

Frau
Ina Scharrenbach
Ministerin für Heimat, Kommunales, Bauen
und Gleichstellung
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Per E-Mail: denkmalpflege@mhkgb.nrw.de

Münster, 08.04.2021

**Neufassung des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen
Ihr Schreiben vom 03.03.2021, AZ 515-52.21.10
Stellungnahme des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe**

Sehr geehrte Frau Ministerin Scharrenbach,

vielen Dank für die Gelegenheit, zum Entwurf einer Neufassung des Denkmalschutzgesetzes Stellung aus fachlicher Sicht beziehen zu können. Angesichts der Tatsache, dass der fachlichen Mitwirkung der Landschaftsverbände beim Vollzug dieses Gesetzes eine zentrale Rolle zukommt, möchten wir diese – so wie auch schon im Jahr 2020 – gerne wahrnehmen. Wir haben unsere in fachlicher Hinsicht weisungsunabhängigen Ämter für Bau- und Bodendenkmalpflege gebeten, die für die Umsetzung der gesetzlichen Pflicht des Denkmalschutzes wesentlichen Änderungsvorschläge detailliert zu kommentieren. Diese Anmerkungen finden Sie in der Anlage.

Bereits in der gemeinsamen Stellungnahme der Landschaftsverbände vom 03.07.2020 im Rahmen der vorherigen Verbändeanhörung hatten wir zum Ausdruck gebracht, dass sich das Denkmalschutzgesetz NRW in seiner bestehenden Form grundsätzlich bewährt hat. Die 2020 abgeschlossene Evaluation des Denkmalschutzgesetzes hatte dies sowie die gute fachliche Arbeit der Denkmalpflegeämter und deren gute Zusammenarbeit mit den Unteren (UDB) und Oberen Denkmalbehörden (ODB) bestätigt. Die Notwendigkeit der Arbeit der Denkmalpflege-

geämter im Vollzug des Gesetzes zum Wohle der Denkmäler wurde vielfach von den Beteiligten angesprochen. Dies wiederholte sich im Rahmen der Verbändeanhörung im vergangenen Jahr.

Das Gesetz gewährleistet in seiner jetzigen Form mit seinen Instrumentarien einen wirksamen Schutz, die Pflege und eine sinnvolle Nutzung aller Denkmäler. Es soll jetzt aber so tiefgreifend verändert werden, dass von einem gänzlich neuen Gesetz gesprochen werden muss. Entgegen der Formulierung in der Begründung des aktuellen Gesetzentwurfs lässt sich dies weder aus der Rechtsprechung, noch aus Erfahrungen aus der Anwendung des Gesetzes rechtfertigen. Hierbei ist erneut auf die Evaluation des Gesetzes zu verweisen. Des Weiteren heißt es dort, dass „gesellschaftlichen und/oder umweltpolitischen Erforderlichkeiten“ Rechnung getragen werden sollte, ohne diese näher zu erläutern. Eine solche Notwendigkeit erkennen wir nach wie vor nicht (vgl. bereits die Stellungnahme vom 03.07.2020):

Denkmalschutz und Denkmalpflege sind immer dann erfolgreich, wenn alle Beteiligten gemeinsam in einem konstruktiven fachlichen Dialog an einer Lösung für den Erhalt, für die Instandsetzung oder für die Nutzung von Denkmälern arbeiten. Auf diese Art und Weise sowie auf Grundlage des bestehenden Gesetzes ist es in den letzten Jahrzehnten gelungen, auch Denkmäler, die aus ihrer ursprünglichen Nutzung gefallen sind, einer neuen Nutzung zuzuführen. Das gilt nicht nur für Industrieanlagen, sondern z. B. auch für Bauernhöfe. Die Denkmalpflegeämter haben dafür vielfältige Hinweise aus ihrem reichen Erfahrungsschatz herausgeliefert. In der überwiegenden Zahl der Erlaubnisverfahren zu Veränderungen an einem Baudenkmal konnten in einem sachlichen und ernsthaften Austausch zwischen allen Beteiligten die berechtigten Belange der Eigentümerschaft oder andere öffentliche Belange mit denjenigen der Denkmalpflege in Einklang gebracht werden. Dazu gehörten und gehören regelmäßig auch Maßnahmen, die sich den Ansprüchen der Inklusion oder der energetischen Erhaltung widmen. Eine gesonderte Einführung dieser Belange in das Gesetz ist mindestens überflüssig. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang umweltpolitischer Fragestellungen, da im Sinne der Schonung der natürlichen Ressourcen kaum Sinnvolleres denkbar ist als die Denkmalpflege.

Leider verliert das Gesetz in seinen Formulierungen zunehmend aus dem Blick, worum es eigentlich in erster Linie gehen sollte, nämlich den Erhalt der Denkmäler. Dafür spricht, dass der erste Satz und das oberste Gebot des Gesetzes, „Denkmäler sind zu schützen, . . .“, gestrichen bzw. hinter der wissenschaftlichen Erforschung der Denkmäler und der Verbreitung des Wissens nach hinten und in die unmittelbare Nachbarschaft zur Forderung gerückt

wurde, diese zu nutzen. Zusätzlich spricht dafür, dass die Einwirkungsmöglichkeiten der Denkmalpflegeämter in ihrer Funktion als Anwälte der Denkmäler wesentlich eingeschränkt werden sollen:

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen in der Rolle der Landschaftsverbände lösen vor allem im Bereich der Baudenkmalpflege große Irritation aus. Der Verzicht auf die kompetente fachliche Mitwirkung der Landschaftsverbände, der an vielen Stellen der Neufassung des Gesetzes vorgesehen ist und an der ersatzlosen Streichung der Formulierung, dass die Landschaftsverbände die Kommunen und Kreis beraten und fachlich an deren Entscheidungen mitwirken, besonders deutlich wird, ist aus unserer Sicht weder nachvollziehbar noch fachlich zu rechtfertigen. Eine auch im bundesweiten Vergleich hervorzuhebende Stärke des nordrhein-westfälischen Gesetzes ist es, dass die Denkmalpflegeämter unabhängig von politischer Einflussnahme ihre fachlichen Belange als „Anwälte der Denkmäler“ in den Entscheidungsprozess einbringen können. Allen Entscheidungen im Denkmalschutz kann somit durch ein fachliches Korrektiv in besonderer Weise Rechnung getragen werden. Die im bisherigen Gesetz implementierte Beteiligungsform des Benehmens steht dabei nicht im Widerspruch zur gesetzlich definierten starken Rolle der UDB bei den Kommunen beim Vollzug des Gesetzes. Vielmehr treffen die UDB auch bisher schon alle Entscheidungen über die Eintragung von Denkmälern und erteilen die Erlaubnisse für den weiteren Umgang mit den Denkmälern.

Schließlich möchten wir festhalten, dass die im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende Aufspaltung der Denkmalpflege nach den Fachdisziplinen Bau- und Kunstgeschichte sowie Archäologie unserem Verständnis einer integralen Denkmalpflege zuwiderläuft. Auch wenn die Landschaftsverbände sich entschlossen haben, dieser Fachlichkeit durch die Einrichtung separater Ämter Rechnung zu tragen, betrachten wir Bau- und Bodendenkmäler als gleichwertige Quellen und Zeugnisse der Geschichte, deren Schutz in unserem Land einheitlich geregelt sein muss. Insofern entspricht die Trennung der Beteiligungsformen von Bau- und Bodendenkmalpflege (Anhörung für die Fachämter für Baudenkmalpflege, Benehmen für die Fachämter für Bodendenkmalpflege) sowie die unterschiedlichen Verfahrensformen bei der Eintragung von Bau- und Bodendenkmälern (konstitutiv – deklaratorisch) nicht dieser Gleichwertigkeit.

Die Reduzierung der Beteiligungsrechte der Denkmalpflegeämter für Baudenkmalpflege auf eine Anhörung widerspricht zudem den gemäß § 5 Abs. 1 b) Landschaftsverbandsordnung (LVerbO) den Landschaftsverbänden zustehenden Rechten und Pflichten. Danach obliegt den

Landschaftsverbänden die Aufgabe der Denkmalpflege. Das Benehmen bietet dem Denkmalpflegeamt die Möglichkeit, das bei ihm vorgehaltene Fachwissen hinreichend vertieft weiterzugeben und der praktischen Anwendung zuzuführen. Durch die Anhörung geht die realistische Möglichkeit einer fachlichen Einflussnahme auf die Entscheidungen der UDB nahezu verloren. Dies erlaubt es den Landschaftsverbänden nicht mehr in ausreichendem Umfang, die ihnen durch die LVerbO übertragene Aufgabe wahrzunehmen. Auch die nach der Landesverfassung den Landschaftsverbänden zustehenden Rechte, am Schutz der Denkmäler wesentlich mitzuwirken, werden beschnitten. In Art. 18 (2) heißt es: „Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände“ (also auch der Landschaftsverbände), was bislang durch den „Mitwirkungsmechanismus“ der Benehmensherstellung sichergestellt war, der beseitigt werden soll.

Hinzu tritt, dass den Denkmalpflegeämtern nun zusätzlich im Bereich der Unterschutzstellungenverfahren das Antragsrecht entzogen werden soll. Es stellt sich hier die Frage, wie es zukünftig überhaupt noch zu Unterschutzstellungen kommen soll.

Leider wird die im letzten Novellierungs-Entwurf von 2020 beabsichtigte fachliche Stärkung der UDB wesentlich zurückgenommen. Denn im jetzt vorgelegtem Entwurf sind die bisherigen Vorschläge für eine Änderung der Behördenstruktur entfallen und wurden diese durch die Möglichkeit einer Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen auf freiwilliger Basis ersetzt. Zudem fehlen weiterhin Vorgaben in Bezug auf die fachliche Qualifikation der Mitarbeitenden der UDB. Ob die (auch in der Evaluation) festgestellten wesentlichen Mängel beim *Vollzug* des Gesetzes, die vor allem durch zu wenig und nicht ausreichend qualifiziertes Personal bei den UDB und ODB bedingt sind, allein durch die jetzt geplante Änderung werden aufgehoben werden können, ist zu bezweifeln.

Die Bodendenkmalpflege betreffend ist positiv hervorzuheben, dass das neue Gesetz versucht, die Sondengänger-Problematik aufzugreifen, auch wenn diesbezüglich definitorisch noch Arbeit geleistet werden muss. Was den pragmatischen Umgang mit der Führung der Denkmalliste im Bereich der Bodendenkmäler angeht, bleibt vieles noch im Unklaren.

Der vorgelegte Entwurf zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes kann angesichts des Fehlens der für wesentliche Paragraphen angekündigten Verordnungen noch nicht abschließend in seinen Auswirkungen beurteilt werden. Diese sind dringender notwendig denn je, da unklar bleibt, wie die Aufgaben der Fachämter in den Vollzug des Gesetzes eingebunden

werden sollen. Bereits jetzt wird aber deutlich, dass einige im Rahmen der Evaluation angesprochenen Frage- und Problemstellungen gar nicht aufgenommen wurden. Ebenso deutlich ist, dass die positiv zu beurteilenden Aspekte des Gesetzestextes, etwa zur Unterschützstellung der Bodendenkmäler oder zum Landesdenkmalrat, die zu erwartenden negativen Auswirkungen nicht werden aufwiegen können.

Zweifel an der Qualität des Entwurfs entstehen angesichts der Feststellung zahlreicher Mängel in Logik und Struktur des Textes. Diese deuten sich bereits unter „A. Problem“ in Bezug auf die Geschichte des Denkmalrechts an. Denn hier wird nur auf den Bereich der Bodendenkmalpflege Bezug genommen. Die Geschichte der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Baudenkmalpflege bleibt hingegen völlig außen vor.

In der Anlage finden Sie detaillierte Äußerungen zu den einzelnen Paragraphen des Gesetzesentwurfs.

Mit freundlichen Grüßen



Matthias Löb
Der Direktor des
Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe



Dr. Barbara Rüschoff-Parzinger
Die Landesrätin für Kultur des
Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe

Anlage