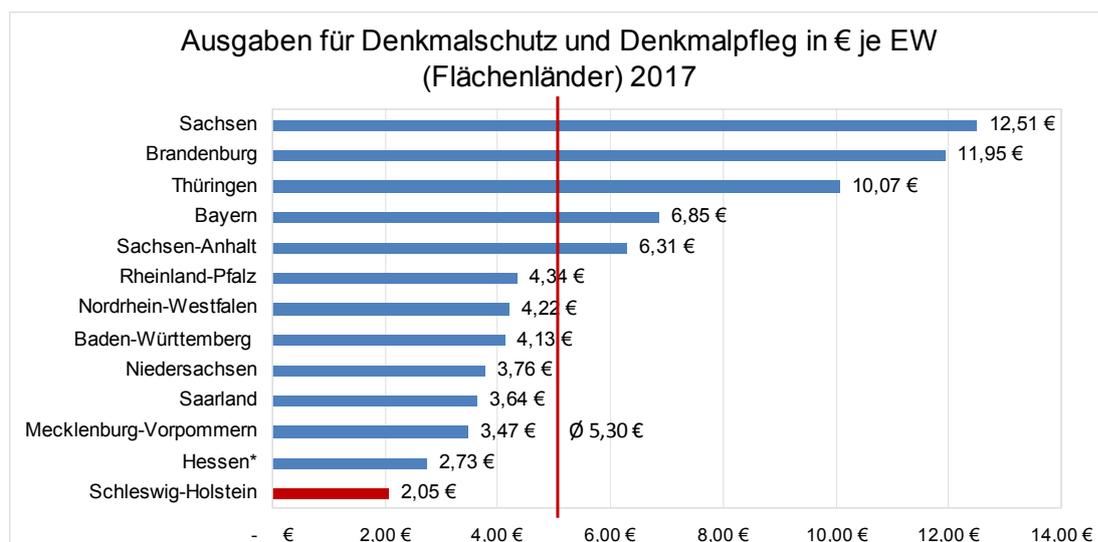


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2020 – Darstellung synergon

⁶⁶ DESTATIS - Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht - Tabellenband, 2020, Tabelle 4.1-1.

Die 2017 pro Kopf der Bevölkerung aufgewendeten Mittel für Denkmalschutz und Denkmalpflege (Grundmittel) betragen in Schleswig-Holstein 2,05 €. Hiermit belegt das Land den letzten Platz im Vergleich der Flächenländer mit 39% des Länderdurchschnitts. Lässt man Hessen außer Betracht, wo ein Teil der Aufwendungen an anderer Stelle im Landeshaushalt ausgewiesen wird, wendete Schleswig-Holstein dabei 59% der Pro-Kopf-Mittel des nächstplatzierten Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern (3,47 €/EW) auf.⁶⁷

Abbildung 66: Ausgaben für Denkmalschutz und Denkmalpflege €/EW (Flächenländer) 2017



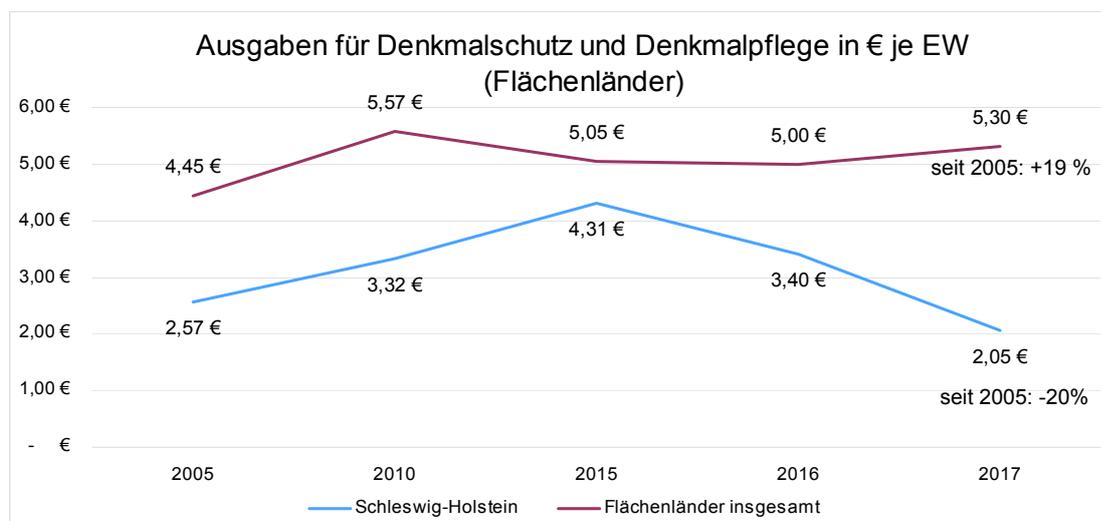
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2020 – Darstellung synergon

* Ein Teil der Aufwendungen des Landes Hessen für Denkmalpflege wird im Landeshaushalt unter „Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten“ ausgewiesen.

⁶⁷ DESTATIS - Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht - Tabellenband, 2020, Tabelle 4.5-1.

Betrachtet man die längerfristige Entwicklung der Ausgaben für Denkmalschutz und Denkmalpflege pro Kopf der Bevölkerung in Schleswig-Holstein im Vergleich mit dem Durchschnitt der Flächenländer für die zehn Jahre zwischen 2005 und 2015 sowie die beiden letzten veröffentlichten Jahre 2016 und 2017, lässt sich feststellen, dass die Werte durchgehend unterdurchschnittlich waren. Hierbei erreichte Schleswig-Holstein 2015 85% und 2017 nur noch 39% des Länderdurchschnitts. Damit sanken im betrachteten Zeitraum die Ausgaben in Schleswig-Holstein um 20%, während der Flächenländerdurchschnitt um 19% anstieg.⁶⁸ Trotz einer deutlichen Erhöhung der Projektmittel für die Erhaltung der Bau- und Kunstdenkmale im Landeshaushalt von 2019 auf 2020⁶⁹ dürfte sich dieses Bild seit 2017 nicht grundlegend geändert haben.

Abbildung 67: Ausgaben für Denkmalschutz und Denkmalpflege €/EW (Flächenländer) 2005 - 2017



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2020 – Darstellung synergon

Bewertung öffentliche Mittel für Denkmalschutz und Denkmalpflege

Aufgrund der verfügbaren statistischen Daten lässt sich festhalten:

Die im Rahmen der Evaluation geäußerte Kritik an einer vergleichsweise geringen Ausstattung für Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein erscheint nachvollziehbar.

Inzwischen wurden die Projektmittel für die Erhaltung der Bau- und Kunstdenkmale erhöht.

Um festgestellte Defizite auszugleichen sowie die gesetzlichen Anforderungen adäquat umzusetzen, sind weitere Mittelbereitstellungen erforderlich. Projektmittel setzen voraus, dass das nötige Personal für angemessene Bewirtschaftung bereitgestellt wird. Fördermittel, die den unteren Denkmalschutzbehörden pauschal zur eigenständigen Bewirtschaftung überlassen werden (vgl. Frage 16), sind auch geeignet, den Vollzug zu erleichtern.

⁶⁸ DESTATIS - Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht - Tabellenband, 2020, Tabelle 4.5-1.

⁶⁹ Die Haushaltsansätze betragen in den Jahren 2014 und 2015 jeweils 650 T€, 2016 700 T€, 2017 - 2019 jeweils 500 T€ und 2020 1000 T€. Im Haushaltsentwurf 2021 ist derselbe Betrag wie 2020 vorgesehen. Die Erhöhung ab 2020 mit zusätzlich 500 T€ ist für die erforderliche Kofinanzierung insbesondere für Denkmalschutzsonderprogramme des Bundes veranschlagt.

Gesellschaftliche und baukulturelle Einbindung von Denkmalschutz und Denkmalpflege

Denkmalschutz und Denkmalpflege sind eine gesetzlich geregelte Landesaufgabe. Um effektiv und wirksam zu sein, bedürfen sie - ergänzend zu den gesetzlich geregelten Strukturen - eines entsprechenden Umfeldes und einer gesamtgesellschaftlichen Einbindung. Dafür gibt es zwei Gründe:

- Zum einen werden der Schutz und die Pflege zu erhaltender archäologischer, landschaftlicher und baulicher Bestände zu einem überwiegenden Anteil durch das Handeln privater Eigentümer gewährleistet. Das Schutzgut befindet sich im Unterschied zu den Beständen in öffentlichen Museen und Archiven größtenteils im privaten, kirchlichen oder kommunalen Streubesitz. Die Akzeptanz denkmalpflegerischer Interessen ist entscheidende Voraussetzung des Erfolges.
- Zum anderen sind Denkmalschutz und Denkmalpflege auch mit ihrer Fachlichkeit und Ausprägung in gesellschaftliche Entwicklungen eingebunden und vollziehen dabei Erkenntnis- und Standpunktveränderungen. Solche Entwicklungen wurden bspw. mit einer veränderten Wahrnehmung von Bauepochen wie der Kaiserzeit in den 1960er/70er Jahren, der Industriedenkmalpflege in den 1980er/90er Jahren oder seit etwa der Zeit um das Jahr 2000 der Einschätzung der 1960er/1970er Nachkriegsbestände sichtbar.

Privates, ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement unterstützt deshalb den Erkenntnis-, Vermittlungs-, Schutz- und Pflegeauftrag des Gesetzes. Es liefert einen wichtigen, manchmal entscheidenden Beitrag, um Denkmalschutz und Denkmalpflege als Teil der Kultursphäre des Bundeslandes wirksam werden zu lassen. Hierzu gehören beispielsweise nicht-staatliche Archive als Grundlagen- und Unterstützungsinstitutionen, die mit der Archivierung von Vor- und Nachlässen die Wissensbasis für die Erfassung, Inventarisierung und Pflege von Beständen der Stadt-, Landschafts-, Gebäude- und Ingenieurplanung aus privater und auch öffentlicher Hand vorhalten. Auch andere Sammlungs- und Forschungseinrichtungen wie Hochschulen (Stadtplanung, Architektur, Bau- und Kunstgeschichte) und die Landesmuseen sind wichtige Partner für Denkmalforschung, -schutz, -pflege und -vermittlung. Weiterhin leisten lokale, regionale und landesweite Baukulturinitiativen wichtige Beiträge, die Denkmalschutz und Denkmalpflege eine flankierende Einbindung in das kulturelle Planungsschaffen des Landes, von Regionen und Kommunen ermöglichen.

Bei fast allen diesen Aspekten weist das Land Schleswig-Holstein Ansätze oder vorhandene Strukturen auf. Allerdings erscheinen diese wenig vernetzt untereinander und mit dem Wirken der öffentlichen Institutionen in Denkmalschutz und Denkmalpflege. Mitunter sind Einrichtungen von zentraler Bedeutung für das Wirken staatlicher Denkmalpflege, wie beispielsweise das Archiv für Architektur und Ingenieurbaukunst (aai) für Erfassung, Inventarisierung, Erforschung und Vermittlung mindestens der jüngeren Bauphasen. Es scheint nach Aussagen in Hintergrundgesprächen mit verschiedenen Institutionen seit Jahren unterfinanziert, mit zu wenigen Personalressourcen ausgestattet und räumlich unsicher etabliert zu sein.

Landesweite gesellschaftliche Institutionen, wie anerkannte bürgerschaftliche Denkmalpflegeorganisationen mit starker öffentlicher Wahrnehmung, wie z.B. in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Nordrhein-Westfalen der Rheinische Verein für Denkmalschutz und Landschaftspflege, fehlen nach übereinstimmenden Aussagen in Schleswig-Holstein. Hierzu wird bspw. angemerkt, dass der Schleswig-Holsteinische Heimatbund ein wichtiger Partner sein könne, der sich hierfür allerdings übergeordnet stärker für die Schutz-, Pflege- und Vermittlungsbefürwortung der Denkmale und Kulturlandschaften engagieren müsse.

Über ein landesweit wünschenswertes Engagement hinaus existieren in einzelnen Regionen und Kommunen baukulturelle Vereine und Initiativen, die zum Teil erfolgreiche Unterstützungs- und Wächterfunktionen erfüllen. Herausragendes Beispiel ist dabei die Hansestadt Lübeck, in der entsprechendes Engagement vielfältig und bundesweit beispielgebend gesellschaftlich eingebunden ist (Bürgerinitiative Rettet Lübeck, ArchitekturForumLübeck, Archäologische Gesellschaft der Hansestadt Lübeck, etc.). In Flensburg existiert mit dem Flensburger Baukultur e.V. bereits seit 1994 eine entsprechende Initiative, in Kiel arbeiten bspw. die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. an Bauforschung und -beratung und Kulturerben e.V. in der Baukulturvermittlung. Hier hat sich jüngst mit dem mit kommunaler Unterstützung gegründeten Verein für Baukultur Kiel e.V. weiteres lokales Engagement gebildet. Die bundesweit vernetzte Interessengemeinschaft Bauernhaus und die Interessengemeinschaft Baupflege Nordfriesland sind in ihren typologischen und räumlichen Bereichen baukulturell tätig. Die Sparkassenstiftung Schleswig-Holstein engagiert sich mit einem Denkmalfond und dem Veranstaltungsformat ‚Denkmalsalon‘. Der Bund Deutscher Architektinnen und Architekten BDA mit seinem Landesverband wie auch die Architekten- und Ingenieurkammer Schleswig-Holstein sind ebenfalls im baukulturellen Umfeld aktiv.

Allerdings fehlt es den einzelnen thematisch und räumlich tätigen Initiativen und Institutionen im Bereich der gesamtgesellschaftlichen und baukulturellen Einbindung von Denkmalschutz und Denkmalpflege nach übereinstimmenden Aussagen mehrerer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner offenbar an einer inhaltlich und organisatorisch verbindenden Struktur und Unterstützung. In den benachbarten Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen sowie in einigen anderen Bundesländern existieren hierzu Landesinitiativen für Baukultur, die direkt an Landesministerien angedockt (bspw. Nordrhein-Westfalen) oder in Zusammenarbeit mit Architektenkammern (bspw. Rheinland-Pfalz) als Netzwerkknoten und mit inhaltlicher Arbeit aktiv sind. In Schleswig-Holstein existiert eine thematische Zuständigkeit für Baukultur zurzeit im Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung in der Abteilung IV „Bauen und Wohnen“ mit dem Referat 51 „Städtebauförderung, besonderes Städtebaurecht, Baukultur“. Eine mit anderen Bundesländern vergleichbare Landesbaukulturinitiative existiert bisher nicht und scheint auch nicht geplant zu sein.

Bewertung gesellschaftliche und baukulturelle Einbindung

Die zivilgesellschaftliche Einbindung der amtlichen Bemühungen um Denkmalschutz und Denkmalpflege ist in Schleswig-Holstein (mit Ausnahme Lübecks) vergleichsweise schwach. Es fehlen bündelnde und vernetzende Strukturen des Landes im Themenfeld von Denkmalschutz und Baukultur.

Hierzu sollten sowohl von den Ämtern und Behörden, als auch von Seiten der gesellschaftlichen Initiativen Vernetzungen und Zusammenarbeit angestrebt werden. Wichtig für bspw. die Erfüllung der Anforderung einer systematischen Inventarisierung mindestens der Nachkriegsphase ist hierbei eine gesicherte Zusammenarbeit mit dem Archiv für Architektur und Ingenieurbaukunst (aai). (Vgl. 5.1 Fragen 4, 26)

Zur Erfüllung des Auftrags gem. § 1 Abs. 2 DSchG, das Wissen über Denkmale zu verbreiten, sind entsprechende Ressourcen erforderlich. Sie sollten ermittelt und sichergestellt werden.

Kulturlandschaftsschutz, Archäologie, Denkmalpflege, Baukultur und Tourismus

Bei den durchgeführten Erhebungsinstrumenten (Befragungen, Interviews, Hintergrundgespräche) wurde mehrfach auf die Notwendigkeit eines Fach- und Ressort-übergreifenden Kulturlandschaftsschutzes sowohl aus dem Bereich der Bau- und Garten- als auch der archäologischen Denkmalpflege hingewiesen. Hierbei sind zu den historischen Kulturlandschaften und kulturlandschaftlichen Einheiten u. a. genannt worden: hierin eingebettete Siedlungsstrukturen (Orts- oder Stadtgrundrisse, Stadt-, Ortsbilder und -silhouetten, Stadtteile und -viertel, Siedlungskerne, typische Einzelbauten, landwirtschaftliche Bauten etc.) und archäologische Strukturen (Grabhügelfelder- oder reihen, neolithische, bronze- und eisenzeitliche Sepulkrallandschaften, Befestigungsanlagen, Landwehren, Schanzen, Wallanlagen etc.) sowie auch bspw. frühmittelalterliche Burgen, darauf aufbauende Gutslandschaften, Köge mit Deichen und Warften, Entwässerungssysteme, Siedlungen, Wege und Straßensysteme (vgl. Ergebnisse zu Frage 27).

In § 2 des DSchG SH wird in Absatz 2 die Prägung der Kulturlandschaft als einer der den Denkmalstatus begründenden Werte definiert. Unter 3. werden hier Landschaftsteile als mögliche Gründenkmale benannt. In § 2 Abs. 3 werden unter 3. Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten, *„die durch ihr Erscheinungsbild oder durch ihre Beziehung zueinander von besonderer geschichtlicher, wissenschaftlicher, künstlerischer, technischer, städtebaulicher oder die Kulturlandschaft prägender Bedeutung sind“*, als Denkmalbereiche und Schutz-zonen definiert. Für diese Schutzgüter des DSchG existiert allerdings bisher kaum ein allgemeines Verständnis aller Beteiligten, entsprechende Erfassungen sowie eine kommunizierbare Form der Darstellung, wie im Rahmen der Erhebungen bei den UDBn und den weiteren Beteiligten deutlich wurde (vgl. Ergebnisse Frage 27).

Wiederholt wurde in diesem Zusammenhang auf ein hierfür zu erarbeitendes Kulturlandschaftskataster hingewiesen, das als Planungs- und Kommunikationsinstrument erforderlich sei sowie auch für die Abstimmung mit anderen Interessen, wie bspw. dem Naturschutz. Zitiert wurde ein entsprechender Landtagsbeschluss vom 21. Februar 1996: *„Vor dem Hintergrund, dass der Erhalt historischer Kulturlandschaften und Kulturlandschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart ein gemeinsames Anliegen der Naturschutz- und Kulturpolitik des Landes Schleswig-Holstein ist, soll langfristig ein Kulturlandschaftskataster entstehen.“* (vgl. Bewertung Frage 27).

Die Herausstellung der Bedeutung von Kulturlandschaften und kulturlandschaftlichen Einheiten als Schutzzonen mit Denkmalrang im DSchG SH wird als bundesweit modellhaft angesehen. Dieser Denkmaltypus hat in zweifacher Hinsicht einen besonderen Wert für das Land Schleswig-Holstein und seine Bürgerinnen und Bürger.

Zum einen bilden die besonderen, historisch geprägten und diese Historie erlebbar machenden qualitätvollen Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten das Land und die Lebensumgebung der Menschen durch ihre identitätsstiftende Eigenart. Sie formen die Grundlage für eine Verbundenheit mit dem Lebensumfeld, die mit dem Begriff „Heimat“ beschrieben wird. Die Präambel des DSchG führt hierzu aus: *„Grundlage für die Gestaltung der Zukunft ist die Erinnerung an die Vergangenheit. Sie stützt sich auf Orte, bewegliche und unbewegliche Objekte und immaterielle Zeugnisse [...]. Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ist es, diesem Grundbedürfnis des Einzelnen und der Gesellschaft nach Erinnerung zu dienen.“*

[...] [Denkmale] *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 den Minderheiten.*“

Insofern ist die Definition der schutzwürdigen Kulturlandschaften und kulturlandschaftlichen Einheiten im Sinne des DSchG eine großmaßstäbliche Schutzmaßnahme zum Erhalt der qualitätvollen Lebensumgebungen und ihrer prägenden Eigenart für die Bürgerinnen und Bürger im Land.

Gleichzeitig wird hiermit zum anderen auch die vorhandene Grundlage für einen wichtigen Wirtschaftszweig des Landes erhalten und gepflegt. Der Zusammenhang zwischen Denkmalschutz, Ortsbildschutz, Kulturlandschaftsschutz und dem Wirtschaftsfaktor Tourismus wird als weiterer wichtiger Aspekt in der gemeinsamen Stellungnahme aus dem Denkmalrat angesprochen: *„Schleswig-Holstein ist ein Land, das in erheblichem Maße vom Tourismus profitiert. Hierbei spielen die Zusammenhänge zwischen der Natur, der Landschaft, den Landschaftsbestandteilen, sowie die Erscheinungsbilder der Gemeinden und Städte eine überaus entscheidende Rolle.“*

Ebenso wie bei der baukulturellen Einbindung von Denkmalschutz und Denkmalpflege erscheint auch im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsfaktor Tourismus und einem noch zu erarbeitenden Kulturlandschaftsschutz eine Vernetzung und Einbindung seiner Qualitäts- und Identitäts-erhaltenden Wirkung bisher nicht in erforderlichem Maß gegeben zu sein. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus für das Land Schleswig-Holstein (2018: Bruttoumsatz ca. 10 Mrd. €, Steueraufkommen ca. 1 Mrd. €, Beitrag zum Volkseinkommen ca. 6%)⁷⁰ erscheint hier ein auch wirtschaftlich wichtiges Feld für ein Zusammenwirken gegeben zu sein.

Einen Anfang in Richtung der Verbindung von Tourismus, Denkmalschutz und Baukultur nahm das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus mit der Unterstützung eines vom Tourismusverband Schleswig-Holstein organisierten Projekts „Ortsbildqualität als Erfolgsfaktor des Qualitätstourismus in Schleswig-Holstein“ und der Herausgabe eines entsprechenden Leitfadens für Kommunen⁷¹.

Zu dieser Thematik Baukultur und Tourismus haben das „Forum BauKulturLand zwischen Elbe und Weser e.V.“ des Nachbarbundeslandes Niedersachsen sowie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) mit dem aktuell dokumentierten Forschungsvorhaben „Baukultur und Tourismus“ bereits wichtige Grundlagenarbeit vorgelegt.⁷²

Für den Kulturlandschaftsschutz und seine integrierte Entwicklung gibt es im Rahmen des vier Bundesländer übergreifenden Projekts „Regio branding“ mit der „Fokusregion Steinburg“ bereits ein erfolgreiches Projekt in Schleswig-Holstein, auf dessen Erfahrungen aufgebaut werden kann. (s. Linkverzeichnis 7.3)

⁷⁰ Tourismusverband Schleswig-Holstein (TVSH), Sonderveröffentlichung Wirtschaftsfaktor Tourismus 2018 (s. Linkverzeichnis)

⁷¹ Tourismusverband Schleswig-Holstein (TVSH), Attraktive Ortsbilder als Erfolgsfaktor des Qualitätstourismus in Schleswig-Holstein, 2018 (s. Linkverzeichnis)

⁷² Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), (Hg.), Forschungsvorhaben „Baukultur und Tourismus“, Bericht 2020 (Linkverzeichnis)

Bewertung Kulturlandschaftsschutz

Im Rahmen der Evaluation wurde u. a. durch den Projektbeirat deutlich gemacht, wie wichtig das Thema Kulturlandschaftsschutz in Schleswig-Holstein angesichts der entsprechenden Regelungen im DSchG und vor dem Hintergrund der Bedeutung des Wirtschaftszweigs Tourismus ist.

Gleichzeitig liegen hierin Möglichkeiten, Synergien des Erhalts von qualitativvoller und Identität-begründender Lebensumgebung für die Bürgerinnen und Bürger mit einem Engagement für Denkmalschutz und Denkmalpflege zu verbinden.

Neben den gesetzlichen Voraussetzungen für diesen Schutz sind auch erste Ansätze für eine entsprechende Zusammenarbeit gegeben.

Die vorhandenen Ansätze sollten intensiviert und konzeptionell ausgebaut werden.

Ein Kulturlandschaftskataster sollte erarbeitet werden. Dies erfordert allerdings adäquate Ressourcen der beteiligten Institutionen und Abstimmungen mit weiteren Interessen, wie Naturschutz, Landwirtschaft und Tourismus.

Die inhaltlichen Erfordernisse, der Kommunikationsaufwand und die erforderlichen personellen Ressourcen sollten ermittelt und sichergestellt werden. (Vgl. 5.1 Frage 27)

Ressortierung und Zusammenarbeit

In Schleswig-Holstein ressortieren Denkmalschutz und Denkmalpflege im Kulturressort, Planen und Bauen, der städtebauliche Denkmalschutz und die Baukultur dagegen im Innenministerium. Das betont den Charakter von Denkmalschutz und Denkmalpflege als kulturpolitische Aufgaben. Es erschwert aber die Abstimmung mit den Bauaufgaben, die von großer Bedeutung für eine erfolgreiche Denkmalpflege ist, nicht zuletzt wegen der erheblich höheren Mittel, die etwa für den Städtebau zur Verfügung stehen. Wenn es bei der Ressortverteilung bleibt, müssen auf beiden Seiten die für eine auch im Sinne der Denkmalpflege erfolgreiche Koordination erforderlichen personellen Voraussetzungen geschaffen werden.

Bewertung Ressortierung

Im Interesse einer Abstimmung mit den Arbeitsfeldern Planen, Bauen, Stadtentwicklung und Baukultur wären auch auf der Ebene der Landesregierung engere Vernetzungen mit den Themen von Denkmalschutz und Denkmalpflege nützlich. Im Zusammenhang mit dem für Schleswig-Holstein wichtigen Kulturlandschaftsschutz sind wegen der Themenfelder Naturschutz, Landwirtschaft und Tourismus noch weitere Ministerien beteiligt.

Im Sinne einer effektiven Zusammenarbeit erscheinen hier personelle Maßnahmen oder zumindest interministerielle Arbeitsgruppen zielführend, um ressortübergreifend Qualitätssicherung und adäquate Entwicklungen gewährleisten zu können.

6 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden zu den untersuchten Fragestellungen auf der Grundlage der ermittelten Ergebnisse (vgl. Kapitel 5) getroffene Bewertungen mit festgestelltem Handlungsbedarf zusammenfassend dargestellt und entsprechende ► Handlungsempfehlungen gegeben.

Kernaussagen zum DSchG SH

Die Grundentscheidungen des DSchG SH 2015 haben sich bewährt. Aufs Ganze gesehen handelt es sich um ein sehr gutes Gesetz. Einige Regelungen (Öffentlichkeitsauftrag, Denkmalzonen, rechtliche Integration des Welterbes) haben bundesweit Modellcharakter.

Ein Ausgleich verschiedener Interessen sowie Reaktionen auf bekannte Herausforderungen des Denkmalschutzes können mit der aktuellen Gesetzesfassung hinreichend gewährleistet werden.

Einzelne Regelungen haben sich allerdings nicht bewährt. In diesen Fällen kann aber Abhilfe – außer durch eine Gesetzesänderung – auch durch untergesetzliche Maßnahmen wie den Erlass von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften geschaffen werden. Für diese Möglichkeit spricht, dass Schleswig-Holstein in jüngster Zeit eine recht bewegte Geschichte der Denkmalschutzgesetzgebung hinter sich hat und Gesetzesänderungen mit erheblichen Belastungen der Stellen verbunden sind, die das Gesetz vollziehen. Insofern wird eine Änderung des Gesetzes gegenwärtig eindeutig nicht empfohlen.

Weiterhin wurden neben diesem Regelungsbedarf erschwerende Rahmenbedingungen mit Vollzugsbedarf für Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein identifiziert.

1. Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern

Der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern erfreut sich breiter Zustimmung in der Praxis. Schleswig-Holstein reiht sich damit in die Linie ein, welche die allermeisten Länder schon seit langem verfolgen.

2. Ablösung konstitutive Denkmaleintragung durch deklaratorische Denkmalliste

Das System der deklaratorischen Liste ist in Deutschland weit verbreitet und erlaubt einen effektiven und bürgerfreundlichen Denkmalschutz. Die Umstellung erfreut sich breiter Zustimmung in der Praxis. In der Baudenkmalpflege bereiten die bisher unvollständige Nachinventarisierung und die daraus resultierenden Defizite in der Information der Denkmaleigentümer Probleme.

► Die entstandenen Unsicherheiten sollten auf der Grundlage einer Vervollständigung der Nachinventarisierung zügig abgebaut werden. (Vgl. 4.)

3. Vertragsdenkmalschutz

Die gesetzliche Bestimmung hat sich bisher nicht als geeignet erwiesen, die mit ihr verbundenen Erwartungen zu erfüllen. Ihre Anwendung wäre aufwändig und mit Risiken verbunden.

► Die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele können in der behördlichen Praxis u.a. durch behördliche Zusicherungen oder durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach dem LVwG erreicht werden.

4. Stand der Inventarisierung / mögliche Beschleunigung

26. Erfassung des Nachkriegsbestands

Es ist zwischen der Denkmalerfassung als allgemeiner gesetzlicher Aufgabe und der Nachinventarisierung der vormals einfachen Kulturdenkmale zu unterscheiden.

Nach § 3 Abs. 5 i. V. m. § 1 Abs. 2 DSchG gehört zu den Aufgaben der Oberen Denkmalschutzbehörden auch die Erfassung der Denkmale. Soweit ersichtlich, ist die letzte systematische Erfassung der schleswig-holsteinischen Kulturdenkmale in den 1960er (und in Teilbereichen eine weitere, unvollständige in den 1980er Jahren) erfolgt. Wegen des damals herrschenden Verständnisses davon, was im öffentlichen Interesse erhaltenswert war, bestehen erhebliche Erfassungslücken für bestimmte Perioden (Zeit des Kaiserreichs, Zwischenkriegszeit und – am stärksten – Nachkriegszeit bis 1989) sowie bestimmte Gattungen (etwa technische Denkmale).

Bei der Nachinventarisierung bestehen Lücken in der Erfassung der früheren einfachen Kulturdenkmale im Bereich der Gutshöfe und auf den Inseln sowie in einigen Teilräumen.

► Im Interesse der betroffenen Eigentümer, aber auch zur Entlastung der Denkmalschutzbehörden muss die Inventarisierung der früheren einfachen Kulturdenkmale zügig zu Ende geführt werden. Hierfür müssen die personellen und technischen Voraussetzungen kurz- bis mittelfristig gewährleistet werden.

Vor allem - aber nicht nur - für die Zeit nach dem 2. Weltkrieg fehlt es an einer systematischen Erfassung der Kulturdenkmale in SH.

► Dieses Defizit sollte im Interesse der Erhaltung der Denkmalsubstanz und der Planungssicherheit für private Eigentümer und Kommunen zügig abgebaut werden. Hierfür müssen die personellen und technischen Voraussetzungen zeitnah und langfristig gewährleistet werden. Die entsprechenden Kapazitäten könnten im Zusammenhang mit der Nachinventarisierung konzipiert und geplant werden. Es sollten hierfür zeitliche, räumliche und typologische Priorisierungen diskutiert und als kommuniziertes Erfassungskonzept vorgenommen werden.

5. Rechtssichere Information über den Denkmalstatus

Die vorhandenen Probleme bei der Information der Denkmaleigentümer sind in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle den räumlichen und typologischen Lücken sowie quantitativen Defiziten der Inventarisierung geschuldet.

► Durch eine zügige Inventarisierung lassen sich hier erhebliche Verbesserungen erzielen. (Vgl. 4.)

6. Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht

Die Berücksichtigung des Denkmalschutzes in Planungsprozessen ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Abgesehen von den Problemen fehlender Inventarisierung und Erfassung gelingt sie in Schleswig-Holstein keineswegs weniger gut als in anderen Ländern.

7. Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen

Die Zuständigkeitsregelung ist eindeutig abträglich und die Oberen Denkmalschutzbehörden verfügen nicht über ausgebildetes Verwaltungspersonal und juristische Expertise.

► Die unter 9. vorgeschlagenen Anpassungen sollten die Probleme beseitigen.

8. Einheitliche Verwaltungspraxis / Anwendung des DSchG

Soweit ersichtlich, gehen die Abstimmungsprobleme in Schleswig-Holstein nicht über das – wegen der Sachprobleme, der teilweise divergierenden Interessen und unvermeidlicher Vollzugsprobleme (Vakanzen, Krankheit) – übliche Maß hinaus.

► Änderungen der gesetzlichen Regelungen dürften keinen Beitrag zu einer Verbesserung bringen und werden nicht empfohlen.

9. Abgrenzung der Zuständigkeiten der Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten im Verhältnis zwischen Unteren Denkmalschutzbehörden und Landesamt für Denkmalpflege ist durch Unübersichtlichkeit, verfehlte Schnittstellen und die in einigen Fällen nicht zielführende Zuordnung von Aufgaben gekennzeichnet.

► Durch eine Verordnung nach § 3 Abs. 6 DSchG sollte eine auch für die Eigentümer und ihre Berater leicht durchschaubare Zuständigkeitsordnung geschaffen werden, welche die das einzelne Objekt betreffenden Aufgaben (Beratung, Genehmigung, Durchsetzung von Erhaltungspflichten) bei einer Behörde bündelt und einer Behörde Vollzugsaufgaben nur zuweist, wenn sie über das dafür notwendige Verwaltungspersonal verfügt.

► Um die Akzeptanz von Genehmigungsentscheidungen über Kulturdenkmale im Eigentum des Trägers der UDB zu verbessern und der Gefahr von Interessenkonflikten vorzubeugen, sollte in diesen Fällen nach § 13 Abs. 5 DSchG die Zustimmung der Oberen Denkmalschutzbehörde sichergestellt werden.

► Akzeptanz-fördernd kann in diesen Fällen die Anhörung des Denkmalrats wirken, die – etwa in Lübeck – auch auf Anregung des örtlichen Denkmalbeirats erfolgen kann. Die Einbeziehung des Denkmalrates in komplexe Entscheidungen hat sich in Schleswig-Holstein bewährt.

10. Zustimmungsvorbehalte der Oberen Denkmalschutzbehörden

Die Bedeutung von Zustimmungsvorbehalten relativiert sich durch eine vernünftige Zuständigkeitsregelung. Es fehlt ein Zustimmungsvorbehalt für den Vertragsdenkmalschutz.

► Aus den unter 9. angegebenen Gründen sollte ein Zustimmungsvorbehalt für Genehmigungsentscheidungen begründet werden, die Denkmäler im Eigentum des Trägers der Unteren Denkmalbehörde betreffen.

11. Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden

Sieht man von den in gewissem Umfang unvermeidlichen Fehlern bei der Bearbeitung ab, kommunizieren die verschiedenen Stellen bereitwillig und vertrauensvoll.

► Regelmäßige und fachlich vorbereitete Dienstbesprechungen der ODBn mit den UDBn können zu einer Vereinheitlichung und weiteren Qualifizierung des denkmalrechtlichen und denkmalfachlichen Handelns der 15 eigenständigen Behörden beitragen. Turnus und Rahmen solcher Veranstaltungen sollten zwischen den Behörden abgestimmt und die hierfür erforderlichen Ressourcen sichergestellt werden. (Vgl. 25.)

12. Zuständigkeitsverteilung bei Kulturdenkmälern in kirchlichem Besitz

Die Arbeitsteilung mit den Kirchen funktioniert.

► Bei Genehmigungen nach § 12 Abs. 3 in der Umgebung von Baudenkmalen der Kirchen sollten die UDBn verpflichtet werden, die kirchlichen Behörden anzuhören. Das kann durch einen Erlass geschehen, soweit es nicht in einer Durchführungsvorschrift zum DSchG erfolgt.

13. Gebührenfreiheit

Nach ganz überwiegender Auffassung hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt.

► Eine Änderung ist nicht angezeigt.

14. Denkmalbeiräte

Außerhalb Lübecks spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG keine Rolle. Dieses Defizit wird zum Teil durch das Wirken des Ombudsmannes kompensiert. Wenn Beiräte funktionieren sollen, braucht man eine entsprechende Öffentlichkeit. In einem Landkreis noch stärker als in einer Stadt wird man diese ohne den Einsatz personeller und auch finanzieller Mittel nicht erreichen. Wo Beiräte bestehen, leisten sie auch einen wertvollen Beitrag zur Erfüllung der durch § 1 Abs. 2 S. 1 DSchG gestellten Aufgabe, „das Wissen über Denkmale zu verbreiten“.

► Kreisfreie Städte und Landkreise können auch einen gemeinsamen regionalen Denkmalbeirat bilden, um dieses Instrument mit überschaubarem Aufwand effektiv einzusetzen.

15. Denkmalrat - Ombudsmann

Mit dem Denkmalrat verfügt Schleswig-Holstein über ein bewährtes Instrument zur Zusammenführung verschiedener gesellschaftlicher Akteure in Fragen des Denkmalschutzes. Die Zuständigkeitsregelung ist klar und es besteht kein Bedarf, Größe und Zusammensetzung des Denkmalrates zu ändern.

► An der außerhalb des Gesetzes etablierten Einrichtung des Ombudsmanns sollte festgehalten werden. Um bei personellen Wechsels einen Wissens- und Erfahrungstransfer zu gewährleisten, kann parallel ein/e stellvertretende/r Ombudsmann/frau für eine etwaige Nachfolge vorgesehen werden.

16. Gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer

Die gesetzliche Regelung im Hinblick auf die Rechtsstellung der Eigentümer von Kulturdenkmälern ist verhältnismäßig. Probleme, wie die teilweise bestehende Unsicherheit über die Denkmaleigenschaft, beruhen nicht auf der gesetzlichen Regelung. (Vgl. 4.)

Dass die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen die Rechte der Eigentümer nicht außer Acht lässt, wird durch die sehr geringe Zahl von gerichtlichen Verfahren unterstrichen, wobei dazu auch die Tätigkeit des Ombudsmannes beigetragen haben dürfte.

► Den UDBn zur eigenen Bewirtschaftung pauschal zur Verfügung gestellte zusätzliche Fördermittel, die es erlauben, die Eigentümer mit moderaten Beträgen zu unterstützen, können in schwierigen Einzelfällen Härten abmildern und den Vollzug deutlich erleichtern.

17. Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz

§ 13 Abs. 3 Satz 3 DSchG sieht unter engen Voraussetzungen für den Netzausbau eine besonders starke Position im Denkmalschutz vor, ohne dass damit im jedem Einzelfall ein umfassendes Zurückweichen des Denkmalschutzes vorgegeben ist. Für alle anderen Vorhaben enthält das geltende Denkmalschutzgesetz wie etwa auch das Gebäudeenergiegesetz des Bundes Regelungen, die es erlauben, das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz in jedem Einzelfall angemessen zu lösen.

18. Staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge und Denkmalschutz öffentlicher Gebäude

Die Regelungen des Gesetzes erlauben es, öffentliche Interessen, wie die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (Bildung, Infrastruktur, etc.), angemessen zu berücksichtigen. Welches Interesse dabei den Vorrang hat, muss und kann in jedem Einzelfall unter Abwägung aller Gesichtspunkte verantwortlich entschieden werden.

Wegen der Staatszielbestimmung des Art. 13 der Landesverfassung trifft die öffentliche Hand als Denkmaleigentümerin hierbei eine im Vergleich zu Privaten gesteigerte Pflicht zur Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange, ohne dass damit das Ergebnis der Entscheidungen im Einzelfall präjudiziert wird. § 1 Abs. 3 DSchG erinnert insoweit lediglich an das Kulturförderungsgebot der Landesverfassung.

19. Suche nach Kulturdenkmälern mit Metalldetektoren

Die Suche nach Kulturdenkmälern (insbesondere mit Metalldetektoren) ist in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis grundsätzlich zufriedenstellend gelöst, weil das Landesamt einen sachgerechten Umgang mit dem Problem pflegt. Allerdings gibt es einen erheblichen und nicht unproblematischen Rückstau bei den entsprechenden Qualifikationsmaßnahmen.

► Es ist nicht ersichtlich, dass eine Änderung des Gesetzes hier und da vorkommende Verstöße verhindern könnte. Änderungen werden deshalb nicht empfohlen.

20. Definition des Kulturdenkmals

Die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 ist hinreichend konkret.

► Eine Änderung ist nicht angezeigt.

21. Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale

Es ist nicht ersichtlich, welche Verbesserung eine erneute Änderung der Bestimmung über den Umgebungsschutz bringen könnte. Sie würde jedenfalls für längere Zeit nicht mehr, sondern weniger Sicherheit bei der Anwendung der Bestimmung schaffen. Eine präzisere Fassung des Genehmigungstatbestandes ginge zwangsläufig auf Kosten der – wegen der Vielfalt der Sachverhalte unerlässlichen – Anwendungsbreite der Bestimmung.

► Auch im Vergleich zu den Regelungen anderer Länder kann eine Änderung nicht empfohlen werden.

22. Denkmalrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen

Nachdem das Verwaltungsgericht der Vorschrift eine klug begründete Auslegung gegeben hat, die den Anforderungen der Praxis genügt, muss bezweifelt werden, ob der mit einer Gesetzesänderung verbundene Aufwand – vor allem für die mit dem Vollzug betrauten Behörden – gerechtfertigt wäre.

- ▶ Aus diesem Grund erscheint eine Gesetzesänderung nicht zweckmäßig.

23. Bedingungen und Auflagen bei Genehmigungen

▶ Wägt man die mit jeder Gesetzesänderung verbundenen Umstellungskosten ab gegen den möglichen Nutzen, den eine Änderung für einzelne Fälle haben könnte, kann eine Änderung nicht empfohlen werden.

24. Rechtssichere Ermittlung des Eigentümers

▶ Angesichts der Erfahrungen der Praxis kann auch hierfür eine Gesetzesänderung nicht empfohlen werden. Der mögliche geringe Nutzen einer Gesetzesänderung rechtfertigt nicht den mit einer Gesetzesänderung verbundenen Aufwand.

25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden:

Vor allem in den Oberen und der Obersten, teilweise auch bei den Unteren Denkmalschutzbehörden fehlt Personal. Das zeigt sich besonders deutlich im Landesamt für Denkmalpflege am Rückstau bei der Inventarisierung und einer fehlenden systematischen Erfassung von Beständen der Baudenkmale, auf beiden Ebenen (auch bei der Bodendenkmalpflege) bei der Wahrnehmung des Öffentlichkeitsauftrags.

▶ Wenn die ODBn für Vollzugsaufgaben zuständig bleiben sollen, benötigen sie das für deren Erledigung erforderliche Verwaltungspersonal.

▶ In Bezug auf die digitale Zusammenarbeit erscheint ein vereinheitlichendes Handeln von Seiten der Oberen oder Obersten Denkmalschutzbehörde für Software und Verfahren der Unteren Denkmalschutzbehörden sinnvoll und angesichts der aktuell geringen Quote elektronischer Genehmigungsverfahren zurzeit noch mit relativ geringen Umstellungsproblemen möglich.

Den Rückmeldungen der UDBn auf die jährliche Befragung sind Wünsche nach mehr und regelmäßiger Kommunikation zwischen den Landesdenkmalämtern und dabei auch den UDBn untereinander zu entnehmen.

▶ Diesem Wunsch sollte dringend nachgegangen werden. Auch für diese Formen der engeren Abstimmung und Zusammenarbeit sollten entsprechende Personalressourcen verfügbar gemacht werden. (Vgl. 11.)

▶ Formate, Teilnehmendenkreis, Turnus und Inhalte regelmäßiger Abstimmung und Zusammenarbeit sollten ämter-/behörden- und Ebenen-übergreifend gemeinsam (weiter-)entwickelt werden, um Effektivität und Motivation sicherstellen zu können.

26. Erfassung des Nachkriegsbestands: s. 4.

27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften

Kulturlandschaftsschutz, Archäologie, Denkmalpflege, Baukultur und Tourismus

Mit Beschluss des Landtags vom 21. Februar 1996 hat sich Schleswig-Holstein schon früh deutlich für den Schutz historischer Kulturlandschaft stark gemacht:

„Vor dem Hintergrund, dass der Erhalt historischer Kulturlandschaften und Kulturlandschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart ein gemeinsames Anliegen der Naturschutz- und Kulturpolitik des Landes Schleswig-Holstein ist, soll langfristig ein Kulturlandschaftskataster entstehen.“

Der Schutz historischer Kulturlandschaften ist eine anspruchsvolle, wichtige Aufgabe, insbesondere angesichts des Stellenwertes, den der Tourismus in Schleswig-Holstein hat. Die gesetzlichen Voraussetzungen für diesen Schutz sind gegeben. Allerdings kann diese Aufgabe nur erfolgreich wahrgenommen werden, wenn die erforderlichen Ressourcen dafür bereitstehen.

Im Rahmen der Evaluation wurde u. a. durch den Projektbeirat deutlich gemacht, wie wichtig das Thema Kulturlandschaftsschutz in Schleswig-Holstein angesichts der entsprechenden Regelungen im DSchG und vor dem Hintergrund der Bedeutung des Wirtschaftszweigs Tourismus ist.

Gleichzeitig liegen hierin Möglichkeiten, Synergien des Erhalts von qualitativvoller und Identität-begründender Lebensumgebung für die Bürgerinnen und Bürger mit einem Engagement für Denkmalschutz und Denkmalpflege zu verbinden.

Neben den gesetzlichen Voraussetzungen für diesen Schutz sind auch erste Ansätze für eine entsprechende Zusammenarbeit gegeben.

- ▶ Die vorhandenen Ansätze sollten intensiviert und konzeptionell ausgebaut werden.
- ▶ Ein Kulturlandschaftskataster sollte erarbeitet werden. Dies erfordert allerdings adäquate Ressourcen der beteiligten Institutionen und Abstimmungen mit weiteren Interessen, wie Naturschutz, Landwirtschaft und Tourismus.
- ▶ Die inhaltlichen Erfordernisse, der Kommunikationsaufwand und die erforderlichen personellen Ressourcen sollten ermittelt und sichergestellt werden.

Öffentliche Mittel für Kultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein

Aufgrund der verfügbaren statistischen Daten lässt sich festhalten:

Die im Rahmen der Evaluation geäußerte Kritik an einer vergleichsweise geringen Ausstattung für Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein erscheint nachvollziehbar. Inzwischen wurden Mittel für die Erhaltung der Bau- und Kunstdenkmale erhöht.

- ▶ Um festgestellte Defizite auszugleichen sowie die gesetzlichen Anforderungen adäquat umzusetzen, sind weitere Mittelbereitstellungen erforderlich. Projektmittel setzen voraus, dass das nötige Personal für angemessene Bewirtschaftung bereitgestellt wird. Fördermittel, die den unteren Denkmalschutzbehörden pauschal zur eigenständigen Bewirtschaftung überlassen werden (vgl. 16.), sind auch geeignet, den Vollzug zu erleichtern.

Gesellschaftliche und baukulturelle Einbindung von Denkmalschutz und Denkmalpflege

Die zivilgesellschaftliche Einbindung der amtlichen Bemühungen um Denkmalschutz und Denkmalpflege ist in Schleswig-Holstein (mit Ausnahme Lübecks) vergleichsweise schwach. Es fehlen bündelnde und vernetzende Strukturen des Landes im Themenfeld von Denkmalschutz und Baukultur.

► Hierzu sollten sowohl von den Ämtern und Behörden, als auch von Seiten der gesellschaftlichen Initiativen, Vernetzungen und Zusammenarbeit angestrebt werden. Wichtig für bspw. die Erfüllung der Anforderung einer systematischen Inventarisierung mindestens der Nachkriegsphase ist hierbei eine gesicherte Zusammenarbeit mit dem Archiv für Architektur und Ingenieurbaukunst (aai). (Vgl. 4./26.)

► Zur Erfüllung des Auftrags gem. § 1 Abs. 2 DSchG, das Wissen über Denkmale zu verbreiten, sind entsprechende Ressourcen erforderlich. Sie sollten ermittelt und sichergestellt werden.

Ressortierung und Zusammenarbeit

Im Interesse einer Abstimmung mit den Arbeitsfeldern Planen, Bauen, Stadtentwicklung und Baukultur wären auch auf der Ebene der Landesregierung engere Vernetzungen mit den Themen von Denkmalschutz und Denkmalpflege nützlich. Im Zusammenhang mit dem für Schleswig-Holstein wichtigen Kulturlandschaftsschutz sind wegen der Themenfelder Naturschutz, Landwirtschaft und Tourismus noch weitere Ministerien beteiligt.

► Im Sinne einer effektiven Zusammenarbeit erscheinen hier personelle Maßnahmen oder zumindest interministerielle Arbeitsgruppen zielführend, um ressortübergreifend Qualitätssicherung und adäquate Entwicklungen gewährleisten zu können.

7 Verzeichnisse

7.1 Abkürzungsverzeichnis

aKD/e	Archäologische/s Kulturdenmal/e
ALSH	Archäologisches Landesamt Schleswig-Holstein
DR	Denkmalrat Schleswig-Holstein
DR5/O	(Kürzel für die) gemeinsame Stellungnahme von fünf Institutionen im DR und Ombudsmann SH
HLA/D	Hansestadt Lübeck, Bereich Archäologie und Denkmalpflege/ODB Abteilungen für Archäologie / Denkmalpflege (Kürzel für die Stellungnahme)
HWKSH	Handwerkskammer Schleswig-Holstein (Kürzel für die Stellungnahme)
IG	archäologische/s Interessensgebiet/e
KD/e	Kulturdenkmal/e
LDSH	Landesamt für Denkmalpflege Schleswig-Holstein
NK/LKA	Landeskirchenamt der Nordkirche/ODB (Kürzel für die Stellungnahme)
NK/DR	Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) im Denkmalrat (Kürzel für die Stellungnahme)
Nordkirche	Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland
OtDB	Oberste Denkmalschutzbehörde
ODB/n	Obere Denkmalschutzbehörde/n
SH	Schleswig-Holstein
TöB	Träger öffentlicher Belange
UDB/n	Untere Denkmalschutzbehörde/n
VNW	Verband der norddeutschen Wohnungsunternehmen

7.2 Literaturverzeichnis

Davydov, Dimitrij/Ernst-Rainer Hönes/Birgitta Ringbeck/Holger Stellhorn
Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 6. Auflage, Wiesbaden 2018.

Haspel, Jörg/Dieter J. Martin/Joachim Wenz/Henrik Drewes
Denkmalschutzrecht in Berlin, Berlin 2008.

Mann, Thomas/ Christoph Sennekamp/Michael Uechtritz (Hg)
Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage, Baden-Baden 2019.

Martin, Dieter J.
Altes und neues Denkmalrecht in Schleswig-Holstein, Denkmal! 2012, 6 ff.

Martin, Dieter J./Michael Krautzberger (Hg.)
Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010.

Mieth, Stefan/Jörg Spennemann
Die Zumutbarkeit im Denkmalrecht, 2. Auflage, Stuttgart 2017.

Oebbecke, Janbernd
§ 42 Denkmalrecht, in: Ehlers, Dirk/ Michael Fehling/ Hermann Pünder (Hg.), Besonderes
Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Auflage, Heidelberg 2020, S. 316 ff.

Oebbecke, Janbernd
Entwicklungen und Tendenzen im deutschen Denkmalrecht, DVBl. 2015, 1288 ff.

Pdk SH
Rolf Gallinat/Christina Wiener/Johann F. C. Lund/ Carsten Lund, Praxis der Kommunalverwaltung,
Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein, Online, Stand Januar 2017.

Schulze, Heiko K. L.
Ist die Klassifizierung von Denkmalen ein Ausweg? Ein Erfahrungsbericht aus Schleswig-
Holstein, in: Zwischen Welterbe und Denkmalalltag – erhalten, erschließen, engagieren. Do-
kumentation des 82. Tags für Denkmalpflege und der gemeinsamen Jahrestagung der Verei-
nigung der Landesdenkmalpfleger (VdL) und des Verbands der Landesarchäologen (VLA) in
der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1.-4. Juni 2014, hrsg. vom Landesdenkmalamt Berlin,
Berlin 2015, S. 208-213.

Seifert, Philip
Das neue schleswig-holsteinische Denkmalschutzgesetz, NordÖR 2016, 94 ff.

Steinberg, Rudolf
Verfassungsfragen des ipso-iure-Systems im Hessischen Denkmalschutzgesetz, NwvZ 1992,
14 ff.

7.3 Thematisches Linkverzeichnis

(Zugriffszeitraum: Mitte Januar – Mitte Februar 2021)

Finanzierung Kultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege

DESTATIS - Statistisches Bundesamt, Spartenbericht Baukultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2018 (PDF)

https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Kultur/Publicationen/Downloads-Kultur/spartenbericht-baukultur-5216206189004.pdf?__blob=publicationFile

DESTATIS - Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturindikatoren auf einen Blick - Ein Ländervergleich – Gemeinschaftsveröffentlichung, Ausgabe 2020 (PDF)

https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Kultur/Publicationen/Downloads-Kultur/kulturindikatoren-1023018209004.pdf?__blob=publicationFile

DESTATIS - Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht - Gemeinschaftsveröffentlichung, Ausgabe 2020 (PDF)

https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Kultur/Publicationen/Downloads-Kultur/kulturfinanzbericht-1023002209004.pdf?__blob=publicationFile

DESTATIS - Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht - Gemeinschaftsveröffentlichung – Tabellenband, Ausgabe 2020 (xls)

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Kultur/Publicationen/Downloads-Kultur/kulturfinanzbericht-gesamtmaterial-1023003209005.html>

Kulturlandschaftsschutz, Archäologie, Denkmalpflege, Baukultur und Tourismus

Landes-Baukulturinitiativen:

<https://www.baukultur-bw.de/startseite>

<https://www.baukultur-hessen.de/>

<http://www.baukultur-mv.de/>

<https://www.baukulturland.de/>

<https://baukultur.nrw/>

<https://neu.ak-lsa.de/initiative-architektur-und-baukultur-in-sachsen-anhalt/>

Baukultur und Tourismus in Schleswig-Holstein:

Tourismusverband Schleswig-Holstein (TVSH)

<https://www.tvsh.de/themen/baukultur-und-tourismus/>

Tourismusverband Schleswig-Holstein (TVSH), Sonderveröffentlichung Wirtschaftsfaktor Tourismus 2018 (PDF)

https://www.tvsh.de/fileadmin/content/Infothek/Download-Center/STB_SH_Sonderveroeffentlichung_WiFa_2018.pdf

Tourismusverband Schleswig-Holstein (TVSH), Leitfaden "Attraktive Ortsbilder als Erfolgsfaktor des Qualitätstourismus in Schleswig-Holstein", Broschüre 2018 (PDF)

https://www.tvsh.de/fileadmin/content/Interessenvertretung/Baukultur_und_Tourismus/Leitfaden-Ortgestaltung_web.pdf

Tourismusverband Schleswig-Holstein (TVSH), tourismus plan B GmbH,: Entwicklungspotenziale und Handlungsempfehlungen zur Stärkung des Binnenlandtourismus in Schleswig - Holstein, Bericht 2019 (PDF):

https://www.tvsh.de/fileadmin/content/Zahlen_Daten_Fakten/Tourismus_als_Wirtschaftsfaktor/SH_Binnenland_Endbericht_tpB_290519.pdf

Baukultur und Tourismus allgemein/andere Bundesländer:

Netzwerk BAUKULTOUR:

<http://www.baukultour.de/>

Forum BauKulturLand zwischen Elbe und Weser e.V.:

<https://www.baukulturland.de/baukultur-und-tourismus/>

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), (Hg.), Forschungsvorhaben „Baukultur und Tourismus“, Bericht 2015 (PDF):

https://www.baukulturland.de/wp-content/uploads/Material/Baukultur_und_Tourismus/2015-Regionale-Baukultur-und-Tourismus.pdf

Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), (Hg.), Forschungsvorhaben „Baukultur und Tourismus“, Bericht 2020 (PDF):

https://www.baukulturland.de/wp-content/uploads/Baukultur_und_Tourismus_BF-2.pdf

7.4 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern...	23
Abbildung 2: Auswirkungen auf die Qualitätsmaßstäbe.....	24
Abbildung 3: Ablösung konstitutive Denkmaleintragung durch deklaratorische Denkmalliste.....	28
Abbildung 4: Anwendung der Regelung zum Vertragsdenkmalschutz in der Zeit seit der Gesetzesnovelle.....	33
Abbildung 5: Veränderungen der Neuregelung für den Vollzug	33
Abbildung 6: Stand der Inventarisierung bei der Altsubstanz bis 1945.....	39
Abbildung 7: Nennungen vorwiegenden Erfassungslücken.....	39
Abbildung 8: Zeitliche Lücken nach Bauphasen	40
Abbildung 9: Angaben zu 'Geschätzte Anzahl potentieller Kulturdenkmale nach Bauphasen'	40
Abbildung 10: Weitere Möglichkeiten zur Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen.....	41
Abbildung 11: Nennungen zu sinnvollen Beschleunigungsmöglichkeiten	41
Abbildung 12: Regelmäßige Dauer einer rechtssicheren Information über den Denkmalstatus	48
Abbildung 13: Beschwerden über die Dauer von Eigentümeranfragen	48
Abbildung 14: Anzahl Beschwerden über die Dauer von Eigentümeranfragen	49
Abbildung 15: Möglichkeiten von Eigentümerinnen und Eigentümern kurzfristig und rechtssicher über den Denkmalstatus ihres Objektes informiert zu werden	49
Abbildung 16: Fälle nicht ausreichender Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht	52
Abbildung 17: Nennungen zur Anzahl Fälle nicht ausreichender oder zu später Berücksichtigung.....	52
Abbildung 18: Nennungen zur Art Problem bei der Berücksichtigung	53
Abbildung 19: Nennungen zu ‚Anzahl Fälle‘.....	53
Abbildung 20: Nennungen zu ‚Betroffene Rechtsbereiche‘.....	53
Abbildung 21: Durchsetzung der Pflicht zur Erhaltung von Denkmälern	56
Abbildung 22: Anzahl Fälle sehr schwieriger oder gescheiterter Durchsetzung.....	56
Abbildung 23: Probleme der Durchsetzung aufgrund Verfahrenstechnik und Regelungen	57
Abbildung 24: Nennungen zu Problemen mit § 16, § 17, § 20.....	57
Abbildung 25: Vollstreckungsmaßnahmen der ODBn zu einer effektiven Durchsetzung erforderlich.....	58
Abbildung 26: Probleme bei der Abstimmung zwischen den Unteren Denkmalschutzbehörden und den Bauaufsichtsbehörden	61

Abbildung 27: Unsicherheiten in der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Unterer und Oberer Denkmalschutzbehörde	64
Abbildung 28: Handlungsfeldern mit Unsicherheiten bezüglich der Zuständigkeitsabgrenzungen	65
Abbildung 29: Fälle mit Zustimmungsvorbehalt der Oberen Denkmalschutzbehörde	71
Abbildung 30: Anzahl Fälle mit Zustimmungsvorbehalt der Oberen Denkmalschutzbehörden'	72
Abbildung 31: Weitere Zustimmungserfordernisse	72
Abbildung 32: Informationen der UDBn Über Vorgehen und Entscheidungen der ODBn	74
Abbildung 33: Schwierigkeiten bei der Zuständigkeitsverteilung Kulturdenkmale in kirchlichem Besitz	75
Abbildung 34: Beurteilung der Gebührenfreiheit	78
Abbildung 35: Kommunale Denkmalbeiräte	79
Abbildung 36: Fragestellungen für eine Befassung durch den Denkmalrat	82
Abbildung 37: Interessen im Denkmalrat ausreichend vertreten	82
Abbildung 38: Gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt ihrer Denkmale	86
Abbildung 39: Streitfälle im Zusammenhang mit Eigentümerverantwortung	87
Abbildung 40: Anzahl Streitfälle im Zusammenhang mit Eigentümerverantwortung	87
Abbildung 41: Häufigkeit von Konflikten zwischen Klima- und Denkmalschutz	92
Abbildung 42: Schwierigkeitsgrad für einvernehmliche Lösungen	92
Abbildung 43: Konflikte mit staatlicher Daseinsfürsorge und Kulturdenkmalen in öffentlichem Besitz	96
Abbildung 44: Gebäudetypologien mit bestehenden Konflikten	96
Abbildung 45: Schwierigkeitsgrad für Lösungen bei Konflikten mit staatlicher Daseinsfürsorge	97
Abbildung 46: Fälle von ungenehmigter Suche nach Kulturdenkmalen mit Metalldetektoren	100
Abbildung 47: Verfolgungen von ungenehmigter Suche nach Kulturdenkmalen als Straftat	100
Abbildung 48: Verfolgungen von ungenehmigter Suche nach Kulturdenkmalen als Ordnungswidrigkeit	101
Abbildung 49: Veränderung der Umgebung von Denkmalen nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG	108
Abbildung 50: Schwierigkeiten mit dem unbestimmten Begriff des Eindrucks eines Kulturdenkmals ...	108
Abbildung 51: Schwierigkeiten im Vollzug bei der Anwendung des § 13 Abs. 2 DSchG	112
Abbildung 52: Anpassungsbedarf der Regelungen von § 13 Abs. 2 DSchG	112
Abbildung 53: Schwierigkeiten im Vollzug bei der Anwendung des § 13 Abs. 4 DSchG	116
Abbildung 54: Erweiterungsbedarf um weitere Nebenbestimmungen zu § 13 Abs. 4 DSchG	116
Abbildung 55: Nennungen zu den Prozentbereichen, Bestand Baudenkmale nach Bauzeiten'	134

Abbildung 56: Bestand der Baudenkmale nach Bauzeiten, ermittelter Durchschnitt in Prozent	134
Abbildung 57: Stand der Befassung mit Bauten nach 1945 durch die ODB.....	135
Abbildung 58: Schwerpunkte bei Erfassung/Inventarisierung der Bestände nach 1945	135
Abbildung 59: Auseinandersetzungen über den Denkmalschutz für Objekte nach 1945.....	136
Abbildung 60: Historische Kulturlandschaften/kulturlandschaftliche Einheiten als Denkmalbereiche ...	141
Abbildung 61: Bekannte oder erfasste Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten	141
Abbildung 62: Nennungen zu ‚Bekannt/erfasste denkmalwerte Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten‘	142
Abbildung 63: Inventarisierungsbedarf für denkmalwerte historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten.....	142
Abbildung 64: Anteil der Kulturausgaben am Haushalt (Flächenländer) 2017	148
Abbildung 65: Öffentliche Ausgaben für Kultur 2017 in Schleswig-Holstein.....	148
Abbildung 66: Ausgaben für Denkmalschutz und Denkmalpflege €/EW (Flächenländer) 2017.....	149
Abbildung 67: Ausgaben für Denkmalschutz und Denkmalpflege €/EW (Flächenländer) 2005 - 2017. ...	150

8 Stellungnahmen: Landesämter, Obere Denkmalschutzbehörden, Denkmalrat

Die in Kapitel 5 zitierten acht schriftlichen Stellungnahmen (vgl. 4.2.2) werden im Folgenden im vollständigen Wortlaut wiedergegeben.

8.1 Stellungnahme Landesdenkmalamt SH/ODB (LDSH)

Themenfeld I - Grundsätze des Gesetzes von 2015

1. Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?

Der Wegfall der ehem. einfachen Kulturdenkmale ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die einfachen Kulturdenkmale mussten seinerzeit denkmalrechtlich nicht behandelt werden. Maßnahmen, die dem Erhalt dieser Kulturdenkmale dienten, konnten allerdings steuerrechtlich bescheinigt werden. Der Arbeitsaufwand zur Betreuung dieser Denkmalgattung war recht hoch, weil der verwaltungsrechtliche Bezug zum Denkmalschutzgesetz fehlte. Mit der Vereinheitlichung der Denkmalkategorien wird ein Anschluss an die bundesweiten Unterschutzstellungssysteme bzw. -praxis hergestellt, da alle Bundesländer (mit Ausnahme von BW) mit einer einheitlichen Denkmalkategorie arbeiten. Die überregionale Vergleichbarkeit von Kulturdenkmälern, aber auch die allgemeine Denkmalvermittlung werden hierdurch unterstützt. Mit der Abschaffung der einfachen Kulturdenkmale mussten diese auf deren besondere Bedeutung bewertet werden. Das Inventarisationsverfahren ist zeit- und arbeitsintensiv. Zwischenzeitliche Verluste der ehem. einfachen Kulturdenkmale sind nicht ausgeschlossen. Mit der Vereinheitlichung der Denkmalkategorien wird ein Anschluss an die bundesweiten Unterschutzstellungssysteme bzw. -praxis hergestellt, da alle Bundesländer (mit Ausnahme von BW) mit einer einheitlichen Denkmalkategorie arbeiten. Die überregionale Vergleichbarkeit von Kulturdenkmälern, aber auch die allgemeine Denkmalvermittlung werden hierdurch unterstützt. Die Arbeitsbelastung durch die Ausweisung ehem. einfacher Kulturdenkmale zu Listenobjekten ist sehr hoch. Sowohl in der Inventarisierung als auch in der praktischen Denkmalpflege sind die Auswirkungen der zahlreichen Listenerfassungen durch Mehrbelastung spürbar. Die Arbeitsbelastung für die Garteninventarisierung - aus den alten G§ nun Gründenkmalen ohne besonderen oder eben mit besonderem Wert zu machen - ist dadurch gestiegen und wurde bei der Nachinventarisierung bisher nicht berücksichtigt.

2. Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalsbuch nach § 5 Abs. 4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?

Die mit der Novellierung erfolgte deklaratorische Eintragung in das Denkmalverzeichnis ist positiv zu bewerten. Die Ausweisung erfolgt schneller und die Klagebereitschaft gegen die Ausweisung ist derzeit sehr gering.

3. Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?

Der Vertragsdenkmalschutz ist eine sehr gute Möglichkeit, stereotype Kulturdenkmale zu behandeln. Die Überlegung, den Vertragsdenkmalschutz in das Gesetz aufzunehmen, zielte darauf, baugleiche Gebäude in Siedlungen zu erfassen und im Rahmen einer Zielvereinbarung mit den Eigentümern den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Bisher gibt es allerdings noch keine entsprechenden Vereinbarungen, somit auch keine Erfahrungen.

Themenfeld II - Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren

4. Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?

In der Zeit seit 2015 wurden ca. 6.000 Kulturdenkmale nach aktueller Gesetzesgrundlage neu in die Denkmalliste aufgenommen bzw. überarbeitet, das entspricht etwa 1.000 Vorgängen pro Jahr. Verglichen mit durchschnittlich ca. 50-100 Denkmalausweisungen in der Zeit davor ist das eine Beschleunigung der Inventarisierung um mehr als das Zehnfache. Dies war neben der erleichterten Ausweisungspraxis jedoch nur mit einem erheblichen Zuwachs an Bearbeitern und zusätzlichem Mitteleinsatz umsetzbar.

Für jedes Kulturdenkmal ist ein definierter fachlicher Arbeitsaufwand nötig, der ermöglicht, die Denkmaleigenschaft des jeweiligen Objektes grundsätzlich festzustellen, entsprechend zu dokumentieren und inhaltlich für die Eigentümerbenachrichtigung aufzubereiten. Das ersetzt keine vollständigen Denkmalbegründungen.

Die Vielzahl an Neuausweisungen ruft eine Fülle von individuellen Rückfragen zur Denkmalausweisung von der Klärung von Sachfragen bis hin zu ablehnenden "Widersprüchen" und Klageandrohungen hervor. Der hiermit verbundene Aufwand der Inventarisierung im Sinne der Denkmalvermittlung ist hoch, jedoch insbesondere im Hinblick auf eine bisher ausgebliebene Klagewelle angemessen/lohnenswert.

Mit der Inventarisierung der verbliebenen einfachen Kulturdenkmale, der Erschließung von Lücken und des Neubestandes sowie der Überarbeitung vorhandener Alteinträge ist ein kontinuierliches fachliches Arbeitsfeld für die Zukunft vorgegeben.

Beschleunigungen bei der Inventarisierung und Ausweisung von Kulturdenkmälern sind nur mit erhöhtem Personaleinsatz möglich (durch entsprechende räumliche Kapazitäten/Arbeitsplätze begrenzt) und bedingen bei kontinuierlich steigenden Denkmalzahlen einen entsprechenden Betreuungsaufwand der betroffenen Eigentümer.

5. Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?

Es gibt ausreichende Möglichkeiten, kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums oder eines zu erwerbenden Objektes zu bekommen. Da noch nicht alle ehem. einfachen Kulturdenkmale abschließend bewertet bzw. in das Verzeichnis aufgenommen sind, werden dem LDSH häufig Fragen zum Denkmalstatus gestellt. Diese werden i.d. R. innerhalb weniger Wochen beantwortet, so dass die Eigentümerinnen und Eigentümer kurzfristig eine Rechtssicherheit über den Denkmalstatus Ihres Eigentums erhalten.

Der "Ipsa-lege-Grundsatz" des Gesetzes stellt sicher, dass der Denkmalstatus durch die Denkmalerkenntnis bzw. durch die formlose Denkmalwertfeststellung bereits eindeutig festgehalten und entsprechend verbindlich kommuniziert werden kann. Auch ohne (spätere) Aufnahme in die Denkmalliste und formale Eigentümerbenachrichtigung kann also Rechtssicherheit gegeben werden.

6. Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?

Der Denkmalschutz wird gem. § 4 DSchG ausreichend beachtet. Danach haben alle Träger öffentlicher Belange bei öffentlichen Planungen angehört und deren Belange bei einer Abwägung ausreichend berücksichtigt zu werden. Zu den Trägern öffentlicher Belange zählt auch das DSchG. Bereits in den früheren Denkmalschutzgesetzen wurden die öffentlichen Belange thematisiert. Sowohl im DSchG 1996 (§ 18) als auch im DSchG 2012 (§ 17) und im DSchG

2015 (§ 4, Abs. 3) wird in nahezu wortgleicher Übereinstimmung auf die frühzeitige Einbindung der Denkmalschutzbehörden bei öffentlichen Planungen verwiesen.

Die Frage der Berücksichtigung des Denkmalschutzes auf der Grundlage weiterer Gesetze lässt sich nicht eindeutig beantworten. Der Denkmalschutz betrifft viele weitere öffentliche Belange, so dass hier nicht jeder Belang, der mit dem Denkmalschutz kollidieren könnte im Einzelnen betrachtet werden kann. Exemplarisch wird auf den § 48 Bundeswasserstraßengesetz hingewiesen, wonach die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes für die Sicherheit des Verkehrs ihrer Anlagen zuständig ist und es für bauliche Maßnahmen - auch an Kulturdenkmälern - keine behördlichen Genehmigungen bedarf.

7. Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?

Nein! Gem. § 3, Abs. 3 DSchG sind die unteren Denkmalschutzbehörden für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes zuständig. Damit sind sie gem. § 12 Abs 1 als Genehmigungsbehörde für die Instandsetzung, Veränderung und Vernichtung eines Kulturdenkmals zuständig. Im § 17, Abs. 1 wird lediglich festgestellt, dass die Denkmalschutzbehörden zur Wahrung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen haben, die erforderlich scheinen. Im Abs. 2 wird dargelegt, dass die obere Denkmalschutzbehörde auf Kosten der Eigentümerinnen und Eigentümer Anordnungen zum Erhalt eines Kulturdenkmals treffen können.

Im Kommentar des Denkmalschutzgesetzes zum § 17 wird dargelegt: "Anordnungen nach § 17 Abs. 1 Satz 1 und 2 DSchG erlässt gem. § 3 Abs. 3 DSchG die untere Denkmalschutzbehörde, soweit nicht gem. § 17 Abs. 2 DSchG die Zuständigkeit der oberen Denkmalschutzbehörde gegeben ist."

Unter Satz 3 wird wieder darauf verwiesen, dass die notwendigen Anordnungen zur Wiederherstellung nicht genehmigter oder unsachgemäßer Maßnahmen die zuständige Denkmalschutzbehörde zu treffen hat.

Das Problem liegt in der Auslegung der Sätze 1 und 2. Im Falle einer aktiven Einwirkung der Eigentümerinnen und Eigentümer auf ein Kulturdenkmal sind die unteren Denkmalschutzbehörden zuständig. Dann sind die unteren Denkmalschutzbehörden gem. Satz 3 verpflichtet, die Wiederherstellung anzuordnen.

Sofern sich die Eigentümerinnen und Eigentümer passiv verhalten und ihr Gebäude nicht bearbeiten, ist die obere Denkmalschutzbehörde zuständig. Diese kann eine Ersatzvornahme anordnen.

In der Praxis ist der § 17 schwer anwendbar. Nicht selten sind bei einem Gebäude sowohl aktive schädliche Maßnahmen (Bsp. Ausbau eines Fensters, so dass Feuchtigkeit in das Gebäude dringen kann) zu verzeichnen, als auch passive (Verrottung der Regenrinne, so dass ebenfalls Feuchtigkeit ins Gebäude dringen kann). Bei der Umsetzung des § 17 kann es daher zu Kompetenzüberschreitungen kommen, die zu erheblicher Irritation führen können und bürgerunfreundlich sind.

Hinzu kommt, dass die Obere Denkmalschutzbehörde weder finanziell noch personell für die Erfüllung dieser Aufgabe ausgestattet ist, entsprechende Verwaltungsakte u.U. notwendige Ersatzvornahmen durchführen zu können.

8. Ist eine einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG der unteren Denkmalschutzbehörden und der Bauaufsichtsbehörden auch unter Einbeziehung des aktuell zu überarbeitenden Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 gewährleistet?

Die einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG ist bei allen unteren Denkmalschutzbehörden gewährleistet. Da die unteren Bauaufsichtsbehörden im Rahmen der Bauantragsbearbeitung die Funktion der Konzentrationswirkung inne haben, haben die unteren Bauaufsichtsbehörden keine unmittelbare Mitwirkung beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes.

Sie haben lediglich alle öffentlichen Belange einzuholen und anschließend den Bescheid zu bearbeiten.

9. Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?

Ja. Im § 12, Abs. 2 Satz 1 wird festgestellt, dass die obere Denkmalschutzbehörde die Genehmigungsbehörde für alle Maßnahmen in Denkmalbereichen und deren Umgebung ist, die geeignet sind, die Denkmalbereiche zu beeinträchtigen. Dieser Paragraph bezieht sich ausschließlich auf städtebauliche Belange und umfasst nicht Maßnahmen an Kulturdenkmälern, wie im weiteren unter § 12, Abs. 2, Satz 1 festgestellt wird. Die Abgrenzung ist daher gegeben: Die unteren Denkmalschutzbehörden sind für den Vollzug an Kulturdenkmälern und deren Umgebung zuständig, die obere Denkmalschutzbehörde für die Beurteilung städtebaulicher Maßnahmen.

10. Sind die Zustimmungsvorbehalte der oberen Denkmalschutzbehörden entsprechend der nach § 13 Abs. 5 DSchG erlassenen Verordnungen zweckmäßig und ausreichend oder sind ggf. weitere Zustimmungserfordernisse sinnvoll?

Zustimmungsvorbehalte sind im praktischen Umgang mit dem DSchG sinnvoll und notwendig. Die Zustimmungsvorbehalte sind bei Gartendenkmälern bereits eingeführt und eine sehr gute Regelung, da der Sachverstand bei den Vertretern der unteren Denkmalschutzbehörden nicht vorhanden ist. Notwendig wäre die Zustimmungsregelung auch für Gebäude im öffentlichen Besitz. So kann vermieden werden, dass die Verwaltungsleitung die untere Denkmalschutzbehörde anweist, eine denkmalunverträgliche Entscheidung zu treffen.

Auch bei Maßnahmen, die den wissenschaftlichen Sachverstand des LDSH benötigen, wie z. B. bei Maßnahmen an Schlössern, Herrenhäusern, repräsentativ ausgestatteten Villen oder technischen Denkmälern ist der Zustimmungsvorbehalt notwendig. Damit kann der landesweite Standard bei den wichtigen und überregional vertretenen Kulturdenkmälern erhalten werden.

11. Sind neben den Informationspflichten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 DSchG insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgaben der Fachaufsichtsbehörden weitere gesetzliche oder untergesetzliche Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden zweckmäßig?

Nein.

12. Ist die Zuständigkeitsverteilung auf Grundlage der Verordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 sinnvoll und vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 6 DSchG n.F. ggf. zu aktualisieren?

Diese Frage ist nicht zu beantworten. Das DSchG-SH trat in seiner Neufassung am 21.11.1996 in Kraft. Der § 2 Abs. 6 DSchG 1996 ist wortgleich mit dem § 3 Abs. 6 DSchG 2015. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf die Beantwortung der Frage 10 verwiesen.

13. Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?

Ja.

14. Welche Rolle spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG?

Keine. Zurzeit existieren keine Denkmalbeiräte im Lande.

Themenfeld III - Ausgleich verschiedener Interessen

16. Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?

Art. 14 Satz 2 GG regelt die Sozialpflicht des Eigentums. Diese wird auch gem. § 16 DSchG eingefordert.

Gem. § 11 DSchG sind bei allen Maßnahmen die berechtigten Belange der Verpflichteten zu berücksichtigen. Ein Abwägungsprozess zwischen den öffentlichen Belangen des Denkmalschutzes und den privaten Belangen der Eigentümerinnen und Eigentümer oder deren an einer Maßnahme beteiligten Vertreter ist bei jedem Verfahren notwendig.

Zur Unterstützung der Erhaltung von Kulturdenkmalen ist die steuerliche Bescheinigung gem. §§ 7i, 10f, 10g und 11b Einkommensteuergesetz (EstG) eine große Hilfe. Sie ist als eine Zuwendung zu verstehen und wird in den vergangenen Jahren in erhöhtem Maße beantragt.

Auch die verschiedenen Fördermöglichkeiten sind eine große Unterstützung beim Erhalt von Kulturdenkmalen. So können wichtige Maßnahmen, die über die normale Bauunterhaltung hinausgehen, unterstützt werden und führen zum Erhalt wichtiger Denkmalsubstanz. Viele Förderobjekte können nur mit Zuwendungen denkmalgerecht saniert und erhalten werden.

Die Verantwortungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer wird mit der steuerlichen Bescheinigung bzw. der Mitwirkung bei der Beantragung und Verwendung von Fördermitteln vorausgesetzt. Die Eigentümerinnen und Eigentümer verpflichten sich sowohl im Steuer- als auch im Bewilligungsverfahren, eng mit den zuständigen Denkmalschutzbehörden zusammenzuarbeiten. In der Vergangenheit sind bis auf wenige Ausnahmen keine Probleme hinsichtlich der Verantwortungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümern und den Denkmalschutzbehörden aufgetreten.

17. Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?

Nein! Der zunehmende Bau von Windkraftanlagen und Photovoltaikflächen führt zur Veränderung der Kulturlandschaft. Besonders in den westlichen Gebieten dieses Bundeslandes sind die Anlagen weithin zu sehen und dominieren die ländlich geprägte Landschaft. Die Wohn- und Lebensqualität der Bewohner leidet nicht selten darunter. Da in den Gebieten an der Westküste oder im Bereich Fehmarns eine große Anzahl historischer Bauernstellen vorhanden sind, ist die Beeinträchtigung aus denkmalfachlicher Sicht erheblich.

Die denkmalfachlichen Belange sind jedoch im DSchG abgeschwächt. Gem. § 13 Abs. 3 ist für Vorhaben, deren energiewirtschaftliche Notwendigkeit und deren vordringlicher Bedarf festgelegt sind, die Genehmigung zu erteilen. Eine Abwägung ist damit ausgeschlossen.

Da lt. DSchG energiewirtschaftliche Belange zu genehmigen sind, kann denkmalrechtlich nur in besonderen Fällen gegen die Verunstaltung der Landschaft vorgegangen werden. Zur Unterstützung der durch energiewirtschaftliche Maßnahmen beeinträchtigten Denkmaleigentümer sollte versucht werden, einen Anteil aus den Ausgleichszahlungen, die von den Betreibern für die Errichtung der Energieanlagen gefordert werden, in den Erhalt von Kulturdenkmalen in der Region zu verwenden. Damit könnten unwirtschaftliche Bauernhäuser mit einer großen Reetdachfläche erhalten werden.

18. Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?

Gem. § 1 Abs. 3 haben das Land, die Kreise und die Gemeinden und alle Körperschaften des öffentlichen Rechts sich ihren Denkmälern in besonderem Maße anzunehmen und diese vorbildlich zu pflegen. In der Praxis ist dies nicht immer der Fall. Sehr häufig werden wirtschaftliche und nutzungsimmanente Anforderungen an ein Kulturdenkmal gestellt und Abbruchbegehren geäußert. Lange und konträre Diskussionen zwischen Vertretern der Denkmalschutz-

behörden und den Nutzern/ Bauherren sind die Folge. Da Maßnahmen an Kulturdenkmälern in öffentlichem Besitz schnell auch im politischen Rahmen diskutiert werden, erschwert dies den fachlichen Austausch.

Grundsätzlich sind aus denkmalrechtlicher Sicht alle Kulturdenkmale gleich zu behandeln. Auch bei baulichen Maßnahmen an Kulturdenkmälern im öffentlichen Besitz sind die berechtigten Belange der Verpflichteten gem. § 11 DSchG zu prüfen. So müssen die Belange eines modernen Schulbetriebs ebenso bei der denkmalrechtlichen Bewertung von Maßnahmen berücksichtigt werden, wie auch Maßnahmen an Krankenhäusern, Verwaltungsgebäuden, bis hin zu denkmalgeschützten Justizvollzugsanstalten. In den meisten Fällen konnte der Interessensaustausch zwischen öffentlichen Nutzern und denkmalfachlichen Anforderungen geklärt werden.

Themenfeld IV - Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes

19. Ist die Suche nach Kulturdenkmälern insbesondere mit Metalldetektoren in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis zufriedenstellend gelöst?

Diese Frage betrifft die Bodendenkmalpflege.

Themenfeld V - Auslegungsschwierigkeiten

20. Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?

Die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 könnte ergänzt werden. Um eine genauere Abgrenzung zwischen Baudenkmalen und Gründenkmalen zu treffen, wird auf die Erläuterung im Kommentar des Denkmalschutzgesetzes verwiesen. Danach sind bauliche Anlagen mit dem Erdboden verbundene oder auf ihm ruhende, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen zu verstehen. Gründenkmalen sind demnach von Menschen gestaltete Garten- und Landschaftsteile. Dazu zählen auch die in die gestaltete Anlage einbezogenen baulichen Anlagen, soweit diese nicht eigenständige Kulturdenkmale sind.

Diese Ergänzung ist hilfreich zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bau- und Gartendenkmalpflege. Im Hinblick darauf, dass für die denkmalrechtliche Genehmigung baulicher Maßnahmen an Gründenkmalen die Zustimmung des LDSH notwendig ist, kommt der Definition eine besondere Bedeutung zu.

21. Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?

Es ist nicht sinnvoll, die Beeinträchtigung der Umgebung eines Kulturdenkmals konkret vorzugeben. Da jedes Kulturdenkmal seine eigene Umgebung besitzt, muss im Falle von Maßnahmen in der Umgebung eines Kulturdenkmals fallbezogen beurteilt werden. Maßnahmen in der Umgebung können nur den Eindruck eines Kulturdenkmals verändern, nicht das Kulturdenkmal selber, sonst würde es sich bei dieser Maßnahme gem. § 12 Abs 1 Satz 1 um eine Instandsetzung, Veränderung oder Vernichtung eines Kulturdenkmals handeln.

(Mü:) Statt mit dem Begriff "Eindruck" könnte man auch mit der Begrifflichkeit "Wirkung im städtebaulichen Kontext" arbeiten. Hierbei kommt zum Ausdruck, dass sich im Umfeld des Kulturdenkmals abspielende Maßnahmen gegebenenfalls negativ auf dessen Eigenwirkung oder die städtebauliche Einbindung auswirken.

Der Umgebungsschutz erfordert immer eine Bewertung möglicher Auswirkungen von Vorhaben auf den Wirkungsraum eines Kulturdenkmals oder Denkmalensembles. Aufgrund der Komplexität und Vielfältigkeit des Denkmalbestandes erfolgen auch hierbei Einzelfallentscheidungen. Eine konkretere Fassung ist somit nicht zielführend.

22. Sollte § 13 Abs. 2 DSchG, der die denkmalrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beinhaltet, angepasst werden?

Der § 13 Abs. 2 DSchG ist hinreichend konkret und bedarf keiner weiteren Ergänzung.

23. Sollte § 13 Abs. 4 DSchG um weitere Nebenbestimmungen erweitert werden?

Auch dieser Paragraph ist hinreichend konkret. Da die zu definierenden Bindungen objektbezogen sind, kann dieser Absatz nicht vertiefend behandelt werden.

24. Ist § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG im Hinblick auf die rechtssichere Ermittlung des Eigentümers hinreichend konkret gefasst?

Diese Frage betrifft die Bodendenkmalpflege.

Themenfeld VI – Ergänzende Fragen von Evaluationsteam und Projektbeirat

25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden: Ist die Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden sowie der Denkmalfachämter/Oberen Denkmalschutzbehörden für Ihre gesetzlichen Aufgaben und die Effektivität der entsprechenden Verfahren in Bezug auf folgende Parameter ausreichend: Stellen- und Personalzahlen, Qualifikationen, Fortbildungen, technische Ausstattungen?

Mit der Novellierung des Denkmalschutzgesetzes hat die Anzahl der denkmalrechtlichen Verfahren erheblich zugenommen. Die Belastung der Vertreterinnen und Vertreter der unteren Denkmalschutzbehörden ist dadurch ebenfalls erhöht. Trotz der erhöhten Verfahrenszahlen werden in den meisten Verwaltungen keine zusätzlichen Stellen geschaffen. Die Folge sind Überarbeitung der Kolleginnen und Kollegen, Krankenstände und nicht oder schlecht behandelte Verfahren.

Die Novellierung des Denkmalschutzgesetzes hat auch für das LDSH Auswirkungen. Die Notwendigkeit der Bewertung der ehem. einfachen Kulturdenkmale erfordert zusätzliche Unterstützung in der Inventarisierung. Nur so können die Ausweisungen der Kulturdenkmale zeitnah in allen Regionen erfolgen, was für die denkmalrechtliche Bearbeitung notwendig ist. Die neu ausgewiesenen Kulturdenkmale führen auch LDSH zu erhöhtem Arbeitsaufkommen. So wenden sich viele neue Denkmaleigentümer nach dem Erhalt des Listenauszuges an die Mitarbeiter des Amtes und erkundigen sich nach deren Rechten und Pflichten. Teilweise werden Probleme mit Gebäudeversicherungen aufgrund der Denkmalausweisung vorgetragen und Unmut über neue und erhöhte Prämien geäußert. Viele neue Denkmaleigentümer bitten um Beratung vor Ort, um sich zu informieren, welche Maßnahmen genehmigungs- und steuerlich abschreibungsfähig sind. Diskussionen zu möglicher Förderungen neuer Kulturdenkmale sind sehr zeitintensiv, da nicht alle neu ausgewiesenen Kulturdenkmale automatisch gefördert werden können. Es werden sehr viele Förderanträge gestellt, die bearbeitet werden müssen, was sehr zeitaufwändig ist.

Die zunehmende Anzahl an Kulturdenkmälern erfordert einen zusätzlichen Aufwand bei der steuerlichen Bearbeitung. Angesichts der auch im LDSH in der praktischen Denkmalpflege vollzogenen Stelleneinsparung der vergangenen 15 Jahre ist die Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch bei den unteren Denkmalschutzbehörden sehr groß und auf Dauer nicht mehr zu schaffen.

Die Qualifikation der Vertreter der unteren Denkmalschutzbehörden ist bis auf wenige Ausnahmen sehr gut. Es sind zwei hervorragend ausgebildete Kunsthistorikerinnen, Architektinnen und Architekten mit denkmalpflegerischer Zusatzausbildung und Architektinnen und Architekten mit Erfahrungen bei Architekturbüros.

Beim LDSH ist die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ebenfalls sehr gut. Viele haben neben dem Hochschulstudium promoviert, ein Volontariat abgeschlossen und/oder ein denkmalfachliches Studium absolviert. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind hochmotiviert

und versehen ihre Tätigkeit gerne. Die Belastung durch o. g. Folgen der Neuausweisung von Kulturdenkmalen ist allerdings auf mittlere Sicht nicht mit dem geringen Personalbestand zu kompensieren.

Zu den Aufgaben des LDSH gehört auch die Vermittlung von Denkmalwissen (DSchG SH § 1 Abs. 2). Im Stellenplan ist diese Aufgabe nicht berücksichtigt, wodurch die Erfüllung dieser Aufgabe nur sehr eingeschränkt und unvollständig nachgekommen werden kann.

26. Erfassung des Nachkriegsbestands: Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen?

Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?

Die Erfassung des Nachkriegsbestandes ist bisher nicht systematisch erfolgt. Hier wäre es wünschenswert, die Zeitschicht von 1945 bis in die 1990er Jahre flächendeckend zu erfassen und entsprechend zu bewerten. Dies ist auch hinsichtlich von Grundlagenarbeit wichtig. Mangels personeller Kapazitäten wurde bisher einzelfallbezogen gearbeitet, wodurch eine obere Schicht der Kulturdenkmale insbes. der 1950er und 1960er Jahre in Schleswig-Holstein erfasst ist.

Schwerpunkte sollten z.B im Kirchenbau, im öffentlichen Bauen, technisch/maritimem Bauen und im Wohnbau liegen. Hierzu müssten entsprechende extern beauftragte Leistungen eingekauft werden oder in Zusammenarbeit mit den Hochschulen punktuell bearbeitet werden (vgl. Beispiele wie die Tagung "Moderne am Meer" und die geplante Tagung zum "Schulbau der Moderne").

Bei begrenzter Kapazität wäre weiterhin einzelfallbezogen zu arbeiten, was mangels Systematik zu einer aufwändigeren Arbeitsweise führen und den Denkmalbestand nur lückenhaft abbilden würde (mit der Gefahr von Denkmalverlusten). Zudem würde sich die Denkmalvermittlung schwieriger gestalten (z.B. wg. fehlender Vergleichsbeispiele) und es bestünde die Gefahr mangelnder öffentlicher Akzeptanz.

27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften:

Sehen Sie einen Bedarf für den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten mit eigenen Regelungen im DSchG über § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG hinaus?

Grundsätzlich besteht kein erweiterter Bedarf, zumal der Schutz von (historischen) Kulturlandschaften auch in den Aufgabenbereich von Naturschutzbehörden fällt.

Die Ausweisung einer historischen Kulturlandschaft als Denkmalbereich auf Basis der LVO über das Verfahren zur Ausweisung von Denkmalbereichen würde jedoch u.a. aufgrund ihrer flächenhaften Ausmaße eine Beteiligung mehrerer gleichzeitig betroffener Gemeinden zur Folge haben und zu einem sehr umfangreichen Prozess führen. Zumal die Kulturlandschaften zumeist einem ständigen Wandel unterliegen und rein statische und konservierende Schutzziele hier nicht zweckmäßig wären.

8.2 Stellungnahme Archäologisches Landesamt SH/ODB (ALSH)

Themenfeld I - Grundsätze des Gesetzes von 2015

1. Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmalen nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?

Die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmalen wurde bereits seit Ende der 2000er Jahre angestrebt und mit dem Erlass "Organisatorische Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung der bauaufsichtlichen Verfahren (Organisations- und Verfahrenserlass)" vom 13. Oktober 2010 (IV 651 - 515.320) vorbereitet.

Für die archäologische Denkmalpflege bedeutet dies, dass die Objekte der Landesaufnahme berücksichtigt werden können und nicht erst im Rahmen von Baumaßnahmen und deren Kontrolle bearbeitet würden. (Dieses führt möglicherweise zu Baustopps und verlagert die Kostentragungspflicht entgegen der Ziele des Verursacherprinzips auf das Land, d. h. die Rettungsmaßnahmen müssten mit eigenem Personal und eigenen Mitteln durchgeführt werden.)

Mit der Novellierung des Denkmalschutzgesetzes wurde der mit dem Erlass vorbereitete Rechtsrahmen umgesetzt und bestätigt. Dies hat positive Auswirkungen auf baurechtliche Genehmigungsverfahren zumal mit dem deklaratorischen Prinzip (*ipsa lege*) jetzt auch Genehmigungsvorbehalte bei nicht ins Denkmalsbuch eingetragenen archäologischen Kulturdenkmalen (aKD) geltend gemacht werden können. Dies ermöglicht eine projektbezogene Prüfung des Denkmalwertes bei Objekten der Landesaufnahme, die bisher noch nicht auf ihre Denkmalwürdigkeit hin untersucht werden konnten und entzerrt so die Notwendigkeit einer vollständigen und grundsätzlichen Überprüfung der Landesaufnahme. Eine solche ist aufgrund der hohen Anzahl der zu überprüfenden Objekte (aktuell über 60.000) und der in vielen Fällen notwendig aufwändigen Prüfung (u. a. auch durch archäologische Untersuchungen) mit dem aktuellen Personalbestand auch nicht nur annäherungsweise rechtssicher möglich. Zudem kommen stetig neue Objekte der Landesaufnahme hinzu.

Dabei hat die Unterscheidung selbst nur geringe praktische Auswirkung auf das jeweilige Genehmigungsverfahren, da bei Beauflagungen im Rahmen der Prüfung weiterhin in zwei Kategorien zwischen Kulturdenkmal (aKD) (ehem. besondere Denkmale, überführt nach § 24 Abs. 1) und möglichem aKD unter den Objekten der Landesaufnahme unterschieden wird. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Landesaufnahme neben Fundmeldungen auch inzwischen untersuchte Objekte umfasst.

Im Rahmen von Bauvoranfragen oder baurechtlichen Prüfung muss der zuständige Sachbearbeiter neben der Denkmalliste eben auch die Landesaufnahme überprüfen. Wird hierbei bei einzelnen Objekten der besondere Denkmalwert festgestellt, dann ist das Objekt gemäß pflichtgemäßem Ermessen auf die Denkmalliste zu setzen. Liegt die Bedeutung der Fundstelle darunter, dann wird der Zielkonflikt durch eine sog. Veranlassergrabung gelöst.

Grundsätzlich hat sich folglich - soweit wir das Überblicken - an der Verwaltungspraxis durch die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen aKD nichts geändert. Für die ehemaligen einfachen Kulturdenkmale, die als Objekte der Landesaufnahme geführt werden und nicht auf der Denkmalliste stehen, d. h. deren räumliche Ausdehnung nur

begrenzt bekannt ist und deren Denkmalwert noch nicht ermittelt wurde, die aber trotzdem die Kriterien eines Denkmals erfüllen, bedeutet dieses eine deutliche Verbesserung, da nach § 8 Abs. 1 DSchG SH 2015 der Schutz nicht von der Eintragung abhängt.

Vergleichbares gilt für die Objekte, die trotz allem Engagement von Laien- bzw. Bürger- und hauptberuflicher Forschung noch nicht in die Landesaufnahme eingearbeitet werden konnten. Diese werden genauso wie die Objekte der Landesaufnahme als Stellen behandelt, an denen den Umständen nach Kulturdenkmale zu vermuten sind. Auch dieses ist eine deutliche Verbesserung, da diese Fundstellen ansonsten unkontrolliert zerstört würden. (D.h., in der Vergangenheit auch unkontrolliert zerstört wurden).

Fachlich bedeutet dieses Vorgehen eine erhebliche Erweiterung unserer Kenntnisse, da auf diese Weise aufgrund ihrer „Unauffälligkeit“ bislang kaum oder wenig beachtete Denkmalgruppen in den Vordergrund treten: Davon betroffen sind z. B. vor- und frühgeschichtliche Siedlungen, wie sie in Dänemark, Niedersachsen oder Mecklenburg seit langen Jahrzehnten bekannt sind, in Schleswig-Holstein aber erst seit gut zehn Jahren systematisch erfasst werden. Ein Ziel, das sich das Land eigentlich bereits 1923 selber gegeben hat und zu einem nachhaltigen Umgang mit dem archäologischen Erbe führt.

Literatur

Ickerodt, U. 2013: Blick zurück im Spiegel – Seit 90 Jahren archäologische Landesaufnahme und seit 80 Jahren archäologische Denkmalpflege in Schleswig-Holstein. Archäologische Nachrichten aus Schleswig-Holstein, 2013, 9-15.

Ickerodt, U. 2014: 90 Jahre Landesaufnahme und 80 Jahre staatliche Denkmalpflege in Schleswig-Holstein. Die Heimat. Natur- und Landeskunde. Nr. 1-3, 121 Jahrgang, 2014, 1-13.

Ickerodt, U. 2016: Der Nachhaltigkeitsbegriff in der archäologischen Denkmalpflege. Versuch einer Standortbestimmung am Beispiel der denkmalpflegerischen Praxis in Schleswig-Holstein. Archäologische Informationen 39 (2016) 265-280.

2. Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalsbuch nach § 5 Abs.4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?

Das ALSH sieht positive Auswirkungen auf Genehmigungsverfahren durch das deklaratorische Verfahren bzw. ipsa lege-Prinzip. Grund hierfür ist, dass Genehmigungsvorbehalte auch bei nicht in die Denkmalliste eingetragenen archäologischen Kulturdenkmalen (aKD) geltend gemacht werden können (vgl. Antwort 1). Kann der besondere Wert in einem normierten Verfahren erkannt werden, dann kann das ALSH deutlich schneller auf das denkmalrechtliche Schutzziel Substanzerhalt und Umgebungsschutz reagieren.

Grund hierfür ist die starke Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens durch Wegfall des arbeitsintensiveren Verwaltungsaktes (VA), d. h. der Anhörung und der Widerspruchsmöglichkeit als Teil der Eintragung per amtlicher Mitteilung im konstitutiven Verfahren. Die Möglichkeit der Eintragung in die Denkmalliste per deklaratorischem Verfahren hat bisher noch zu keiner Überprüfung geführt. Das bedeutet, dass das ALSH bisher keine Erfahrungen mit der Bearbeitung von Feststellungsklagen hat.

In der Praxis hat das ALSH aufgrund mangelnder Personalressourcen in den letzten mehr als

zehn Jahren allerdings kaum eingehende Fundmeldungen auf Denkmalfähigkeit und Denkmalswürdigkeit überprüft oder aus diesem Bestand neue aKD ausgewiesen. (Es wurden lediglich die Fundmeldungen im Rahmen des Möglichen bearbeitet). Daher kann es auch nicht auf repräsentativ hohe Fallzahlen bei Ausweisungen zurückgreifen; aber grundsätzlich ist in diesem Bereich kein Anstieg von rechtlichen Auseinandersetzungen zu verzeichnen. Vielmehr gibt es mit Denkmaleigentümern oder Nutzern aufgrund ausreichender Denkmalswertbegründungen und bürgerfreundlichem Verhaltens bislang keinerlei Schwierigkeiten im deklaratorischen Verfahren bzgl. Nachvollziehbarkeit und Verhältnismäßigkeit zumal die Denkmalswertermittlung entsprechend personeller Ressourcen nach einem normierten Verfahren abläuft.

Literatur:

Ickerodt, U. 2014: Was ist ein Denkmalswert? Archäologische Denkmalspflege zwischen denkmalrechtlichen Anforderungen und wissenschaftlichem Selbstanspruch. Österreichische Zeitschrift für Kunst und Denkmalspflege (ÖZKD) LXVIII (Heft 3/4), 2014, 294-309.

Ickerodt, U. 2014c: What is a monument worth? What is the monument value? Archaeological heritage management between publicity, heritage law requirements and academic expectations. Arheo 31, 2014, 151-162.

3. Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?

Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG SH 2015 wird derzeit vom ALSH schon aus Kapazitätsgründen nicht umgesetzt.

Grundsätzlich wären aus Sicht der archäologischen Denkmalspflege übergeordnete, d. h. über den Einzelfall hinausgehende Steuerungsmöglichkeiten sinnvoll. Denkbar wären Mittel aus dem Umweltbereich etwa wie für den Vertragsnaturschutz. Ziele wären neben dem Denkmalschutz vor allem die Pflege der historischen Kulturlandschaften bzw. des dort enthaltenen archäologischen Erbes oder der Denkmalschutz im submarinen Bereich.

Im ersten Fall könnte das ALSH als Denkmalschutzbehörde mit Eigentümern u. a. die Pflege von archäologischen Denkmälern z. B. auf Landwirtschaftsflächen oder in Forsten in öffentlich-rechtlichen Verträgen regeln, für die es theoretisch Genehmigungstatbestände oder Verfahren nach DSchG SH 2015 gäbe, die aber schon aufgrund der absoluten Menge der Objekte in Landwirtschaftsflächen oder den Forsten vom ALSH überhaupt nicht betreut werden können. Vergleichbares gilt für den Bereich des submarinen Erbes. In beiden Fällen hat das ALSH keine Ressourcen, um auf die jeweiligen Einzelfälle zu reagieren.

Die Fundmeldung der ENIGMA aus der Geltinger Bucht zeigt, dass hier dringender Handlungsbedarf besteht, da ansonsten ganze Fundlandschaften weder bei Planungen berücksichtigt noch durch die archäologische Denkmalspflege betreut werden.

Themenfeld II - Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren

4. Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?

Diese Frage betrifft die archäologische Denkmalpflege in mehrfacher Hinsicht und ist nicht einfach zu bearbeiten, da sie methodologisch-systematische und verwaltungspraktische Aspekte betrifft.

Grundsätzlich ist die Inventarisierung des archäologischen Erbes im Bereich der archäologischen Kulturdenkmale (aKD), der Objekte der archäologischen Landesaufnahme und der Kulturlandschaftselemente niemals abschließend (s. a. Ickerodt 2016). Dies hat zum einen damit zu tun, dass Denkmale z. B. im Rahmen von Infrastrukturmaßnahmen oder aufgrund des Verlustes der Denkmaleigenschaften gelegentlich von der Denkmalliste zu nehmen sind. Auf der anderen Seite kommen immer auch neue Denkmalgruppen und Arbeitsfelder hinzu. Neuester Bereich ist der der Archäologie der Moderne bzw. der der zeitgeschichtlichen Archäologie, der bisher nur theoretisch und anhand einiger Fallbeispiele erschlossen wurde (das sog. Germanengrab von Itzehoe).

In methodologisch-systematischer Hinsicht kommen im Verlauf der Bürger- (Sammler, Detektorgänger) und hauptberuflichen Forschung durch Fundmeldungen, systematische Begehungen oder der Entdeckung neuer Quellengruppen permanent neue Fundstellen und -objekte hinzu. Deren Denkmalwert ist jeweils zu ermitteln. Ein anderer Aspekt sind Eingriffe in den Boden, neue Erkundungsmethoden und weitere fachliche Forschungsarbeiten im Bereich der universitären und außeruniversitären Forschung. Die Auswertung von insb. seit dem Mittelalter entstehenden Quellen (Schriftquellen, Karten, Denkmale, Fundstellen) führt dazu, dass stetig Fundstellen und damit potentielle aKD entdeckt werden. Diese müssen dann erst in der Landesaufnahme inventarisiert und dann auf ihren Denkmalwert hin geprüft werden, um in die Denkmalliste aufgenommen zu werden. Dramatischstes Beispiel ist das Nordfriesische Wattenmeer. Hier sind ganze Landschaften (Köge, Warften, Deiche) unter naturräumlich schweren Arbeitsbedingungen zu erfassen, die aber gleichzeitig durch den Meeresspiegelanstieg von der vollständigen Ausräumung bedroht sind und damit unerfasst verschwinden (Ickerodt et al. 2017, Hadler et al. 2020).

Derzeit arbeitet das ALSH seit 2018 in einem befristeten, durch zusätzliche temporäre Haushaltsmittel ermöglichten Projekt an einer ersten landesweiten Erhebung. Dabei steht neben der Revision der Landesaufnahme und damit der Erfassung möglicher archäologischer Kulturdenkmale (aKD) und deren Georeferenzierung die Ermittlung von denkmalverdächtigen Anomalien im Vordergrund. Diese werden über Fernerkundungsverfahren wie Orthofotos und auf LIDAR-Scandaten basierenden digitalen Geländemodellen ermittelt. Nach derzeitigem Stand werden mit Projektabschluss über 5.000 denkmalverdächtige Geländeanomalien erhoben, die dann auf ihren wissenschaftlichen (Landesaufnahme) und ihren Denkmalwert zu überprüfen sind. Parallel hierzu werden bereits zuvor bekannte (z. B. über Fundmeldungen) und in der Landesaufnahme geführte Objekte auf ihre Georeferenzierung hin und, soweit möglich, weitergehend überprüft.

Daraus ergibt sich eine entsprechend hohe Zahl an notwendigen Geländeüberprüfungen. Diese sind dann Grundlage für die letztliche Eintragung in die Denkmalliste (inkl. Eigentümerermittlung und -benachrichtigung). Diesem theoretischen Ablauf steht die Wirklichkeit gegenüber.

Eigentümerermittlungen und -benachrichtigungen stehen noch weitgehend aus und sind mit den vorhandenen Personalressourcen nicht zu schaffen. Entsprechende Folgen sind der Ver-

lust von nicht bekanntgemachten Denkmälern durch Maßnahmen sowie daraus resultierende mögliche rechtliche Konflikte usw.

Auch kommt das ALSH mit den Begründungen des Denkmalwertes nur außerordentlich langsam vorwärts. Bislang konnten für 47 % des derzeitigen, o. g. Denkmalbestandes Begründungen des Denkmalwertes formuliert werden (Anforderungen gem. § 8 Abs. 2 DSchG SH 2015). Gründe sind vor allem der Umstand, dass bis in die 1990er Jahre hinein Unterschutzstellungen überwiegend ohne entsprechend formulierte Begründungen erfolgten, so dass dies für den Großteil des Denkmalbestandes - jetzt nach einem entsprechend normierten Verfahren (Ickerodt 2014) - nachträglich erfolgen muss. Ein anderer Aspekt waren fehlende Personalressourcen, so dass die Arbeitsergebnisse des im Rahmen des Denkmallistenprojektes eingestellten Mitarbeiters erst nach Ende von dessen Beschäftigung überprüft werden konnten und diese Arbeit sich als mangelhaft erwies.

Der letzte Aspekt ist die mit Landtagsbeschluss vom 21. Februar 1996 („Vor dem Hintergrund, dass der Erhalt historischer Kulturlandschaften und Kulturlandschaftsteile von besonders charakteristischer Eigenart ein gemeinsames Anliegen der Naturschutz- und Kulturpolitik des Landes Schleswig-Holstein ist, soll langfristig ein Kulturlandschaftskataster entstehen.“) eingeforderte Ausweisung von archäologisch-historischen Kulturlandschaften bzw. Landschaftsbestandteilen. Eine solche Kartierung ist seitdem ein Desiderat. Diese Erhebung wird benötigt, um landschaftliche Kontexte und Verbindungen zwischen verschiedenen Denkmälern und Objekten der Landesaufnahme besser darstellen und in Planungen einbringen zu können. Derzeit wird - eine entsprechend schlechte Qualität akzeptierend - dieser Aspekt entsprechend opportunistisch geprüft.

Literatur

Ickerodt, U. 2014: Was ist ein Denkmalwert? Archäologische Denkmalpflege zwischen denkmalrechtlichen Anforderungen und wissenschaftlichem Selbstanspruch. Österreichische Zeitschrift für Kunst und Denkmalpflege (ÖZKD) LXVIII (Heft 3/4), 2014, 294-309.

Ickerodt, U. 2016: Der Nachhaltigkeitsbegriff in der archäologischen Denkmalpflege. Versuch einer Standortbestimmung am Beispiel der denkmalpflegerischen Praxis in Schleswig-Holstein. Archäologische Informationen 39 (2016) 265-280.

Ickerodt, U., Kloß, S., Maluck, M., Siegloff, E., Tummscheit, A. und Fischer, J., Archäologische Denkmalpflege im Nordfriesischen Wattenmeer. Natur- und Landeskunde 11–12, 124. Jahrgang (2017) 205-214.

5. Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?

Die Frage kann grundsätzlich mit ja beantwortet werden. Die Eintragung des Denkmalschutzes als Dienstbarkeit in das Grundbuch inkl. entsprechender Benachrichtigungen ist seit Jahrzehnten gängige Verwaltungspraxis des ALSH. Darüber hinaus können über das Geoportal des Landes sowie über weitere, darauf zugreifende Geoportale die archäologischen Kulturdenkmale (aKD) des Landes sowie die Schutzzonen (und archäologischen Interessensgebiete [IG]) eingesehen werden. (Sie wurden zuletzt hinsichtlich ihrer Lage einer Revision über das

digitale Geländemodell unterzogen.)

Da die Denkmalliste nicht vollständig ist, hat das ALSH auf der Grundlage der Denkmalliste sowie der archäologischen Landesaufnahme mit den dort geführten potentiellen, d. h. noch nicht erkannten oder ermittelten aKD, und weiterer Quellen (Luftbilder, DGM, histor. Karten...) durch die Ausweisung von IG eine praktische Lösung entwickelt. Über diese IG, die ebenfalls über Geoportale zur Verfügung gestellt werden, können sich nicht nur Eigentümer, sondern auch Projektträger oder Planer über mögliche denkmalrechtliche Auflagen in baurechtlichen Verfahren informieren. Hierdurch sollen Investitionsentscheidungen zu Gewerbegebieten, Ferien- oder Neubausiedlungen usw. beschleunigt werden. Eine sich letztlich daraus ergebene Beratungsmöglichkeit erfolgt dann über den/die zuständige/n GebietsdezernentenIn.

Schwierigkeiten ergeben sich bisweilen dadurch, dass das ALSH nicht den aktuellen Stand der IG, der sich durch neue Fundmeldungen oder neue wissenschaftliche Forschungen durchaus ändert, gewährleisten kann. So ist es in Einzelfällen schwer zu vermitteln, warum archäologische Belange auch außerhalb der öffentlich zugänglichen IG vorliegen können. Eine stete Aktualisierung ist allerdings mit dem aktuellen Personalbestand durch das ALSH nicht umsetzbar.

Allerdings ist der Weg vom Geoportal hin zur noch zu überarbeitenden Denkmalliste auf der Homepage des ALSH nicht frei von Brüchen. Für alle in der Landesaufnahme geführten aKD, die noch nicht auf der Denkmalliste stehen, gibt es keine ausreichende Schutzmöglichkeit, da sie dem Eigentümer üblicherweise nicht bekannt sind. Eine Beteiligung des ALSH im Rahmen von Planungen und Eingriffen über die oben genannten IG ist bislang die einzige Möglichkeit diese aKD zunächst einmal informell zu schützen.

6. Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?

Im Bereich der archäologischen Denkmalpflege funktioniert die o. g. Berücksichtigung im Prinzip. Hierzu nutzt das ALSH neben den rechtlichen Möglichkeiten (Denkmal, Grabungsschutzgebiete, Welterbestätten) auch andere Hilfsmittel wie die vor einiger Zeit eingeführten archäologischen Interessensgebiete (IG) oder im Rahmen von BalticRim entwickelte archäologische Schwerpunktgebiete, in denen der fachliche Belang für übergeordnete Planung aufbereitet ist. In der Praxis wären deutlichere Hinweise auf Beteiligung des Denkmalschutzes in den unterschiedlichen Fachgesetzen hilfreich, da schon aufgrund fehlender Kenntnis der Mitarbeiter der Denkmalschutz oft übersehen wird. Eine Verbesserung der Berücksichtigung wäre ebenfalls möglich, indem eine eigene Fachplanung wie etwa im Naturschutzrecht eingeführt würde, die bei allen anderen Planungen zu berücksichtigen ist. Voraussetzung wären allerdings neben der Denkmalliste das o.g. Kulturlandschaftskataster.

Als schwieriges Erbe erweist sich der Umstand, dass in der Vergangenheit bei der Ausweisung von naturschutzrechtlich abgesicherten Schutzgebieten im Rahmen von Beteiligungsverfahren nicht die eigenen verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten genutzt wurden, den eigenen Belang und die für dessen Schutz nötigen Auflagen in die Ausweisung von Naturschutzgebieten einzubringen. So ist es der archäologischen Denkmalpflege nahezu unmöglich im eige-

nen, deutlich früher ausgewiesenen Grabungsschutzgebiet Ahrensburger Tunneltal naturschutzrechtliche Genehmigungen zu erhalten. Vergleichbare Versäumnisse der Vergangenheit führen heute zu erheblichem Mehraufwand.

7. Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?

Diese Frage betrifft nicht nur die Baudenkmalpflege.

Mit Blick auf archäologische Kulturdenkmale (aKD) sind Bauerhaltungsmaßnahmen eher selten und betreffen in der gegenwärtigen Praxis zumeist mittelalterliche, im Gelände gut sichtbare Strukturen (z. B. Oldenburger Wall, Burg Linau, Danewerk [Wälle, sichtbares Teilstück der Waldemarsmauer], Haithabu, Heidenschanze [Nütschau]).

In der absoluten Mehrheit sind unterlassene Pflegemaßnahmen zu verzeichnen, für die es keine „harten“ rechtlichen Verpflichtungen gibt (insb. Verbuschung) oder bei denen es sich um möglicherweise Summationschäden handelt, d. h. keinen direkten Verursacher gibt (Bsp. Denkmal am Kliff, Wanderweg, Mountainbiking). Mangelnde Pflege bedeutet u. a. überwiegend ein ungepflegter und sich ausbreitender Gehölzbestand, durch den Jahre oder Jahrzehnte später durch Windbruch das Denkmal erheblich beschädigt werden kann (Baumwurf). § 20 DSchG SH 2015 wurde soweit bekannt, bislang nicht angewandt.

Die wichtigste Grundlage für die Entdeckung von Beschädigungen ist ein Denkmal-Monitoring, über das ca. 90% der Denkmale mindestens einmal im Jahr begutachtet werden. Das ALSH ist hier abhängig von dem ehrenamtlichen Engagement der Vertrauensleute nach § 5 DSchG SH 2015, die Missstände über die Unteren Denkmalschutzbehörden (UD) oder direkt an das ALSH melden. Beschädigungen würden ansonsten gar nicht bekannt.

Der Umstand, dass die überwiegenden Meldungen von Missständen die UD und das ALSH erst mit erheblichem zeitlichen Verzug erreichen, verhindert, dass in angemessener Zeit reagiert werden kann. Damit hängt auch der Umstand zusammen, dass für die Betreuung der Vertrauensleute und die Überwachung des Monitorings in den UD, insbesondere aber im ALSH nicht ausreichend Personal vorhanden ist.

Als problematisch erweist sich weiterhin die Betreuung der in den 1980er/1990er Jahren mit Denkmalschutzziele gegründeten Vereinen (A.G. Ochsenweg, Krinkbergverein), die gelegentlich eigene Schutzziele entwickeln oder deren Mitglieder überaltert sind und denen der Nachwuchs fehlt. Hier werden sich auf absehbare Zeit immer wieder Probleme ergeben. Aus arbeitspraktischen Gründen sind neuzeitliche und moderne Strukturen weniger als die mittelalterlichen betroffen. Dies resultiert schon aus der unzureichenden bis fehlenden Inventarisierung. Bestes Beispiel ist die kaum zu bewältigende Betreuung derjenigen Gedenkstätten, die sich im Umfeld oder auf aKD befinden (Schwesing, Ladelung, Kaltenkirchen) oder die, wie der sog. Friesenwall, überhaupt noch nicht erfasst wurden.

8. Ist eine einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG der unteren Denkmalschutzbehörden und der Bauaufsichtsbehörden auch unter Einbeziehung des aktuell zu überarbeitenden Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 gewährleistet?

Grundsätzlich ja, da mit Einführung des Zustimmungsvorbehalts diese Arbeiten nach einheitlichem Schema im ALSH und nicht von den Unteren Denkmalschutzbehörden (UD) durchgeführt werden.

Im Bereich des archäologischen Erbes sind die UD für Genehmigungen im Bereich der Instandsetzung, der Veränderung und der Vernichtung eines archäologischen Kulturdenkmals (aKD) sowie dessen Translozierung und dessen Umgebungsschutz zuständig. Nach § 67 Abs. 5 Satz 1 LBO hat die Bauaufsichtsbehörde, soweit nicht andere Behörden zuständig sind, die für die Errichtung, Änderung, Nutzung oder Beseitigung von Anlagen nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderlichen Genehmigungen einzuholen und mit der Baugenehmigung gleichzeitig auszuhändigen. Von dieser Regelung sind insbesondere auch denkmalrechtliche Genehmigungen erfasst (vgl. zur Vorgängerregelung des § 73 LBO a.F. OVG Schleswig, Urt. v. 29.09.1999, Az. 1 L 123/97).

Im Falle einer Versagung teilt dies die entsprechend zuständige Denkmalschutzbehörde gemäß § 12 (1) oder (2) DSchG SH 2015 unter Benachrichtigung der Bauaufsicht dem Antragsteller direkt per schriftlichem Bescheid mit.

Bislang verlangen die meisten UD, so wie es etablierte Praxis auf Grundlage des Gesetzes von 1996 war, Stellungnahmen des ALSH zu Eingriffen nach § 12 (1), (2) sowie (3) DSchG SH 2015 insofern baurechtliche Maßnahmen betroffen sind. Diese ist dann Teil der Genehmigung durch den Kreis bzw. die kreisfreie Stadt. Allerdings bestehen inzwischen einige Kreise auf eigene denkmalrechtliche Genehmigungen durch das ALSH. Dieses führt zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand im ALSH, da es jetzt genehmigende Behörde ist und dies zu einem höheren Dokumentationsaufwand führt und mit dem bestehenden Personal gerade so zu bearbeiten ist.

Die Zuständigkeit des ALSH gemäß § 1 Landesverordnung über die Einführung des Zustimmungsvorbehalts bei Genehmigungsverfahren betreffend archäologische Kulturdenkmale ist grundsätzlich verstanden (GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 224-11-3). Lediglich in einem Fall wurde eine Zeit lang immer wieder versucht, sich vor dem Hintergrund der eigenen Qualifikation inhaltlich-fachlich einzubringen, ohne die verwaltungsrechtlichen Zusammenhänge verstanden zu haben.

9. Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?

Im Prinzip ist das formal für die archäologische Denkmalpflege in § 3 (5) DSchG SH 2015 geregelt. Allerdings hat das ALSH keine Denkmalbereiche als Schutzzonen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH 2015 nach § 10 (1) DSchG SH 2015 ausgewiesen. Hier fehlt inhaltlich jegliche Grundlage in Form des per Landtagsbeschluss von 1996 geforderten Kulturland-

schaftskatasters. D. h., die bereits angeführte systematische Erfassung der historischen Kulturlandschaften oder der Kulturlandschaftlichen Einheiten sowie dessen Definition für Planungen und damit ebenfalls auch für baurechtliche Verfahren.

Unabhängig davon, kommt es gelegentlich zu Unstimmigkeiten zwischen einigen wenigen Unteren Denkmalschutzbehörden (UD) und dem ALSH. Dies liegt an der als komplex empfundenen Feststellung, wann Stellungnahmen bzw. wann Genehmigungen durch das ALSH als obere Landesbehörde erfolgen müssen (s. a. Frage 8). Die Zuständigkeit ist hier nicht hinreichend klar und zweckmäßig abgegrenzt und daher nicht immer zu vermitteln. Eine Vereinfachung wäre am besten zu erreichen, wenn alle Genehmigungen durch die UD erfolgten, aber immer eine Zustimmung nötig wäre (vgl. Landesverordnung über die Einführung des Zustimmungsvorbehalts bei Genehmigungsverfahren betreffend archäologische Kulturdenkmale [GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 224-11-3]).

10. Sind die Zustimmungsvorbehalte der oberen Denkmalschutzbehörden entsprechend der nach § 13 Abs. 5 DSchG erlassenen Verordnungen zweckmäßig und ausreichend oder sind ggf. weitere Zustimmungserfordernisse sinnvoll?

Soweit wir das sehen, ist die Möglichkeit, für bestimmte Gebiete, Denkmale oder Genehmigungstatbestände durch Verordnung in der Form festzulegen, dass die Untere Denkmalschutzbehörde (UD) vor Erteilung der Genehmigung die Zustimmung der oberen Denkmalschutzbehörde einzuholen hat, von der obersten Denkmalschutzbehörde noch nicht genutzt worden.

Aus Sicht des ALSH erscheint mit Blick auf die Landesverordnung über die Einführung des Zustimmungsvorbehalts bei Genehmigungsverfahren betreffend archäologische Kulturdenkmale (GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 224-11-3) die verwaltungstechnische Zuordnung ausreichend bestimmt und der Zustimmungsvorbehalt durch das ALSH erscheint zweckmäßig und ausreichend. Dabei gilt es zu berücksichtigen, das schon mit Blick auf den mehrheitlich fehlenden archäologischen Sachverstand, die Kreise/kreisfreien Städte die über lange Jahre eingeübte Praxis der Zuständigkeit bzw. diese Praxis nach unserer Wahrnehmung nicht anzweifeln.

11. Sind neben den Informationspflichten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 DSchG insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgaben der Fachaufsichtsbehörden weitere gesetzliche oder untergesetzliche Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden zweckmäßig?

Die Antwort auf diese Frage hängt von der entsprechenden Genehmigungszuständigkeit und den damit zusammenhängenden Arbeitsabläufen ab.

Grundsätzlich ist dieser Aspekt ausreichend geregelt. Allerdings wäre eine Ergänzung des Ziels der Landesverordnung (Zustimmungsvorbehalt) vom 10. Juni 2015, „über alle Vorgänge zu unterrichten, die deren Eingreifen erfordern“ denkbar, da diese Formulierung nicht weit genug gefasst ist. So wäre es für die Bewertung von Vorhaben durch das ALSH zweckmäßig, wenn die UD auch Ablehnungen nach § 12 Abs. 1 DSchG SH 2015 mitteilen müssten. Dies müssen sie theoretisch nicht, da von Seiten des ALSH keinerlei Eingreifen erforderlich ist.

12. Ist die Zuständigkeitsverteilung auf Grundlage der Verordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 sinnvoll und vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 6 DSchG n.F. ggf. zu aktualisieren?

Diese Regelung erscheint uns als ausreichend und ist nicht zu aktualisieren. Eine gewisse, aber nicht grundsätzliche Einschränkung ergibt sich aus der Antwort zu Frage 8.

13. Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?

Das Prinzip der Gebührenfreiheit betrifft die Arbeit des ALSH auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlichem Maße. Daher ist die Aussage, ob sie sich bewährt hat, nicht mit ja oder nein zu beantworten und muss differenzierter ausfallen.

Im Rahmen baurechtlicher Entscheidungen kann die Gebührenfreiheit sinnvoll sein, insofern es sich um 'normale' Projekte mit einfachen Entscheidungen handelt. Im Fall von größeren oder Großprojekten, bei denen der Arbeits- und Betreuungsaufwand beträchtlich ist, erscheint eine Gebühr hilfreich.

Ein anderer Aspekt ist der Bereich der Sammler und Sondengänger. Grundsätzlich ist es sinnvoll, diese Form bürgerlichen Engagements zu fördern und von Gebühren für denkmalrechtliche Genehmigungen zu befreien. Diese etablierte und bewährte Form der „Zuarbeit“ für die und Mitarbeit an Landesforschung ist eine wichtige Form der archäologischen Primärdatenerhebung. Da unter die Genehmigungspflichten nach insb. § 12 Abs. 2 Nr. 5 DSchG SH 2015 aber mittlerweile auch Tätigkeiten fallen, die nichts mit dem genannten bürgerlichem Engagement zu tun haben (z. B. Strandsuchgenehmigungen, Magnetangeln), kann festgestellt werden, dass sich eine allgemeine Gebührenfreiheit nicht bewährt hat.

Ein dritter Aspekt, der zwar nicht die Entscheidungen im Sinne von § 22 DSchG SH 2015 betrifft, ist das Vorhalten von Informationen, Bildern und deren Recherche bzw. dem Einräumen von Recherchemöglichkeiten. Hier wären, ähnlich wie im Landesarchiv, Gebühren denkbar.

14. Welche Rolle spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG?

Neben dem Denkmalrat werden die Denkmalbeiräte als wichtiges partizipatives Werkzeug angesehen, um das lokale Engagement im Denkmalschutz und in der Denkmalpflege zu verbessern. Im Rahmen des Forschungsprojekts REGIOBRANDING sowie dessen Vorläufer LANCEWADPLAN wurden Versuche in diese Richtung unternommen, die aber aufgrund einer die Denkmalbeiräte tragenden Struktur genauso im Sande verlaufen sind, wie die Versuche in Zusammenarbeit mit den UD Denkmalbeiräte einzurichten. Darüber hinaus sind mir keine Aktivitäten und Initiativen zur Begründung von Denkmalbeiräten bekannt.

Das ALSH selbst hat nicht genug Ressourcen um einen solchen Ansatz zu unterstützen, obwohl es diesen als grundsätzlich wichtiges Werkzeug im Denkmalschutz ansieht.

Literatur

Ickerodt, U. 2016: Der Nachhaltigkeitsbegriff in der archäologischen Denkmalpflege. Versuch einer Standortbestimmung am Beispiel der denkmalpflegerischen Praxis in Schleswig-Holstein. Archäologische Informationen 39 (2016) 265-280.

15. Sind die Aufgabenzuweisungen an den Denkmalrat klar und zweckmäßig und seine Größe angemessen?

Die oberste Denkmalschutzbehörde bildet zur Beratung der Denkmalschutzbehörden einen Denkmalrat. Diese Beratung hat sich in der Vergangenheit insbesondere auf denkmalrechtliche Entscheidungen innerhalb konstitutiver Verfahren beschränkt. Seit dem Entfallen dieses Arbeitsauftrages scheint der Denkmalrat nach unserer Meinung auf der Suche nach Themen zu sein.

Da er nach dem neuen Gesetz vor Entscheidungen über einen Widerspruch gegen eine Maßnahme nach § 9 DSchG SH 2015, die faktisch beim ALSH nicht vorkommen, und vor der Ausweisung einer Schutzzone nach § 10 Absatz 1 DSchG SH 2015, die ebenfalls faktisch nicht vorkommt, zu hören ist, kann hier die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Aufgabenzuweisung gestellt werden.

Der andere Aspekt ist der Arbeitsauftrag an den Denkmalrat, sich zu Einzelfällen sowie zu grundsätzlichen und aktuellen Fragestellungen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege zu äußern oder Empfehlungen auszusprechen. Hier hat sich gezeigt, dass der Denkmalrat als politisches Podium genutzt wurde, um einseitig Klientelpolitik zu betreiben. Auch wurden die rechtlich und fachlich abgesicherten Begründungen des ALSH nicht angehört.

In der Vergangenheit hat der Denkmalrat, von einigen Mitgliedern abgesehen, eine einseitige Fokussierung auf das bauhistorische Erbe vertreten und den Belang des archäologischen Erbes tendenziell eher weniger bis gar nicht berücksichtigt. Insgesamt hat sich die Begleitung des Denkmalrates durch das ALSH in einer Kosten-Nutzen-Ratio als aufwendig und wenig effektiv erwiesen.

Themenfeld III - Ausgleich verschiedener Interessen

16. Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?

Für die archäologischen Kulturdenkmale (aKD) gilt grundsätzlich, dass der Investitionsdruck für deren Erhalt deutlich geringer anzusetzen ist als bei wohnlich oder gewerblich genutztem Eigentum, da archäologische Denkmale überwiegend ungenutzt sind. Die Ausnahme sind solche Denkmale, die Teil von Nutzungen durch z. B. Freilichtmuseen oder von Ferien- und Freizeitinfrastruktur sind.

Vor dem Hintergrund von GG Art. 14 Abs. 2 ist die gesetzliche Erhaltungsverpflichtung nach Auffassung des ALSH verhältnismäßig. Steuererleichterung nach § 10g EStG werden bislang für aKD nicht in Anspruch genommen. Die Frage wäre auch, ob das ALSH dieses mit dem derzeitigen Personalbestand, fehlenden Ressourcen, fehlende Strukturen, fehlendes Know-how überhaupt leisten könnte.

Neben der Arbeit im Bereich Abt. 2 (Denkmalschutz) ist das Thema auch für Abt. 3 (Bauleitplanung) ggfs. in Verbindung mit Abt. 4 (prakt. Arch.) relevant. Im Bereich von Planungen werden die damit verbundenen, möglichen denkmalrechtlichen/-pflegerischen Steuerungsmöglichkeiten nicht genutzt. Auch hier ist fraglich, ob diesbezügliche Kapazitäten insbesondere zur Beurteilung und Prüfung von Planungen vorhanden wären.

17. Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?

Der Ausbau der erneuerbaren Energien hatte schon aufgrund der Intensivierung der Landwirtschaft zunächst massive Auswirkungen auf das archäologische Erbe. Neben den sowieso betroffenen landwirtschaftlichen Nutzflächen war vor allem das Dauergrünland mit den dort vorhandenen Fundstellen und Denkmälern betroffen. Mit der Dauergrünlandverordnung von 2008 konnte der weitere Rückgang der Dauergrünlandflächen aufgrund des Umbruchs eben dieser Flächen für den Maisanbau eingeschränkt werden. Der damit einhergehende Verlust an archäologischer Substanz ist mangels empirischer Daten nicht zu beziffern, dürfte aber enorm sein. Das ALSH hat hier in der Vergangenheit auf die Notwendigkeit verwiesen, diese Folgen als Summationsschäden aufzufassen und eine entsprechende Ausstattung (Personal, Mittel etc.) gefordert. Dieser Aspekt gilt natürlich grundsätzlich für alle Objekte der Landesaufnahme (incl. der Denkmäle bzw. potentieller Denkmäle) auf landwirtschaftlichen Nutzflächen, die durch diese Nutzung (Ackerbau, Viehvertritt usw.) einer steten Zerstörung ausgesetzt sind. Parallel hierzu hat das ALSH sich im Bereich des Kulturlandschaftsmanagements mit dem Ziel engagiert, als TöB den Belang des archäologischen Erbes schon frühzeitig bei Planungen einzubringen, so dass keine besonderen Nachteile in der Praxis durch Klimaziele sichtbar wurden. In dieser Hinsicht hat sich die frühere Praxis vor 2010 deutlich verbessert, da zum damaligen Zeitpunkt der Belang der archäologischen Denkmalpflege sehr unterschiedlich Berücksichtigung fand.

Da der Ausbau der erneuerbaren Energien zu Verursachermaßnahmen führt, gilt es kritisch zu bedenken, dass Maßnahmen wie z. B. die Erdkabeltrassen NordLink, Hel- und Sylwin nur als Feldprojekte aufgearbeitet wurden. Eine wissenschaftliche Auswertung steht noch aus und wird vor den realen Bedingungen der archäologischen Einrichtungen in Schleswig-Holstein nicht erfolgen. Hier baut das Land, wie im Rahmen der Infrastrukturmaßnahmen (z. B. feste Fehmarnbelt-Querung, Eisenbahntrassen, Autobahnausbau) und weiterer Erdkabel- und Gastrassen derzeit eine Nachlast auf.

Literatur

U. Ickerodt und M. Maluck, 18 Energy Transition. A challenge for the management of the cultural landscape. In: L. Egberts und M. Schroor (Hrsg.), Waddenland outstanding: The history, Landscape and cultural heritage of the Wadden Sea Region. Amsterdam: Amsterdam University Press (2018), 269-281.

U. Ickerodt und M. Maluck, Raumplanungsorientierte Denkmalpflege in Schleswig-Holstein im Angesicht der Energiewende – ein Plädoyer für ein erweitertes Denkmalpflegemanagement. Archäologische Informationen 40, 2017, 257-278

U. Ickerodt, G. Schiller und T. Roos, Alternative Energien und nachwachsende Rohstoffe. Umweltschutz auf Kosten historischer Kulturlandschaften – Eine schleswig-holsteinische Perspektive. Archäologisches Nachrichtenblatt 17 (4), 2013, 311-315.

18. Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?

Diese Frage betrifft das ALSH nicht.

Themenfeld IV - Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes

19. Ist die Suche nach Kulturdenkmalen insbesondere mit Metalldetektoren in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis zufriedenstellend gelöst?

Auch wenn sich das sog. Schleswiger Modell seit seiner Einführung einer breiten fachlichen und außerfachlichen Akzeptanz sowohl im Land, auf Bundesebene als auch im internationalen Kontext erfreut, so ist die gesetzliche Regelung als auch die gängige Verwaltungspraxis keineswegs zufriedenstellend gelöst.

Rechtlich wurde die grundsätzliche Erfordernis einer gesonderten Sachkunde für die Suche mit Metalldetektoren und die Verhältnismäßigkeit der Verwaltungspraxis im ALSH mit dem Urteil des VG Schleswig (AZ: 8A 622/17) bestätigt. Aus Sicht des ALSH spiegelt sich dies bislang jedoch nicht explizit genug in der zu verwenden Rechtsnorm wieder. Es fehlt eine präzisere und geeignetere Ermächtigungsgrundlage wie bspw. eine Landesverordnung (LVO). Hier wäre rechtlich nachzusteuern.

Zudem reichen die personellen Ressourcen im ALSH für den Themenbereich Laienforschung und Zufallsfunde nicht aus, um in ausreichendem Maße Zertifizierungskurse für die Erlangung der Sachkunde anzubieten und die fachliche Betreuung ggf. vor Ort und Fortbildungsbedarfe abzudecken. Bundesweit ist nach dem Rückgang der 1990er/2000er Jahre eine tendenzielle zunehmende Verbreitung dieses Hobbys zu beobachten. Derzeit liegt die Anzahl der an Zertifizierungskursen Interessierten bei über 300 und deren Anmeldung sorgt für entsprechend lange Wartezeiten von inzwischen mehreren Jahren. Die als dramatisch zu bezeichnenden Folgen sind, dass es zu akkumulierend ansteigenden illegalen Suchaktivitäten kommt, die das ALSH seit Einführung des Schleswiger Modells stark zurückgedrängt hatte.

Dieses führt zu einer deutlichen Mehrbelastung im ALSH, da sowohl die Vermittlung von Rechtsbehelfen als auch denkmalrechtliche Entscheidungen nach dem Gesetz möglichst gerichtsfest zu dokumentieren sind, um im Falle von Ermittlungen vorsätzliche Verstöße gegen das Denkmalschutzgesetz überhaupt nachweisen zu können. Die neben den Anträgen, mit der Suche nach Kulturdenkmalen verbundenen An- und Nachfragen führen zu einem stark angestiegenen Bearbeitungsaufwand im ALSH, zumal die Beantwortung von Anträgen und Anfragen einerseits rechtskonform sein müssen und andererseits rechtliche Konsequenzen abwenden sollen.

Im Bereich der Detektorarchäologie hat das ALSH mittlerweile weit über 400 Sondengänger geschult, von denen rund 250 aktive Genehmigungsinhaber sind. Diese bedürfen eines entsprechenden Verwaltungsaufwandes für die (Flächen-) Genehmigungsverwaltung und insbesondere auch für die fachliche Überprüfung und Bestimmung gefundener Objekte, die in der Regel zu Neueinträgen in der Landesaufnahme bzw. Denkmalliste führen. Pro Jahr handelt es sich um 300 bis 500 Fundmeldungen mit mindestens einem, i.d.R. mehreren archäologischen

Fundobjekten, die derzeit von einer halben wiss. Kraft (temp.) mit zeitweiser Unterstützung nur unzureichend bearbeitet werden können, so dass sich ein entsprechender Bearbeitungsrückstau gebildet hat. In der Folge verschlechtert sich der Zustand der Funde, vor allem aber gelangen die Informationen nur mit erheblichem zeitlichen Verzug in die Landesaufnahme und damit, als Teil der Planungsorientierten Denkmalpflege, in den Zugriff für die Identifizierung von denkmalpflegerischen Belangen und die Bewertung von Vorhaben der Raumplanung (im Mittel zwischen 2.500 bis max. 3.200 Beteiligungsverfahren pro Jahr).

Literatur

C. von Carnap-Bornheim, U. Ickerodt und E. Sieglhoff, Archeologia landu szleszwik-holsztyna archeologia detektorystyczna (Archaeology of Federal State Schleswig-Holstein and detector archaeology). Wiadomości Archeologiczne LXVIII (2017) 14-18.

C. von Carnap-Bornheim, U. Ickerodt und E. Sieglhoff, Die Schleswig-holsteinische Landesarchäologie und die Detektorarchäologie. In: J. Schuster, Masse – Klasse – Seltenheiten. Kaiserzeitliche und völkerwanderungszeitliche Detektorfunde der Jahre 2006 – 2014 aus Schleswig-Holstein. Schleswig (2016), viii-xii.

U. Ickerodt, C. von Carnap-Bornheim und E. Sieglhoff, Einige Bemerkungen zu Christoph Huths Beitrag „Vom rechten Umgang mit Sondengängern“ – die Schleswig-Holsteinische Perspektive. Archäologische Informationen 38, Early View. (2015) 1-8.

R. Blankenfeldt und E. Sieglhoff, Kooperation beginnt mit Vertrauen... - Über die Zusammenarbeit zwischen Sondengängern und staatlicher Denkmalpflege in Schleswig-Holstein. Archäologische Nachrichten aus Schleswig-Holstein 2020, 336-341.

Themenfeld V - Auslegungsschwierigkeiten

20. Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?

Grundsätzlich wird die Definition eines Kulturdenkmals im o.g. Sinne als ausreichend angesehen. Mit Blick auf die praktische Arbeit im ALSH wäre es wünschenswert, wenn die archäologischen Fachbereiche der zeitgeschichtlichen Archäologie (ab dem Zweiten Weltkrieg) und die Archäologie der Moderne (per definitionem für die Informationsverarbeitung 1800-1989 [Ende des Kalten Krieges]) Eingang in die gesetzliche Regelung fänden, um einen hinreichend klaren Auftrag insb. für Unterschutzstellungen zu haben.

Ein anderer Aspekt, der insb. Abt. 3 betrifft, ist, dass die Definition weiterhin alle Objekte unberücksichtigt lässt, die keinen besonderen Wert haben. Eine Berücksichtigung der Objekte der Landesaufnahme im Denkmalschutzgesetz wäre sinnvoll, um zum einen den Objekten der Landesaufnahme auf diesem Weg einen gewissen Schutz zuzugestehen und zum anderen die Lösung von Zielkonflikten über Rettungsgrabungen rechtlich stärker abzusichern. Hierdurch ließen sich verwaltungstechnische Hilfskonstruktionen gem. §§12 Abs 2 Satz 6 oder 14 DSchG SH 2015 umgehen und die Notwendigkeit von Notbergungen archäologischer Primärquellen durch Verursachergrabungen direkt ansprechen. Grundlage wäre dann der Grundsatz, dass das archäologische Erbe auch jenseits des Denkmalsstatus einen eigenen Wert hat, der zwar nicht zur Erhaltung der Fundstelle führt, aber zur Bergung der Funde und vorhandenen Informationen.

Literatur

U. Ickerodt, Realarchäologische Denkmalpflege der Moderne – Ein neu entstehender Fachbereich zwischen inhaltlicher Etablierung und organisatorischem Zusammenhang. In: U. Müller & F. Jürgens (Hrsg.) (2020). Archäologie der Moderne. Standpunkte und Perspektiven. Die Kieler Tagung 2018. (Historische Archäologie, Sonderband 2). Bonn: Habelt (im Druck), 23-50.

U. Ickerodt, Echtheit, Authentizität und Authentifizieren: Denkmalschutz zwischen Boden- und Datenarchiv. Ein Beitrag zum archäologischen Entscheidungsmanagement. Österreichische Zeitschrift für Kunst und Denkmalpflege ÖZKD LXXIV, Heft ½, 123-132.

U. Ickerodt, Der Nachhaltigkeitsbegriff in der archäologischen Denkmalpflege. Versuch einer Standortbestimmung am Beispiel der denkmalpflegerischen Praxis in Schleswig-Holstein. Archäologische Informationen 39, 2016, 265-280.

21. Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?

Grundsätzlich wird die derzeitige gesetzliche Formulierung als ausreichend angesehen, die Ziele der archäologischen Denkmalpflege zu erreichen. Dies sind der Erhalt und das Sicherstellen einer geeigneten sowie angemessenen, allgemeinen Nutzung von zunächst einmal archäologischen Kulturdenkmälern (aKD) sowie, darüberhinausgehend, die Gestaltung ihrer Umgebung. Dieses ist im Denkmalschutz oder über die Denkmalpflege sicherzustellen (§ 4 (3) Satz 2 DSchG SH 2015). Der Umgebungsschutz umfasst als Teil des archäologisch-denkmalpflegerischen Prüfauftrags die Veränderung der Umgebung eines unbeweglichen aKD, wenn diese geeignet ist, dessen Eindruck wesentlich zu beeinträchtigen (§ 12 (1) Nr. 3 DSchG SH 2015).

Grundlage ist insb. der Nachweis regelhafter Strukturen. D. h., singuläre historische Objekte und Strukturen, deren historische Besonderheit eben aus ihrem Partikularismus resultiert, werden hier ausgeklammert. Archäologisch-fachlich geht es also darum, die in bestimmten Epochen und Phasen der Landesgeschichte regelhaft vorkommenden Elemente und ihre über die Landesaufnahme oder wissenschaftliche Publikationen nachgewiesene bestimmte Gestalt, konkret zu umschreiben und dabei wissenschaftlichen, fachlichen und verwaltungsrechtlichen Ansprüchen gerecht zu werden.

Die historische Besonderheit archäologischer Raumstrukturen ergibt sich schon aus ihrer Sichtbarkeit, Sichtbeziehungen, historischen Sichtachsen oder dem historischen oder modernen Landschaftsbezug des oder der Objekte, die diese kennzeichnen und damit Teil des (historischen) Zeugniswertes oder im Falle gestalteter Landschaften des kunsthistorischen Wertes sind. Die Auswirkungen von Vorhaben müssen daher auf allen drei Ebenen, d. h., auf die anlage-, bau- und betriebsbedingten Nutzung hin geprüft werden. Negative Auswirkungen führen dann mindestens zu fachlich zu begründenden Auflagen oder im Extremfall zur denkmalrechtlichen Versagung.

Berücksichtigung finden dann Erhaltungszustand, räumliche Vorbelastung, Landschaftsbezug und dessen Erlebbarkeit als historische Sachquelle, Element der historischen oder rezenten

Kulturlandschaft und deren raumplanerische Erfassung. Ebenfalls werden der Seltenheitswert, die Archivfunktion und Ziele der denkmalpflegerischen Nachhaltigkeit in Wechselwirkung mit den anlage-, bau- und betriebsbedingten Auswirkungen abgeprüft. Diese Prüfung erfolgt über eine fünfstufige Skala in einem normierten Verfahren (Ickerodt 2014, Ders. 2014). Hierdurch wird die, die (historische Kultur)Landschaft prägende Erscheinung (= Ausstrahlung in den umgebenden Raum), d. h. a) wodurch sich diese ihre spezifische Erscheinung von anderen unterscheidet, b) was diese ihre spezifische Erscheinungsform als Raumstruktur prägt sowie c) die sie tragende innere allgemeine historische Gesetzmäßigkeit bestimmt. Sie wird also von der Gesamtheit nachweisbarer materieller und immaterieller Eigenschaften getragen, die von Besuchern als echte Sachquelle oder bspw. inszeniertes, authentisches Umfeld erlebt werden können.

Der in § 12 (1) Nr. 3 DSchG SH 2015 genutzte und in der praktischen Arbeit fachlich auszu-deutende unbestimmte Rechtsbegriff ‚wesentlich‘ erfolgt über die drei Analyseebenen: Im Vordergrund steht bzw. stehen a) das/die archäologische(n) Kulturdenkmal(e) und dessen/deren Raumbezug bzw. -wirksamkeit als Einzelelement oder Ensemble. Im zweiten Schritt b) ist dessen bzw. deren Bezug zu Objekten der Landesaufnahme sowie drittens c) zur historischen Kulturlandschaft mit ihren Elementen, Bereichen usw. zu prüfen.

In der Praxis erscheint daher eine Spezifizierung unnötig, d. h. die Voraussetzungen für eine Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung müssen nicht konkreter gefasst werden, da eine weitere Konkretisierung der bisherigen Formulierung den für die denkmalrechtliche Praxis notwendigen Ermessensspielraum bei Entscheidungen unnötig einschränken würde und im Falle neuer Denkmalgruppen sowie der bisher noch nicht systematisch umschriebenen archäologisch-historischen Kulturlandschaften ggfs. weitere Gesetzesänderungen notwendig machen würde.

In der planungsorientierten Denkmalpflege hat sich der Begriff „Eindruck“ in der Praxis durchaus bewährt und umfasst durch seine Unbestimmtheit viele wesentliche Aspekte – im Gegensatz zur Definition des Gesetzes von 2012. Der Umgebungsbegriff bezieht sich vor allem auf den heutigen Betrachter und ergänzt damit die o. g. Definition gem. § 4 DSchG SH 2015. Eine inhaltliche Spezifizierung durch den Hinweis auf wertbestimmende Merkmale in der Umgebung, die sich auf den Wert gem. § 4 DSchG SH 2015 beziehen, aber eben in die Umgebung ausstrahlen oder tatsächlich hierdurch begründet sind (Lager- u Erhaltungsbedingungen, Kontext für wissenschaftlichen Quellenwert, Kulturlandschaft, etc.; s. a. Ickerodt 2014, Ders. 2014), wäre denkbar.

Darüber hinaus könnten auch die Welterberichtlinien herangezogen werden. Zur Pufferzone gehören per definitionem das unmittelbare Umfeld, wesentliche Sichtachsen, andere Gebiete oder Merkmale, die eine wichtige praktische Rolle spielen, um die Denkmale zu schützen. In beiden Bereichen werden zu fällende Entscheidungen jeweils einzelfallbezogen getroffen und basieren auf Abwägungsprozessen mit ihren verschiedenen Bewertungsebenen (Erhaltung, räumliche Vorbelastungen, etc.). Innerhalb einer jeden Bewertungsebene unterliegen die einflussnehmenden Parameter einer großen Bandbreite. Insgesamt wären hier weniger die sprachlichen Voraussetzungen im Gesetz zu ändern, als die arbeitspraktischen Voraussetzungen eines Kulturlandschaftskatasters zu schaffen, um im Sinne des Denkmalschutzgesetzes überhaupt die für den nachhaltigen Umgang mit den Denkmälern und deren Raumbezug

notwendigen Ebene der Bauleitplanung und der Landesraumordnung rechtssicher und mit hinreichender fachlicher Qualität sowie mit angemessenem Verwaltungsaufwand bedienen zu können.

Literatur:

Ickerodt, U. 2014: Was ist ein Denkmalwert? Archäologische Denkmalpflege zwischen denkmalrechtlichen Anforderungen und wissenschaftlichem Selbstanspruch. Österreichische Zeitschrift für Kunst und Denkmalpflege (ÖZKD) LXVIII (Heft 3/4), 2014, 294-309.

Ickerodt, U. 2014: What is a monument worth? What is the monument value? Archaeological heritage management between publicity, heritage law requirements and academic expectations. Arheo 31, 2014, 151-162.

Maluck, M. 2010. Das Danewerk und Haithabu in ihrer Landschaft. In Archäologische Nachrichten aus Schleswig-Holstein 16. Neumünster. 2010.

Maluck, M. 2010. Die Pufferzone von Danewerk und Haithabu, in: Landesamt für Denkmalpflege Schleswig-Holstein, Denkmal!, Jahrgang 17, 2010, 38-48.

22. Sollte § 13 Abs. 2 DSchG, der die denkmalrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beinhaltet, angepasst werden?

Grundsätzlich wird die Formulierung des § 13 Abs. 2 DSchG SH 2015 als ausreichend erachtet. Er besagt, dass die Genehmigung versagt werden kann, soweit dies zum Schutz der Denkmale erforderlich ist bzw. sie zu erteilen ist, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen (...).

Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass diese Rechtsgrundlage im Wesentlichen in Genehmigungsverfahren in der Zuständigkeit von Abtlg. 2 (Denkmalschutz/Landesaufnahme) rechtlich überprüft wurde. Hier hat sich ihre Umsetzung im ALSH als praxistauglich erwiesen, wie das zuletzt abgeschlossenen Verfahren (Gerichtssache Hartmann./ ALSH 8A 622/17) belegt. Für die Bauleitplanung wäre zu bedenken, dass § 13 Abs. 2 DSchG SH 2015 ggf. im Rahmen von Vermittlungen und Fragen des Erhalts in Abwägungen mit einbezogen werden könnte. In den dahinterstehenden Verfahren können sich durchaus Konflikte verbergen, die z. B. im Naturschutz so gelöst werden, dass gewisse Nutzungen nicht als Eingriff bewertet werden. Eine positive Berücksichtigung der Möglichkeiten des § 13 Abs. 2 DSchG SH 2015 könnte ggfs. die Arbeit im Bereich der Bauleitplanung im Sinne der Nachhaltigkeit verbessern.

23. Sollte § 13 Abs. 4 DSchG um weitere Nebenbestimmungen erweitert werden?

Das ALSH sieht hier die Notwendigkeit, den § 13 Abs. 4 DSchG SH 2015 im Bereich der Nebenbestimmungen um die Befristungsmöglichkeit und den Widerrufsvorbehalt zu erweitern. Befristung und Widerrufsvorbehalt zielen darauf ab, die Wirksamkeit eines Verwaltungsakts zu beseitigen. Zumindest bei denkmalrechtlichen Genehmigungen zur Suche nach aKD sollten die Ermächtigungen hierfür bereits und eindeutig aus dem Denkmalschutzgesetz hervorgehen.

24. Ist § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG im Hinblick auf die rechtssichere Ermittlung des Eigentümers hinreichend konkret gefasst?

Die Antwort ist hier klar nein! Die Gesetzesvorschrift bedingt, dass der hervorragende wissenschaftliche Wert gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG SH 2015 bereits mit der Entdeckung zu erkennen sein muss. Dies ist in der archäologischen Praxis schon aus insb. zwei Gründen nur sehr schwer möglich; Zum einen müssen stark korrodierte Metallfunde zu einem guten Teil vorrestauriert werden, um sie überhaupt fachlich ansprechen und darauf aufbauend, die weitere Vorgehensweise entscheiden zu können. Zum anderen bedarf es für die Feststellung des herausragend wissenschaftlichen Wertes i. d. R. eines umfangreichen Spezialwissens, dass das ALSH schon mit Blick auf die bestehende Personaldecke nicht vorhalten kann. Die fachliche Qualifikation erfolgt gegenwärtig im Bereich der Universitäten und der außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Dem ALSH fällt es bereits schwer, an dem dort generierten Fachwissen zu partizipieren, geschweige denn dieses umfangreiche Spezialwissen selber zu erwerben oder sogar zu prüfen. In gewisser Hinsicht versprechen die Möglichkeiten der Digitalisierung und der KI-Forschung langfristig Lösungen.

Im Arbeitsalltag fallen im ALSH in der Regel jährlich hunderte und mehr Objekte zur Bearbeitung an. Diese insb. von der Detektorgruppe gemachten Funde müssen aufgrund ihres im Normalfall hohen bis sehr hohen Korrosionsgrades für eine ausreichend genaue Ansprache zunächst der konservatorischen Behandlung im Museum für Archäologie, Schloss Gottorf, zugeführt werden. Die dortigen Kapazitäten und fachlichen Anforderungen bestimmen dann den eigentlichen Konservierungsvorgang, unabhängig von den Zielen des ALSH. So kann der Zeitraum zwischen Auffindung und Erstbestimmung durch die Landesaufnahme des ALSH einige Monate betragen.

Abgesehen von auf den ersten Blick spektakulären Entdeckungen (z. B. die ENIGMA aus der Geltinger Bucht, der aus dem malayischen Kontext stammende Kris-Dolch aus dem Plöner See) ist für die Feststellung einer herausragend wissenschaftlichen Bedeutung i. d. R. umfangreiches Spezialwissen erforderlich (z. B. Schuster 2016) sowie genügend Arbeitszeit. Neben der eigenen muss diese Expertise ggfs. vom ALSH z. T. eingeworben werden. Da es sich bei den Experten bspw. um internationale Experten handelt, die sich Funde unter sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen anschauen (eigene Forschung, Kooperationen, Werkvertrag usw.), bedürfte es einerseits unmittelbarer Zugriffsmöglichkeit auf das zu begutachtende Fundmaterial durch den jeweiligen Experten. Andererseits wird dies schon durch den Umstand erschwert, dass die Lagerung der Funde unter klimatisch optimalen Bedingungen erfolgen muss, um deren Erhalt sicherzustellen. Das ALSH hier keine eigenen Möglichkeiten hat. Diese fachlichen Rahmenbedingungen können derzeit nur gewährleistet werden, weil es unter den zertifizierten Sondengängern in SH entgegen der rechtlichen Regelungen des § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG SH 2015 üblich ist, die eigene archäologische Primärdatenerhebung im Sinne des ALSH als staatliche Nachforschung zu betrachten und alle archäologischdenkmalrechtlich relevanten Funde der Öffentlichkeit, d. h. in diesem Fall konkret dem Land Schleswig-Holstein unentgeltlich zu überlassen. Dabei gilt es weiterhin zu bedenken, dass das ALSH die Funde übernimmt, um sie dann aus dem Landesbesitz auszusondern und in den Besitz der Stiftung schleswig-holsteinische Landemuseen zu übergeben, die diese Funde dann im Extremfall aussondern könnte.

Dessen ungeachtet fällt nahezu kein einziger archäologischer Fund mit seiner Entdeckung im Zuge von gezielten Suchen durch Privatpersonen tatsächlich in Landeseigentum, da es sich de facto nicht um § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 DSchG SH 2015 staatliche Nachforschungen im eigentlichen Sinne handelt, auch wenn diese Deutung sich in der Praxis des Schleswiger Modells entwickelt hat. Das DSchG SH 2015 bildet insofern nicht die grundsätzlich weithin akzeptierte tatsächliche Praxis der letzten Jahre ab. Vor diesem Hintergrund ist ein Angleichen der Regelungen des DSchG SH 2015 an Bundesländer mit dem sog. großen Schatzregal erforderlich. Das ALSH schlägt zur Lösung vor, „hervorragenden“ an der Stelle des § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 zu streichen. Die Formulierung des Paragraphen sollte dann "einen wissenschaftlichen Wert besitzen" lauten. Hierdurch werden die aus methodologischen und systematischen Gründen der fachlichen Reproduzierbarkeit als Quellenmaterial zu erhaltenden Objekte zunächst einmal in den Landesbesitz übernommen.

Um dem Finder und dessen Aufwand gerecht zu werden, sollte dann der Satz "Mit Ausnahme der Fälle des Absatzes 2 Nummern 1 und 3 hat die Finderin oder der Finder Anspruch auf eine angemessene Belohnung" abgeändert und um den Halbsatz ergänzt werden, "Mit Ausnahme der Fälle des Absatzes 2 Nummern 1 und 3 hat die Finderin oder der Finder Anspruch auf eine angemessene Belohnung, sofern es sich um ein bewegliches Kulturdenkmal von herausragender wissenschaftlicher Bedeutung handelt". Hierdurch könnten einfache Funde, die in der Regel auch keinen besonderen monetären Wert darstellen, einfacher und damit schneller bearbeitet werden. Der Nachweis einer herausragend wissenschaftlichen Bedeutung ist in jedem Fall personalintensiver.

Literatur

J. Schuster, Masse – Klasse – Seltenheiten. Kaiserzeitliche und völkerwanderungszeitliche Detektorfunde der Jahre 2006 – 2014 aus Schleswig-Holstein. Schleswig (2016).

Themenfeld VI – Ergänzende Fragen von Evaluationsteam und Projektbeirat

25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden: Ist die Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden sowie der Denkmalfachämter/Oberer Denkmalschutzbehörden für Ihre gesetzlichen Aufgaben und die Effektivität der entsprechenden Verfahren in Bezug auf folgende Parameter ausreichend: Stellen- und Personalzahlen, Qualifikationen, Fortbildungen, technische Ausstattungen?

Die Frage ist hier klar mit 'nein' zu beantworten. Vorhandene Defizite werden seit langem, jährlich in Form von insb. Stellenbedarfsmeldungen oder projektbezogen (z. B. Denkmallistenprojekt, IT-Modernisierungskonzept) gemeldet. Dabei sind neben der Unterbesetzung die Folgen aus z. B. Digitalisierung, fachlichen Verlagerungen, Bearbeitungsrückstau und sich massiv verändernden rechtlichen Rahmenbedingungen zu verzeichnen (z. B. Teilzeit- und Befristungsgesetz, Antikorruptionsgesetzgebung, Ausschreibungen, Arbeitssicherheit, psychische Belastung am Arbeitsplatz usw.), die teilweise im jeweiligen Bereich zu einem deutlich höheren Arbeitsaufwand führen.

Mit Blick auf die Unteren Denkmalschutzbehörden (UD) ist festzustellen, dass diese bis auf zwei Ausnahmen (Hzgt. Lauenburg, Rendsburg-Eckernförde) nicht mit Fachpersonal ausgestattet sind und zudem nicht über für die archäologische Denkmalpflege benötigtes, entspre-

chendes Fachwissen verfügen (Prähistorische Archäologie, Archäologie des Mittelalters und Neuzeit sowie der Moderne, Denkmalpflegemanagement, Denkmalrecht usw.). Zudem sind die Stellenanteile der UD insgesamt sehr heterogen ausgestaltet und entsprechen nicht dem tatsächlichen Anspruch und Bedarf. Dieser ergibt sich insbesondere aus der Masse an zu betreuenden archäologischen Kulturdenkmälern (aKD). Hinzu kommt die Betreuung der derzeit vom ALSH als Anomalien im Geländemodell erkannten Objekte, die noch in die Denkmalliste einzutragen sind, und die nicht bearbeiteten Meldungen der Vertrauensleute usw.

Vergleichbares gilt auch für das ALSH. Auch hier reichen mit Blick auf die fachlichen, organisatorischen, rechtlichen usw. Rahmenbedingungen Personal und technische Ausrüstung nicht aus, wobei insb. personalrechtliche (z. B. Teilzeit- und Befristungsgesetz), organisatorische (Arbeitsschutz und -sicherheit) und digitale Innovationen (von den Datenbanken über GIS-Systeme bis zu den digitalen Schnittstellen zur Bürgerforschung [Sammler, Detektorgänger, Ortschronisten, Vertrauensleute, Vereine usw.]) sowie bestehende fachliche Anforderungen z. B. im Bereich der Inventarisierung der aKD oder der Landesaufnahme anzuführen sind. Grundsätzlich gilt hier, dass diese einzelnen Aufgaben jeweils für sich betrachtet sicherlich nicht in allen Fällen einen dauerhaften Mehrbedarf an Personal begründen. In der Summe sind sie aber im Alltagsgeschäft nicht mehr zu bewältigen. Dazu zählen insb. unsere Defizite im Bereich Datenschutz, die Herausforderungen im Rahmen der Digitalisierung usw.

Die Digitalisierung wird auch in Zukunft eine zentrale organisatorische Herausforderung sein. Das ALSH hat sich umfassend an der Landesstrategie beteiligt. Entsprechend besteht ein dringender Digitalisierungsbedarf auf allen fachlichen Ebenen der Denkmalpflegeverwaltung: Diese reichen von a) der Primärdatenerhebung und -verwaltung, die b) Datenbereitstellung für Wirtschaft, Verwaltung und Forschung, c) die Datenveredlung durch die Zusammenarbeit insb. mit dem Museum für Archäologie, dem Zentrum für Baltische und Skandinavische Archäologie (ZBSA) sowie dem Institut für Ur- und Frühgeschichte der CAU und weiterer Institute, d) die Langzeitarchivierung sowie e) der (Weiter)Entwicklung von Fachanwendungen (archäoDox, ADSH etc.).

Ein entsprechendes IT-Modernisierungskonzept liegt mit Stand vom 23.11.2020 vor und beinhaltet insbesondere den Ausbau von IT-Fachverfahren und die Bündelung distribuerter Datenbestände zur abteilungsübergreifenden Verfahrensoptimierungen und -vereinfachungen bzw. zur Verwaltung von Fach- und Verwaltungsdaten (Erfassung, Zugriff, Darstellung, Archivierung etc.) sowie die Einbindung von (Laien-) Forschung über Webportale und Schnittstellen (OpenData SH, NFDI etc.).

Die Umsetzung des Modernisierungskonzeptes erfordert zunächst eine befristete, dann aber eine kontinuierliche Betreuung als Daueraufgabe. Diese neue Aufgabe könnte über eine zu gründende Stabstelle Digitalisierung langfristig abgesichert werden. Daraus ergibt sich der Bedarf für eine Wissenschaftlerstelle.

Da das ALSH immer mit raumbezogenen Daten arbeitet und diese Daten Dritten für Forschung, Verwaltung und Planung zur Verfügung gestellt werden müssen, ergibt sich zudem die Notwendigkeit eines GIS-Koordinators, der u.a. mit den Kreisen, der Landesplanung usw. die fachliche Datenaufbereitung und den Datenaustausch betreut. Eine solche Arbeit kann erfahrungsgemäß nur von einem Geodatenfachmann geleistet werden. Dieses vor einigen Jahren im ALSH entwickelte Know-how ist mit dem Ausscheiden des damaligen Mitarbeiters ver-

lorengegangen und nicht mehr ersetzt worden. Insbesondere das Projekt REGIOBRANDING hat gezeigt, dass dieses Wissen für Landes- und Bauleitplanung sowie Regionalentwicklung im Land dringend benötigt wird.

Ähnliches ergibt sich auch für den Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür sowie für die Publikationstätigkeit des ALSH wurde entsprechend eine Stabstelle PÖ eingerichtet, um der in § 1 Abs. 2 DSchG SH 2015 und seiner Präambel geforderten und seit Jahrzehnten etablierten Öffentlichkeitsarbeit des ALSH gerecht zu werden.

Die in den letzten zwei Jahrzehnten unternommenen Versuche, eine hierfür angemessene Ausstattung zu erreichen, haben nicht zu dem erhofften Erfolg geführt. Die derzeit in der Stabsstelle PÖ vorhandene halbe Stelle ist für a) die seit 1936 etablierte Publikationstätigkeit im Land (z. B. Offa-Zeitschrift und Offa-Bücher, Archäologie in Schleswig, Archäologische Nachrichten, Sonderbände Archäologische Nachrichten) und auf Bundesebene (Archäologie in Deutschland, Blickpunkt Archäologie), b) die Produktion von Handreichen, c) die Beantwortung von Presse- oder allgemeinen Anfragen, d) dem Bereitstellen von Fotos und anderen Abbildungen für Forschung, Ortschronisten, Medien usw., e) die seit Jahrzehnten etablierten Beschilderungen von aKD, f) für die Organisation von jährlichen Terminen (Tag des offenen Denkmals, Tag der Archäologie, Tag der Megalithik etc.) sowie g) anderen Events (Presse, Tagungen, Konferenzen usw.) zuständig. In der Stabstelle PÖ lösen neue Funde oder Aktionen bzw. Events des ALSH (ENIGMA, Wikingerarmreif, Vorträge usw.) regelhaft Presseanfragen aus. Diese sind mit den derzeitigen Ressourcen kaum zu bewältigen.

Das ALSH kommt daher der im DSchG geforderten Informationspflicht aus der eigenen fachlichen Sicht, der Erwartung der ehrenamtlichen Vertrauensleute, den Sammlern und Detektorgängern und den restlichen nicht organisierten Freizeitforschern (z. B. Ortschronisten) sowie der Erwartung der übrigen scientific community und auch der interessierten Öffentlichkeit nicht im jeweils gewünschten Umfang nach. Im Umkehrschluss wird durch die derzeit stattfindende reduzierte Pressearbeit die Gesamtheit der geleisteten Arbeit der Landesarchäologie nicht gesehen bzw. würde im Umkehrschluss durch mehr Pressearbeit besser gesehen werden können. Dies ist sicherlich eher nebensächlich. Eine regelmäßige Berichterstattung über die Homepage ist nur niedrigschwellig zu leisten, während die Social Media-Präsenz derzeit aus Kapazitätsgründen überhaupt nicht stattfindet.

Ein weiteres übergeordnetes Thema ist das Welterbebüro. Grundsätzlich ist seit dem Welterbeeintrag 2018 ein deutlich erhöhter Bearbeitungsaufwand zu verzeichnen. Dieser resultiert aus dem steigenden Abstimmungsbedarf mit den zahlreichen regionalen und überregionalen Partnern (Welterbe Projektmanagement, Deutsche UNESCO-Kommission, ICOMOS). Hinzu kommt ein deutlich erhöhter Aufwand bei der Durchführung von eigenen Projekten (Titelgruppe 64), bei der fachlichen Begleitung von vom ALSH geförderten Projekten sowie der Begleitung von von Dritten geförderten Projekten. Grundsätzlich ist dieser ansteigende Bedarf zu erkennen, der zu einem erheblichen Beratungs- und Begleitungsaufwand führt, der aber in diesem Umfang nicht durch das Welterbebüro bearbeitet werden kann. Dies führt zu einem steigenden Missverhältnis von z. B. in der Region erwünschten und durch das ALSH zu fördernden und vom ALSH real zu bearbeitenden Projekten. Konkret werden eine wissenschaftlicher) sowie eine halbe Verwaltungsstelle zur Unterstützung des Welterbebüros benötigt. Dieser Mehraufwand ist voraussichtlich dauerhaft notwendig.

Um das entwickelte Konzept der Planungsorientierten Denkmalpflege ausreichend wahrnehmen zu können, bedarf es des angeführten Kulturlandschaftskatasters, der Ausweisung von archäologischen Schwerpunktgebieten, die kontinuierliche Betreuung der ausgewiesenen Interessensgebiete und einer funktionierenden Landesaufnahme. (Die Notwendigkeit von Grabungsschutzgebieten, die aus Kapazitätsgründen seit Jahrzehnten (Ende der 1980er Jahre) sowieso nicht ausgewiesen werden, würde dann entfallen).

Als besonders schwerwiegend erweist sich die selektive Qualität dieser vier Werkzeuge für die Zuarbeit zur Landes- und Landschaftsrahmenplanung. Dies gilt insbesondere für die fehlende Erfassung der historischen Kulturlandschaften im Sinne der Denkmalbereiche gem. § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSchG SH 2015 und die nur projektbezogene Ausweisung archäologischer Schwerpunktgebiete im Bereich der maritimen Raumordnung sowie die fehlende Überarbeitung der archäologischen Interessensgebiete. Hinzu kommt, dass der heutige Anspruch an Teilhabe an planungsrelevanten denkmalrechtlichen Entscheidungen, Arbeiten und Zielen sich durchaus verändert hat und zunehmend aufgrund zu bearbeitender Anfragen auch über politische Vertreter zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führt (Bsp. Denghoog). Auch ist die rechtlich klare Begründung fachlicher Entscheidungen inzwischen deutlich schwieriger geworden, als es noch vor zehn Jahren der Fall war.

Eine andere Baustelle ist die seit 1923 geführte Landesaufnahme. Ihre wissenschaftliche Bearbeitung von jährlich mehreren Hundert Fundmeldungen (inkl. Abbau von Rückstau, Pflege der Archäologieflächen im AGIS-SH, Anfragen von außen, Betreuung von recherchierenden Gästen etc.) erfolgt derzeit über eine temporär beschäftigte halbe Wissenschaftlerstelle. Kann diese nicht finanziert werden, kommt es immer zum genannten Rückstau, der neben Mehraufwand durch immer wieder Einarbeiten zu nicht absehbaren Folgen für Objekt, Fach und Verwaltung führt. Dies ist in der Menge die Zustandsverschlechterung von unbearbeiteten Metallfunden, mit der in erheblichem Umfang zu rechnen ist. Es betrifft auch die Außenwirkung des ALSH sowie des Landes selber. Da die Fundmeldungen im Regelfall aus dem Kreis privater Akteure stammen, führen Verzögerungen bei der Fundbearbeitung und Rückmeldung, die als schlechte Betreuung wahrgenommen werden, zunehmend zu größerem Unmut bei Findern und Meldern archäologischer Funde und Fundstellen. Auch Unmut führt zu Mehraufwand. Die vom ALSH nicht erhobenen archäologischen Primärdaten finden dann auch keinen Eingang in die Landes- oder internationale Forschung und haben unter Umständen negative Auswirkungen auf planungs- und baurechtliche Genehmigungsverfahren. Diese reichen vom Baustopp bis zur völligen Zerstörung des archäologischen Erbes.

Inhaltlich führt dies auch zu Konflikten mit der Digitalisierungsstrategie des Landes. Die Arbeit des ALSH zielt gerade darauf ab, diese Daten entsprechend aufbereitet über ihr Fachinformationssystem AGIS-SH amtsintern zur schnelleren Bearbeitung und im Rahmen von Beteiligungsverfahren über open access auf Grundlage abgesicherter Daten zur Verfügung zu stellen. Daher sind, um ‚tagesaktuell‘ zu sein, jeweils neue Erkenntnisse schnellstmöglich einzupflegen, um Hobby- und Berufsforschung und, was noch wichtiger ist, der Wirtschaft zur Verfügung zu stehen.

Es stehen derzeit keine dauerhaften Personalressourcen für diese eigentlichen Kernaufgaben zur Verfügung. Die angeführte hohe Menge an Fundmeldungen ist als Nachlast Produkt stetig zunehmender denkmalrechtlicher Genehmigungen nach § 12 Abs. 2 Ziffer 5 DSchG SH 2015

(Sammler, Detektorgänger) und spiegelt den Umstand wieder, dass dieser Bereich nach vorherigen Versäumnissen erst inzwischen wieder seit 2012 systematisch im Sinne des Denkmalschutzgesetzes bearbeitet wird.

An dieser Stelle gilt es zu berücksichtigen, dass seit 2004 dem Kieler Institut immer wieder Grabungsgenehmigungen erteilt wurden, ohne dass bis jetzt, von einigen Ausnahmen abgesehen, Funde, Grabungsberichte und Dokumentationen abgegeben wurden. Vor zwei Jahren wurden daher zukünftige Genehmigungen an die Abgabe ausstehender Dokumentationen gekoppelt. Die Nichtabgabe führte bis jetzt zu einer Nachlast von z. B. für den vorgeschichtlichen Arbeitsbereich von etwa 15.000 Datensätzen (mit mindestens einem Fund). Alles in allem wurde eine enorme Nachlast aufgebaut, die mit den vorhandenen Personalressourcen nur dann abgearbeitet werden kann, wenn in den anderen Bereichen Abstriche gemacht oder andere gesetzliche Aufgaben nicht erledigt werden, da bereits die fachliche Evaluierung des Umfangs der genannten Nachlast im Tagesgeschäft kaum zu bewerkstelligen ist und zu extrem ausgedehnten Bearbeitungszeiträumen führt. (Für eine denkmalrechtliche Aufarbeitung gilt ähnliches.)

Auch dieser Aspekt belegt, dass der dauerhafte Bedarf an mindestens einer zusätzlichen Wissenschaftlerstelle notwendig ist, zumal dieser Kernbereich Landesaufnahme eigentlich nicht durch temporär beschäftigte Mitarbeiter erfolgen kann und derzeit nur unter personalrechtlich schwierigen Rahmenbedingungen (Teilzeit- und Befristungsgesetz) erfolgt. Zu Unterstützung dieser Arbeit (Ablage, Selbstverwaltung, Rückmeldung usw.) bedarf es ebenfalls einer Verwaltungskraft, wie sie entsprechend im Haushalt angemeldet und begründet wurde.

Ein weiterer Aspekt ist der maritime Denkmalschutz. Insbesondere der Fund der ENIGMA verdeutlicht, dass auch in diesem Bereich der Landesaufnahme Arbeitskapazitäten fehlen, um Taucher zu betreuen, Fundmeldungen zu bearbeiten, Denkmale und Interessensgebiete auszuweisen usw. Der Stellenumfang ist mit einer weiteren halben Stelle anzusetzen.

Die theoretische Umstellung auf das Verursacherprinzip ab 2004 konnte ebenfalls nur teilweise organisatorisch aufgefangen werden. Genauso wie die steigende Nachlast durch die stetigen Fundmeldungen nach § 12 Abs. 2 Ziffer 5 DSchG SH oder die kontinuierliche Übergabe von Sammlungen stehen auch für die Verursachergrabungen keine dauerhaften Personalressourcen für die Verwaltung (Übernahme der Funde, Kontrolle der Dokumentationen, digitale/analoge Archivierung etc.) zur Verfügung. Das damit steigende Aufgabenvolumen stellt eine erhebliche Arbeitsbelastung dar, zumal die Grabungen seit fast zwei Jahrzehnten ungeprüft abgelegt werden. Der hier vorhandene „Eisberg“ an Problemen ist vorstellbar.

Es besteht damit der dauerhafte Bedarf an einer zusätzlichen Verwaltungskraft, zu deren Aufgabenfeld auch die Unterstützung der Wissenschaftler in der Landesaufnahme bei der Bearbeitung und formalen Qualitätskontrolle der eingehenden archäologischen Funde, Fundmeldungen, Berichte, Dokumentationen usw. sowie für die Betreuung von privaten Akteuren (Erstellen von Fundbarcodes, Verpackung etc.) sowie die formale Aufbereitung für die Langzeitarchivierung. (Die inhaltliche Qualitätskontrolle der Rettungsgrabungen erfolgt in Abteilung 4.) Dieses führt zurück zu den o.g. vier Problemfeldern und dem Bereich der Planungskontrolle. Da die systematischen und rechtlichen Ansprüchen genügende Ausweisung von Grabungsschutzgebieten schon mit Blick auf Arbeitsaufwand und Personaldecke des ALSH nicht umzusetzen ist und seit Jahrzehnten nicht praktiziert wurde, hat das ALSH schon aus verwaltungs-

praktischer Notwendigkeit landesweit archäologische Interessensgebiete (IG) ausgewiesen. Diese erfüllen eine vergleichbare Verwaltungsfunktion bei deutlich geringerem Arbeitsaufwand als Grabungsschutzgebiete. Hierüber informiert das ALSH potentielle Antragsteller, Planer und Entwickler über die Notwendigkeit denkmalrechtlicher Genehmigungen im Rahmen bau-rechtlichen Verfahren. Die ausgewiesenen IG haben sich als ein wertvolles administratives Instrument zur Beteiligung des ALSH bei Planungen und Maßnahmen erwiesen, die Belange der archäologischen Denkmalpflege betreffen könnten. Nach der ersten landesweiten ad hoc-Kartierung ist inzwischen die Überarbeitung der Flächen notwendig, um naheliegende Flächen in verschiedenen Gemeinden zusammenzulegen und neue fachliche Erkenntnisse seit der ersten Kartierung systematisch einzubeziehen. Eine Aktualisierung dieser IG ist auch dringend geboten, um arbeitsaufwändige Konflikte mit Vorhabenträgern, Planern usw. zu umgehen. Dies betrifft v. a. Planungen in Flächen außerhalb der veröffentlichten IG, die aber nach aktuellem Wissensstand des ALSH auch als IG behandelt werden müssen. Hier ergeben sich zum Glück bislang nur in Einzelfällen erhebliche Verständnisprobleme bzw. fehlende Akzeptanz. Hier ist mit einer Zunahme an Konflikten zu rechnen.

Darüber hinaus hat die Beteiligung des ALSH bei der Fortschreibung von Raumordnungsplänen der letzten Jahre (Windenergie, Rohstoffe, LEP) deutlich gezeigt, dass die Prüfung anhand der Landesaufnahme und Denkmalliste nicht ausreicht, um denkmalpflegerische Belange, insbesondere die der seit der Novellierung des DSchG SH 2015 explizit aufgenommenen historischen Kulturlandschaften, ausreichend zu berücksichtigen. Hier drohen unerkannte fachliche Mängel, die bei einer rechtlichen Prüfung im Rahmen von Normenkontrollverfahren erkannt werden können.

Für eine effektive Umsetzung denkmalrechtlicher Ziele erweist sich weiterhin die flächendeckende Kartierung von historischen Kulturlandschaften in Schleswig-Holstein sowie darauf aufbauend deren nachfolgende Bewertung für eine Berücksichtigung als schützenswerte historische Kulturlandschaften oder kulturlandschaftliche Einheiten gem. § 2 (3) 3. DSchG SH 2015 als dringend notwendig. Sie werden für die Steuerungsinstrumente der Landesraumordnung, der Landesentwicklungs- und Regionalplanung sowie im Umweltbereich für Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan sowie für die darauf aufbauenden Ebenen des Bundes und der europäischen Planung benötigt. Grundlage muss eine landesweite Kartierung, Beschreibung und Bewertung der archäologisch-historischen Kulturlandschaften und ihrer Elemente sein. Diese Schwerpunktgebiete sollten zudem im Rahmen einer Fachplanung öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies trägt zur Verbesserung der Planungssicherheit von Maßnahmen bei. Dazu wäre eine Zusammenarbeit mit dem LDSH wünschenswert. Diese Arbeit könnte zudem mit der Kartierung der IG und der Definition von archäologischen Schwerpunktgebieten (wie im Fall von BalticRIM) fortgeführt werden.

Dafür werden neben den angemeldeten Stellen sicherlich auch Kapazitäten in Form von Stellenanteilen für die langfristige Zusammenarbeit mit insb. der Landes- aber auch Bundesplanung benötigt.

Eine besondere Herausforderung ist die Aktualisierung der Landesaufnahme im Grabungsschutzgebiet Nordfriesisches Wattenmeer (Schutzzone nach §2 Abs. 3 Ziffer 4 DSchG SH 2015); s. a. Pkt. II 4). Die dortigen Funde und Strukturen im Bereich der Watten und Sände bilden ein einzigartiges Ensemble an hervorragend erhaltenen archäologischen Denkmälern

(im Sinne von §2 Abs. 2 Ziffer 2 DSchG SH 2015). Die zeitliche Tiefe, die flächendeckende Erhaltung von Kulturlandschaftsteilen und die besonderen Erhaltungsbedingungen für organische Funde im nassen Milieu machen es zu einem einzigartigen archäologischen Archiv, das das Potential eines UNESCO-Weltkulturerbes besitzt (siehe Positionspapier Kulturerbe Wattenmeer M. Maluck 2014; Plädoyer H.-J. Kühn in Zeitschrift „Nordfriesland“ 167, 2009).

Um unabhängig von einem zu stellenden Antrag überhaupt die Voraussetzungen für eine immer wieder diskutierte Antragstellung zu schaffen, muss der bestehende Datenbestand einer Revision unterzogen, aktualisiert, zusammengeführt und wissenschaftlich bewertet werden. Dringender Handlungsbedarf besteht schon vor dem Hintergrund, dass der Bereich zwischen den Geestkernen der nordfriesischen Inseln und dem Festland durch den Meeresspiegelanstieg akut bedroht ist. Auch hier ist die projektbezogene Bedarfsanmeldung für 2021 nur eine erste Grundlage und bedarf sicherlich der Verstetigung um neben der denkmalpflegerischen Minimalversorgung auch dem öffentlichen Anspruch der Region sowie dem Selbstanspruch des Landes gerecht zu werden. Dies gilt insb. im Jubiläumsjahr 100 Jahre Wattenforschung. Die Planungsorientierte Denkmalpflege bildet die Grundlage für die Umsetzung der Verursacherarchäologie im Sinne von § 14 DSchG SH 2015. Die derzeitige Vorgehensweise wurde 2004 eingeführt und ist in den ersten Jahren durch unterschiedliche Ansätze gekennzeichnet. Ab etwa 2010 konnte eine einheitliche Vorgehensweise etabliert werden. Diese basiert fachlich auf einem zweigestuften Verfahren aus einer Vor- (VU) und einer Hauptuntersuchung (HU). In der VU wird einerseits der begründete Verdacht überprüft und andererseits ggfs. der Umfang der HU ermittelt. Beides wird entsprechend über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt. Grundlage für die Beauftragung entsprechend dem fachlich zu begründenden Verdacht ist neben der Landesaufnahme insbesondere die Auswertung des digitalen Geländemodells. Bereits diese Bearbeitungsphase ist durch hohen Zeitdruck geprägt, d. h. es fehlt eigentlich immer genügend Bearbeitungszeit.

In den Anfangsjahren der Einführung des Verursacherprinzips wurde versäumt, einen Mitarbeiterstamm aufzubauen. Auch wurden wenig zur Qualitätssicherung der Feldarbeit unternommen. So konnten die fachlich notwendigen Grabungsrichtlinien erst in den letzten beiden Jahren abschließend erarbeitet werden. Auch wurden alle Grabungsdokumentationen ungeprüft archiviert, so dass derzeit davon auszugehen ist, dass in diesem Bereich mit einer größeren Nachbearbeitungslast zu rechnen ist. Neben den fachlichen Auswirkungen sind juristische Folgen und ein Imageschaden zu bedenken. Daher sind Personalressourcen für die fachliche Absicherung der Verursacherprojekte dringend erforderlich.

Dessen ungeachtet erweist sich das Personalmanagement vor dem Hintergrund von Vollbeschäftigung und der veränderten Umsetzung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes als zunehmend schwieriger bis nahezu nicht mehr durchführbar zumal der Aufwand für Ausschreibungsverfahren, Vorstellungsgespräche, Auswahlvermerke, Mitbestimmung usw. in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zu den teilweise nur sehr kurzen Feldprojekten steht. Diese bislang etablierte Praxis jeweils projektbezogenen Grabungspersonal (WissenschaftlerInnen, GrabungstechnikerInnen, GrabungsfacharbeiterInnen) befristet einzustellen, hat sich als praxisuntauglich für die Umsetzung von Verursachergrabungen erwiesen. Entsprechend der neuen Vorgaben, wie das Teilzeit- und Befristungsgesetz umzusetzen ist, kann kaum noch auf erfahrenes Grabungspersonal zurückgegriffen werden. Gut geeignetes Grabungspersonal hat

aktuell im ALSH keine dauerhafte Perspektive, da für diese Aufgaben bislang weder Stellen im Stellenplan vorgesehen sind noch ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. Zudem hat das vorhandene Leitungspersonal zu wenig Zeitressourcen, sich fachlich weiterzubilden, die Grabungen fachlich adäquat zu kontrollieren oder bspw. die ggfs. Berufsanfänger fachlich zu begleiten. Auch dieses trägt zu fachlich gerade noch zu vertretenden Qualität der Felddokumentationen bei.

Die Folge ist eine hohe Fluktuation mit den dazugehörigen gewichtigen Nachteilen für alle Beteiligten: Aufwand der Stellenbesetzungen und Sicherung der guten fachlichen Praxis stehen in einem Missverhältnis. Eine Qualitätssicherung und Projektprüfung erfolgt nie. Dies hat auch Auswirkungen auf die Gleichbehandlung von und die Kosten für die Vorhabenträger, genauso wie auf die Motivation der befristet angestellten Mitarbeiter. Dieses alles kann auch rechtliche Konsequenzen für das Land haben (z. B. die nicht-Einhaltung von Qualitätsstandards, Gleichbehandlung).

Die Lösung würde nach aktuellem Stand allein in der Etablierung dreier fest angestellter Grabungsteams liegen. Hier ergeben sich allerdings Probleme hinsichtlich einer zuverlässigen Finanzierung durch die von „außen“ bestimmten Projekte. Insofern wäre dies nicht ohne jegliches Risiko für das ALSH gemäß § 24 Landeshaushaltgesetz möglich, aber dennoch im Sinne einer zu gewährleistenden ausreichenden Handlungsfähigkeit zwingend erforderlich.

Um die damit verbundenen Probleme zu lösen benötigt das ALSH nach einhelliger Auffassung mindestens ein Team für Kleinprojekte und zwei Teams für Verursachergrabungen.

Das bestehende Team „Kleinprojekte“ wird langfristig dringend für die Durchführung von kleinen, planungsrelevanten Grabungsprojekten (1-8 Wochen), Begleitung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen (zumeist Anlegen von Teichen und offenen Sandflächen), Tageseinsätzen zur Baustellenbeobachtung, insbesondere im Innenstadtbereich, bei Leitungsverlegungen und kleinen linearen Projekten z. B. Fahrradwegen sowie zur Entlastung der Grabungstechnikerteams des ALSH bei Voruntersuchungen benötigt. Vor dem Hintergrund der realen Rahmenbedingungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes und der Auslegung durch die oberste Denkmalschutzbehörde gibt es keine andere Möglichkeit als die Festeinstellung von genügend Personal, zumal die Stellenbesetzungszeiträume die Projektlaufzeit bei weitem übersteigen.

Die beiden Grabungsteams werden benötigt, um das durchschnittlich zu erwartende Grabungsaufkommen zu bewältigen. Großprojekte können dann sehr gut in der Form von Drittmitelprojekten ergänzend abgearbeitet werden.

Ein weiteres Desiderat ist die angemeldete Notwendigkeit der Aufarbeitung von verursacherfinanzierten Großgrabungen von besonderer wissenschaftlicher Bedeutung. Sie wurde begonnen und sollte dringend zu Ende geführt werden, damit u.a. auch die Qualität der eigenen Arbeit überhaupt einmal überprüft werden kann. Dies ist seit Einführung des Verursacherprinzips 2004 nie geschehen. (Vergleichbares gilt für die Übernahme von Grabungen dritter wie die bereits angeführten Feldprojekte der Universität Kiel. Hier erweist sich die fehlende Überprüfung der Grabungen der insbesondere Universität Kiel als ein mit dem derzeitigen Personalbestand nicht zu bewältigendes Problem, in dessen Zuge die Vernichtung archäologischer Primär- und Sekundärquellen droht. Entsprechende Stellen wurden bzw. werden weiterhin beantragt.

Ein anderer Aspekt sind Summationsschäden, also solche Auswirkungen auf das archäologische Erbe, die nicht unter den Aspekt der Verursacherarchäologie fallen. Auch hier fehlt ausreichend Personal. Mit den oben genannten Teams könnten dann in den Phasen, in denen keine Verursacherprojekte anstehen, Quellensicherungen in Form von Notbergungen/Rettungsgrabungen unternommen werden. Die dann fest angestellten Arbeiter könnten in entsprechenden Zeiten auch zur Pflege v. a. der landeseigenen aKD herangezogen werden. Auch eine Kernaufgabe (§ 1 Abs. 3 DSchG SH 2015: Vorbildliche Pflege), welche aus Kapazitätsgründen seit langem überhaupt nicht oder wenn, nur sehr eingeschränkt ausgeführt wird. Im Zuständigkeitsbereich der Gebietsdezernate 42 und 43 (beide Außenstelle Neumünster) besteht ein dauerhafter Bedarf zur Unterstützung der Abteilung Landesaufnahme bei der Erstellung von aktuellen Fundmeldungen und Aktivitätsbearbeitungen sowie der Registrierung und Auswertung von Archivbeständen (z. B. Museum Plön; KM-Archiv Schleswig). Grund ist der Umstand, dass entgegen anderer gesetzlicher Ziele irgendwann in der Vergangenheit Fundmeldungen oder eigene Projekte im Bereich der Regionalmuseen mangels Kontrolle oder Betreuung nicht mehr an das ALSH gemeldet wurden. Auch hier bedarf es der Arbeitszeit und des Personaleinsatzes.

Ähnliches gilt für den Abgleich mit dem sog. KM-Archiv auf Schloss Gottorf. Hier bedarf es eines Abgleichs von Landesaufnahme und KM-Archiv. Ähnlich geartet ist das Ziel der Durchsicht der eigenen digitalen Ablagen (Kartei der Landesaufnahme; Abgleich der in NMS vorliegenden Aktivitätenbearbeitungen mit jenen in Schleswig). In der Kartei der Landesaufnahme ist es notwendig, einerseits die zahlreichen „fundortlosen“ Karteiblätter einer Gemeinde auf eine mögliche nähere örtliche Zuordnung zu prüfen und in den positiven Fällen LA-Nummern zu generieren und ggf. die häufigen Doppelungen zu identifizieren, damit diese dann fachlich abgesichert konsequent gelöscht werden können. Diese Maßnahmen werden sowohl zu einem schnelleren und zuverlässigeren Umgang mit den digitalen Ablagen führen als auch den benötigten Speicherplatz spürbar verringern. Da eine solche Überprüfung im Tagesgeschäft immer wieder ansteht, aber nie Eingang in eine Korrektur findet, würde dieses nebenbei auch die Effizienz der Beauftragung von Verursachergrabungen steigern und Personalkosten reduzieren.

Des Weiteren besteht ein stetiger Bedarf an Unterstützung der beiden Gebietsdezernate bzgl. der Erstellung von dringend benötigten GIS-Plänen (z. B. für Projektplanungen, Fundmeldungen, Berichte, Gutachten, Verträge mit Investoren) sowie diverser Recherchearbeiten (Literatur, Altakten). Hier könnte der genannte GIS-Koordinator zuarbeiten.

Weitere Desiderate wären ein Bodenkundler, Geophysiker, ein Restaurator oder ein Bauforscher, die im Rahmen der Feldprojekte neben der Qualitätssicherung fallbezogen mit ihrem Spezialwissen unterstützen könnten. Insbesondere eine Bauforschungsstelle könnte auch mit dem LDSH geteilt werden, da dieser Fachbereich im Schnittbereich der beiden Fächer liegt. Um die gesetzlichen Aufgaben zukünftig erfüllen zu können, ist auch eine deutliche räumliche Erweiterung der Kapazitäten für Büroarbeiten und Fundbearbeitung und -lagerung sowie Archivierung von Dokumenten zwingend erforderlich. Hierzu gibt es aktuell die Planung einer neuen Außenstelle (siehe angehängter „Vermerk neue Außenstelle“). Die Umsetzung dieser Planung ist eine Grundvoraussetzung für ein effektives, fachlich ausreichend qualitätvolles und rechtlich abgesichertes Arbeiten.

26. Erfassung des Nachkriegsbestands: Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen?

Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?

Der aktuelle Stand der Inventarisierung muss als mangelhaft bewertet werden. Bis heute hat noch keine systematische und methodologisch abgesicherte Erfassung stattgefunden.

Die Frage zielt nicht nur auf die Baudenkmalpflege ab, da auch Aspekte der archäologischen Denkmalpflege berührt werden. Themen sind die entstehenden neuen Fachbereiche Archäologie der Moderne, historische Archäologie oder zeitgeschichtliche Archäologie. Diese Fachbereiche beziehen sich explizit auf den Bestand aus der Zeit nach 1945.

Im Bereich der archäologischen Kulturdenkmale (aKD) gibt es schon aus Kapazitätsgründen keine Befassung seitens des ALSH. Theoretisch würden hierunter die Reste baulicher Anlagen aus der Zeit bis Ende des Kalten Krieges fallen, sofern sie sich im Boden, in Mooren oder in einem Gewässer befinden und aus ihnen mit archäologischer Methode Kenntnis von der Vergangenheit des Menschen gewonnen werden kann. Hier bedarf es noch der klaren Abstimmung mit dem LDSH, wer für welche Funde und Fundstellen bzw. beweglichen und unbeweglichen Denkmale zuständig ist. Eine diesbezgl. Abstimmung sowie die Bewertung der daraus resultierenden Folgelast muss gleichermaßen mit dem Museum für Archäologie erfolgen, zumal die hier zu fällenden Entscheidungen eine Folgelast in Form von Restaurierungskosten, Depots usw. auslösen.

Beispiele sind insb. die Wracks dieser Zeit, unterirdische Bunkeranlagen oder die Reste des Natoverteidigungssystems. Allerdings sind die Relikte des Zweiten und Ersten Weltkriegs wie bspw. der Friesenwall weder systematisch noch grundsätzlich inventarisiert. Daher ist der Datenbestand dieser Zeit insgesamt sehr heterogen. Die Erfassung zielte vornehmlich auf Anlagen aus der Zeit des Dritten Reiches ab, insbesondere Gedenkstätten, Lager und militärische Anlagen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass insb. die Fundstellen dieser Zeit schon aufgrund persönlicher Betroffenheiten und der zeitlichen Nähe eine deutlich stärkere Öffentlichkeit erzeugen. Beispiele waren zuletzt die Überprüfung auf ein Massengrab in Norderstedt oder der Fund der Enigma-Chiffriermaschine. Neben einer fachlich abgesicherten Bearbeitung kann das ALSH nur unter sehr schwer zu fällenden Abwägungen seiner Informationspflicht und dieser dann auch nur im geringem Maße nachkommen.

Literatur

Ulf Ickerodt, Echtheit, Authentizität und Authentifizieren: Denkmalschutz zwischen Boden- und Datenarchiv. Ein Beitrag zum archäologischen Entscheidungsmanagement. Österreichische Zeitschrift für Kunst und Denkmalpflege ÖZKD LXXIV, Heft ½, 123-132.

Ulf Ickerodt, Realarchäologische Denkmalpflege der Moderne – Ein neu entstehender Fachbereich zwischen inhaltlicher Etablierung und organisatorischem Zusammenhang. In: U. Müller & F. Jürgens (Hrsg.) (2020). Archäologie der Moderne. Standpunkte und Perspektiven. Die Kieler Tagung 2018. (Historische Archäologie, Sonderband 2). Bonn: Habelt, 23-50.

Ulf Ickerodt, Archäologie der Moderne zwischen Fachlichkeit, Zuständigkeiten und fachlicher Reproduktionsfähigkeit. Archäologische Informationen 43. (2020) (online verfügbar).

27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften:

Sehen Sie einen Bedarf für den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten mit eigenen Regelungen im DSchG über § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG hinaus?

Die Regelung in § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG SH 2015, nach der Denkmalbereiche historische Kulturlandschaften, kulturlandschaftliche Einheiten oder Mehrheiten von Sachen oder Kulturdenkmälern sind, die durch ihr Erscheinungsbild oder durch ihre Beziehung zueinander die Kulturlandschaft prägender Bedeutung sind, würde aus archäologischer Sicht ausreichen, wenn in der Nebenbestimmung (b) nicht insb. Siedlungsstrukturen, Orts- oder Stadtgrundrisse, Stadt-, Ortsbilder und -silhouetten, Stadtteile und -viertel, Siedlungskerne oder Siedlungen hervorgehoben würden.

Der genannte Abs. 3 Ziffer 3 wäre um einen Pkt. (c) zu ergänzen, unter dem Gruppen von aKDs bzw. Objekten wie etwa Grabhügelfelder- oder reihen oder insb. neolithische, bronze- und eisenzeitliche Sepulkrallandschaften, Befestigungsanlagen, Landwehren und Schanzen sowie Wallanlagen, frühmittelalterliche Burgen sowie die darauf aufbauenden Gutslandschaften, Köge mit ihren Deichen und Warften, Entwässerungssystem, Siedlungen, Wege und Straßensysteme exemplarisch aufgeführt werden. Um eine gesicherte, den Landschaftstyp abbildende Zusammenstellung zu erhalten, wird das bereits mehrfach angeführte, per Landtagsbeschluss (s.

a. II 4 und 9) geforderte Kulturlandschaftskataster benötigt.

Dabei müssen gem. §§ 1, 8 und 12 DSchG SH 2015 nicht nur Denkmale sondern auch Schutzzonen nach Maßgabe des Gesetzes erfasst, erforscht und dokumentiert werden. Mit Blick auf die archäologisch-historischen Kulturlandschaften gibt es allerdings erhebliche Lücken bzgl. der historischen Kulturlandschaften, kulturlandschaftlichen Einheiten oder Mehrheiten von Sachen oder Kulturdenkmälern, die durch ihr Erscheinungsbild oder durch ihre Beziehung von die Kulturlandschaft prägender Bedeutung sind. Diese Bedeutung muss nicht nur für die Laienforschung sondern auch für die Landesplanung rechtssicher aufbereitet werden.

Diese Notwendigkeit zeigt sich dann immer bei TöB-Beteiligungen im Rahmen von Planungen und bei der Genehmigung von Maßnahmen gem. der §§ 4 und 12 DSchG SH 2015 und hier insbesondere bei Großprojekten wie etwa Infrastrukturausbau und Energiewende (z. B. Straßenbau, Leitungsbau, Bahntrassen), aber auch Raumordnungsplänen und anderen landesweiten Planungen, etwa Windkraft oder dem Abbau erdoberflächennaher Rohstoffe.

Hier gelingt es regelhaft nicht, die Objekte der Landesaufnahme, die Bezüge zwischen archäologischen Kulturdenkmälern und den Objekten der Landesaufnahme sowie viele Aspekte des Umgebungsschutzes oder der kulturlandschaftlichen Einbettung der genannten Denkmale und Objekte fachlich ausreichend mit einzubeziehen, ganz zu schweigen von regional prägenden Kulturlandschaftselementen, die ebenfalls bei keiner Planung berücksichtigt werden. Dies liegt grundsätzlich an den fehlenden Ressourcen, die das Land für die Bearbeitung solcher umfangreicher Planungen in den unterschiedlichen Fach-Ressorts vorhält. Zumal diese Prüfungen landesweit in jeweils eng getakteten Zeitrahmen zu prüfen sind. Aufgrund fehlender Inventarisierungen, Kartierungen oder Register die als transdisziplinäres und Zuständigkeitsgrenzen übergreifendes Vorhaben zu führen sind, und sie auch nicht Teil der Landesaufnahme oder der Denkmalliste sind, muss hier immer mit grundsätzlichen fachlichen Defiziten gerechnet werden. Um die aus diesen Defiziten heraus resultierenden Folgen zu kompensieren,

hat das ALSH in den letzten zehn Jahren sehr unterschiedliche Ansätze entwickelt, wie z. B. bei der Prüfung der Eignungsgebiete Rohstoff und durch die Kartierung von Schwerpunktgebieten bei BalticRIM. Beide nähern sich einer qualifizierten Kartierung von Gebieten, in denen die oben genannten Aspekte berücksichtigt sind.

Literatur

D. Kempa, U. Ickerodt, B. von Malottky und P. Huusmann, Regiobranding. Nachhaltiges Management historischer Kulturlandschaften in der Region Steinburger Elbmarschen. Archäologische Nachrichten aus Schleswig-Holstein, 2015, 100-103.

U. Ickerodt und P. Huusmann, Kulturlandschaftsschutz durch Stärkung der Eigeninitiative vor Ort – das Projekt Regiobranding. In: Archäologisches Landesamt Schleswig-Holstein, Historische Kulturlandschaften in Schleswig-Holstein, Planung – Gestaltung – Vermittlung. Schleswig (2018), 169-179.

U. Ickerodt und B. Buss, Die historischen Kulturlandschaften als Thema der archäologischen Denkmalpflege. In: Archäologisches Landesamt Schleswig-Holstein, Historische Kulturlandschaften in Schleswig-Holstein, Planung – Gestaltung – Vermittlung. Schleswig (2018), 61-77.

U. Ickerodt und C. Weltecke (Hrsg.), Historische Kulturlandschaften in Schleswig-Holstein, Planung – Gestaltung – Vermittlung. Schleswig 2018.

U. Ickerodt und C. Christian Weltecke (Hrsg.), Der Kulturlandschaftswandel in den Steinburger Elbmarschen. Schleswig 2018.

BalticRIM 2020. Integrating Cultural Heritage into Maritime Spatial Planning in the BSR. Final publication of the Baltic Sea Region Integrated Maritime Cultural Heritage Management Project 2017-2020. <https://www.submariner-network.eu/balticrim> (Stand 5.1.21)

Weitere Hinweise:

Archäologisches Landesamt Schleswig-Holstein Schleswig, 21. November 2019

Planung einer neuen Außenstelle im Raum Bad Segeberg/Bad Oldesloe

1. Vermerk:

(1) Aktuelle Arbeitssituation in der Außenstelle Neumünster, Gartenstraße 10

Die Außenstelle des ALSH befindet sich in Neumünster in der alten Papierfabrik. Hier stehen zehn Büroarbeitsplätze (davon zwei Einzelzimmer für die Dezernenten), ein kleiner Magazin- und Technikraum, ein kleiner Sozial-/Besprechungsraum/Arbeitsraum mit Kopierer zur Verfügung.

Hinzu kommen eine kleine Küchenecke sowie eine Damen- und eine Herrentoilette. Die notwendige Fachliteratur ist im Flur sowie in den Zimmern der Dezernenten untergebracht. Zudem dient ein kleiner, nicht befahrbarer garagenartiger Raum im Außenbereich zur Unterstellung von Arbeitsmaterialien für den Außendienst. Ein fester PKW-Stellplatz gehört außerdem dazu.

Bei der Einrichtung der Außenstelle in Neumünster Ende der 1990er Jahre führte das ALSH nur vergleichsweise sehr wenige Projekte (Grabungen) durch. Der Platzbedarf ist mit der Einführung des Verursacherprinzips mit einer wesentlich größeren Zahl an temporär beschäftigten Mitarbeitern erheblich gestiegen. Zuvor arbeiteten dort ständig ein Dezernent, ein Grabungstechniker und eine Sekretärin. Hinzu kamen zeitweise wenige temporär Beschäftigte zur

Aufarbeitung von durchgeführten Grabungen bzw. eingegangenen Fundmeldungen.

Die Zahl der heute in Neumünster unbefristet Tätigen ist nicht gestiegen (zwei Dezernenten, ein Grabungsarbeiter). Zu diesen unbefristet angestellten Mitarbeitern arbeiten aktuell allerdings weitere elf Wissenschaftler, eine Grabungsarbeiterin sowie eine FJDlerin in der Außenstelle.

Hinzu kommen fünf Grabungsarbeiter, die mit der Aufbereitung des Fundmaterials der einzelnen Grabungen beschäftigt sind.

Es funktioniert leidlich nur über den Einsatz von Homeoffice und die Hinzuziehung eines alten Autohauses in Bad Segeberg, welches wir derzeit noch nutzen dürfen, und ein Haus in Beschendorf, Kreis Ostholstein, welches uns von der Deutschen Bahn zeitweise überlassen ist. In diesen beiden Komplexen erfolgt derzeit die komplette Fundaufbereitung (Waschen, Trocknen, magazingerechtes Verpacken). Dies ist in Neumünster gänzlich unmöglich. In dem „Autohaus“ sind zusätzlich ein Großteil des Fuhrparks und das Werkzeuglager (Schubkarren, Planen, Schaufeln usw.) untergebracht.

Die räumlich weit voneinander entfernten Arbeitsorte erweisen sich als nachteilig für ein möglichst zügiges und möglichst qualitätvolles Abarbeiten der von externen Vorhabenträgern finanzierten Grabungsprojekte. Dies betrifft in erster Linie die Fundbearbeitung. Die Mitarbeiter/innen, welche die Funde für die endgültige Magazinierung vorbereiten (nach Vorgabe: Reinigen, Ordnen, Zählen und Verpacken der Funde) und die wissenschaftlichen Fundbearbeiter/innen (Einordnung und Ansprache der Fundobjekte) bzw. die Verantwortlichen des jeweiligen Grabungsprojektes befinden sich an zwei verschiedenen Orten.

Dies hat zur Folge, dass

- die Kontrolle der Fundaufbereitung durch die Projektverantwortlichen erschwert wird;
- den Mitarbeitern, welche die Funde am Lagerort magazingerecht aufarbeiten müssen, direkte Ansprechpartner vor Ort fehlen;
- zur Begutachtung des Fundmaterials die wissenschaftlichen Fundbearbeiter/innen zusätzliche Fahrten zum Lagerort des Fundmaterials unternehmen müssen;
- Missverständnisse leichter entstehen können, da man sich nicht ausreichend häufig persönlich besprechen kann;
- insgesamt sehr viele zusätzliche Fahrten notwendig werden (=> größerer Zeitaufwand, höhere Kosten).

8.3 Stellungnahme Hansestadt Lübeck, Bereich/Abteilungen Archäologie und Denkmalpflege/ODB (HLA/D)

Themenfeld I - Grundsätze des Gesetzes von 2015

1. Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?

Abt. Archäologie (OD-HL): positiv, erhebliche Verringerung des Verwaltungsaufwandes, keine Kategorisierung der KD mehr.

Abt. Denkmalpflege (OD-HL): positiv, Wegfall der Kategorisierung; Folge: Dringlichkeit der Neubewertung ehemals Einfacher Kulturdenkmale mit Erstellung modifizierter Bewertungsmaßstäbe; neue Definition der unteren Qualitätsgrenze

2. Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmallbuch nach § 5 Abs.4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?

Abt. Archäologie (OD-HL): funktioniert sehr gut.

Abt. Denkmalpflege OD-HL) : positiv, schnellerer Schutzstatus der betr. Objekte durch Wegfall des bisherigen Verwaltungsverfahrens

3. Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?

Abt. Archäologie (OD-HL): aus unserer Sicht noch keine Erfahrungen.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): grundsätzlich positiv, allerdings bisher noch nicht vertraglich praktiziert; Besteht in der Praxis bereits in ähnlicher Form allerdings nicht vertraglich

Themenfeld II - Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren

4. Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?

Abt. Archäologie (OD-HL): es handelt sich um verborgene KD, daher können sowohl die Inventarisierung wie auch die Eintragung in die Denkmalliste nie abgeschlossen sein. Eine Beschleunigung wäre natürlich sinnvoll und wünschenswert, hängt jedoch von den personellen Ressourcen ab.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): Der Stand der Erfassung ist unvollständig. Eine Vervollständigung der Denkmalliste ist dringend notwendig zur Herstellung besserer Planungssicherheit. Die schnellere Erfassung der Denkmale und die zügige Eigentümerbenachrichtigung hängt von der zur Verfügung stehenden Menge des Fachpersonals ab; Die Denkmalliste wird nicht abgeschlossen sein, wg. kontinuierlich auftretendem Nachqualifizierungsbedarf und nachwachsenden Denkmälern

5. Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?

Abt. Archäologie (OD-HL): ja, gibt es (siehe Denkmalliste bzw. archäologische Landesaufnahme). Archäologische KD können zudem i.d.R. immer vermutet werden, eine schnelle Sicherheit erbringt dann eine archäologische Prospektion.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): Ja, jedem Anfragenden wird die Möglichkeit der zeitnahen, individuellen Bewertung nach Ortsbegehung und Archivrecherche eröffnet. Diese Dienstleistung lässt sich aufgrund fehlenden Fachpersonals allerdings nur zu Lasten/ unter Vernachlässigung einer systematischen Erfassung realisieren; siehe Fragestellung 4

6. Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?

Abt. Archäologie (OD-HL): die gesetzlichen Regelungen hierzu sind ausreichend.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): die gesetzlichen Regelungen hierzu sind ausreichend.

7. Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?

Abt. Archäologie (OD-HL): ja.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): rechtlich ja.

8. Ist eine einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG der unteren Denkmalschutzbehörden und der Bauaufsichtsbehörden auch unter Einbeziehung des aktuell zu überarbeitenden Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 gewährleistet?

Abt. Archäologie (OD-HL): nein, die im Erlass benannten Fristen zur Bearbeitung eines Antrags durch die Denkmalbehörde entspricht nicht den Bearbeitungsfristen im DSchG. Die Denkmalbehörde schöpft in vielen Fällen die aktuelle Bearbeitungsfrist von drei Monaten aus.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): nein, die im Erlass benannten Fristen zur Bearbeitung eines Antrags durch die Denkmalbehörde entspricht nicht den Bearbeitungsfristen im DSchG. Die Denkmalbehörde schöpft in vielen Fällen die aktuelle Bearbeitungsfrist von drei Monaten aus.

Für beide Abteilungen (OD-HL): die unter §4.1 Organisations- und Verfahrenserlass benannten "einfachen Kulturdenkmale" sowie deren Bezug zum alten DSchG-SH existieren nicht mehr.

9. Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?

Abt. Archäologie (OD-HL): trifft für Lübeck nicht zu.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): trifft für Lübeck nicht zu.

10. Sind die Zustimmungsvorbehalte der oberen Denkmalschutzbehörden entsprechend der nach § 13 Abs. 5 DSchG erlassenen Verordnungen zweckmäßig und ausreichend oder sind ggf. weitere Zustimmungserfordernisse sinnvoll?

Abt. Archäologie (OD-HL): trifft für Lübeck nicht zu.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): trifft für Lübeck nicht zu.

11. Sind neben den Informationspflichten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 DSchG insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgaben der Fachaufsichtsbehörden weitere gesetzliche oder untergesetzliche Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden zweckmäßig?

Abt. Archäologie (OD-HL): trifft für Lübeck nicht zu.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): trifft für Lübeck nicht zu.

12. Ist die Zuständigkeitsverteilung auf Grundlage der Verordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 sinnvoll und vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 6 DSchG n.F. ggf. zu aktualisieren?

Abt. Archäologie (OD-HL): eine Aktualisierung ist aus unserer Sicht nicht notwendig.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): eine Aktualisierung ist aus unserer Sicht nicht notwendig.

13. Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?

Abt. Archäologie (OD-HL): ja.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): ja.

14. Welche Rolle spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG?

Abt. Archäologie (OD-HL): für Lübeck sinnvoll.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): in Lübeck existiert ein solches Gremium.

15. Sind die Aufgabenzuweisungen an den Denkmalrat klar und zweckmäßig und seine Größe angemessen?

Abt. Archäologie (OD-HL): ja.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): ja

Themenfeld III - Ausgleich verschiedener Interessen

16. Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?

Abt. Archäologie (OD-HL): ja.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): ja.

17. Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?

Abt. Archäologie (OD-HL): aus unserer Sicht liegen bislang keine Spannungsverhältnisse vor.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): nein; wünschenswert wäre ein eindeutiger Formulierung des §13 (3) 3

18. Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?

Abt. Archäologie (OD-HL): spielt für die Archäologie keine Rolle.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): ja

Themenfeld IV - Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes

19. Ist die Suche nach Kulturdenkmälern insbesondere mit Metalldetektoren in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis zufriedenstellend gelöst?

Abt. Archäologie (OD-HL): ja.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): spielt für die Baudenkmalpflege keine Rolle

Themenfeld V - Auslegungsschwierigkeiten

20. Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?

Abt. Archäologie (OD-HL): ja. Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): ja.

21. Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?

Abt. Archäologie (OD-HL): ist aus unserer Sicht ausreichend beschrieben.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): nein. Das DSchG ist gefüllt mit zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen, die eine Abwägung nach sich ziehen. Diese ist fachlich zu begründen und ggf. im Einzelfall rechtlich zu prüfen.

22. Sollte § 13 Abs. 2 DSchG, der die denkmalrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beinhaltet, angepasst werden?

Abt. Archäologie (OD-HL): eine Veränderung ist hier nicht erforderlich.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): eine Veränderung ist hier nicht erforderlich.

23. Sollte § 13 Abs. 4 DSchG um weitere Nebenbestimmungen erweitert werden?

Abt. Archäologie (OD-HL): eine Veränderung ist hier nicht erforderlich.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): nein

24. Ist § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG im Hinblick auf die rechtssichere Ermittlung des Eigentümers hinreichend konkret gefasst?

Abt. Archäologie (OD-HL): ja, ist konkret gefasst.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): spielt für die Baudenkmalpflege keine Rolle

Themenfeld VI – Ergänzende Fragen von Evaluationsteam und Projektbeirat

25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden: Ist die Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden sowie der Denkmalfachämter/Oberer Denkmalschutzbehörden für Ihre gesetzlichen Aufgaben und die Effektivität der entsprechenden Verfahren in Bezug auf folgende Parameter ausreichend: Stellen- und Personalzahlen, Qualifikationen, Fortbildungen, technische Ausstattungen?

Abt. Archäologie (OD-HL): Abt. Archäologie HL ist momentan für die aktuellen Aufgaben ausreichend ausgestattet. Wir sehen aber durchaus Verbesserungspotential z.B. in Hinblick auf die Inventarisierung, die archäologische Landesaufnahme und den durch die Digitalisierung steigenden Druck auf Umsetzungsmaßnahmen.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): Abt. Denkmalpflege HL bewältigt die aktuellen Aufgaben momentan in ausreichendem Maße. Wir sehen aber durchaus Verbesserungspotential in allen im Gesetz gefassten Fachaufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege.

26. Erfassung des Nachkriegsbestands: Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen?

Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?

Abt. Archäologie (OD-HL): trifft für die Archäologie nicht zu.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): Jede Form der Priorisierung ist möglich, und sinnvoll allerdings aufgrund fehlender Personalausstattung nicht realisierbar. Mit dem Bestand e i n e r Vollzeitstelle lässt sich bislang lediglich das aus Anlass rechtsgebundener Fristsetzung zu bearbeitende Quantum erreichen

27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften:

Sehen Sie einen Bedarf für den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten mit eigenen Regelungen im DSchG über § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG hinaus?

Abt. Archäologie (OD-HL): momentan nicht.

Abt. Denkmalpflege: (OD-HL): momentan nicht.

Weitere Hinweise:

Nach Auffassung der ODB Hansestadt Lübeck erfüllt das nur fünf Jahre alte Denkmalschutzgesetz SH alle Anforderungen an ein funktionierendes und modernes Gesetz zum Schutz von Kulturdenkmälern und bedarf aktuell keiner Änderung oder Überarbeitung.

Die Hansestadt Lübeck hat bei der Gesetzesnovellierung intensiv mitgearbeitet und wurde umfassend beteiligt, die eingebrachten Belange wurden entsprechend berücksichtigt.

8.4 Stellungnahme Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland/Landeskirchenamt /ODB (NK/LKA)

Themenfeld I - Grundsätze des Gesetzes von 2015

1. Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?

Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland/Landeskirchenamt (im Folgenden LKA), hier:

Kirche als obere Denkmalschutzbehörde nach § 23 DSchG:

Die Abschaffung der Unterscheidung ist positiv zu bewerten. Die Gleichbehandlung von Denkmälern ohne Wertunterscheidung ist seit langer Zeit Standard der modernen Denkmalpflege. Auch in den anderen Bundesländern im Bereich der Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) ist das "ipsa lege"-Prinzip Standard. Dies macht einen einheitlichen Umgang im kirchlichen Verwaltungshandeln möglich.

Nur eine fundierte Denkmalwertbegründung kann eine gute Grundlage dafür sein, welche Veränderungen an einem Denkmal tragbar oder zumutbar sind.

Aus der Denkmalwertbegründung sind die Kriterien der Unterschutzstellung herauszulesen, die die Spielräume für eventuell gewünschte Veränderungen ermöglichen.

Auch für die Akzeptanz der Unterschutzstellung ist die Denkmalwertbegründung wichtig. Die Kriterien der Unterschutzstellung sollten transparent gemacht werden. Ob dies auf Gesetzesebene, z.B. § 2 Abs. 2 Satz 1 erfolgen kann, ist sollte überprüft werden.

2. Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalsbuch nach § 5 Abs.4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?

LKA: Die rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil es den Schutzraum für Denkmäle erweitert.

Damit es nicht zu Intransparenz bei den Denkmaleigentümern kommt, sollte die Inventarisierung schnell und gründlich fertiggestellt bzw. fortgeschrieben werden.

Der momentan noch nicht abgeschlossene Prozess der Inventarisierung auch der Gebäude im kirchlichen Eigentum stellt das Landeskirchenamt hinsichtlich der Notwendigkeit der Erteilung denkmalrechtlicher Genehmigungen vor erhebliche Probleme:

Maßnahmen an Gebäuden, außer es handelt sich um Kirchen und zum Zwecke des Gottesdienstes gewidmete Gebäude (siehe auch Artikel 26 Abs. 2 der Verfassung der Nordkirche www.kirchenrecht-nordkirche.de), werden kirchenaufsichtlich nicht von der landeskirchlichen (sondern von der kirchenkreislichen) Verwaltungsebene genehmigt. So lange der Denkmalstatus eines Gebäudes nicht festgelegt ist, erhält das Landeskirchenamt keine Information über Bau- und Gestaltungsmaßnahmen an potentiellen Denkmälern der Kirchengemeinden. Es muss in dem Fall davon ausgegangen werden, dass die kirchlichen Behörden eine Baumaßnahme dann dahingehend beraten, dass es sich nicht um ein Denkmal handelt.

Daher kann die Nordkirche/Landeskirchenamt auch ihrer/seiner Verpflichtung gem. § 23 (Beherrschungsstellung) nur nachkommen, wenn der Denkmalstatus feststeht.

3. Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?

LKA: Die Nordkirche selbst hat keinen Vertrag nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG mit anderen kirchlichen Körperschaften in ihrem Bereich, die Eigentümer von Denkmälern sind, abgeschlossen. Insofern kann hierzu keine Aussage getroffen werden.

Themenfeld II - Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren

4. Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?

LKA: Derzeit erfolgt eine Überprüfung des Denkmalstatus von Gebäuden im kirchlichen Eigentum durch das LDSH. Da diese Überprüfung noch nicht abgeschlossen ist, haben kirchliche Eigentümer dieser noch zur Überprüfung vorgesehenen Gebäude keine Planungssicherheit. Eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen erscheint daher sinnvoll bzw. dringend notwendig.

Möglich ist dies allerdings nur, wenn dafür auch ausreichende Personalressourcen im LDSH zur Verfügung gestellt werden.

Als die erste grobe Inventarisierung vor 2 Jahren durchgeführt wurde, die zur den Überprüfungslisten geführt hat, die nun durch das LDSH abgearbeitet werden, wurde diese Aufgabe federführend dem Dezernenten im LDSH, der gleichzeitig der zuständige Ansprechpartner der kirchlichen Denkmalbehörde für die Benennungsherstellung nach § 23 ist, zusätzlich zu seinen bisherigen Aufgaben übertragen. Dies war aufgrund seiner zusätzlichen Arbeitsbelastung eine missliche Situation für die denkmalrechtliche Abstimmung zwischen den beiden Behörden. Eine Denkmalwertbegründung mit der konkreten Benennung der Besonderheiten des Denkmals im kirchlichen Eigentum wären für den praktischen Umgang mit den Denkmälern z.B. bei angestrebten Veränderungen am Denkmal hilfreich.

5. Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?

LKA: Die Gebäudeeigentümer aus dem kirchlichen Bereich der Nordkirche können sich unter anderem beim Landeskirchenamt über den Denkmalstatus ihres Gebäudes informieren. Eine Unkenntnis der Denkmaleigenschaft kann so vermieden werden, aber auch nur, wenn die Denkmaleigentümer den Kontakt zur Landeskirchlichen Ebene suchen. Da die kirchenaufsichtliche Zuständigkeit nicht für alle Gebäudearten bei der landeskirchlichen Ebene liegt (siehe Frage 2), könnte es bei Gebäuden, die keine Kirchen sind, passieren, dass bauliche Maßnahmen an ihnen tatsächlich in Unkenntnis der Denkmaleigenschaft durchgeführt werden. Hier würde die zügige abschließende Prüfung des Denkmalstatus mancher Gebäude durch das LDSH und Information der Eigentümer Abhilfe schaffen.

Die Auskunft über Gebäude im kirchlichen Eigentum wird seitens der kirchlichen Denkmalbehörde/LKA mit dem derzeit zuständigen Dezernenten im LDSH, also mit nur einer Person, hergestellt. Dieser Informationsweg kurz, unbürokratisch und effektiv. Auch in diesem Fall zeigt sich, dass der Kontakt zwischen der Nordkirche/LKA und dem LDSH über eine Person, die seitens des LDSH für sämtliche kirchlichen Objekte zuständig ist, sinnvoll ist.

6. Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?

LKA: Eine frühe Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht mag sinnvoll sein, spielt aber für Denkmale in kirchlichem Eigentum, sofern wir das wahrgenommen haben, in der Regel keine große Rolle. Daher kann hierzu keine generelle Aussage getroffen werden. Ein Beispiel wäre die Ausweisung von Gebieten zur Energiegewinnung durch Windkraft. Kirchliche Denkmale können dabei unter Umständen wegen der Beeinträchtigung der Sichtachsen betroffen sein. Hier hat die Nordkirche allerdings auch eine klar positive Haltung zum Klimaschutz, weshalb es in diesen Fällen ggf. einen Interessenkonflikt gibt, der im Einzelfall auszuhandeln wäre. Im Übrigen keine weiteren Anmerkungen.

7. Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?

LKA: Im kirchlichen Bereich kommt unterlassener Bauunterhalt in dem Maße, dass Denkmale komplett verfallen, derzeit nicht vor. Die kirchlichen Körperschaften sind nach den Bestimmungen der Nordkirche zum Bauunterhalt verpflichtet; es wird versucht, diesen auch aufrechtzuerhalten.

Zum Begriff der Zumutbarkeit: dieser wird gegenüber Eigentümern kirchlicher Denkmale oft weit gedehnt, weil davon ausgegangen wird, dass Kirche als Körperschaft hinreichend Ressourcen besitzt. Gesamtkirchlich zeichnet sich aber seit einigen Jahren ab, dass auch Kirche als Institution nur endliche Ressourcen hat und der Gebäudebestand die Ressourcen zum Unterhalt weit übersteigt. Da im System der Nordkirche zwar subsidiär unterstützt wird, aber dennoch jede Kirchengemeinde als Körperschaft öffentlichen Rechts zunächst ihre Ressourcen eigenverantwortlich verwalten muss, gibt es tatsächlich Fälle, in denen eine Zumutbarkeit in Frage gestellt wird und (und zukünftig wohl vermehrt) werden muss.

Die Zuständigkeit für Sanktionen ist im Staatskirchenvertrag nicht geregelt. Die kirchliche Denkmalschutzbehörde kann keine Bußgelder o.ä. verhängen. Dafür müsste es einen Verfahrensweg mit den staatlichen Behörden geben. Dieser wurde bisher nicht beschritten, weil man sich stets gütlich einigen konnte.

Ein Fall von § 20 ist bisher im kirchlichen Bereich nicht bekannt.

8. Ist eine einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG der unteren Denkmalschutzbehörden und der Bauaufsichtsbehörden auch unter Einbeziehung des aktuell zu überarbeitenden Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 gewährleistet?

LKA: Der Erlass wurde am 04.09.2020 neu gefasst und an das geltende Denkmalrecht angepasst. Eine einheitliche Verwaltungspraxis scheint durchführbar, weil der Erlass die Zuständigkeiten regelt.

Allerdings regelt der Organisations- und Verfahrenserlass vom 4. September 2020 unter 4.1.

letzter Satz, dass "Zuständige Denkmalschutzbehörde für die im Eigentum der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche stehenden Kulturdenkmale ...die obere Denkmalschutzbehörde (§ 23 DSchG Landesverordnung über die zuständige Behörde nach dem Denkmalschutzgesetz vom 18. Juni 1998 (GVOBl. Schl.-H. S. 232)) sei".

Daher ist zum einen im vorgenannten Erlass zu korrigieren, dass die ehemalige Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche seit dem 27. Mai 2012 durch Fusion in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland aufgegangen ist (Rechtsnachfolge). Zum anderen ist die Formulierung in diesem Passus irreführend, da sie suggeriert oder es tatsächlich vertreten wird (?), dass die obere Denkmalschutzbehörde in Gestalt des LDSH zuständig sei. Aufgrund von Artikel 25 des Staatskirchenvertrages i.V.m. § 23 DSchG ist zuständige obere Denkmalschutzbehörde für Denkmale im Eigentum der kirchlichen Körperschaften im Bereich der Nordkirche das Landeskirchenamt der Nordkirche.

9. Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?

LKA: Im Vergleich zur vorherigen Fassung des DSchG SH wurde eine klare Zuständigkeit für die obere Denkmalschutzbehörde definiert. Problematisch ist, dass der unbestimmte Rechtsbegriff "wesentliche Beeinträchtigung" wohl im Gesetz nicht konkretisiert werden kann und die Einzelfälle stets der gerichtlichen Überprüfung unterliegen (denkmalfachliche Feststellung sowie Erkennbarkeit für einen interessierten Laien). Im Übrigen keine weiteren Anmerkungen.

10. Sind die Zustimmungsvorbehalte der oberen Denkmalschutzbehörden entsprechend der nach § 13 Abs. 5 DSchG erlassenen Verordnungen zweckmäßig und ausreichend oder sind ggf. weitere Zustimmungserfordernisse sinnvoll?

LKA: keine Anmerkungen

11. Sind neben den Informationspflichten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 DSchG insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgaben der Fachaufsichtsbehörden weitere gesetzliche oder untergesetzliche Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden zweckmäßig?

LKA: Keine Anmerkungen

12. Ist die Zuständigkeitsverteilung auf Grundlage der Verordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 sinnvoll und vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 6 DSchG n.F. ggf. zu aktualisieren?

LKA: Aus Sicht des Landeskirchenamtes wäre es wünschenswert, dass die Zuständigkeit entsprechend der Übertragungen in § 23 DSchG 2014 bei der kirchlichen Denkmalbehörde angesiedelt wird. Hierfür könnte der § 23 um die Nr. 3 zu § 12 Abs. 1 ergänzt werden. Bis zur Einführung des neuen Kirchbaugesetzes konnte die Zuständigkeit für den Umge-

bungsbereich in Amtshilfe vom LDSH an das LKA abgegeben werden. Dies ist nun nicht mehr möglich.

Wir möchten also vorschlagen, dass die Zuständigkeit für denkmalrechtliche Genehmigungen bei der Veränderung der Umgebung eines unbeweglichen Kulturdenkmals im Eigentum kirchlicher Körperschaften beim Landeskirchenamt angesiedelt wird oder zumindest eine Einbindung sichergestellt wird.

Anmerkung:

Hinsichtlich der Denkmale im Eigentum diakonischer Einrichtungen wäre eine Zuständigkeit des LKA nur gegeben, wenn es sich um rechtlich unselbständige Einrichtungen in Trägerschaft einer kirchlichen Körperschaft öffentlichen Rechts der Nordkirche handelte oder um einen rechtlich selbständigen Verband (z.B. als e.V., Stiftung oder gGmbH als Dienst, Werk oder Einrichtung), der der kirchlichen Aufsicht der Nordkirche untersteht (vgl. Artikel 25 Staatskirchenvertrag).

13. Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?

LKA: Die Gebührenfreiheit hat sich bewährt. Eine Gebührenpflicht wäre kontraproduktiv und würde die Akzeptanz von Entscheidungen und Eintragungen von Denkmalen unterlaufen.

14. Welche Rolle spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG?

LKA: Für Denkmale im Eigentum kirchlicher Körperschaften der Nordkirche spielen Denkmalbeiräte keine Rolle.

15. Sind die Aufgabenzuweisungen an den Denkmalrat klar und zweckmäßig und seine Größe angemessen?

LKA: Angelegenheiten der kirchlichen Denkmalpflege werden im Denkmalrat selten behandelt.

Themenfeld III - Ausgleich verschiedener Interessen

16. Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?

LKA: Da die kirchlichen Körperschaften als Denkmaleigentümer i.d.R. nicht von den Steuererleichterungen profitieren, sind die Fördermöglichkeiten besonders wichtig für die Erhaltung kirchlicher Denkmale. Es sollte überdacht werden, inwieweit das Land sich in der Pflicht sieht, die Denkmale im Eigentum kirchlicher Körperschaften im Land z.B. durch Städtebaufördermittel o.ä. mit zu fördern, wie dies z.B. im Land Mecklenburg-Vorpommern der Fall ist.

Gemeinsame Förderkonzepte aus kirchlichen Mitteln und Mitteln des LDSH haben sich gut bewährt und tragen dazu bei, dass auch denkmalpflegerische Projekte von den Kirchengemeinden mitgetragen werden, die bei alleiniger Finanzierung durch die Kirche keine Akzeptanz finden würden. Eine Erhöhung der durch das LDSH auszubehenden Fördermittel (z.B.

durch ein neues Fördermittelprogramm) wäre vorteilhaft und könnte auch Konflikte in anderen Bereichen (vgl. Frage 18) entschärfen.

17. Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?

Sowohl die Formulierung von § 13 (2) Satz 2 und (3) Satz 3 DSchG als auch die Begründung des Gesetzestextes legen nahe, dass der Denkmalschutz sich letztendlich den Maßnahmen des Klimaschutzes unterordnen soll. Es ist aus denkmalfachlicher Sicht schwierig, die Berechtigung und auch Nachhaltigkeit des Denkmalschutzes argumentativ durchzusetzen, wenn Maßnahmen des Klimaschutzes gefordert werden, ohne dass die Belange des Denkmalschutzes mit gleichem Gewicht abgewogen werden können. Als genehmigende Behörde in der Nordkirche steht das LKA wegen des nordkirchlichen Klimaschutzgesetzes ebenso unter Druck, Belangen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen.

Noch 2010 hat die Kultusministerkonferenz der Länder gefordert, dass der Klimaschutz das kulturelle Erbe achten und bewahren muss. In ihrem Appell brachte sie zum Ausdruck, dass auch bei Anerkennung notwendiger zeitgemäßer, d.h. möglichst energieeffizienter Nutzungen des Altbaubestandes, Denkmalschutz und Denkmalpflege hochrangige Ziele der Kulturpolitik und Gegenstand öffentlicher Verantwortung sind und bleiben müssen. Die Bewahrung der kulturellen Identität der Städte und des ländlichen Raumes wurden von der Kultusministerkonferenz als gleichrangig mit den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes bewertet. Diese Klarheit zu Gunsten des Denkmals findet sich im Gesetz nicht.

Ein Teil des Problems ist sicher, dass die landläufigen Vorstellungen von energetischer Sanierung nicht immer zu Lösungen führen, die auch denkmalverträglich sind. Die Ausnahmen des Gebäudeenergiegesetzes für Denkmale oder kirchliche Gebäude werden oft nicht in Anspruch genommen, weil man die möglichen Förderungen voll ausschöpfen möchte. Der Aspekt der sogenannten grauen Energie wird in der Regel nicht ausreichend in den energetischen Berechnungen und Vergleichen berücksichtigt.

Energetische Optimierungsmaßnahmen an Denkmalen sollten eine hohe Qualität, sowohl in Planung als auch Ausführung, haben. Dies lässt sich jedoch nicht auf Gesetzesebene erzwingen.

Jedoch würde eine erneute Stärkung des Ermessensspielraums zu Gunsten der Denkmale den Horizont eröffnen, der die Lösungen bringen kann, die sowohl dem Denkmal- als auch dem Klimaschutz zuträglich sind.

18. Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?

LKA: Eine Kompensation des finanziellen Mehraufwandes durch Denkmalaufgaben sollte zumindest teilweise durch das LDSH möglich sein. In dieser Behörde kann sichergestellt werden, dass Fördermittel den Denkmalen zu Gute kommen. Außerdem kann eine ausgewogene Fördermittelverteilung erreicht werden.

Themenfeld IV - Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes

19. Ist die Suche nach Kulturdenkmälern insbesondere mit Metalldetektoren in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis zufriedenstellend gelöst?

LKA: Keine Anmerkungen

Themenfeld V - Auslegungsschwierigkeiten

20. Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?

LKA: Der besondere Denkmalwert ist nicht ausreichend definiert und konkretisiert. Hier wäre eine Nachbesserung, ggf. aufgrund bereits ergangener Urteile, sinnvoll. Ob dies auf Gesetzebene erfolgen kann, wäre zu überprüfen.

Gesetzlich verankerte Kriterien erhöhen die Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit für den Denkmaleigentümer und die Gesellschaft. Aus Sicht des LKA wird eine Vertiefung und Konkretisierung der Kriterien für dringend sachdienlich gehalten, da sie die Grundlage für eine denkmalrechtliche Genehmigung von Bau- und Gestaltungsmaßnahmen an kirchlichen Denkmälern bilden. Sie erleichtern zudem die Benehmensherstellung mit dem LDSH.

21. Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?

LKA: Der "wesentliche Eindruck" ist zwar als unbestimmter Rechtsbegriff auf Auslegung angewiesen, aber in Fachkreisen etabliert. Gleichwohl sollte geprüft werden, inwieweit es möglich ist, weitere Konkretisierungen gesetzlich zu verankern.

Die Gesetzesbegründung nennt hier jedoch hinreichende Beispiele.

22. Sollte § 13 Abs. 2 DSchG, der die denkmalrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beinhaltet, angepasst werden?

LKA: Ja. § 13 Abs. 2 Satz 2 ist zumindest missverständlich. Eine klarstellende Überarbeitung bzw. inhaltliche Entzerrung wäre sinnvoll.

Die in Satz 2 enthaltene Abwägung (Gründe des Denkmalschutzes, überwiegendes öffentliches Interesse) ist nicht stimmig mit der Eingangsformulierung ("ist"), die eine gebundene Entscheidung suggeriert.

In Satz 3 werden die Belange des Klimaschutzes als höherwertig eingestuft als die Belange des Denkmalschutzes. Ausführlicher dazu siehe Frage 17. Hier wäre zumindest sprachlich nachzubessern, sofern dies politisch gewollt ist. Zwar verweist die Gesetzesbegründung ausdrücklich auf die Relevanz für Netzausbauvorhaben, in Kombination mit § 13 (2) und der dazugehörigen Begründung jedoch zeichnet sich eine allgemeine Höherwertigkeit des Klimaschutzes, nicht nur in Bezug auf Netzbauvorhaben, ab.

Auch die in Satz 4 zu berücksichtigenden Belange stellen das LKA in der Genehmigungspraxis oft vor große Probleme, weil dies gerade bei Kirchen mit Maßnahmen verbunden ist, die die Denkmale empfindlich stören können, ungeachtet natürlich der Berechtigung der Berücksichtigung der genannten Bedürfnisse. In der Gesetzesbegründung ist zwar ausführlich dargestellt, dass es Situationen gibt, die eine Barrierefreiheit nicht ermöglichen, allein aus dem Gesetzestext erschließt sich dies jedoch nicht.

In der jetzigen Formulierung werden jedenfalls die Interessenkonflikte im Denkmalschutz deutlich offenbar.

23. Sollte § 13 Abs. 4 DSchG um weitere Nebenbestimmungen erweitert werden?

LKA: Eine Beschränkung auf Auflagen und Bedingungen ist in den meisten Fällen ausreichend. Eine Ergänzung um weitere Nebenbestimmungen kann aber in Einzelfällen zweckdienlich sein. Daher sollte auf § 107 LVwG insgesamt Bezug genommen werden.

"§ 107 LVwG SH– Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

(1) Ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, darf mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden mit

1. einer Bestimmung, nach der eine Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt (Befristung),

2. einer Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung),

3. einem Vorbehalt des Widerrufs oder verbunden werden mit

4. einer Bestimmung, durch die der oder dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage),

5. einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage.

(3) Eine Nebenbestimmung darf dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen."

Die jeweiligen Nebenbestimmungen, insbesondere Befristung, Bedingung oder Auflage sind zu begründen (nach pflichtgemäßem Ermessen); es muss also für den Empfänger des Bescheids nachvollziehbar sein, warum die jeweilige Nebenbestimmung aufgenommen wurde.

24. Ist § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG im Hinblick auf die rechtssichere Ermittlung des Eigentümers hinreichend konkret gefasst?

LKA: Bei Funden, die einen hervorragenden wissenschaftlichen Wert besitzen, wäre es im Kontext von Funden in Kirchen-Grüften oder Funden von Münzen im Kirchboden zu hinterfragen, ob diese nicht nach Restaurierung aus Gründen der Pietät wieder vor Ort beigelegt oder hinterlegt werden müssten.

Themenfeld VI – Ergänzende Fragen von Evaluationsteam und Projektbeirat

25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden: Ist die Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden sowie der Denkmalfachämter/Oberen Denkmalschutzbehörden für Ihre gesetzlichen Aufgaben und die Effektivität der entsprechenden Verfahren in Bezug auf folgende Parameter ausreichend: Stellen- und Personalzahlen, Qualifikationen, Fortbildungen, technische Ausstattungen?

LKA: Für das LKA ist eine hinreichende technische Ausstattung und Personaldecke insbesondere bei der oberen Denkmalschutzbehörde (LDSH) wichtig. Der direkte Ansprechpartner für kirchliche Denkmale im LDSH im Rahmen der Benehmensherstellung nach § 23 DSchG und die bislang sehr gute Zusammenarbeit mit der Amtsrestauratorin/Restauratorenwerkstatt im LDSH erfüllen den Staatskirchenvertrag praxisnah mit Leben.

Das LKA würde es sehr bedauern, wenn die Zuständigkeit für kirchliche Denkmale im LDSH auf mehrere Personen verteilt werden würde.

Weitere Schritte in Richtung Digitalisierung wären wünschenswert, allerdings auch im eigenen kirchlichen Bereich.

26. Erfassung des Nachkriegsbestands: Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen?

Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?

LKA: Eine Erfassung des Nachkriegsbestands an Kirchen der Nordkirche auf dem Gebiet Schleswig-Holsteins wäre wünschenswert, weil diese auf Grund der Gebäudestrukturpläne der kirchlichen Körperschaften (Kirchenkreise) mittelfristig teilweise ab- und aufgegeben werden sollen.

Zur Zeit läuft u.E. die Erfassung eher nach aktuellem Handlungsbedarf. Eine Kooperation mit dem LKA wäre möglich. Mit der Publikation "Viele kleine Kirchen" wurde hier bereits ein erster Weg beschritten.

27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften:

Sehen Sie einen Bedarf für den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten mit eigenen Regelungen im DSchG über § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG hinaus?

LKA: Nein

Weitere Hinweise:

(NK/DR und) LKA:

Es handelt sich um ein gesamtgesellschaftliches Problem, wie Staat und Kirche mit den sich verändernden Rahmenbedingungen umgehen wollen, wenn die Reduzierung von Kirchenmitgliedern zu einem Minderbedarf an Kirchengebäuden, insbesondere an Denkmälern im Eigentum kirchlicher Körperschaften führt.

Bei diesen Denkmälern handelt es sich um Kulturzeugnisse des Landes, das an deren Erhalt ein eigenes Interesse haben dürfte und müsste.

Neben kircheninternen Strukturüberlegungen (Gebäudestrukturprozesse insbesondere auf der unteren und mittleren kirchlichen Ebene) ist auch ein gemeinsamer Prozess auf Landesebene zwischen Land und Nordkirche anzustrengen, um den Erhalt von kirchlichen Denkmälern auch in der Zukunft zu ermöglichen (evtl. vergleichbare Behandlung wie öffentliche Gebäude, vgl. Frage 18).

Das derzeit im DSchG verankerte Instrumentarium reicht weder rechtlich noch tatsächlich aus, um die oben skizzierten Probleme zu lösen. Insbesondere müssen denkmalrechtliche Kriterien und denkmalgerechte Lösungen gefunden werden für einen Umgang zu den Fragestellungen:

- Mehrfachnutzung von Kirchen
- Umnutzung von Kirchen
- Abbruch von Kirchen.

Rechtsgrundlagen:

1. Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein Vom 23. April 1957 (KGVOBl. S. 31):

"Artikel 25

Die Kirchen werden der Erhaltung und Pflege denkmalwichtiger Gebäude nebst den dazugehörenden Grundstücken und sonstigen Gegenständen ihre besondere Aufmerksamkeit widmen. Sie werden Veräußerungen oder Umgestaltungen nur im Benehmen mit den Stellen der staatlichen Denkmalpflege vornehmen. Sie werden dafür sorgen, dass die Kirchengemeinden und die der kirchlichen Aufsicht unterstehenden Verbände entsprechend verfahren. Im Übrigen finden auch auf den kirchlichen Bereich die Vorschriften eines etwa zu erlassenden Denkmalschutzgesetzes Anwendung, soweit die Kirchen nicht im Benehmen mit dem Land eigene Vorschriften erlassen."

2. Gesetz zum Schutz der Denkmale (Denkmalschutzgesetz)

Vom 30. Dezember 2014 GVOBl. 2015, 2, (zuletzt geändert durch Art. 5 Ges. v. 01.09.2020, GVOBl. S. 508):

"§ 23 Staatsverträge mit Religionsgemeinschaften

Unbeschadet der Regelungen in Staatskirchenverträgen zwischen dem Land Schleswig-Holstein mit Kirchen oder Religionsgemeinschaften und abweichend von § 12 Absatz 1 Nummern 1 und 2 werden alle Maßnahmen an Kulturdenkmälern im Eigentum der Kirchen oder Re-

ligionsgemeinschaften, insbesondere Instandsetzung, Veränderung und Vernichtung, nur im Benehmen mit der oberen Denkmalschutzbehörde vorgenommen."

3. Organisations- und Verfahrenserlass vom 4. September 2020 (Amtsbl. Schl.-H. 2020 Nr.39, S. 1344): Nr. 4.1 letzter Satz:

"Zuständige Denkmalschutzbehörde für die im Eigentum der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche stehenden Kulturdenkmale ist die obere Denkmalschutzbehörde (§ 23 DSchG, Landesverordnung über die zuständige Behörde nach dem Denkmalschutzgesetz vom 18. Juni 1998 (GVObI. Schl.-H. S. 232))."

Hinweis: Rechtsnachfolgerin ist seit dem 27.05.2012 die Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) geworden.

8.5 Gemeinsame Stellungnahme von fünf Mitgliedern aus dem Denkmalrat und Ombudsmann (DR5/O)

Stellungnahme aus dem Denkmalrat

Mitwirkende Mitglieder des Denkmalrates bei der Beantwortung des Fragenkataloges:

- Helmut Riemann, Vorsitzender des Denkmalrates
- Traute Meyer,
- Detlev Werner von Bülow,
- Burkhard von Hennigs,
- Dr. Henning Höppner und
- Dr. Wilhelm Poser, Ombudsmann

Zusammenstellung der Antworten: Dr. Henning Höppner - 2.1.2021

Themenfeld I - Grundsätze des Gesetzes von 2015

1. *Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?*

Antwort des Denkmalrates:

Es war notwendig mit der Gesetzesnovelle von 2015, dass sich die Anforderungen, die sich aus der Unterzeichnung internationaler und europäischer Abkommen durch die Bundesrepublik Deutschland ergeben, Gegenstand der Regelungen des geltenden schleswig-holsteinischen Denkmalschutzgesetzes wurden.

Die Einhaltung dieser internationalen Abkommen setzt voraus, dass ein Denkmalschutzgesetz auch einheitliche nationale Normen des Schutzes von Kulturdenkmälern einhält.

Angesichts des Mitwirkens anderer nationaler und europäischer Akteure im Bereich der Denkmalpflege, wie z. B. des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, der Deutschen Stiftung Denkmalschutz (DSD) oder der Europäischen Union als Zuwendungsgeber (ZLR/ELER), ist Schleswig-Holstein verpflichtet, entsprechende bundes- oder europaweite Normensetzungen einzuhalten.

Dieses gilt u.a. für das einheitliche Steuerrecht im Zusammenhang steuerlicher Abschreibungen von Aufwendungen zum Erhalt von Kulturdenkmälern.

Allein dieser Aspekt machte es notwendig, dass im schleswig-holsteinischen Denkmalschutzgesetz wie in den Denkmalschutzgesetzen der übrigen Bundesländer ein einheitlicher Denkmalbegriff eingeführt wurde.

2. *Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalsbuch nach § 5 Abs. 4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?*

Antwort des Denkmalrates:

Nach Auffassung des Denkmalrates müssen nicht nur die Ziele von Denkmalschutz und Denkmalpflege in Schleswig-Holstein und den benachbarten Bundesländern gleich sein, sondern auch die Verfahrensregelungen.

Die Einführung des Einheitlichen Denkmalbegriffs und das Listenverfahren war hierbei ein notwendiger Schritt. Beides entspricht den Regelungen unserer Nachbarländer sowohl in der Begrifflichkeit als auch in der Handhabung des Gesetzes.

Die breite Akzeptanz des einheitlichen Denkmalbegriffs und des deklaratorischen Eintragsverfahrens in unseren Nachbarländern Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen ist ein ganz wesentliches Argument für die Beibehaltung der Regelungen im aktuellen Schleswig-Holsteinischen Denkmalschutzgesetz vom 30.12.2014.

Diese Regelungen des Listenverfahrens sind bundesweit nachvollziehbar für Eigentümer von baulichen Kulturdenkmalen.

Weite Bereiche von historischen Ortskernen in den schleswig-holsteinischen Tourismusregionen (nordfriesische Inseln, und Festland, Ostseeküste) sind inzwischen in den Händen von Eigentümern aus anderen Bundesländern.

Diese Regelungen sind somit auch nachvollziehbar für die Eigentümerverbände (Haus & Grund, Bauernverband u.a.), die in benachbarten Bundesländern erkennbar problemfrei mit den dort geltenden Denkmalschutzgesetzen umgehen.

Hier der Vergleich der Eintragsverfahren in anderen Bundesländern:

	Eintragsverfahren	weitere Beteiligte
Baden-Württemberg		
§ 13 DSchG BW	Liste	-
Bayern		
Art. 2(1) DSchG BY	Liste	im Benehmen mit Gemeinde
Berlin		
§ 4 (2) DSchGBIn	Liste	-
Brandenburg		
§ 3 BbgDSchG	Liste	-
Bremen		
§ 7 (1) DSchG BRE	Liste	-
Hamburg		
§ 6 DSchG HH	Liste (unbew. Denkmale)	konstitutives Verfahren (bewegliche)
Hessen		
§§ 9, 10 DSchG HE	Liste	im Benehmen mit Gemeinde

Mecklenburg-Vorpommern

§ 5 DSchG MV	Liste	Anhörung Gemeinde und Eigentümer
--------------	-------	----------------------------------

Niedersachsen

§ 4 (1) NDschG	Liste	Anhörung Gemeinde
----------------	-------	-------------------

Nordrhein-Westfalen

§ 3 DSchG NW	Liste	Bescheid an Eigentümer
--------------	-------	------------------------

Rheinland-Pfalz

§ 9 DSchG RP	Liste	öffentliche Auslegung Gemeinde
--------------	-------	--------------------------------

Saarland

§ 6 SDSchG	Liste	Anhörung Gemeinde und Denkmalrat
------------	-------	----------------------------------

Sachsen-Anhalt

§ 18 DSchG ST	Liste	
---------------	-------	--

Sachsen

§ 10 SächsDSchG	Liste	im Benehmen mit Gemeinde
-----------------	-------	--------------------------

Thüringen

§ 5 (1) ThürDSchG	Liste	Anhörung/Mitwirkung Gemeinde
-------------------	-------	------------------------------

3. Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?

Der Gesetzestext:

(...Satz 3...) Im Einzelfall können die Denkmalschutzbehörden mit der Eigentümerin oder dem Eigentümer zur Pflege des Denkmals einen öffentlich rechtlichen Vertrag über Abweichungen von Genehmigungstatbeständen oder Verfahren nach den durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes ergangenen Vorschriften schließen.

Antwort des Denkmalrates:

Dem Denkmalrat sind nur die vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Denkmalschutzbehörden und Denkmaleigentümern bekannt außer dem Staatskirchenvertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Nordkirche vom 23.4.1957 gem. Artikel 25

1 Die Kirchen werden der Erhaltung und Pflege denkmalswichtiger Gebäude nebst den dazugehörigen Grundstücken und sonstigen Gegenständen ihre besondere Aufmerksamkeit widmen.

2 Sie werden Veräußerungen oder Umgestaltungen nur im Benehmen mit den Stellen der staatlichen Denkmalpflege vornehmen.

3 Sie werden dafür sorgen, dass die Kirchengemeinden und die der kirchlichen Aufsicht unterstehenden Verbände entsprechend verfahren.

4 Im Übrigen finden auch auf den kirchlichen Bereich die Vorschriften eines etwa zu erlassenden Denkmalschutzgesetzes Anwendung, soweit die Kirchen nicht im Benehmen mit dem Land eigene Vorschriften erlassen.

Sowie dem Vertrag zwischen dem Land Schleswig - Holstein und dem Heiligen Stuhl vom 12. Januar 2009 gem. Artikel 14

Denkmalpflege

Die Katholische Kirche und das Land Schleswig - Holstein tragen gemeinsam Verantwortung für den Schutz und den Erhalt der kirchlichen Denkmale. Kirchliche Denkmale im Sinne dieses Vertrags sind Denkmale mit kultischer Funktion (res sacrae) sowie durch diese geprägte Ensembles. Die Katholische Kirche wird der Erhaltung und Pflege kirchlicher Denkmale ihre besondere Aufmerksamkeit widmen. Sie wird Instandsetzungen, Veränderungen, Vernichtungen und Veräußerungen nur im Benehmen mit den Stellen der staatlichen Denkmalpflege vornehmen. Sie wird dafür sorgen, dass die Kirchengemeinden und die der erzbischöflichen Aufsicht unterstehenden juristischen Personen entsprechend verfahren. Im Übrigen finden auch auf den kirchlichen Bereich die Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes Anwendung, soweit der Erzbischof von Hamburg nicht im Benehmen mit dem Land Schleswig - Holstein eigene Vorschriften erlässt.

Das Instrument Vertragsdenkmalschutz ist in das Gesetz aufgenommen worden, um Denkmaleigentümern mit einer Vielzahl von z. T. sehr unterschiedlichen Denkmälern (z.B. **Hof- und Gutsanlagen auf dem Lande, historische Industrie- und Gewerbekomplexe, größere Wohnsiedlungsensembles**) in Abstimmung mit den Denkmalbehörden eine langfristige Perspektive in der Erhaltung und wirtschaftliche Nutzung dieser Denkmale zu ermöglichen, ohne in jedem Einzelfall von neuem ein arbeitsaufwendiges Verwaltungsverfahren durchzuführen.

Bereits in Planung befindliche Verfahren für einen solchen Vertragsdenkmalschutzes sind bisher leider noch nicht zur Ausführung gekommen, Der Grund ist insbesondere, dass bei den ländlichen Hof- und Gutsanlagen die Inventarisierung durch die oberste Denkmalschutzbehörde des Denkmalbestandes zunächst zurückgestellt wurde.

Der Denkmalrat würde es sehr begrüßen, wenn hier die Bearbeitung intensiviert werden könnte, da der Vertragsdenkmalschutz die Möglichkeit bietet, sowohl die Sicherung und Nutzung von Denkmälern zu ermöglichen, wie auch zugleich die Inventarisierung und die Bauforschung voranzutreiben.

Sowohl vom Landesamt für Denkmalpflege wie auch von Eigentümern solcher Komplexe wird dies Instrument positiv gesehen.

Themenfeld II - Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren

4. *Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?*

Antwort des Denkmalrates:

Der aktuelle Stand der Inventarisierung mit dem Stand **1. Oktober 2020** ist zu finden unter:

<https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LD/Kulturdenkmale/ListeKulturdenkmale/documents/ListeKulturdenkmale.html>

Bekanntlich war in Ausführung der Gesetzesnovelle des Jahres 2014 von Seiten des Landes eine rasche Inventarisierung zugesagt worden. Dazu wurden für zwei Jahre fachlich qualifizierte Teilzeitkräfte eingestellt, die die Inventarisierung umsetzen sollten.

Dabei stellte sich aber heraus, dass diese Aufgabe wesentlich umfangreicher als zunächst erwartet sein würde, vor allem im Bereich der bisherigen einfachen Kulturdenkmale und bei der Erfassung des jüngeren Denkmalbestandes nach 1945.

Da die Zeitverträge nicht verlängert wurden, ist die Inventarisierung bisher nicht zu Ende geführt worden.

Dies wird vom Denkmalrat bedauert, da es ein wesentliches Ziel der Gesetzesnovelle war, in einem überschaubaren Zeitraum für alle Beteiligten Klarheit über den Denkmalbestand im Lande und den jeweiligen Schutzstatus zu schaffen, nachdem dies mit dem konstitutiven Eintragungsverfahren über mehr als 50 Jahre nicht gelungen war.

Der Denkmalrat ist der Auffassung, dass eine zeitnahe Fortführung der Inventarisierung von großer Bedeutung für die Sicherung der Kulturdenkmale und die Akzeptanz des Denkmalschutzes ist.

Daher sollte hier eine Priorität gesetzt werden.

5. *Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?*

Antwort des Denkmalrates:

Die Rechtssicherheit über den Eintrag in die Denkmalliste ist geregelt im DSchG.

§ 8 Schutz von unbeweglichen Kulturdenkmälern

(3) Von der Eintragung sind die Eigentümerinnen und Eigentümer unverzüglich zu benachrichtigen.

§ 9 Unterschutzstellung von beweglichen Kulturdenkmälern

(1) Satz 2: Die Einhaltung der gesetzlichen Schutzpflichten für bewegliche Kulturdenkmale kann von den Eigentümerinnen oder Eigentümern oder den sonst dinglich oder obligatorisch Verpflichteten erst ab der Eintragung in die Denkmalliste der beweglichen Kulturdenkmale verlangt werden.

Voraussetzung für die kurzfristige Rechtssicherheit ist allerdings die landesweite Durchführung der Inventarisierung.

Diese ist bisher nicht erledigt (s. dazu Antwort zu Frage 4.).

6. *Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?*

Antwort des Denkmalrates:

Die Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Zusammenhang anderer öffentlicher Planungen sind geregelt in § 4 DschG:

§ 4 Öffentliche Planungen und Maßnahmen, Welterbe

(1) Die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Anforderungen des europäischen Rechts und der in Deutschland ratifizierten internationalen und europäischen Übereinkommen zum Schutz des materiellen kulturellen Erbes sind in **die städtebauliche Entwicklung, Landespflege und Landesplanung einzubeziehen und bei allen öffentlichen Planungen und Maßnahmen** angemessen zu berücksichtigen.

Im Zusammenhang der **Aufstellung von Bebauungsplänen** in den Gemeinden Schleswig-Holsteins sind notwendiger Weise alle in der Denkmalliste erfassten **Kulturdenkmale und Denkmalbereiche zu kennzeichnen**.

Da die Denkmallisten, geordnet nach Landkreisen und deren Gemeinden, sowie den kreisfreien Städten öffentlich verfügbar sind, sind nach Auffassung des Denkmalrates die planaufstellenden Gemeinden in der Pflicht, in den Anhörungsverfahren die beteiligten Denkmalschutzbehörden in das Verfahren einzubinden.

In diesem Zusammenhang müssen die beteiligten Denkmalschutzbehörden neben dem Hinweis auf notwendige denkmalrechtliche Genehmigungen vor allem **denkmalfachliche Vorgaben** beschreiben, die notwendiger Weise auch Bestandteil des Textteiles von Bebauungsplänen sein müssen.

Die vom Team Synergon veranlasste Befragung der Unteren Denkmalschutzbehörde zeigt, dass in 6 von 15 genannten Fällen der Denkmalschutz im Aufstellungsverfahren zu spät oder nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

Die Einbindung der Denkmalschutzbehörden im Zusammenhang der **Ausweisung von Natur- und Wasserschutzgebieten** erfolgt die gegenseitige Beteiligung in der Regel auf derselben Verwaltungsebene (Landkreise und kreisfreie Städte) zwischen Unteren Naturschutz- und Unteren Denkmalschutzbehörden, sowie auf der oberen Ebene zwischen den beteiligten Landesämtern (LfD, ALSH, LLUR).

7. *Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?*

Der Gesetzestext:

§ 16 Erhaltung des Denkmals

(1) Eigentümerinnen und Eigentümer sowie sonst dinglich oder obligatorisch Verpflichtete haben Denkmale **im Rahmen des Zumutbaren** zu erhalten, sachgemäß zu behandeln und vor Gefährdung zu schützen.

Sowie:

§ 17 Maßnahmen der Denkmalschutzbehörden

(2) Kommen die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie sonst dinglich oder obligatorisch Verpflichteten ihren Verpflichtungen nach diesem Gesetz nicht nach, kann die obere Denkmalschutzbehörde auf deren Kosten die notwendigen Anordnungen treffen.

Antwort des Denkmalrates:

Dem Denkmalrat sind in fast allen Sitzungen besonders gefährdete Kulturdenkmale durch die Oberen Denkmalschutzbehörden in Präsentationen dargestellt worden.

In wie weit die Oberen oder Unteren Denkmalschutzbehörden hierzu Maßnahmen veranlasst haben oder gar auf Inrechnungstellung für die Eigentümerinnen und Eigentümer selbst Maßnahmen durchgeführt haben, ist dem Denkmalrat nicht bekannt. Kostentragende Maßnahmen müssten aber in den Haushaltsplänen der Denkmalschutzbehörden verzeichnet sein.

Aufgrund der Eingriffe in das Eigentumsrecht ist hier eine besonders sorgfältige Abwägung in jedem Einzelfall erforderlich.

8. *Ist eine einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG der unteren Denkmalschutzbehörden und der Bauaufsichtsbehörden auch unter Einbeziehung des aktuell zu überarbeitenden Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 gewährleistet?*

Antwort des Denkmalrates:

Die fachliche und personelle Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden bei den Landrätinnen/Landräten und Oberbürgermeisterinnen/Oberbürgermeistern ist ausgesprochen **uneinheitlich**.

Ursache sind unterschiedliche Einstellungsvoraussetzungen sowie unterschiedliche Anbindungen an übergeordnete Verwaltungseinheiten (Bauämter, Umweltämter, Kulturämter). Diese ergeben auch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit in den Verwaltungseinheiten.

Der Denkmalrat bedauert, dass die unteren Denkmalschutzbehörden z. T. nicht mit Fachkräften für Bau- und Denkmalschutzfragen besetzt sind, bzw. keine Vollzeitmitarbeiter für die Aufgabenerledigung zur Verfügung stehen.

Die unteren Denkmalschutzbehörden in den Landkreisen und kreisfreien Städten sind Bestandteil der **weisungsgebundenen Behörden** eines Landkreises (Landrätin oder Landrat) oder einer kreisfreien Stadt (Oberbürgermeisterin oder Oberbürgermeister). In der Regel sollen sich die unteren Landesbehörden als Teile einer Verwaltungseinheit verstehen und sich in Verwaltungsakten/ Genehmigungsverfahren gegenüber Antragstellern in Bescheiden **als Einheit** äußern.

Hierzu werden in den Kreis- und Stadtverwaltungen i.S. des Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 (s. Folie 13) Umlaufverfahren zur Beteiligung der möglichen unteren Landesbehörden eingerichtet.

Eine besondere Situation entsteht in Schleswig-Holstein aufgrund des Umstandes, dass Mittelzentren (Gemeinden über 15.000 Einwohner) über eigene untere Bauaufsichtsbehörden verfügen. Gegenseitige Beteiligungen bei bau- und denkmalrechtlichen Genehmigungen zwischen Kreis und Gemeinde/Stadt sind nur in Abspracheverfahren möglich.

In den Fällen einer Betroffenheit eines Kulturdenkmales oder dessen Umgebung ist dort die Entscheidung über die **Weiterleitung eines Antrages an die untere Denkmalschutzbehörde des Kreises** zu treffen.

Das bedeutet, dass dort in der gemeindeeigenen Bauaufsicht eine Prüfung anhand einer dort vorhandenen Denkmalliste erfolgen muss.

In diesen Zusammenhängen ist z.B. eine denkmalrechtliche Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde **ein Anhang zu einem Bauantrag** wie auch alle anderen Genehmigungen der unteren oder auch oberen Landesbehörden die im Baugenehmigungsverfahren notwendig sind.

Die Baugenehmigungen dieser Gemeinden und Städte sind **additive Bescheide** im Gegensatz zu Bescheiden der unteren Bauaufsichtsbehörden des Kreises die Bestandteil der **Verwaltungseinheit Kreis** (Landrätin/Landrat, Oberbürgermeisterin/Oberbürgermeister) sind.

9. Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?

Antwort des Denkmalrates:

Obwohl die Zuständigkeiten der Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden gesetzlich klar definiert sind, gibt es im Zusammenhang denkmalrechtlicher und vor allem denkmalfachlicher Entscheidungen unterschiedliche Handhabungen in Kreisen Schleswig-Holsteins.

So wird in vielen Fällen die denkmalfachliche Entscheidung in den Unteren Denkmalschutzbehörden erst nach Rücksprache oder Entscheidungshilfe durch die Oberen Denkmalschutzbehörden getroffen. In ebenso vielen Fällen wird diese Entscheidungshilfe sogar sofort (ohne eigene Stellungnahme) von der Unteren Denkmalschutzbehörde bei der Oberen Denkmalschutzbehörde angefordert.

Nach Auffassung des Denkmalrates liegt dieses an der **immer noch praktizierten Handhabung nach den Regelungen des Gesetzes zwischen 1958 und 2014**.

Vielfach liegt es auch an der in mehreren Kreisverwaltungen übertragenen Aufgabe an nicht-denkmalfachlich ausgebildete Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.

Diese fachliche Unsicherheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führt zu dem Umstand, dass auch in den Fällen der eigenen Zuständigkeit (ohne den Zustimmungsvorbehalt der oberen Denkmalschutzbehörden) sehr oft der fachliche Rat der oberen Behörden benötigt wird.

10. Sind die Zustimmungsvorbehalte der oberen Denkmalschutzbehörden entsprechend der nach § 13 Abs. 5 DSchG erlassenen Verordnungen zweckmäßig und ausreichend oder sind ggf. weitere Zustimmungserfordernisse sinnvoll?

Antwort des Denkmalrates:

Diese Regelung ist sinnvoll, insbesondere aufgrund der in der Antwort zu den Fragen 8 und 9 beschriebenen unterschiedlichen denkmalfachlichen personellen Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden.

11. Sind neben den Informationspflichten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 DSchG insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgaben der Fachaufsichtsbehörden weitere gesetzliche oder untergesetzliche Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden zweckmäßig?

Antwort des Denkmalrates:

Der Denkmalrat ist der Auffassung, dass der bisherige **Verzicht auf eine Durchführungsverordnung** des DSchG nach den Gesetzesnovellen von 2011 und 2014 nicht sinnvoll ist.

In Teilen der 15 unteren Denkmalschutzbehörden sind aufgrund der Organisationshoheit der Landrätinnen und Landräte/Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister vielfach personelle und organisatorische Veränderungen vorgenommen worden. Hier hätte eine Durchführungsverordnung zum DSchG für mehr Kontinuität im Verwaltungshandeln sorgen können.

In der Vergangenheit gab es auf der Ebene des **Schleswig-Holsteinischen Landkreistages** auch **Facharbeitskreise** für die Bereiche der unteren Landesämter. Angesichts der Stärkung der Unteren Denkmalschutzbehörden als alleinige Genehmigungsbehörden (§ 12 Abs. 1 DSchG) wären organisierte Diskussionsgremien, die zu einer Vereinheitlichung des denkmalrechtlichen und denkmalfachlichen Handelns der 15 eigenständigen Behörden im überschaubaren Bundesland Schleswig-Holstein betragen können, ausgesprochen sinnvoll.

12. Ist die Zuständigkeitsverteilung auf Grundlage der Verordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 sinnvoll und vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 6 DSchG n.F. ggf. zu aktualisieren?

Antwort des Denkmalrates:

So eine Zuständigkeitsverordnung soll Bestandteil einer **Durchführungsverordnung zum Denkmalschutzgesetz** (DSchGDV) sein. In einer solchen Durchführungsverordnung sollten alle notwendigen Verordnungsaspekte gebündelt sein.

Die aktuelle DSchGDV stammt aus dem Jahre 2002 und bezieht sich auf das seinerzeit gültige Gesetz. Die erheblichen Unterschiede zur aktuell gültigen Fassung des Gesetzes vom 30.12.2014 machen es notwendig, diese DSchGDV den gesetzlichen Regelungen anzupassen.

13. Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?

Antwort des Denkmalrates:

Als Genehmigungsbehörden i.S. des DSchG handeln die Landrätinnen und Landräte (sowie die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister) als Behörden nach Weisung (§ 11 LVwG).

Gem. § 4 der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren (**Verwaltungsgebührenverordnung - VerwGebVO**) vom 26. September 2018 ist für das zuständige Ministerium MBWK **nicht vorgesehen**, dass es eine Befugnis zum Erlass einer Landesverordnung zum Einzug von Verwaltungsgebühren erhalten soll. Da die Denkmalschutzbehörden in ihrem Handeln und in ihren Entscheidungen direkt an den schmalen Grat bzw. die Grenze der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) anschließen, ist die Gebührenfreiheit weiterhin sinnvoll und im Interessenausgleich geboten.

14. Welche Rolle spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG?

Antwort des Denkmalrates:

Nach Auskunft der Landesregierung gibt es in Schleswig-Holstein bislang **keine Denkmalbeiräte**, s.

www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LD/Organisation/DenkmalratBeiraete/documents/DenkmalratBeiraete.html

Angesichts der breitgefächerten Vertretung der für den Denkmalschutz wesentlichen Fach- und Interessengruppen im Denkmalrat und der zusätzlich durch die Novelle eingeführten Position des Ombudsmans bestehen seitens des Denkmalrates Zweifel, ob für weitere Gremien wie die Denkmalbeiräte ein Erfordernis besteht. In der Praxis hat es hier offensichtlich keinen Bedarf gegeben.

Das Schleswig-Holsteinische Denkmalschutzgesetz ermöglicht den oberen Denkmalschutzbehörden gem. § 5 DSchG die Bestellung von Vertrauensleuten. Diese ist geregelt in der Landesverordnung über die Vertrauensleute für Kulturdenkmale vom 10. Juni 2015 (GS Schl.-H. II, GI.Nr. 224-11-2).

Bislang hat allerdings nur **das Archäologische Landesamt Schleswig-Holstein** Vertrauensleute in den Kreisen des Landes bestimmt. Nur auf der Insel Sylt gibt es eine Vertrauensperson die zusammen für die archäologische und die Baudenkmalpflege zuständig ist. Die Leiter des für die Baudenkmalpflege zuständigen Landesamtes für Denkmalpflege hielten die Berufung von Vertrauensleuten für nicht sinnvoll.

15. Sind die Aufgabenzuweisungen an den Denkmalrat klar und zweckmäßig und seine Größe angemessen?

Antwort des Denkmalrates:

Die Aufgabenzuweisung ist beschrieben in der Landesverordnung über den Denkmalrat (Denkmalratsverordnung) vom 10. Juni 2015 (GS Schl.-H. II, GI.Nr. 224-11-1)

Hier sind in § 1 die Aufgaben beschrieben:

„Der Denkmalrat hat die Aufgabe, die Denkmalschutzbehörden zu beraten. Der Denkmalrat ist unabhängig. Er kann sich zu Einzelfällen sowie zu grundsätzlichen und aktuellen Fragestellungen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege äußern und ist berechtigt, Empfehlungen auszusprechen und diese zu veröffentlichen.“

Die Zusammensetzung und Größe des Denkmalrates ist definiert in § 2 Abs. 1:

„Der Denkmalrat besteht aus **achtzehn Mitgliedern**, die aufgrund ihrer wissenschaftlichen oder fachlichen Tätigkeit oder ihres allgemeinen Wirkens in der Öffentlichkeit besondere Kenntnisse und Erfahrungen in Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege erworben haben. Jeweils die Hälfte der Mitglieder sollen Frauen und Männer sein.(...) Die im Schleswig-Holsteinischen Landtag vertretenen Fraktionen können jeweils ein Mitglied mit beratender Stimme entsenden.“ Die Geschäftsführung des Denkmalrates liegt in den Händen der obersten Denkmalschutzbehörde.

An den Sitzungen des Denkmalrates nehmen in der Regel also **22 Mitglieder** sowie die Vertreter der oberen Denkmalschutzbehörden (mindestens zwei) und der obersten Denkmalschutzbehörden Referatsleitung und Geschäftsführung (mindestens zwei) teil.

Im Hinblick auf die Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen ist die Größenordnung nach Auffassung des Denkmalrates vertretbar.

Nach den Erfahrungen der letzten Wahlperiode des Denkmalrates sollte i.S. des § 10 der Landesverordnung über den Denkmalrat vom 10. Juni 2015 die Möglichkeit der **Bildung eines Vorstandes** geschaffen werden, um im Zusammenwirken mit der Geschäftsführung Sitzungs- und Beschlussvorlagen erstellen zu können.

Themenfeld III - Ausgleich verschiedener Interessen

16. Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?

Antwort des Denkmalrates:

Die Frage der Verhältnismäßigkeit der Verantwortung von Eigentümerinnen und Eigentümern von Kulturdenkmalen ist kein Aspekt der bislang durch ein Landesgesetz (wie auch in den Denkmalschutzgesetzen anderer Bundesländer) definiert wurde oder nach Kenntnis des Denkmalrates in anderen Bundesländern zukünftig definiert werden soll.

Der Denkmalrat ist der Auffassung, dass die Bedeutung der Bau – und Bodendenkmale für Geschichte, Kultur und Identität des Landes sowie die Ortsbilder und den Tourismus die Beschränkungen für die Eigentümer rechtfertigen, wenn die Gesichtspunkte der Nutzbarkeit und Zumutbarkeit in das Verwaltungshandeln angemessen einbezogen werden. Hierzu gibt es auch eine über die Jahrzehnte gefestigte Rechtsprechung. Seit den Tagen des preußischen Provinzialkonservators Prof. R. Haupt besteht der Konsens, dass der Schutz der Kulturdenkmale eine legitime Aufgabe staatlichen Handelns ist.

Gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 DSchG SH besteht die Eigentümergepflichtung wie folgt:

„Mit diesen Kulturgütern ist im Rahmen einer nachhaltigen Ressourcennutzung schonend und werterhaltend umzugehen.“

Die Möglichkeiten der Steuererleichterung erfolgen nach bundesgesetzlicher Regelung, genauso wie die Fördermöglichkeiten (in besonderen Fällen) durch Bundesmittel oder Bundesstiftungen.

Die Fördermöglichkeiten im Denkmalsbereich durch Programme der Europäischen Union (z.B. ELER und EFRE) sind in Schleswig-Holstein bezogen auf die Regionale Entwicklung zur Erreichung eines „touristischen Mehrwerts“.

Die Förderung in Schleswig-Holstein mit Landesmitteln über die oberen Denkmalschutzbehörden des Landes verfügen können umfasst eine Summe von 500.000 € pro Jahr.

Der Denkmalrat hat 2019 eine Bittschrift an den Schleswig-Holsteinischen Landtag gesandt und um eine deutliche Erhöhung der seit vielen Jahren -trotz erheblicher Preissteigerungen insbesondere auf dem Bausektor- nicht erhöhten jährlichen Zuschussmittel des Landes gebeten. Dieser Anregung und Bitte ist der Landtag nicht gefolgt. Eine Antwort oder Stellungnahme liegt dem Denkmalrat bisher nicht vor.

Das Thema -Förderung des Denkmalschutzes- ist in Schleswig-Holstein kein Bestandteil des Denkmalschutzgesetzes anders als in anderen Bundesländern.

So definiert z.B. das DSchG im Freistaat Bayern einen Entschädigungsfond, aber auch die grundbuchliche Eintragung von staatlichen Zuschüssen.

17. Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?

Antwort des Denkmalrates:

Dieses ist eine Frage, die sich im Wesentlichen aus **denkmalfachlicher** Fragestellung ergibt. Ist z.B. ein Baudenkmal in seiner Denkmalsubstanz für energetische Sanierungsmaßnahmen geeignet, die den historischen Wert und den Eindruck des Denkmals nicht beeinträchtigen, bzw. die Beeinträchtigung für verhältnismäßig einstuft.

Derartige Konfliktsituationen, die sich im ländlichen Raum im Zusammenwirken von Windenergieanlagen, gewerblichen Silo-Turmbauten im Umfeld von historischen Kirchtürmen darstellen, benötigen eine solche gesellschaftspolitische Abwägung.

Gleiches trifft zu auf die Bewertung der Frage, ob der Verlust eines Kulturdenkmals fachlich oder auch aufgrund gesellschaftlicher Normen vertretbar ist, etwa bei Renaturierungsmaßnahmen von Gewässern oder großflächigen Photovoltaikanlagen im Zusammenhang archäologischer Denkmalsbereiche.

18. Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?

Antwort des Denkmalrates:

Der Denkmalrat geht davon aus, dass sowohl der Staat, die Kreise und Gemeinden (bzw. Gemeindeverbände als Schulträger) als Eigentümer von Kulturdenkmälern denselben Pflichten unterliegen wie private Eigentümer.

Bezogen auf historisch für Schleswig-Holstein bedeutende und denkmalgeschützte Schulgebäude ist festzuhalten, dass diese auch ausgesprochen wichtige Zeugnisse der Vermittlung der Bildungsgeschichte des Landes sind.

Daneben sind denkmalgeschützte Schulen für Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte und Eltern auch ausgesprochen identitätsbildend.

Die Mehrzahl der historischen und unter Denkmalschutz stehenden Schulen in Schleswig-Holstein sind in der Regel seit den 1970er Jahren geltenden Technischen Richtlinien Schulbau (heute **Schulbaurichtlinien, Stand 2007**) angepasst worden:

durch die Errichtung von neuen Bauteilen auf den Schulgrundstücken wie NWT-Bereiche in den 1970er Jahren, Änderung von Klassengrößen innerhalb der historischen Gebäude, benachbarte Sporthallenbauten u.u.u.

Historische Schulgebäude sind heute Bestandteile einer auf dem Schulgelände bestehenden Baugruppe aus unterschiedlichen Entstehungszeiten.

Themenfeld IV - Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes

19. Ist die Suche nach Kulturdenkmälern insbesondere mit Metalldetektoren in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis zufriedenstellend gelöst?

Antwort des Denkmalrates:

Generell braucht man in Deutschland für die Suche mit einem Metalldetektor nach **Nicht-Boden- oder Kulturdenkmälern keine Lizenz- oder Suchgenehmigung oder Nachforschungsgenehmigung (NFG)**. Grundsätzlich ist eine Suche in **denkmalgeschützten Bereichen** und deren Umfeld mit Metalldetektoren (Sondengänge) wie in anderen Bundesländern unzulässig ohne eine denkmalrechtliche Genehmigung der oberen für die Archäologie zuständigen Denkmalschutzbehörden, siehe:

https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/ALSH/Detektorinfos/sondengaengerinfos_2020/strandsuchgenehmigungen_02_2020.html

In Schleswig-Holstein benötigt man allerdings **immer eine Genehmigung** der oberen Denkmalschutzbehörde bei Sondengängen, z.B. auch bei Strandsuchsondengängen.

Ohne eine solche Genehmigung sind dieses ggfs. Straftatbestände (§ 242 bzw. 246 StGB).

Die Verfahren zur Erlangung einer Suchgenehmigung in Schleswig-Holstein werden beschrieben in den Veröffentlichungen der Deutschen Sondengänger Union (DSU).
www.dsu-online.de/suchgenehmigungen-in-schleswig-holstein-jetzt-zum-download.

In Schleswig-Holstein kann man eine Suchgenehmigung beantragen über
detektor.betreuung@alsh.landsh.de

Themenfeld V – Auslegungsschwierigkeiten

20. Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?

Antwort des Denkmalrates:

Der Denkmalrat hält die Begriffsbestimmung für korrekt.

Er weist daraufhin, dass, unabhängig von den notwendigen Änderungen und Ergänzungen der geltenden Fassung des DSchG der Denkmalschutz in Schleswig-Holstein ein gesellschaftlich akzeptiertes und kulturell prägendes Kontinuum in der Landesgeschichte beschreibt.

21. Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?

Antwort des Denkmalrates:

Der Schutz der Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmales ist im Zusammenhang der Erhaltung von prägenden Kulturlandschaften eine ebenso vorrangige Aufgabe wie der Schutz eines Kulturdenkmales selbst. Sie bezieht sich insbesondere auf den Erhalt von Sachzusammenhängen aus Baudenkmalen, archäologischen Denkmalen und Bestandteilen des Naturschutzes. Die Umgebung ist Gegenstand des Denkmalschutzes insoweit, als sie zum Ausstrahlungsgebiet des Kulturdenkmals gehört (s. hierzu: Gallinat, DSchG S-H, 1997, Erl. 2.3.2 zu § 9).

Zu den Fragen des Umgebungsschutzes von unbeweglichen Kulturdenkmalen gibt es mehrere Darstellungen in der Urteilsammlung des LfD (Dr.-Ing Helmut Behrens), s.

www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LD/Downloads/Publikationen/LfD_Urteilsammlung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

22. Sollte § 13 Abs. 2 DSchG, der die denkmalrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beinhaltet, angepasst werden?

Antwort des Denkmalrates:

Im Vollzug der Regelungen des DSchG wird es immer Ermessensentscheidungen geben, die bedingt sind durch nicht vollziehbare Verwaltungsakte.

§ 13 (2) beschreibt deutlich die Abwägung von öffentlichem und privaten Belangen. In welche Richtung sollte eine Anpassung gehen?

23. Sollte § 13 Abs. 4 DSchG um weitere Nebenbestimmungen erweitert werden?

Antwort des Denkmalrates:

Nein. Die Bestimmung von Auflagen ist gängige Praxis in der Handhabung aller Schutzgesetze und aller Genehmigungsverfahren im Ordnungsrecht des Landes, vgl. § 107 LVwG SH.

24. Ist § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG im Hinblick auf die rechtssichere Ermittlung des Eigentümers hinreichend konkret gefasst?

Antwort des Denkmalrates:

§15 Abs. 2 DSchG beschreibt die Praxis der Übertragung der besitzlosen beweglichen Kulturdenkmale in die Hände des Landes wie in allen anderen Bundesländern und vielen Staaten der europäischen Gemeinschaft. Die Fassung ist korrekt.

Themenfeld VI – Ergänzende Fragen von Evaluationsteams und Projektbeirat

25. *Ausstattung der Denkmalschutzbehörden: Ist die Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden sowie der Denkmalfachämter/Oberen Denkmalschutzbehörden für Ihre gesetzlichen Aufgaben und die Effektivität der entsprechenden Verfahren in Bezug auf folgende Parameter ausreichend: Stellen- und Personalzahlen, Qualifikationen, Fortbildungen, technische Ausstattungen?*

Antwort des Denkmalrates (s. auch Antwort zu Frage 7):

Nach wie vor ist die Verwaltungsstruktur der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden auf dem Stand vor der Novellierung des DSchG 2014/2015 geblieben.

Zu den unteren Denkmalschutzbehörden:

Die fachliche und personelle Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden bei den Landrätinnen/Landräten und Oberbürgermeisterinnen/Oberbürgermeistern ist ausgesprochen uneinheitlich.

Sie ist insbesondere unzureichend, wenn keine durch Ausbildung (Studium) erworbene bautechnische, architektonische und/oder städtebauliche Kompetenz vorhanden ist. Es sollte Pflicht bei der Obersten Denkmalschutzbehörde im Zusammenwirken mit der Obersten Kommunalaufsicht (Innenministerium) sein, dieses zu fordern, regelmäßig zu kontrollieren und ggfs. anzumahnen.

In diesem Zusammenhang stellen die anwesenden Mitglieder des Denkmalrates fest, dass die Landrät*innen und Oberbürgermeister*innen als Untere Landesbehörden nach wie vor kein besonderes Interesse an einer fachlichen und personellen Weiterentwicklung des Denkmalbereiches haben. Vielmehr ist festzustellen, dass das Engagement der Kreise in den letzten beiden Jahrzehnten eher geringer geworden ist. Dieses trifft teilweise auch auf die fachlichen Qualifikationen der betrauten Sachbearbeiter/innen zu (s.o.).

Uneinheitliche Einstellungsvoraussetzungen sowie Anbindungen an unterschiedliche übergeordnete Verwaltungseinheiten (Bauämter, Umweltämter, Kulturämter) ergeben auch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit in den Verwaltungseinheiten.

Zu den oberen Denkmalschutzbehörden:

Nach Vergleich der Zahlen der Personalausstattung der beiden oberen Denkmalschutzbehörden ist festzustellen, dass sich diese in den letzten vier Jahrzehnten eher verringert hat.

In Fällen des Zusammenwirkens von Baudenkmalen, archäologischen Denkmalen (die im Grunde oft Baudenkmale aus vor- und frühgeschichtlicher Zeit sind), Grün-, Gartendenkmalen und kulturlandschaftlich bestimmenden Naturschutzbestandteilen sind jeweils unterschiedliche obere Landesbehörden zu beteiligen. Diese müssen im Zusammenhang einer Ausweisung eine einheitliche fachliche Auffassung vertreten. Diese Einheitlichkeit ist auch erforderlich im Zusammenhang denkmalschutzrechtlicher Verfahren.

Gleiches gilt nach Auffassung des Denkmalrates im Zusammenhang der Beteiligung der Denkmalschutzbehörden bei kommunalen Bauleitplanungen.

Eine Koordinationseinheit der beiden Ämter, ggffs. mit der Naturschutzverwaltung des Landes gibt es bislang nicht.

Der Denkmalrat kann sich aus diesem Grunde vorstellen, dass die beiden denkmalfachlich eigenständigen Einheiten (LfD und ALSH) in diesen Zusammenhängen Koordinationsreferate einrichten sollten.

26. Erfassung des Nachkriegsbestands: Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen? Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?

Antwort des Denkmalrates:

Die Vorstellungen einer Priorisierung waren Gegenstand des Ende 2011 verabschiedeten Denkmalschutzgesetzes des Landes Schleswig-Holstein, das am 12. Januar 2012 in Kraft trat, mit einer **Sonderbehandlung der Denkmale „65 Minus“** gem. § 5 Abs. 2 Satz 2. Diese bundesweit ohne Vorbild stehende Regelung enthielt eine umstrittene Verfahrensvorschrift für jüngere Denkmale.

Die Landesämter waren gehalten, bei der Eintragung von Gebäuden, deren Fertigstellung nicht länger als 65 Jahre zurückliegt, das Einvernehmen mit dem Ministerium als oberster Denkmalschutzbehörde herzustellen. Die in diesen Fällen erwirkte Nichtzuständigkeit des Landesamtes für Denkmalpflege war ein besonderes Anliegen der seinerzeitigen Regierungskoalition. Es entsprach weder dem Stand der Rechtsentwicklung noch der Rechtsprechung in Deutschland und wurde in der Gesetzesnovelle von 2014 nicht fortentwickelt.

Entscheidend für eine Unterschutzstellung eines Objektes aus der Nachkriegszeit ist wie bei älteren Kulturdenkmälern dessen **Zeugniswert, die Qualität und Originalität der Architektur** sowie die Stellung des Objektes im städtebaulichen oder landschaftlichen Zusammenhang.

Die Feststellung dieser Kriterien setzt eine fachliche Kompetenz von Mitarbeiterinnen der oberen Denkmalschutzbehörden voraus.

27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften: Sehen Sie einen Bedarf für den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten mit eigenen Regelungen im DSchG über § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG hinaus?

Antwort des Denkmalrates:

Schleswig-Holstein ist ein Land, das in erheblichem Maße vom Tourismus profitiert. Hierbei spielen die Zusammenhänge zwischen der Natur, der Landschaft, den Landschaftsbestandteilen, sowie die Erscheinungsbilder der Gemeinden und Städte eine überaus entscheidende Rolle.

Im ländlichen Raum sind von besonderer Bedeutung die historischen landwirtschaftlichen Hofanlagen mit ihrer regional sehr unterschiedlichen Bauweise und besonders im östlichen Teil des Landes die Gutsanlagen, die im Zusammenspiel von Herrenhäusern, zugehörigen Wirtschaftshofanlagen, Nebengebäuden und Werkwohnungen mit Parkanlagen, Alleen und gewachsenen Feldstrukturen für Schleswig – Holstein prägende Kulturlandschaftliche Einheiten bilden.

Städtebauliche historische Einheiten sind für die Bürgerinnen und Bürger Schleswig-Holsteins wie auch für die Touristen identitäts- und imageprägend. Diese trifft u.a. auf Gesamtbestände der Bebauung von Gemeinden zu (z.B. Friedrichstadt, die Gemeinde Sieseby, Inselgemeinden wie Nebel/Amrum, Nieblum/Föhr, Keitum/Sylt, der Stadtkern Glückstadt und viele weitere).

Für schutzwürdig hält der Denkmalrat auch städtebauliche Erscheinungsbilder, wie stadtbildprägende und **landschaftsprägende Stadtsilhouetten** (Stadtbild Plön, Stadtbild Schleswig von der Schlei aus, die Stadtansichten Flensburgs zu beiden Seiten der Förde), sowie durch Kirchtürme geprägte Silhouetten von Kirchspielgemeinden und Städten.

Entscheidend sind auch die Zusammenhänge zwischen Naturschutz Denkmalschutz und landschaftsprägenden Kulturdenkmälern (Leuchttürme wie z.B. Westerheversand oder die Leuchttürme in den Dünenlandschaften der nordfriesischen Inseln.) Es gibt z.B. bei dem ältesten Leuchtturm des Landes in Kampen auf Sylt, ein Zusammenwirken des Baudenkmales mit archäologischen Landschaftsbestandteilen (mehrere Grabhügel) den Regelungen des Natur- und Landschaftsschutzes wie auch des Wasserschutzgebietes.

Im Zusammenhang der Regelungen zu den im DSchG definierten Schutzziele in den Bereichen **Schutzzonen, historische Kulturlandschaften und kulturlandschaftliche Einheiten** stellt der Denkmalrat fest, dass Regelungen zur Zusammenarbeit der zu beteiligenden Verwaltungseinheiten des Landes nach wie vor noch nicht organisiert sind.

8.6 Stellungnahme Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland im Denkmalrat (NK/DR) Kirche als Eigentümerin von Denkmalen

Themenfeld I - Grundsätze des Gesetzes von 2015

1. Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?

NK im Denkmalrat (im Folgenden: DR) - hier: Kirche als Eigentümerin von Denkmalen:
Die Abschaffung der Unterscheidung und die damit verbundene Einführung des "ipsa-lege"-Prinzips ist positiv zu bewerten. Die Gleichbehandlung von Denkmalen ohne Wertunterscheidung ist seit langer Zeit Standard der modernen Denkmalpflege. Dabei kann aber nur eine fundierte Denkmalwertbegründung eine gute Grundlage dafür sein, welche Veränderungen an einem Denkmal tragbar oder zumutbar sind.

Aus der Denkmalwertbegründung sind die Kriterien der Unterschutzstellung herauszulesen, die die Spielräume für eventuell gewünschte Veränderungen ermöglichen.

Auch für die Akzeptanz der Unterschutzstellung ist die Denkmalwertbegründung wichtig. Die Kriterien der Unterschutzstellung sollten transparent gemacht werden. Ob dies auf Gesetzesebene, z.B. § 2 Abs. 2 Satz 1 erfolgen kann, sollte überprüft werden.

2. Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalsbuch nach § 5 Abs.4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?

DR: Die rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil es den Schutzraum für Denkmale erweitert.

Damit es nicht zu Intransparenz bei den Denkmaleigentümern kommt, sollte die Inventarisierung schnell und gründlich fertiggestellt bzw. fortgeschrieben werden.

Solange keine Eintragung in die Denkmalliste erfolgt ist, besteht eine Unsicherheit des Denkmaleigentümers über die Möglichkeiten hinsichtlich geplanter Veränderungen an potentiellen Denkmalen. Dabei ist unklar, in welchen konkreten Fällen sich der Eigentümer der "grob fahrlässigen Unkenntnis" nach § 13 Abs. 3 Satz 2 schuldig macht. So lange der Denkmalstatus eines Gebäudes nicht festgelegt ist, können die Denkmaleigentümer, sofern ihnen nicht Bösgläubigkeit vorgeworfen werden kann, davon ausgehen, dass es sich nicht um ein Denkmal handelt. Die Nordkirche kann ihrer Verpflichtung als Denkmalbehörde gem. § 23 (Benehmensherstellung) nur nachkommen, wenn der Denkmalstatus eines Gebäudes im Eigentum einer kirchlichen Körperschaft in ihrem Bereich feststeht.

3. Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?

DR: Zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Nordkirche als Rechtsnachfolgerin wurde am 23. April 1957 der sog. Kieler Staatskirchenvertrag abgeschlossen und damit eine Vereinbarung zur Wahrnehmung von Aufgaben des Denkmalschutzes getroffen.

Themenfeld II - Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren

4. Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?

DR: Derzeit erfolgt eine Überprüfung des Denkmalstatus von Gebäuden im kirchlichen Eigentum durch das LDSH. In den Denkmallisten ist nicht vermerkt, ob ein Gebäude bereits zur Überprüfung ansteht. Damit haben auch kirchliche Eigentümer dieser noch zur Überprüfung vorgesehenen Gebäude keine Planungssicherheit.

Eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen erscheint daher sinnvoll bzw. dringend notwendig.

Möglich ist dies allerdings nur, wenn dafür auch ausreichende Personalressourcen im LDSH zur Verfügung gestellt werden.

5. Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?

DR: In der Regel können sich die Denkmaleigentümer über die Denkmallisten im Internet informieren. Leider werden die Denkmallisten hier nur alle 6 Monate aktualisiert. Eine weitere Informationsmöglichkeit für Denkmaleigentümer aus dem kirchlichen Bereich besteht in der Nordkirche über das Landeskirchenamt. Die Auskunft über Gebäude im kirchlichen Eigentum wird über die kirchliche Denkmalbehörde/LKA mit dem derzeit zuständigen Dezernenten im LDSH, also mit nur einer Person, hergestellt. Dieser Informationsweg ist kurz, unbürokratisch und effektiv.

Da die abschließende Prüfung des Denkmalstatus durch das LDSH noch nicht erfolgt ist, besteht hier aber in manchen Fällen Unklarheit.

6. Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?

DR: Eine frühe Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Planungsrecht mag sinnvoll sein, spielt aber für Denkmale in kirchlichem Eigentum in der Regel keine große Rolle. Daher kann hierzu keine generelle Aussage getroffen werden.

Ein Beispiel wäre die Ausweisung von Gebieten zur Energiegewinnung durch Windkraft. Kirchliche Denkmale können dabei unter Umständen wegen der Beeinträchtigung der Sichtachsen betroffen sein. Hier hat die Nordkirche allerdings auch eine klar positive Haltung zum Klimaschutz, weshalb es in diesen Fällen ggf. einen Interessenkonflikt gibt, der im Einzelfall auszuhandeln wäre.

7. Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmälern im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?

DR: Dem Denkmalrat sind in fast allen Sitzungen besonders gefährdete Kulturdenkmale durch die oberen Denkmalschutzbehörden in Präsentationen vorgestellt worden. In wie weit die oberen oder unteren Denkmalschutzbehörden hierzu Maßnahmen veranlasst haben oder sogar auf Inrechnungstellung für die Eigentümerinnen und Eigentümer selbst Maßnahmen durchgeführt haben, ist nicht bekannt.

In den o.g. §§ sind die Begriffe "kommen den Verpflichtungen nach diesem Gesetz nicht nach" sehr weit gefasst; der unterlassene Bauunterhalt wird auch nicht ausdrücklich als Sanktionsstatbestand benannt.

8. Ist eine einheitliche Verwaltungspraxis und Anwendung des DSchG der unteren Denkmalschutzbehörden und der Bauaufsichtsbehörden auch unter Einbeziehung des aktuell zu überarbeitenden Organisations- und Verfahrenserlasses des Innenministeriums von 2010 gewährleistet?

DR: Der Erlass wurde am 04.09.2020 neu gefasst und an das geltende Denkmalrecht angepasst. Eine einheitliche Verwaltungspraxis scheint durchführbar, weil der Erlass die Zuständigkeiten eindeutig regelt. Wichtig ist, dass diese gesetzlichen Zuständigkeiten auch so gelebt und eingehalten werden können, was wiederum von der personellen und fachlichen Ausstattung der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden abhängig ist.

9. Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?

DR: Im Vergleich zur vorherigen Fassung des DSchG SH wurde eine klare Zuständigkeit für die obere Denkmalschutzbehörde definiert. Problematisch ist, dass der unbestimmte Rechtsbegriff "wesentliche Beeinträchtigung" wohl im Gesetz nicht konkretisiert werden kann und die Einzelfälle stets der gerichtlichen Überprüfung unterliegen (denkmalfachliche Feststellung sowie Erkennbarkeit für einen interessierten Laien).

10. Sind die Zustimmungsvorbehalte der oberen Denkmalschutzbehörden entsprechend der nach § 13 Abs. 5 DSchG erlassenen Verordnungen zweckmäßig und ausreichend oder sind ggf. weitere Zustimmungserfordernisse sinnvoll?

DR: Die Zustimmungsvorbehalte scheinen auskömmlich festgelegt worden zu sein. Es wäre eine Frage an die Praxis, ob das LDSH weitere Zustimmungsvorbehalte für notwendig und sinnvoll erachtet, um den Anforderungen an denkmalrechtliche Entscheidungen in den jeweiligen Kreisen gerecht werden zu können. Auch die jeweilige personelle Besetzung der unteren Denkmalschutzbehörden dürfte Einfluss auf die Notwendigkeit weiterer Zustimmungsvorbehalte haben.

11. Sind neben den Informationspflichten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 DSchG insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgaben der Fachaufsichtsbehörden weitere gesetzliche oder untergesetzliche Informationspflichten zwischen den Denkmalschutzbehörden zweckmäßig?

DR: Die gewählte Formulierung scheint auskömmlich zu sein.

12. Ist die Zuständigkeitsverteilung auf Grundlage der Verordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 sinnvoll und vor dem Hintergrund des § 3 Abs. 6 DSchG n.F. ggf. zu aktualisieren?

DR: In Ergänzung zum DSchG von 1996 wurde die Landesverordnung über die zuständige Behörde nach dem DSchG vom 18.06.1998 erlassen. Diese Landesverordnung ist an das derzeit geltende DSchG anzupassen.

Die Zuständigkeitsregelung zu § 9 Abs 1 Nr. 2 i.V.m. § 38 des DSchG 1996 wurde in § 12 Abs.1 Nr. 2 i.V.m. § 23 DSchG 2014 neu geregelt.

Die Zuständigkeitsregelung zu 9 Abs 1 Nr. 4 i.V.m. § 38 des DSchG 1996 wurde in § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG 2014 übernommen.

Es besteht aus Sicht der Nordkirche noch Regelungsbedarf für § 1 Abs. 2 der Landesverordnung in Bezug auf § 9 Abs 1 Nr. 3 i.V.m. § 38 des DSchG 1996, sofern die Rechtsverordnung aufgehoben werden sollte. In diesem Absatz wird die Zuständigkeit für die Veränderung der Umgebung von Denkmalen im Eigentum kirchlicher Körperschaften der oberen Denkmalschutzbehörde zugeschrieben.

Eine Zuständigkeit bei der unteren Denkmalschutzbehörde nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG 2014 ist aus Sicht der Nordkirche nicht praktikabel.

13. Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?

DR: Die Gebührenfreiheit hat sich bewährt. Eine Gebührenpflicht wäre kontraproduktiv und würde die Akzeptanz von Entscheidungen und Eintragungen von Denkmalen unterlaufen.

14. Welche Rolle spielen die Denkmalbeiräte nach § 6 Absatz 2 DSchG?

DR: Im Rahmen der Sitzungen des Denkmalrates sind Denkmalbeiräte nicht in Erscheinung getreten.

15. Sind die Aufgabenzuweisungen an den Denkmalrat klar und zweckmäßig und seine Größe angemessen?

DR: Die Vielfalt der Interessenvertreter/innen erschwert eine gemeinsame Willensbildung und verhindert eindeutige Empfehlungen. Der Denkmalrat ist auf Grund seiner Größe per se und der Offenheit der Aufgaben schwer in der Lage, ein gemeinsames Selbstverständnis zu entwickeln. Die Teilnahme zusätzlicher Personen verstärkt diese Schwierigkeit, wenn auch von manchen Teilnehmenden (z.B. den Fraktionsvorsitzenden) gute Impulse in den Denkmalrat

getragen werden.

Eine Schärfung der Aufgaben und eine gewisse Verkleinerung des Gremiums könnten vielleicht zu mehr Effektivität führen.

Die Nordkirche als eine der Institutionen, die Eigentümer vieler Denkmale bündelt, weiß es allerdings auch sehr zu schätzen, dass sie mit zwei Sitzen im Denkmalrat vertreten ist und als Institution wertgeschätzt wird.

Themenfeld III - Ausgleich verschiedener Interessen

16. Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?

DR: Da die kirchlichen Körperschaften als Denkmaleigentümer i.d.R. nicht von den Steuererleichterungen profitieren, sind die Fördermöglichkeiten besonders wichtig für die Erhaltung kirchlicher Denkmale. Es sollte überdacht werden, inwieweit das Land sich in der Pflicht sieht, die Denkmale im Eigentum kirchlicher Körperschaften im Land z.B. durch Städtebaufördermittel o.ä. mit zu fördern, wie dies z.B. im Land Mecklenburg-Vorpommern der Fall ist.

17. Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?

DR: Dieses Spannungsverhältnis ist nach wie vor vorhanden. Die Ausnahmen des Gebäudeenergiegesetzes für Denkmale oder kirchliche Gebäude werden oft nicht in Anspruch genommen, weil man auch die Förderungen nutzen will. Außerdem ist die Nordkirche durch das Klimaschutzkonzept ganz besonders dem Klimaschutz verpflichtet.

Die Berücksichtigung der sogenannten "grauen Energie" wäre stärker in den Fokus zu nehmen.

18. Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?

DR: Eine Kompensation negativer finanzieller Auswirkungen durch Denkmalaufgaben sollte zumindest teilweise durch das LDSH erfolgen. In dieser Behörde kann sichergestellt werden, dass Fördermittel den Denkmalen zu Gute kommen. Außerdem kann eine ausgewogene Fördermittelverteilung erreicht werden.

Themenfeld IV - Aktuelle Herausforderungen des Denkmalschutzes

19. Ist die Suche nach Kulturdenkmälern insbesondere mit Metalldetektoren in Schleswig-Holstein unter Einbeziehung gesetzlicher Regelungen und der Verwaltungspraxis zufriedenstellend gelöst?

DR: Hierzu kann keine Aussage getroffen werden.

Themenfeld V - Auslegungsschwierigkeiten

20. Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?

DR: Der besondere Denkmalwert ist nicht ausreichend definiert und konkretisiert. Hier wäre eine Nachbesserung, ggf. aufgrund bereits ergangener Urteile, sinnvoll. Gesetzlich verankerte Kriterien erhöhen die Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit für den Denkmaleigentümer und die Gesellschaft.

21. Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?

DR: Der "wesentliche Eindruck" ist zwar als unbestimmter Rechtsbegriff auf Auslegung angewiesen, aber in Fachkreisen etabliert. Gleichwohl sollte geprüft werden, inwieweit es möglich ist, weitere Konkretisierungen gesetzlich zu verankern.

22. Sollte § 13 Abs. 2 DSchG, der die denkmalrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen beinhaltet, angepasst werden?

DR: Ja. § 13 Abs. 2 Satz 2 ist zumindest missverständlich. Eine klarstellende Überarbeitung bzw. inhaltliche Entzerrung wäre sinnvoll.

Die in Satz 2 enthaltene Abwägung (Gründe des Denkmalschutzes, überwiegendes öffentliches Interesse) ist nicht stimmig mit der Eingangsformulierung ("ist"), die eine gebundene Entscheidung suggeriert.

In der jetzigen Formulierung werden allerdings die Interessenkonflikte im Denkmalschutz deutlich offenbar.

23. Sollte § 13 Abs. 4 DSchG um weitere Nebenbestimmungen erweitert werden?

DR: Eine Beschränkung auf Auflagen und Bedingungen ist in den meisten Fällen ausreichend. Eine Ergänzung um weitere Nebenbestimmungen kann aber in Einzelfällen zweckdienlich sein. Daher sollte auf § 107 LVwG insgesamt Bezug genommen werden.

"§ 107 LVwG SH– Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

(1) Ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, darf mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden mit

1. einer Bestimmung, nach der eine Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt (Befristung),
2. einer Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung),

3. einem Vorbehalt des Widerrufs oder verbunden werden mit
 4. einer Bestimmung, durch die der oder dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage),

5. einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage.

(3) Eine Nebenbestimmung darf dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen."

Die jeweiligen Nebenbestimmungen, insbesondere Befristung, Bedingung oder Auflage sind zu begründen (nach pflichtgemäßem Ermessen); es muss also für den Empfänger des Bescheids nachvollziehbar sein, warum die jeweilige Nebenbestimmung aufgenommen wurde.

24. Ist § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 DSchG im Hinblick auf die rechtssichere Ermittlung des Eigentümers hinreichend konkret gefasst?

DR: Bei Funden, die einen hervorragenden wissenschaftlichen Wert besitzen, wäre es im Kontext von Funden in Kirchen-Grüften oder Funden von Münzen im Kirchboden zu hinterfragen, ob diese nicht nach Restaurierung aus Gründen der Pietät wieder vor Ort beigelegt oder hinterlegt werden müssten.

Themenfeld VI – Ergänzende Fragen von Evaluationsteam und Projektbeirat

25. Ausstattung der Denkmalschutzbehörden: Ist die Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden sowie der Denkmalfachämter/Oberen Denkmalschutzbehörden für Ihre gesetzlichen Aufgaben und die Effektivität der entsprechenden Verfahren in Bezug auf folgende Parameter ausreichend: Stellen- und Personalzahlen, Qualifikationen, Fortbildungen, technische Ausstattungen?

DR: Die insbesondere personelle, aber auch materielle Ausstattung sowohl in den unteren Denkmalschutzbehörden wie aber auch in der oberen Denkmalschutzbehörde wurde seitens des Denkmalrates immer wieder moniert, letztmalig auf der Sitzung des Denkmalrates am 11.3.2019: TOP 4 "Haushaltsansatz im Bereich Kulturdenkmale":

"In Anbetracht des hohen Mittelbedarfs zur Erhaltung der Denkmale fordert der Denkmalrat vom Landtag und der Landesregierung für das kommende Haushaltsjahr eine Anhebung des Zuwendungstitels des Landesamtes für Denkmalpflege Schleswig-Holstein (LDSH) um 500.000 €, auf insgesamt 1 Mio. € jährlich.

Für die Archäologische Denkmalpflege wird personelle Verstärkung benötigt. Die entsprechenden Haushaltsansätze sind zu erhöhen."

Der Denkmalrat hat mit großer Sorge zur Kenntnis nehmen müssen, dass die Fördermittel des Landes für den Erhalt von Bau- und Kunstdenkmälern, Kulturdenkmälern und archäologischen Denkmälern in den vergangenen 20 Jahren um ein Drittel zurückgegangen sind. Im Bereich des Landesamtes für Denkmalpflege erfolgte eine Reduzierung seit 1998 von 1,5 Mio. DM (umgerechnet ca. 750.000 €) auf 500.000 € im Jahr 2019.

26. Erfassung des Nachkriegsbestands: Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen?

Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?

DR: Dem Denkmalrat werden von den oberen Denkmalschutzbehörden immer wieder schützenswerte, aber gefährdete Objekte aus der Erbauungszeit nach 1945 vorgestellt. Hier handelt es sich aber stets um Einzelfallbefassungen.

Im Denkmalrat hat man sich bisher noch nicht zu Kriterien der Priorisierung verständigt. Diese grundsätzliche Fragestellung sollte der Denkmalrat sich in seiner Funktion als beratendes Gremium zu Eigen machen.

27. Denkmalwerte historische Kulturlandschaften:

Sehen Sie einen Bedarf für den Schutz historischer Kulturlandschaften und kulturlandschaftlicher Einheiten mit eigenen Regelungen im DSchG über § 2 Abs. 3 Ziffer 3 DSchG hinaus?

DR: Nein

Weitere Hinweise:

DR und LKA:

Es handelt sich um ein gesamtgesellschaftliches Problem, wie Staat und Kirche mit den sich verändernden Rahmenbedingungen umgehen wollen, wenn die Reduzierung von Kirchenmitgliedern zu einem Minderbedarf an Kirchengebäuden, insbesondere an Denkmälern im Eigentum kirchlicher Körperschaften führt.

Bei diesen Denkmälern handelt es sich um Kulturzeugnisse des Landes, das an deren Erhalt ein eigenes Interesse haben dürfte und müsste.

Neben kircheninternen Strukturüberlegungen (Gebäudestrukturprozesse insbesondere auf der unteren und mittleren kirchlichen Ebene) ist auch ein gemeinsamer Prozess auf Landesebene zwischen Land und Nordkirche anzustrengen, um den Erhalt von kirchlichen Denkmälern auch in der Zukunft zu ermöglichen (evtl. vergleichbare Behandlung wie öffentliche Gebäude, vgl. Frage 18).

Das derzeit im DSchG verankerte Instrumentarium reicht weder rechtlich noch tatsächlich aus, um die oben skizzierten Problem zu lösen. Insbesondere müssen denkmalrechtliche Kriterien und denkmalgerechte Lösungen gefunden werden für einen Umgang zu den Fragestellungen:

- Mehrfachnutzung von Kirchen
- Umnutzung von Kirchen
- Abbruch von Kirchen.

Rechtsgrundlagen:

1. Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein Vom 23. April 1957 (KGVObI. S. 31):

"Artikel 25

Die Kirchen werden der Erhaltung und Pflege denkmalswichtiger Gebäude nebst den dazugehörenden Grundstücken und sonstigen Gegenständen ihre besondere Aufmerksamkeit widmen. Sie werden Veräußerungen oder Umgestaltungen nur im Benehmen mit den Stellen der staatlichen Denkmalpflege vornehmen. Sie werden dafür sorgen, dass die Kirchengemeinden und die der kirchlichen Aufsicht unterstehenden Verbände entsprechend verfahren. Im Übrigen finden auch auf den kirchlichen Bereich die Vorschriften eines etwa zu erlassenden Denkmalschutzgesetzes Anwendung, soweit die Kirchen nicht im Benehmen mit dem Land eigene Vorschriften erlassen."

2. Gesetz zum Schutz der Denkmale (Denkmalschutzgesetz)

Vom 30. Dezember 2014 GVOBl. 2015, 2, (zuletzt geändert durch Art. 5 Ges. v. 01.09.2020, GVOBl. S. 508):

"§ 23 Staatsverträge mit Religionsgemeinschaften

Unbeschadet der Regelungen in Staatskirchenverträgen zwischen dem Land Schleswig-Holstein mit Kirchen oder Religionsgemeinschaften und abweichend von § 12 Absatz 1 Nummern 1 und 2 werden alle Maßnahmen an Kulturdenkmalen im Eigentum der Kirchen oder Religionsgemeinschaften, insbesondere Instandsetzung, Veränderung und Vernichtung, nur im Benehmen mit der oberen Denkmalschutzbehörde vorgenommen."

3. Organisations- und Verfahrenserlass vom 4. September 2020 (Amtsbl. Schl.-H. 2020 Nr.39, S. 1344): Nr. 4.1 letzter Satz:

"Zuständige Denkmalschutzbehörde für die im Eigentum der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche stehenden Kulturdenkmale ist die obere Denkmalschutzbehörde (§ 23 DSchG, Landesverordnung über die zuständige Behörde nach dem Denkmalschutzgesetz vom 18. Juni 1998 (GVOBl. Schl.-H. S. 232))."

Hinweis: Rechtsnachfolgerin ist seit dem 27.05.2012 die Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) geworden.

Auf der Basis des Staatskirchenvertrages von 1957 hat sich über viele Jahrzehnte eine hervorragende, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Landesämtern für Denkmalpflege und Archäologie als Obere Denkmalschutzbehörden entwickelt, die nicht nur den kirchlichen Denkmaleigentümern zugute kam, vielmehr auch von kulturpolitischer Bedeutung und im Vergleich zu anderen Bundesländern richtungsweisend ist. Von der Möglichkeit, ein eigenes kirchliches Denkmalschutzgesetz zu verabschieden, ist wegen der geschilderten guten Zusammenarbeit auf der Basis des Denkmalschutzgesetzes Schleswig-Holstein nie Gebrauch gemacht worden.

8.7 Stellungnahme Handwerkskammer Schleswig-Holstein (HWKSH)

Themenfeld I - Grundsätze des Gesetzes von 2015

1. Wie ist die Abschaffung der Unterscheidung zwischen einfachen und besonderen Kulturdenkmälern nach § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 DSchG a.F. durch das DSchG vom 30.12.2014 zu bewerten?

Gut. Die frühere Einordnung als "einfaches Kulturdenkmal" barg Probleme, wie unzureichende Inventarisierung, und damit verbundener, zu geringer gesetzlicher Schutz gegen Veränderung und/oder Abbruch. Außerdem konnten Besitzer in Unkenntnis des Bestehens eines einfachen Kulturdenkmals, eventuell mit einem Umbau und/oder baulichen Erhaltungsmaßnahmen entstandene Kosten, steuerlich nicht geltend machen.

2. Wie ist die Ablösung der konstitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalsbuch nach § 5 Abs. 4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. zu bewerten?

Dies sehe ich tatsächlich eher kritisch. Ziel, die Verschlinkung des Verwaltungsvorgangs, kann ja nicht im Sinn der Besitzer eines Kulturdenkmals sein. Das Objekt muss nach dem derzeitigen Gesetz lediglich einen besonderen Zeugniswert haben, um als Denkmal eingestuft zu werden.

Bei der konstitutiven Denkmaleintragung wurde das Objekt bewertet und eingeordnet. Die Ergebnisse, die zur Einordnung als besonderes Kulturdenkmal geführt haben, wurden dem Besitzer mitgeteilt. Er wusste also genau, warum sein Objekt als besonderes Kulturdenkmal eingeordnet worden ist.

Wenn ein Besitzer jetzt, bei rein deklaratorischer Eintragung, nur noch formell darüber informiert wird, dass sein Objekt ein besonderes Kulturdenkmal ist, fehlen ihm die detaillierten Argumente, die ein eventueller Widerspruch gegen die Eintragung benötigt. Denn nach neuem Gesetz ist der Besitzer aufgefordert, Argumente zu liefern, die gegen die Einordnung als besonderes Kulturdenkmal sprechen, wenn er dagegen Widerspruch einlegen möchte.

Die rein deklaratorische Eintragung birgt die Gefahr der Willkür.

Außerdem gilt ein Gebäude nicht als Denkmal, solange der Besitzer nicht informiert wurde oder sich sein Objekt auf der öffentlich einsehbaren Denkmalliste finden lässt. Wenn der Besitzer nun also in Unkenntnis, bauliche Veränderungen vornimmt und während der Umbauphase, vor Abschluss der Arbeiten, davon erfährt, dass sein Objekt ein Kulturdenkmal ist, kann er Probleme bekommen. Evtl. werden die Arbeiten gestoppt oder er muss Planungsänderungen vornehmen, die mit höheren, ungeplanten Kosten verbunden sind.

Auch die Phase der Anfrage bis zur Beantwortung, ob es sich um ein Denkmal handelt oder nicht, welche Umbaumaßnahmen durchgeführt werden können, ob die Kosten für den Besitzer noch zumutbar sind etc. – ist oft mit Mehrkosten verbunden, da diese Phase oft ungeahnt lange Zeit in Anspruch nimmt. Inzwischen ändern oder erhöhen sich evtl. Baukreditzinsen, Handwerker stehen nicht mehr zur Verfügung oder erhöhen bis dahin die Preise.

Einsparungen im Verwaltungsakt der Inventarisierung dürfen nicht auf Kosten der Bürger

und/oder Denkmaleigentümer gehen. Es muss eine zügige Abwicklung gewährleistet sein, auch bei einer konstitutiven Denkmaleintragung. Daher muss in den unteren und oberen Denkmalschutzbehörden dringend mehr Personal eingestellt werden. Denn auch die jetzige Inventarisierung nach rein deklaratorischem Prinzip dauert viel zu lange.

Verwaltung dient den Bürgern, die dafür Steuern zahlen, und nicht umgekehrt. Die Einsparung von Kosten in diesem Bereich, birgt für die Besitzer von Denkmalen immer das Risiko der Amtswillkür. Und davon sind letztlich nicht nur die Eigentümer von Denkmalen betroffen, sondern auch die übrigen Bürger, die in irgendeiner Form mit dem Denkmal zu tun haben. Seien es Handwerker, die das Gebäude instand halten sollen oder Bürger im unmittelbaren Umfeld. Denn wenn beispielsweise ein Denkmal vor den Augen der Bürger verfällt, Umbaumaßnahmen gestoppt werden, gucken die Bürger vielleicht jahrelang auf eine Ruine, was dann auch wieder einen negativen Einfluss auf die Preisentwicklung des eigenen Grund und Bodens zur Folge hat.

3. Wie ist der Vertragsdenkmalschutz nach § 17 Abs. 1 Satz 3 DSchG zu bewerten?

"Im Einzelfall können die Denkmalschutzbehörden mit der Eigentümerin oder dem Eigentümer zur Pflege des Denkmals einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über Abweichungen von Genehmigungstatbeständen oder Verfahren nach den durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes ergangenen Vorschriften schließen."

Grundsätzlich ist dagegen nichts einzuwenden. Die Frage ist, ob die Kosten, die das Aufsetzen eines solchen Vertrages mit sich bringt, dem Denkmaleigentümer zugemutet werden können. Außerdem muss auch hier eine zügige Abwicklung gewährleistet sein.

Kritischer sehe ich eher Abs. (4): "Eigentümerinnen und Eigentümer, Besitzerinnen und Besitzer und die sonst Verfügungsberechtigten haben den Denkmalschutzbehörden und ihren Beauftragten die Besichtigung von Denkmalen zu gestatten und ihnen Auskunft zu geben, soweit dies zur Durchführung des Denkmalschutzes und Denkmalpflege erforderlich ist. Das Gleiche gilt, wenn ein Kulturdenkmal vermutet wird. Wohnungen dürfen gegen den Willen der unmittelbaren Besitzerinnen und Besitzer nur zur Verhinderung einer dringenden Gefahr für Kulturdenkmale betreten werden. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt."

Das Grundgesetz einzuschränken muss immer äußerst kritisch betrachtet werden.

Themenfeld II - Effektivität des Denkmalschutzes und der Denkmalschutzverfahren

4. Wie ist der Stand der Inventarisierung? Inwieweit erscheint eine weitere Beschleunigung von Inventarisierung, Eintragungen in die Denkmalliste und Eigentümerbenachrichtigungen sinnvoll und möglich?

Es muss dringend mehr Personal zur Verfügung gestellt werden, die die Inventarisierung vorantreibt. Die Inventarisierung dauert einfach viel zu lange. Außerdem werden die Denkmallisten nie vollständig sein, da Denkmale veränderlich sind. Einige gehen verlustig, andere kommen dazu. Es muss also dauerhaft eine gute und zeitnahe Inventarisierung gewährleistet sein, um den Bürgern Transparenz und Planungssicherheit zu gewährleisten.

5. Gibt es ausreichende Möglichkeiten für Eigentümerinnen und Eigentümer, etwa vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen auch kurzfristig Rechtssicherheit über den Denkmalstatus des Eigentums zu erhalten?

Auch hier fehlt es an Personal, um die Fragen zügig zu beantworten.

6. Müsste der Denkmalschutz im Planungsrecht und bei der Ausweisung besonderer Gebiete (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete) auf Grundlage des DSchG und weiteren Gesetzen mehr oder ggf. früher berücksichtigt werden?

ja

7. Ist die Durchsetzung der Erhaltung von Denkmalen im Falle unterlassener Bauunterhaltungsmaßnahmen durch die Denkmalschutzbehörden auf Grundlage der §§ 16, 17 und 20 DSchG und verfahrenstechnisch hinreichend sichergestellt?

§ 16: Wer soll das kontrollieren und ggf. durchsetzen?

§ 17: Abs. (4): "Eigentümerinnen und Eigentümer, Besitzerinnen und Besitzer und die sonst Verfügungsberechtigten haben den Denkmalschutzbehörden und ihren Beauftragten die Berücksichtigung von Denkmalen zu gestatten und ihnen Auskunft zu geben, soweit dies zur Durchführung des Denkmalschutzes und Denkmalpflege erforderlich ist. Das Gleiche gilt, wenn ein Kulturdenkmal vermutet wird. Wohnungen dürfen gegen den Willen der unmittelbaren Besitzerinnen und Besitzer nur zur Verhinderung einer dringenden Gefahr für Kulturdenkmale betreten werden. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt."

Das Grundgesetz einzuschränken muss immer äußerst kritisch betrachtet werden.

§ 20: Es stellt sich die Frage, ob die oberen Denkmalschutzbehörden hierfür überhaupt über genügend finanzielle Mittel verfügen.

9. Ist die Zuständigkeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden insgesamt und insbesondere durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG in Bezug auf Denkmalbereiche hinreichend klar und zweckmäßig voneinander abgegrenzt?

Soweit ich es bisher erlebt habe, ja. Im Allgemeinen arbeiten die oberen und unteren Denkmalschutzbehörden in Schleswig-Holstein ganz gut zusammen. Dass es zwei Kreise gibt, in den es hin und wieder Unstimmigkeiten gibt, hatte ich schon vorher gehört und Ihre Evaluation hat das auch bestätigt.

13. Hat sich die Gebührenfreiheit nach § 22 DSchG bewährt?

Bei den bisherigen, mir bekannten Fällen ja

15. *Sind die Aufgabenzuweisungen an den Denkmalrat klar und zweckmäßig und seine Größe angemessen?*

Ja. Der Denkmalrat ist unabhängig. Er ist vor der Entscheidung über einen Widerspruch gegen eine Maßnahme nach § 9 und vor der Ausweisung einer Schutzzone nach § 10 Absatz 1 zu hören. Der Denkmalrat kann sich zu Einzelfällen sowie zu grundsätzlichen und aktuellen Fragestellungen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege äußern und ist berechtigt, Empfehlungen auszusprechen.

Themenfeld III - Ausgleich verschiedener Interessen

16. *Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?*

Nein. Es hat sich gezeigt, dass der Erhalt eines Denkmals mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden ist, den die Steuererleichterungen nicht angemessen aufwiegen. Die Fördermöglichkeiten finden oft durch private Stiftungen statt. Es ist unverhältnismäßig, wie viele Pflichten der Denkmalschutz den Eigentümern auflastet und wie wenig finanzielle Unterstützung vom Staat für die Eigentümer zur Verfügung gestellt wird

17. *Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?*

Es gibt heute vielfältige Möglichkeiten ein Denkmal energetisch zu sanieren, ohne die historische Bausubstanz zu beschädigen. Die Restauratoren im Handwerk und auch die heutigen Heizungs- und Sanitärbetriebe, Elektroinstallateure ... verfügen über die entsprechenden Kenntnisse und Fähigkeiten. Hier stehen u.a. die Handwerkskammern als Ansprechpartner zur Verfügung.

18. *Wird die staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge bei der Sanierung öffentlicher Gebäude (insbesondere Schulen) im Denkmalschutz angemessen berücksichtigt?*

Diese Frage zielt wohl eher auf die Badenwürttembergische kommunale Verwaltung der Denkmalschutzbehörden ab

Der Begriff „Daseinsvorsorge“ bezieht sich doch vor allem auch die Kommunalverwaltungsebene

Themenfeld V - Auslegungsschwierigkeiten

20. *Ist die Definition des Kulturdenkmals in § 2 Abs. 2 hinreichend konkret?*

Nein. Jedenfalls nicht für Laien, wie z.B. Eigentümer oder zukünftige Eigentümer, Interessenten usw. eines Kulturdenkmals, die sich erstmals mit dem Thema befassen.

21. *Ist es sinnvoll, die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit von Veränderungen der Umgebung unbeweglicher Kulturdenkmale nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG konkreter zu fassen? Ist insbesondere der Begriff des Eindrucks geeignet, um eine eindeutige denkmalrechtliche Entscheidung herzuleiten?*

Ich fand den Begriff „Sichtachse“, wie er im vorherigen Denkmalschutzgesetz verwendet worden ist, eindeutiger. Die städtebaulichen Veränderungen z.B. in Flensburg in den letzten Jahren zeigen, dass man hier evtl., nachbessern sollte.

Themenfeld VI – Ergänzende Fragen von Evaluationsteam und Projektbeirat

25. *Ausstattung der Denkmalschutzbehörden: Ist die Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörden sowie der Denkmalfachämter/Oberer Denkmalschutzbehörden für Ihre gesetzlichen Aufgaben und die Effektivität der entsprechenden Verfahren in Bezug auf folgende Parameter ausreichend: Stellen- und Personalzahlen, Qualifikationen, Fortbildungen, technische Ausstattungen?*

Stellen- und Personalzahlen müssen meines Erachtens dringend erhöht werden, damit zügige Abwicklungen gewährleistet und Anfragen zügig beantwortet werden können.

26. *Erfassung des Nachkriegsbestands: Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen?*

Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?

Das Gesetz regelt hier die Anwendung. Wenn der Bau beispielsweise städtebaulich relevant war/ist. Leider kommt es hier aber durchaus zur Willkür, z.B. dass ein im Auge des Betrachters, "hässliches 70er Jahre Hochhaus" abgerissen wird, obwohl es städtebaulich durchaus relevant war in seiner Zeit. Daher auch hier mein dringender Appell zur konstitutiven Denkmaleintragung, beziehungsweise zur genaueren Prüfung einzelner Kriterien und deren verwaltungsaktlichen Erfassung und Darlegung.

Weitere Hinweise:

Ihre Präsentation zur Evaluation des Denkmalschutzgesetzes in Schleswig-Holstein war anschaulich und hat im Prinzip bestätigt, was ich bisher erlebt habe.

Leider lag der Schwerpunkt Ihrer Arbeit bisher vor allem auf der Zusammenarbeit der unteren und oberen Denkmalschutzbehörden. Da die unteren Denkmalschutzbehörden in Schleswig-Holstein auf Kreisebene angesiedelt sind, ergibt sich jedoch eine ganz andere Struktur als in Nordrhein-Westfalen. Die Zuständigkeiten sind klar verteilt und daher die Zusammenarbeit, bzw. Kommunikation vergleichsweise übersichtlicher.

Mich hätte vielmehr interessiert, wie sich das neue Denkmalschutzgesetz in der praktischen Anwendung auf Eigentümer von Kulturdenkmälern auswirkt. Besonders die Ablösung der kon-

stitutiven Denkmaleintragung in das Denkmalsbuch nach § 5 Abs.4 DSchG a.F. durch die nunmehr rein deklaratorische Eintragung in die Denkmalliste nach § 8 Abs. 1 DSchG n.F. Denn diese Fragen haben mich, in meiner Funktion bei der Handwerkskammer, am häufigsten erreicht. Sowie die Frage, wann man denn nun endlich Rechtssicherheit und damit Planungssicherheit bezüglich des Status des Objektes hätte ("Denkmal ja oder nein, was ist nun zu beachten?").

Sehr schade finde ich, dass wir als Mitglieder des Denkmalrates verhältnismäßig wenig Zeit bekommen haben, um diesen Fragebogen zu beantworten. Die meisten von uns sind ganztätig in anderen Bereichen tätig. Die wenigsten sind Juristen. Die doch recht komplexen Fragestellungen dieses Dokuments erfordern eine intensive Befassung mit diesem Thema, daher hätte ich mir etwas mehr Zeit zur Beantwortung gewünscht. Denn auch Ihnen sollte klar sein, dass gerade zum Jahresende für uns alle in den Tätigkeiten, die wir neben dem Denkmalrat ausfüllen, zunehmen.

8.8 Stellungnahme Verband der norddeutschen Wohnungsunternehmen (VNW)

Themenfeld III - Ausgleich verschiedener Interessen

16. Ist die gesetzliche Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer für den Erhalt der Denkmale auch in Anbetracht von Steuererleichterungen und Fördermöglichkeiten verhältnismäßig?

Hier nur der grundsätzliche Hinweis, dass unsere Mitgliedsunternehmen in aller Regel nicht von steuerlichen Entlastungen profitieren.

Förderinstrumente können ggf. zur tlw. Kostenentlastung beitragen (wenn sachgerecht und anwendbar).

Alle Instrumente können ein Grundproblem der vermietenden Wohnungswirtschaft aber nicht lösen: pro Jahr müssen durchschnittlich gut 10% des Bestandes neu vermietet werden.

Voraussetzung dafür ein dauerhaft nachfragegerechtes Wohnraumangebot. Nachfragegerechtigkeit entscheidet sich in aller Regel an qualitativ/technischen Kriterien und am Preis.

17. Ist das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Denkmalschutz im Hinblick auf Erzeugung regenerativer Energien und energetische Sanierung angemessen gelöst?

Die Frage wird in jedem Einzelfall zu beantworten sein.

Grundsätzlich sollten/müssen auch denkmalgeschützte Gebäude (bei Wahrung bestimmter/leistbarer Anforderungen) regenerativ versorgbar sein. Mittel-/langfristig kommt der Frage fossile versus decarbonisierte Versorgung auch mit Blick auf die lfd. Wohnkosten erhebliche Bedeutung zu.

Es kommt mithin darauf an, wie grundsätzlich bzw. wie kompromissorientiert der Denkmalschutz hier im Einzelfall agiert.

Themenfeld VI – Ergänzende Fragen von Evaluationsteam und Projektbeirat

26. Erfassung des Nachkriegsbestands: Wie ist der aktuelle Stand der Befassung mit Bauten der Zeit nach 1945 durch die oberen Denkmalschutzbehörden einzuschätzen?

Wie sollte bei begrenzter Kapazität hier priorisiert werden: nach aktuellem Handlungsbedarf, mit regionalen Schwerpunkten, nach Erbauungszeiten und/oder mit Schwerpunkten bei besonderen Gebäudetypologien?

Mit Blick auf das Thema Nachkriegsbestand das Nachstehende zur Sensibilisierung:

Die Mitgliedsunternehmen des VNW sind vielfach seit gut 100 Jahren in ihren Regionen aktiv – die ältesten seit über 140 Jahren. Seitdem betreiben sie Wohnungsbau und sorgen für die lfd. Erhaltung bzw. Modernisierung des Gebauten. Dazu kommt ein dezidiert soziales Engagement, das auf die Bildung und Erhaltung zugewandter Nachbarschaften zielt.

Alles zusammengenommen dient einem Zweck: der Bereitstellung eines dauerhaft nachfragegerechten Wohnraumangebots. Nachfragegerecht meint:

- 1.) Bezahlbarkeit für Viele.
- 2.) Bedarfsgerechtigkeit bezogen auf die wachsenden qualitativen Ansprüche.

Beides ist für die bestandshaltende Wohnungswirtschaft essenziell, um am Markt bestehen zu können. Einmal Gebautes muss Zeit seines Bestehens vermietbar sein. Was vermietbar ist, entscheiden letztlich die Wohnungsnachfrager. Und hier liegt auch ein wesentlicher Unterschied zum selbstnutzenden Eigentümer – unsere Mitgliedsunternehmen müssen jährlich durchschnittlich gut 10% ihres Bestandes neu vermieten.

Erfassung des Nachkriegsbestandes | Berührungspunkte mit dem Denkmalschutz

Die Zeitspanne, in der unsere Mitgliedsunternehmen Wohnungsbau betreiben, umfasst sämtliche Baualtersklassen. Dementsprechend sind dort auch geschützte Objekte/Quartiere zu finden. Teilweise in nennenswertem Umfang. Entsprechend gibt es Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem Denkmalschutz.

Mit Blick auf die Erfassung des Nachkriegsbestandes sei angemerkt, dass unsere Mitglieder sich stark auch in der Zeit des Wiederaufbaus engagiert haben. Wesentliche Teile des zur Bekämpfung der Wohnungsnot erforderlichen und staatlich eingeforderten Neubaus wurden durch die Wohnungswirtschaft realisiert und befinden sich weiterhin im Bestand.

Den Materialien und Möglichkeiten der Zeit geschuldet, handelt es sich hier um Wohnraum, der aktuellen und künftigen Nutzeranforderungen in vielfacher Hinsicht nicht entspricht. Hier besteht also Handlungsbedarf. Jedoch sind Modernisierungen zur Ertüchtigung im Sinne der heutigen Mietererwartungen vielfach schon aus technischer Sicht kaum möglich (u.a. Deckenhöhen, Belichtung, Schallschall-/Wärmeschutz, Erschließung etc.). Auch unabhängig von der Kostenfrage und der sich daraus ergebenden notwendigen Miete entspricht der Wohnraum selbst nach einer Modernisierung vielfach nicht den berechtigten Anforderungen der Nutzer. Im Ergebnis fehlt es dann an der Nutzungs- und damit Standortperspektive. In letzter Konsequenz kann es nur noch um nachfragegerechten Ersatzneubau oder den vollständigen Rückzug gehen.

Wenn nun absehbar die Erfassung des Nachkriegsbestandes verstärkt in den Fokus des Denkmalschutzes rückt, ist ein vermehrtes Auftreten von Zielkonflikten zumindest nicht auszuschließen. Klar ist, Denkmalrecht ist Ordnungsrecht. Gleichwohl steht dahinter ein gesamtgesellschaftlicher Auftrag. Nur steht in diesem Fall für die Erfüllung und die daraus erwachsenden Lasten primär der Denkmaleigentümer in der Verantwortung (in unserem Fall - ohne von irgendwelchen steuerlichen Entlastungen profitieren zu können).

Wenn der Eindruck entsteht, dass die im Denkmalrecht genannten berechtigten Interessen des Denkmaleigentümers regelmäßig unterliegen, wird sich das „Bild“ verfestigen, der Denkmalschutz habe „freie Hand“. Das wäre fatal für die Akzeptanz des Denkmalschutzes wie die existenziell notwendige Weiterentwicklung nennenswerter Teile des Wohnungsbestandes und damit der betreffenden Wohnungsgenossenschaften/-unternehmen.

Ein zentraler Vorschlag im Zuge der letzten DSchG-Novelle war daher für uns die Schaffung eines „Scharniers“ zwischen beiden „Seiten“. Das Ziel war die fachlich/neutrale Verständigung über strittige Fragen (grundsätzlich zur Frage der Unterschutzstellung wie zu Fragen der Denkmalpflege/Unterhaltung). Das Resultat ist Herr Dr. Poser (Ombudsmann in SH). In den bisher wenigen Fällen wurden darüber tragfähige Lösungen gefunden. Ob das bei einer in Zukunft ggf. wachsenden Zahl von Fällen noch leistbar ist, muss bezweifelt werden.