

Westfälischer Heimatbund · Kaiser-Wilhelm-Ring 3 · 48145 Münster

Servicezeiten:

Montag-Donnerstag 08:30-12:30 Uhr, 14:00-15:30 Uhr

Freitag 08:30-12:30 Uhr

Frau

Ina Scharrenbach

Ministerin für Heimat, Kommunales,

Bau und Gleichstellung des

Landes Nordrhein-Westfalen

Horionplatz 1

40213 Düsseldorf

Tel.: 0251 203810-0

Fax: 0251 203810-29

E-Mail: whb@whb.nrw

Münster, 07.04.2021

## **Stellungnahme des WHB im Rahmen der Anhörung zum zweiten Entwurf eines Denkmalschutzgesetzes NRW**

Sehr geehrte Frau Ministerin,

am 2. März 2021 hat das nordrhein-westfälische Landeskabinett die Durchführung einer zweiten Verbändeanhörung zum Entwurf für eine Neufassung des Denkmalschutzgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen beschlossen. Dieses Verfahren wurde am 3. März 2021 eingeleitet. Die Verbände und Organisationen wurden gebeten, ihre Stellungnahmen bis zum 9. April 2021 beim zuständigen Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) einzureichen. Diese Gelegenheit nimmt der Westfälische Heimatbund e. V. (WHB) hiermit gerne wahr.

Im Mai 2020 hatte die Landesregierung einen ersten Entwurf für die Neufassung des Denkmalschutzgesetzes NRW beschlossen und dazu ein Anhörungsverfahren durchgeführt, an welchem sich der WHB mit seiner Stellungnahme vom 30. Juni 2020 beteiligt hatte.

Aufgrund zahlreicher kritischer Rückmeldungen zum vorgelegten Entwurf hat das MHKBG diesen nochmals vollständig überarbeitet. Dabei handelt es sich nicht mehr um eine Modifizierung, sondern eine grundlegend neue Fassung des Gesetzes.

### **Grundsätzliches**

Der Westfälische Heimatbund blickt auf eine über einhundertjährige Historie zurück und agiert heute als Dachverband für circa 570 Heimat-, Bürger- und Kulturvereine sowie rund 700 ehrenamtliche Heimatpflegerinnen und Heimatpfleger in Westfalen. Als Dienstleister vertreten wir etwa 130.000 bürgerschaftlich engagierte Menschen in der Region, welche sich für Erhalt, Vermittlung und Entwicklung von Kultur und Natur in lokalen und regionalen Kontexten stark

machen. Der WHB ist einer von drei Heimatverbänden in Nordrhein-Westfalen und einer der mitgliederstärksten in der Bundesrepublik Deutschland.

Bereits früh zählte die gebaute Umwelt – das heißt die Befassung mit Denkmalpflege, Baukultur und der Einsatz für die Bewahrung des Ortsbildes – zu den Handlungsfeldern der Akteurinnen und Akteure in der Heimatbewegung und ist es noch heute. Denn diese ist mit ihren architekturhistorisch charakteristischen Gebäuden unverzichtbar für die Identifikation mit urbanen wie ländlichen Räumen.

Erst kürzlich haben wir im Rahmen der gemeinsamen Resolution mit dem Bund Heimat und Umwelt in Deutschland (BHU) und den anderen Landesheimatverbänden „Zivilgesellschaftliches Engagement für Baukultur und gebaute Heimat“ Politik und Verwaltung auf allen Ebenen aufgefordert, der Thematik mehr Aufmerksamkeit zu widmen und auch der engagierten Zivilgesellschaft verbesserte Partizipations- und Steuerungsmöglichkeiten einzuräumen. Wir sorgen uns um die Vielfalt der gewachsenen regionalen Baukultur, der Bau- und Kulturdenkmale, um erhaltenswerte und ortsbildprägende Gebäude, Quartiere oder Siedlungen, aber auch um die Qualität von neuer Architektur als Bestandteil von Kulturlandschaften. Denn trotz bundesweit vorhandener gesetzlicher Grundlagen zur Stadtbildpflege und zum Denkmalschutz gehen Tag für Tag Ortsbilder und damit gesellschaftliche Werte für alle Mitbürgerinnen und Mitbürger unwiederbringlich verloren.

Regionalität und die Erhaltung des typischen Charakters von Baukultur sind wichtige Faktoren für die Lebensqualität der Menschen. Die Sensibilisierung für das Thema sehen wir als Aufgabe der Heimatverbände. Es bedarf einer Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der öffentlichen Beteiligungskultur, um die Interessen der Menschen vor Ort deutlicher einzubeziehen.

### **Stellungnahme**

An dieser Stelle bekräftigen wir, wie schon im Rahmen unserer Stellungnahme vom 15.06.2018 zur gutachterlichen Evaluation des Denkmalschutzgesetzes NRW und unserer Positionierung vom 30.06.2020 zum ersten Gesetzesentwurf, dass wir keine Notwendigkeit für eine Neufassung des Denkmalschutzgesetzes NRW sehen. Grundsätzlich hat sich dieses in seiner bestehenden Fassung als geeignetes Instrument für den Schutz, die Pflege und die Nutzung von Denkmälern bewährt. Es hätte allenfalls verschiedentlich Änderungen in Einzelaspekten bedurft. Ein Erfordernis für eine komplette Neuaufstellung des Gesetzes ist aus unserer Sicht nicht gegeben. Diese Einschätzung stützen auch die bisherigen Evaluationen des Gesetzes.

Mit der Neufassung des Denkmalschutzgesetzes verbinden wir eine große Sorge um die Denkmallandschaft im Land. Wenngleich die aktuelle Überarbeitung einige positive Aspekte aufweist, können diese die absehbaren negativen Folgen für unsere Baukultur nicht aufwiegen.

Exemplarisch möchten wir auf einzelne wesentliche Kritikpunkte an der Neufassung des Gesetzes im Bereich der Baudenkmalpflege eingehen:

## 1. Denkmalschutz statt Beseitigung

Denkmäler formen Generationen übergreifend das Erscheinungsbild unserer Städte und Gemeinden, verleihen ihnen ein unverwechselbares Gesicht. Sie begleiten uns in unserem Alltag und zeugen zugleich von unserer Geschichte und (inter)kulturellen Entwicklung. Dabei bieten sie nicht allein historisch-geografische Verortung, sondern auch Orientierung in der Gegenwart und Zukunftspotential. Denkmäler sind als Teil der historischen DNA wichtige Standortfaktoren und Imageträger, denn sie sind vielmehr als eine schöne Kulisse, sondern werden von Menschen genutzt und lebendig erhalten.

Denkmäler sind zu schützen – so hieß es bisher klar als erste Aufgabe von Denkmalschutz und Denkmalpflege zu Beginn des bestehenden Gesetzes. Diese eindeutige Aussage soll durch eine neu formulierte Passage ersetzt werden. § 1 Abs. 1 S. 2 benennt nun die wissenschaftliche Erforschung an erster Stelle, gefolgt von der Verbreitung des Wissens über Denkmäler, während Schutz und Pflege erst an dritter und vierter Stelle folgen. Gemäß S. 3 „ist auf eine sinnvolle Nutzung hinzuwirken.“ Mit dieser Formulierung wird gleichsam ein Nutzungszwang als Auftrag an die Behörden adressiert. Diese bezeichnende Verschiebung der Prioritäten spiegelt symptomatisch den Geist der neuen Gesetzesfassung wider, welche weniger den Schutz als die (wirtschaftliche) Nutzung und Umnutzung in den Fokus stellt.

So wird eine Schwächung des Status der Denkmäler zum Beispiel auch anhand der Formulierung zum Substanzerhalt ersichtlich. Hier ist von einer „möglichst weitgehenden Erhaltung der denkmalwerten Substanz auf Dauer“ die Rede (§ 8 Abs. 1 S. 3). Die Verwendung des Wortes möglich erweckt den Anschein, als stünde der Substanzerhalt gleichsam von vornherein zur Disposition.

Wie wir unlängst bei unserer letzten Stellungnahme verdeutlicht haben, weicht man mit der Neufassung des Denkmalschutzgesetzes NRW die bisherigen Standards zum Denkmalschutz zugunsten sachfremder Aspekte wie etwa in Bezug auf Wirtschaft und Klima auf. So soll nun festgelegt werden, dass bei der Erteilung einer Erlaubnis „insbesondere auch die Belange des Wohnungsbaus, des Klimas, des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie der Barrierefreiheit angemessen zu berücksichtigen“ sind (§ 9 Abs. 3 S. 2). Schon nach der bisherigen Rechtslage ist es möglich, im Rahmen des Abwägungssystems des § 9 Abs. 2 diese Aspekte im jeweiligen Einzelfall sachgerecht zu bedenken. In den Beratungen in der Praxis werden die genannten Belange der Inklusion und energetische Maßnahmen auch jetzt mit jenen des Denkmalschutzes im Sinne einer nachhaltigen Lösung in die Entscheidungen einbezogen. Insofern ist eine explizite Herausstellung entbehrlich, zumal entsprechende Regelungen in verschiedenen Fachgesetzen getroffen sind.

Wir befürchten aufgrund der Akzentuierung sachfremder Belange eine deutliche Verschlechterung für die Zukunft des baukulturellen Erbes unter dem Etikett eines vermeintlich modernen Denkmalschutzes. Vielmehr wäre es an der Zeit gewesen, die Gesamtenergiebilanz historischer Gebäude neu zu bewerten und positiv hervorzuheben. Gerade der Bereich der Denkmalpflege ist als vorbildlich im Umgang mit natürlichen Ressourcen anzusehen. Hier wird graue Energie erhalten,

natürliche Baustoffe und Handwerker aus der Region finden Einsatz. Erhaltung von Bausubstanz ist ein Beitrag zum Klimaschutz und zur Nachhaltigkeit. Demgegenüber zählt die Baubranche weltweit zu den energie- und ressourcenintensivsten Bereichen, wie etwa die Treibhausgasemissionen der Zementindustrie anschaulich belegen. Baudenkmäler umfassen gerade einmal etwa 1,5 Prozent des Baubestandes in NRW. Bevor nun dieses Kulturerbe in seinem Erscheinungsbild zum Beispiel durch die Montage von Solaranlagen nachdrücklich beeinträchtigt wird und im Brandfall damit der Verlust des gesamten Denkmals droht, sollte der Blick eher auf andere Gebäudekategorien und diesbezügliche Maßnahmen gerichtet werden.

Während in der ersten Fassung des Gesetzes ein Eingriff in ein Baudenkmal aus Gründen der Nutzbarkeit auch dann möglich sein sollte, „wenn er den Denkmalwert wegen des Einsatzes zeitgemäßer Bauprodukte oder neuer Bauarten nur geringfügig beeinträchtigt“, ist diese Passage zu unserer Erleichterung nun entfallen. Auch hier schienen eher praktische und an der Landesbauordnung orientierte, denn fachliche Überlegungen im Vordergrund gestanden zu haben. Gleichwohl erachten wir es noch immer als notwendig, den Grundsatz der Material-, Werk- und Formgerechtigkeit im Gesetz noch einmal deutlich festzuschreiben.

Wie in der ersten Fassung wird für die Beurteilung der Denkmalwürdigkeit eines Objektes der Moment des zeitlichen Abstandes zwischen der Entstehung des Bauwerkes und der Denkmalerkenntnis durch den Zusatz „aus vergangener Zeit“ eingeführt (§ 2 Abs. 1 S. 1). Hier befürchten wir, dass damit Bauwerke aus der jüngeren Vergangenheit, die mitunter auch in der öffentlichen Diskussion stehen, eine geringere Würdigung erfahren und rascher zum Abriss freigegeben werden könnten. Dies entspricht einem rückwärtsgewandten Denkmalverständnis, das nicht mehr zeitgemäß ist.

## **2. Denkmalpflege ist ein Gemeinschaftsprojekt**

Für einen gelingenden Denkmalschutz ist ein gutes Zusammenspiel aller beteiligten Ebenen zielführend – von den Eigentümerinnen und Eigentümern beziehungsweise Nutzerinnen und Nutzern eines denkmalgeschützten Gebäudes über die in Städten und Gemeinden tätigen Unteren Denkmalbehörden, die Entscheidungen treffen und unterstützen, bis hin zu den Denkmalfachämtern der Landschaftsverbände, die mit ihrer fachlichen Kompetenz beraten und begleiten. Dieses Teamwork hat in der Vergangenheit gut funktioniert. Zu diesem Ergebnis ist auch die letzte Evaluation des Denkmalschutzgesetzes gekommen, die von der Landesregierung beauftragt worden ist.

Dieses bewährte Verfahren soll nun im Bereich der Baudenkmalpflege ausgehebelt werden, indem die Fachleute der Denkmalämter künftig nur noch angehört, jedoch nicht mehr verbindlich im Sinne einer Benehmensherstellung beteiligt werden. Auch im Falle einer starken Veränderung oder gar eines Abbruchs eines Denkmals würde die Fachmeinung dann keinen entscheidenden Einfluss mehr haben. Im Bereich der Bodendenkmalpflege hingegen bleibt es bei der Benehmensherstellung. Diese Ungleichbehandlung von Baudenkmalern und Bodendenkmalern in Bezug auf Beteiligungs-

(Benehmen für die Fachämter für Bodendenkmalpflege, Anhörung für die Fachämter für Baudenkmalpflege) sowie Verfahrensformen bei der Eintragung von Bau- und Bodendenkmälern (konstitutiv versus deklaratorisch) ist für uns nicht nachvollziehbar.

Die Denkmalfachämter für Baudenkmalpflege bei den Landschaftsverbänden sollen überdies demnächst nicht mehr die Eintragung eines Gebäudes in die Denkmalliste beantragen dürfen. Wie in Zukunft die Unterschutzstellung in der Praxis ablaufen soll, bleibt ungeklärt. Dabei ist es doch gerade eine der Kernaufgaben der Denkmalfachämter, Denkmäler zu erfassen und ihren Denkmalwert in Gutachten zu beurteilen. Sie beraten kostenlos – auch in Bezug auf Fördermittel und Steuererleichterungen. Mit dem nun vorgesehenen Wegfall der Mitwirkung der Landschaftsverbände im Bereich der Erstellung von Bescheinigungen für die steuerliche Begünstigung von Baumaßnahmen am Baudenkmal ergibt sich eine deutliche Verschlechterung für die Denkmaleigentümer:innen vor Ort.

Wir stellen uns die Frage, warum ein Denkmalschutzgesetz ausgerechnet jene Einrichtungen schwächt, welche über die höchste Expertise im Bereich der Baudenkmäler verfügen und als weisungsungebundene, von politischer Einwirkung unabhängige Anwälte der Denkmäler handeln. Begründet wird dieses Vorgehen mit einer vermeintlichen Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens, die dadurch erzielt werden soll.

Doch anstelle eines effektiveren Verfahrens sehen wir hier vielmehr eine Vorfahrtregelung für wirtschaftliche Belange vor dem Erhalt des kulturellen Erbes. De facto mündet im Übrigen nur ein geringer Teil der Vielzahl von Verfahren in Auseinandersetzungen. In der Regel wird einvernehmlich an Lösungen und Kompromissen gearbeitet, wenngleich natürlich die strittigen Fälle eher in der Öffentlichkeit präsent sind. Zugleich ist es auch Wesen einer lebendigen Demokratie, verschiedene Wege zu erörtern, um sich dann für eine Richtung zu entscheiden. Mitunter braucht ein abgestimmtes Ergebnis auch Zeit.

Es ist anzunehmen, dass mit der Neufassung des Gesetzes Befugnisse von Kommunen gestärkt werden sollen. Dies wäre zu begrüßen, da es in den aktuell 231 Denkmalbehörden in NRW nicht selten an ausreichenden Stellenanteilen wie auch insbesondere entsprechender Fachlichkeit mangelt. So sind weder Kompetenzen noch Standards für das behördliche Handeln landesweit einheitlich. Im ersten Gesetzesentwurf war vorgesehen, die Aufgaben der Unteren Denkmalbehörden in kleinen kreisangehörigen Kommunen auf die Kreise zu verlagern. Abweichend davon ist nun die bisherige Änderung der Behördenstruktur entfallen, und die Zuständigkeit soll bei den Städten und Gemeinden belassen werden (§ 21 Abs. 3). Nach § 21 Abs. 2 der Neufassung könnten sich kleinere Kommunen freiwillig im Sinne der interkommunalen Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder dem Kreis zusammenschließen und Aufgaben des Denkmalschutzes übertragen. Diese Möglichkeit existiert bereits im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung, wird jedoch selten realisiert. Auch mit einer Zusammenlegung von Zuständigkeiten bleibt die vorhandene Problematik in Bezug auf die defizitäre Personalausstattung, knappe Arbeitszeitressourcen und mangelnde Qualifikation in den UDB und ODB ungelöst. Das

Arbeitsaufkommen wird nicht geringer, die Nähe zu den Eigentümer:innen wie zu den örtlichen Gegebenheiten geht verloren. Der Ersatz des eingespielten Verfahrens der Benehmensherstellung durch ein Prozedere mit unklarem Aufgaben- und Zuständigkeitsprofil sowie auch fehlender Fachlichkeit in den Entscheidungsprozessen erscheint als ungeeignet für die anvisierte Verbesserung von Verfahrensabläufen. Diese Konfusion wird noch in Bezug auf die nebulösen Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse der in § 30 Abs. 2 genannten, bei Räten und Kreistagen angesiedelten Denkmalausschüsse erhöht.

Die Gesetzesneufassung stellt Kostenneutralität in Aussicht. Doch ist dieses Versprechen realiter vermutlich nicht haltbar, würde diese doch durch eine notwendige Schaffung neuer Stellen wie auch unter Umständen durch entstehende Umsatzsteuerpflichten im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit konterkariert.

So steht der Gesetzesentwurf selbst der angestrebten Verfahrensvereinfachung entgegen. Ein weiteres Beispiel bietet die erstmals im Gesetz definierte Kategorie des Gartendenkmals. Auch diese entbehrt aus unserer Sicht einer Notwendigkeit, waren Gärten, Parks, Friedhöfe und andere von Menschen gestaltete Landschaftsteile durch die in § 2 Abs. 2 S. 2 des Gesetzes vorgesehene Gleichbehandlung mit den Baudenkmalern bereits geschützt. Das in einem Garten befindliche Baudenkmal wird künftig in einem anderen Verfahren eingetragen als der zugehörige Garten. Für Gartendenkmäler gilt das deklaratorische Verfahren, für Baudenkmalern das konstitutive. Beim deklaratorischen Verfahren muss ein Denkmal gewisse Anforderungen erfüllen, um als Denkmal zu gelten und nachrichtlich in die Denkmalliste aufgenommen zu werden. Es bedarf keines weiteren Verwaltungsaktes. Dies erscheint nicht allein inkonsequent und jeglicher Logik entbehrend, sondern birgt Umsetzungsproblematiken in der Praxis.

Wenn demnächst die Fachkenntnisse der Denkmalämter nicht mehr in der bewährten Form abgerufen werden, wird ein Verwaltungsverfahren im Zentrum stehen, das überdies auch noch von Kommune zu Kommune unterschiedlich gehandhabt wird. Denkmalpflege ist jedoch mehr als ein reiner Verwaltungsakt. Keine Seite wird von diesem Vorgehen profitieren – am wenigsten jedoch die Baudenkmalern, um die es doch eigentlich gehen sollte.

In der Neufassung des Gesetzes sind weitreichende Sonderrechte für Kirchen und Religionsgemeinschaften vorgesehen. Kirchliche Belange werden schon heute im Rahmen des § 38 DSchG berücksichtigt. Nunmehr wird den Kirchen jedoch ausdrücklich eine hervorgehobene Rolle zugesprochen. In § 38 Abs. 3 und 4 werden „die von den Kirchen festgelegten Stellen“ quasi Entscheider in eigener Sache, in dem die Oberste Denkmalbehörde unter Mitwirkung eines sogenannten Sakralausschusses entscheidet. Eine Mitwirkung durch die Fachämter bei den Landschaftsverbänden ist allenfalls „bei Bedarf“ vorgesehen. Den Kirchen wird ein direktes Recht auf Ministeranrufung zugebilligt, welches bislang allein den Landschaftsverbänden vorbehalten ist. An keiner anderen Stelle werden betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer in dieser Weise privilegiert.

### **3. Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation stärken**

Wir begrüßen die Einrichtung eines Landesdenkmalrates, den wir als partizipatives Element seit längerem eingefordert haben, um verstärkt gesellschaftlichen Gruppen eine Stimme zu geben. Doch dies allein ist für eine Stärkung bürgerschaftlichen Engagements im Bereich von Baukultur und Denkmalpflege nicht ausreichend.

Unser Ziel als Dachverband ist es, Kompetenzen in der Bürgerschaft zu entwickeln und zu fördern. Wir engagieren uns nachdrücklich für eine systematische Stärkung des Ehrenamtes als Träger von Civil Science. Dies bezieht sich auch auf die Rolle der ehrenamtlich Tätigen in der Denkmalpflege. Diese sind ein wesentlicher Part lokaler Denkmalpflege. So plädieren wir auch weiterhin dafür, die ehrenamtlichen Beauftragten für Denkmalpflege nicht als „Kann“- , sondern als „Soll“-Bestimmung vorzusehen. Für die Tätigkeit ist eine adäquate Auswahl und Qualifizierung der ehrenamtlich Aktiven erforderlich, damit die ihnen zugeschriebenen Aufgaben auch in geeigneter Weise übernommen werden können. Hier sind die Heimatvereine und -verbände in Kooperation mit den Denkmalfachämtern der Landschaftsverbände geeignete Ansprechpartner. In Bezug auf den im Gesetzesentwurf definierten Tätigkeitskanon der Ehrenamtlichen würden wir eher davon sprechen wollen, dass diese gutachterlich tätig werden können. Ob eine solche Tätigkeit tatsächlich möglich ist, ist sicherlich in Abhängigkeit von der persönlichen Qualifikation zu sehen.

#### **Fazit**

Die Neufassung des Denkmalschutzgesetzes NRW führt in der vorgelegten Fassung aus unserer Perspektive zu einer deutlichen Verschlechterung für den Denkmalbestand des Landes. Die Freude über die durch die derzeitige Landesregierung erheblich aufgestockten Fördermittel im Bereich der Denkmalpflege und einige wenige positive Änderungen im Gesetzesentwurf, wie etwa die Einführung eines Landesdenkmalrates, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit der angestrebten Gesetzesnovellierung ohne Not der gute Standard der Denkmalpflege in NRW riskiert und die oberste Prämisse des Schutzes der Denkmäler Partikularbelangen geopfert wird. Dies kann nicht im öffentlichen Interesse sein. Gerne verweisen wir an dieser Stelle auf die Erklärung von Davos 2018 „Eine hohe Baukultur für Europa“: „Die Art, wie wir das Kulturerbe heute nutzen, pflegen und schützen, wird entscheidend sein für die zukünftige Entwicklung einer gebauten Umwelt von hoher Qualität.“

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Dr. Silke Eilers