

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung des Landes
Nordrhein-Westfalen
Frau Ministerin Ina Scharrenbach
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Wiesbaden, den 09.04.2021

Prof. Dr. Markus Harzenetter
Tel: 0611 - 6906 100
Fax: 0611 - 6906 116
E-Mail: markus.harzenetter@
lfd-hessen.de

**Anhörung der Vertretungen der beteiligten Fachkreise und
Verbände sowie der Kommunalen Spitzenverbände zum
Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des nordrhein-
westfälischen Denkmalschutzgesetzes vom 2. März 2021;
hier: Stellungnahme der Vereinigung der
Landesdenkmalpfleger (VDL)**

Sehr geehrte Frau Ministerin Scharrenbach,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit E-Mail vom 3. März 2021 übersandten Sie den vorbezeichneten
Gesetzentwurf mit der Bitte um Anmerkungen und Anregungen, der ich
gerne für die VDL nachkomme.

Der Schutz und die Pflege des kulturellen Erbes in der Bundesrepublik
Deutschland ist ein länderübergreifender gesellschaftlicher Auftrag.
Aufgrund der föderalen Struktur und der im Grundgesetz verankerten
Kulturhoheit der 16 Bundesländer gibt es ebenso viele
Denkmalschutzgesetze wie Bundesländer. Die westdeutschen
Denkmalfachbehörden haben sich deshalb 1951 unter dem Dach der
Kultusministerkonferenz in der »Vereinigung der
Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland« (VDL)
organisiert. Ihr schlossen sich nach 1989 auch die
Denkmalfachbehörden der östlichen Bundesländer an.

Vereinigung der Landesdenkmalpfleger
in der Bundesrepublik Deutschland

www.vdl-denkmalpflege.de

Vorsitzender:

Prof. Dr. Markus Harzenetter

Geschäftsstelle:

Dr. Annika Tillmann

Landesamt für Denkmalpflege Hessen

Schloss Biebrich / Westflügel

65203 Wiesbaden

Bank: Hypovereinsbank München

IBAN: DE98 7002 0270 5800 5249 48

BIC: HYVEDE33XXX

Die Vereinigung erledigt Aufträge der Kultusministerkonferenz der
deutschen Länder und sorgt für eine bundesweite fachliche
Abstimmung. Wie der Verband der Landesarchäologen (VLA) versteht
sich die VDL als fachlicher Partner aller bundesweit tätigen
Denkmalorganisationen, darunter das Deutsche Nationalkomitee für
Denkmalschutz, die Arbeitsgruppe Kommunale Denkmalpflege des
Deutschen Städtetages, die Deutsche Stiftung Denkmalschutz und der

gebildete Hochschularbeitskreis Theorie und Lehre der Denkmalpflege e. V.

Die VDL vertritt die gemeinsamen Interessen der Denkmalfachbehörden für Bau- und Kunstdenkmalpflege in der Bundesrepublik Deutschland.

Unsere Stellungnahme vom 1. Juli 2020 zum ersten Referentenentwurf hat unverändert Gültigkeit, da die dort geäußerten Bedenken leider nicht dazu geführt haben, dass sich der nun zur Stellungnahme vorgelegte Gesetzentwurf vom 2. März 2021 in diesen Punkten signifikant verbessert hätte.

Aus dem Blickwinkel der VDL ist weiterhin zu konstatieren, dass die im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende asymmetrische Behandlung von Baudenkmalern einerseits, und Bodendenkmälern sowie neuerdings auch Gartendenkmälern andererseits unverständlich und letztlich sachlich nicht zu rechtfertigen ist. Zudem wird die erkennbar beabsichtigte Marginalisierung der Rolle der Landschaftsverbände, soweit es die Bau- und Kunstdenkmalpflege betrifft, der Bedeutung des hier versammelten Sachverständigen und dessen Beitrags für die Erhaltung des baukulturellen Erbes nicht ansatzweise gerecht. Vielmehr verkennt auch der Gesetzentwurf vom 2. März 2021 die Realitäten der Kompetenz- und Arbeitsverteilung zwischen Unteren Denkmalbehörden und Denkmalfachbehörden. Entgegen dem vorliegenden Entwurf, der weiterhin eine sehr späte und eher formale Beteiligung vorsieht, erfordert eine gelingende Denkmalpflege eine möglichst frühzeitige, Entscheidungsprozesse im Interesse des Erhalts der Bau- und Kunstdenkmäler steuern könnende Beteiligung der Fachämter.

Die auch im aktuellen Entwurf zu findende eklatante Schwächung der bei den Landschaftsverbänden angesiedelten Fachämter für Baudenkmalpflege bedroht ernsthaft das baukulturelle Erbe des Landes Nordrhein-Westfalen. Denkmäler sind als bauliche Zeugnisse jahrhundertalter Geschichte und Kultur unmittelbare Vermittler zwischen Gegenwart und Vergangenheit. Sowohl das Erkennen der Authentizität von Denkmälern, wie auch der sachgerechte Umgang mit diesen erfordert eine hohe einschlägige Expertise, wie diese in herausragender Weise bei den Fachämtern für Baudenkmalpflege der Landschaftsverbände vorgehalten wird. Ziel eines

Denkmalschutzgesetzes muss es sein, der fachlichen Expertise eine steuernde Rolle einzuräumen, um so Gefährdungen der für das Verständnis eines Landes oder einer Region bedeutenden Denkmäler zu verhindern.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang bereits der neu gefasste § 1 DSchG-E. Dieser nennt den gesetzlichen Schutzauftrag, der doch Kern eines jeden Denkmalschutzgesetzes ist, nicht mehr herausgehoben in Absatz 1 Satz 1 DSchG-E, sondern schiebt ihn an die letzte Stelle der Aufzählung des Abs. 1 Satz 2 DSchG-E.

I.

Die in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV) verankerten Rechte der Landschaftsverbände, sowie die im aktuellen Denkmalschutzgesetz verankerten gesetzlichen Aufgaben der Fachbehörden, könnten diese künftig nicht mehr in vollem Umfang wahrnehmen:

Gemäß Artikel 18 Absatz 2 LV stehen die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Konkretisiert wird dies durch die in § 22 Absätze 2 und 3 des Denkmalschutzgesetzes (DSchG) festgeschriebenen gesetzlichen Aufgaben der Landschaftsverbände, die sich nun auch in § 22 DSchG-E finden. Dort heißt es auszugsweise:

(2) Die Landschaftsverbände beraten und unterstützen die Gemeinden und Kreise in der Denkmalpflege und wirken fachlich bei den Entscheidungen der Denkmalbehörden mit.

(3) Die Landschaftsverbände nehmen im Rahmen der Denkmalpflege durch Denkmalpflegeämter insbesondere folgende Aufgaben wahr:

1. Fachliche Beratung und Erstattung von Gutachten in allen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege,

...

3. Konservierung und Restaurierung von Denkmälern sowie fachliche Überwachung dieser Maßnahmen,

...

5. Wahrnehmung der Interessen der Denkmalpflege bei Planungen und sonstigen Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände oder anderer öffentlicher Stellen als Träger öffentlicher Belange,

...

In § 5 Abs. 1 b) 2 der Landschaftsverbandsordnung (LVerbO) heißt es dementsprechend, dass den Landschaftsverbänden Aufgaben der Denkmalpflege obliegen.

II.

Kern der Novellierung ist weiterhin die Abschaffung bzw. Minimierung eines wichtigen Teils der Mitwirkungsrechte der Landschaftsverbände im Bereich der Baudenkmalpflege, wobei die denkmalschädliche Wirkung besonders drastisch in § 23 i.V.m. § 24 DSchG-E (Verfahren im Rahmen der Inventarisierung von Baudenkmalen) und § 24 DSchG-E (sonstige Beteiligung der Landschaftsverbände im Verfahren) zum Ausdruck kommt. Zudem wird der Denkmalbegriff aufgespalten und eine „Zweiklassengesellschaft“ von Baudenkmalpflege zu Boden- und Gartendenkmalpflege etabliert, die denkmalfachlich nicht nachvollziehbar ist. Die Tatsache, dass sich diese Stellungnahme auf die §§ 23 f. DSchG-E konzentriert, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch sonstigen Neuerungen eine nachteilige Auswirkung für die Denkmallandschaft bescheinigt werden muss. Exemplarisch sind hier insbesondere die nicht gerechtfertigten Privilegierungen für Kirchen und Religionsgemeinschaften (K.d.ö.R) in insbesondere § 38 DSchG-E (Denkmäler, die der Religionsausübung dienen) zu nennen, die einer kritischen Kommentierung bedürfen.

Die Landschaftsverbände halten Fachpersonal und Expertise vor, welche sonst weder in den Unteren, noch in den Oberen Denkmalschutzbehörden vorhanden ist. So beispielsweise im Bereich der Bauforschung, der Restaurierung, der Gartendenkmalpflege oder

der für das Land Nordrhein-Westfalen so prägenden Industriedenkmalpflege. Gutachten im Bereich der Denkmalwertbegründung werden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nahezu ausschließlich von den Landschaftsverbänden erarbeitet. Weshalb der Entwurf ein Wegfall des bisherigen Initiativrechts der Landschaftsverbände im Rahmen der Unterschutzstellung von Denkmälern vorsieht, erschließt sich schon aus diesem Grund nicht.

Das umfassende Fachwissen der Landschaftsverbände droht ins Leere zu laufen, wenn es nicht umfassend und auf der Basis einer verbindlichen Regelung in die erforderlichen denkmalrechtlichen Entscheidungsprozesse einfließen kann. Die vorliegenden Regelungen im Entwurfsgesetz sind weiterhin nicht geeignet, dieser wichtigen Rolle der Denkmalfachbehörden gerecht zu werden.

Diese Tatsache wird bereits in § 23 i.V.m. § 24 DSchG-E deutlich, wonach die Eintragung eines Baudenkmals in die Denkmalliste nur noch nach Anhörung der Landschaftsverbände erfolgen soll. Dabei sind es doch gerade die Landschaftsverbände, die durch ihr Fachwissen überhaupt erst den Anstoß für eine Eintragung in die Denkmalliste geben und eine inhaltliche Prüfung der Denkmaleigenschaft vornehmen. Eine Beratungstätigkeit bzw. eine fachliche Mitwirkung, in dem in § 22 DSchG bzw. § 22 DSchG-E zugestanden Umfang, ist in einer „Anhörung“ nicht mehr zu sehen.

Gleiches gilt für die ebenfalls nach § 24 DSchG-E geplante Anhörung im Rahmen von sonstigen Entscheidungen in Angelegenheiten der Baudenkmalpflege bzw. Gartendenkmälern. Die Notwendigkeit, im Rahmen einer Benehmensherstellung auf Äußerungen des Landschaftsverbandes einzugehen und schlussendlich zum Wohle des Denkmals nach einer Konsenslösung zu suchen, geht verloren. Es war bereits fernliegend, dass die Denkmalschutzbehörden durch die im ersten Entwurf noch vorgesehene Verwaltungsneustrukturierung vertiefte Kompetenzen in Bereichen der Denkmalpflege erwerben. Diese Verwaltungsneustrukturierung wurde im Entwurf vom 2. März 2021 nun ohnehin aufgegeben, so dass weiterhin grundsätzlich alle Gemeinden die Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörden übernehmen. Es verbleibt daher dabei, dass keine vertieften Kompetenzen – erst recht nicht in der Gartendenkmalpflege – bei den Unteren Denkmalschutzbehörden vorhanden sind. Dieser Zustand

sollte ausweislich der Begründung zum ersten Entwurf gerade durch die nun entfallene Neustrukturierung beseitigt werden. Insofern besteht unstreitig keinerlei Unterschied zur Bodendenkmalpflege, bei der das Argument der mangelnden vertieften Kompetenz weiterhin zur Begründung herangezogen wird, es bei der Benehmenserstellung im Gesetz zu belassen.

Die Auslassung der Fachkompetenz der Landschaftsverbände in der entscheidenden Genehmigungsphase – also bevor eine Entscheidung gefallen ist – ist nicht mit § 18 Abs. 2 LV in Einklang zu bringen. Die im Gesetzentwurf geplante Anhörung im Genehmigungsverfahren findet in der Praxis erst dann statt, wenn der Sachverhalt vollständig ausermittelt und ein Entscheidungsvorschlag durch die Unteren Denkmalschutzbehörden bereits getroffen wurde.

Aus denkmalfachlicher Sicht irritiert zudem die fachlich nicht nachvollziehbare Einführung einer „Zweiklassengesellschaft“ von Bodendenkmälern und Baudenkmalern sowie nach neuem Entwurf auch Gartendenkmälern. Diese jeweils mit unterschiedlichen Rechtsfolgen getroffene Differenzierung von Bodendenkmalpflege und Baudenkmalpflege, wobei letztere im Hinblick auf die eigenständige Definition von Gartendenkmälern nochmals aufgeteilt wird, mutet geradezu willkürlich an. Die VDL geht vielmehr von einem einheitlichen Denkmalbegriff aus: Insbesondere der Landesverfassung ist eine solche Differenzierung gerade nicht zu entnehmen, so dass auch die Behandlung der Denkmäler identisch sein muss. Weshalb es überhaupt einer eigenständigen Denkmalkategorie „Gartendenkmal“ im nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz bedarf, wird in den der Entwurfsbegründung nicht dargestellt. Ebenso erfolgt im Gesetzentwurf keine Begründung dafür, weshalb Gartendenkmäler nunmehr nachrichtlich in die Denkmalliste aufgenommen werden sollen. Fachlich lässt sich weder eine eigene Denkmalkategorie noch die nachrichtliche Eintragung rechtfertigen, wo doch Gartendenkmal und Baudenkmal vielfach untrennbar miteinander verbunden sind und meist in einem planerischen Zusammenhang stehen. Konsequenter wäre es daher, wenn umgekehrt die Baudenkmal im Hinblick auf die Inventarisierung den gleichen Schutz wie Gartendenkmäler erfahren würden.

Damit wäre auch eine Gleichstellung mit der Bodendenkmalpflege erreicht. Oftmals ist es nämlich reinen historischen Zufall, ob etwas künftig dem – angedacht privilegierten - Regelungsregime der Bodendenkmalpflege unterfallen soll oder nicht. Zwar unterscheiden sich die wissenschaftlichen Methoden von Boden- und Baudenkmalpflege, der Schutzgegenstand ist jedoch vielfach derselbe und dies mindestens für Objekte ab der Zeitstellung des Mittelalters. Bau- und Bodendenkmalpflege überlappen und ergänzen sich. Als Beispiel sei hierfür angeführt, dass der identische Hauskeller sowohl ein Boden- als auch ein Baudenkmal sein kann, lediglich davon abhängig, ob er im Laufe der Geschichte verschüttet wurde oder nicht. Sobald die Bodendenkmalpflege diesen Keller freigelegt hat, ist dieses Bodendenkmal nicht mehr von dem ursprünglich unverschütteten Keller zu unterscheiden, wobei letzterer ein Baudenkmal darstellt. Für ein und dasselbe Denkmal hängt es also vom Zufall ab, ob es bereits gesetzlich nach dem nachrichtlichen System des § 5 Abs. 2 DSchG-E unter Schutz steht oder ob es hierfür zunächst nach § 5 Abs. 1 DSchG-E eingetragen werden muss; zudem ob bei Entscheidungen über diesen Keller nun eine Beteiligung in Form einer – unzureichenden - Anhörung (Baudenkmal) oder vielmehr in Form der Benehmensherstellung (Bodendenkmal) vorzunehmen ist. Anschaulich wird dies auch am Beispiel einer Burgruine: Während die obertägigen, kulturlandschaftlich prägenden baulichen Überlieferungen dem verwaltungsaufwendigen, aber schwächeren Schutz eines Baudenkmal unterliegen, sind die untertägigen Subkonstruktionen, die Vorburgen und Vorwälle als Bodendenkmal umfänglich geschützt.

Es wird deutlich, dass das angedachte System weder dem Eigentümer Rechtssicherheit verschafft, noch den Denkmalschutzbehörden ihre Arbeit erleichtert. Somit läuft es dem Sinn und Zweck der angedachten Novellierung entgegen.

III.

Hinsichtlich der Privilegierungen für Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften, die als Körperschaft des öffentlichen Rechts (K.d.ö.R) anerkannt sind, ist schließlich insbesondere zu den §§ 26 und 38 DSchG-E (Denkmäler, die der Religionsausübung dienen sowie Auskunfts- und Duldungspflichten) anzumerken, dass diese sachlich

nicht begründbar, möglicherweise verfassungswidrig und daher abzulehnen sind.

§ 26 Abs. 3 DSchG-E führt bei nicht dauernd öffentlichen Kirchengebäuden - sofern hierzu keine Zustimmung der Kirche bzw. Religionsgemeinschaft (K.d.ö.R) vorliegt - zu einem generellen Betretungsverbot auch für die Fachämter. Insbesondere denkmalpflegerische Untersuchungen und letztlich auch der verfassungsrechtlich verankerte Schutzauftrag der Fachämter ist damit erheblich eingeschränkt, obgleich es sich bei Sakralbauten oftmals um Denkmäler von herausgehobener Bedeutung handelt.

Eine gesetzliche Begründung hierfür erfolgt nicht, zumal ein solches generelles Verbot nicht aus liturgischen Interessen geboten wäre, da mit einer Betretung im Regelfall keine Beeinträchtigung einhergeht. Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht fordert eine solche Regelung nicht. Vielmehr stellt diese Privilegierung - wie auch die Nachgenannten - eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gerade auch zu nicht-kirchlichen Denkmaleigentümerinnen und Denkmaleigentümern dar.

Nicht hinnehmbar ist aus Sicht der VDL zudem, dass nach § 38 Abs. 2 DSchG-E bereits bei der Unterschutzstellung von Baudenkmalern kirchliche Belange zu berücksichtigen sind, die wiederum von den Kirchen und Religionsgemeinschaften (K.d.ö.R.) verbindlich festgestellt werden. Dies widerspricht dem allgemein anerkannten Grundsatz der Trennung der Feststellung der Denkmaleigenschaft und des Umgangs mit dem Denkmal. Bei Letzterem können und müssen selbstverständlich auch kirchliche Belange berücksichtigt werden. Bei der Denkmaleigenschaft bzw. Unterschutzstellung dürfen diese Belange, wie auch sonstige Belange von Denkmaleigentümern, keine Rolle spielen.

Erschwerend kommt in diesem Zusammenhang hinzu, dass ausweislich § 38 Abs. 2 Satz 1 HDSchG-E nun kirchliche Belange ohne Beschränkung auf die Belange der Religionsausübung berücksichtigt werden müssen. Damit wird den Kirchen und Religionsgemeinschaften (K.d.ö.R.) ein Einfallstor geboten, um bereits auf Ebene der Unterschutzstellung wirtschaftliche Argumente vorzutragen, um Unterschutzstellungen zu verhindern. Mit dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht ist dies nicht zu rechtfertigen.

Kritikwürdig ist zudem die im Gesetzentwurf nicht begründete Möglichkeit der Anrufung der Obersten Denkmalschutzbehörde durch die Kirchen und Religionsgemeinschaften (K.d.ö.R.), wobei diese noch weniger zu rechtfertigen ist, wenn eine Anrufung in sämtlichen Fällen möglich sein soll, in denen eine Erlaubnis versagt wurde. Eine Begrenzung auf *res sacrae* ist gerade nicht vorgesehen. Das Anrufungsprivileg sollte auch weiterhin ausschließlich den Fachbehörden vorbehalten sein, bei denen die Anrufungsmöglichkeit aufgrund der verwaltungsinternen Stellung der Landschaftsverbände sowie der Sicherstellung ihrer Rechte nach § 18 Abs. 2 LV notwendig ist.

Letztlich ist auch die Bildung eines Sakralausschusses, der mutmaßlich die Entscheidungen der obersten Denkmalschutzbehörde im Anrufungsfall vorgeben wird, zu kritisieren. Kirchliche Vertreter werden an Entscheidungen des Ministeriums mitwirken, so dass die Trennung von Staat und Kirche unterlaufen wird. Zudem irritiert an diesem Sakralausschuss auch hier das Fehlen der denkmalfachlichen Kompetenz der Fachämter für Baudenkmalpflege.

IV.

Zusammenfassend ist es im Hinblick auf §§ 5, 23, 24 DSchG-E dringend geboten Boden- und Baudenkmalpflege einheitlich zu behandeln und die Denkmalkategorie des Gartendenkmals sowie die neu gefassten Privilegierungen für Kirchen und Religionsgemeinschaften (K.d.ö.R) zu streichen. Dies bedeutet insbesondere, dass

1. für alle denkmalpflegerischen Bereiche ein einheitliches System des Denkmalschutzes eingeführt wird sowie, dass
2. in Angelegenheiten der Baudenkmalpflege die Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden ebenfalls Entscheidungen im Benehmen mit den Fachämtern der Landschaftsverbände zu treffen haben.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Markus Harzenetter
Vorsitzender der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger