

Dritter Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Land Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz – DSchG)

Veröffentlicht am 11.02.2022 (Drucksache 17/16518)

<https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente/dokumentensuche/gesetzgebungsportal/aktuelle-gesetzgebungsverfahren/denkmalschutz.html>

Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftskultur e.V. (DGGL)

Sehr geehrte Damen und Herren,

1980 war es gelungen, in Nordrhein-Westfalen auf breiter Basis ein Denkmalschutzgesetz zu erlassen, und so dem Beispiel der anderen alten Bundesländer zu folgen, die schon in den 1970er Jahren den rechtlichen Rahmen für einen Schutz des kulturellen Erbes geschaffen hatten.

Gartendenkmale wurden damals nicht als eigene Denkmalkategorie ausgewiesen, sie fielen unter den Schutz der Baudenkmale, was sich in der Praxis sowohl in der Wahrnehmung als auch im Umgang zum Teil nachteilig auswirkte.

Die DGGL hat bereits zu den beiden vorangegangenen Entwürfen eines Gesetzes zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen (19.05.2020 und 03.03.2021) jeweils eine schriftliche Stellungnahme eingereicht und begrüßt ausdrücklich, dass verschiedene Positionen aus diesen Stellungnahmen Eingang gefunden haben.

Wir befürworten weiterhin sehr, dass das Gartendenkmal als eigenständige Kategorie eingeführt werden soll.

Gleichzeitig sind wir in großer Sorge, dass nun durch Regelungen dieses 3. Gesetzentwurfes die historischen Zeugnisse der Garten- und Landschaftskultur in ihrer Substanz und in ihrem Erscheinungsbild in akuter Gefahr sind.

Die DGGL begrüßt sehr die vorgesehene Bildung eines Landesdenkmalrates. Gleichzeitig stellen wir mit Bedauern fest, dass keine Vertreter mit speziellen Kenntnissen der Gartendenkmalpflege berufen werden sollen. Wir bitten sehr darum, dies zu überdenken.

Die DGGL ist darüber hinaus verwundert, dass bei der Anhörung zum 3. Gesetzentwurf am 18.03.2022 kein Verband eingeladen wurde, der die sehr spezifische Fachexpertise aufweist, um die Auswirkungen dieses Gesetzesentwurfes auf die Gartendenkmäler zu prüfen und zu erläutern.

Im Einzelnen begründen wir dies in den folgenden Punkten und bitten um Berücksichtigung sowie Nachbesserung dieser Inhalte:

§ 1 Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege

§ 1 Abs. 1

Die DGGL regt an, dass das im ersten Satz dargelegte öffentliche Interesse mit einem zweiten Satz zur Klärung zu ergänzen ist: *„Sie dienen dem Schutz und der Erhaltung von Quellen und Zeugnissen menschlicher Geschichte und prägender Bestandteile der Kulturlandschaft.“*

§ 2 Begriffsbestimmungen

§ 2 Abs. 1

Die DGGL bittet darum, in die hier erfolgte Auflistung *„die historische Zeugnisse der Garten- und Landschaftskultur“* aufzunehmen.

§ 2 Abs. 4

Die DGGL begrüßt die Aufnahme der eigenständigen Kategorie der Gartendenkmäler für ihre bessere Wahrnehmung.

§ 5 Unterschutzstellung

Nach wie vor gilt in Nordrhein-Westfalen als letztem Bundesland das **konstitutive System** der Unterschutzstellung. Alle anderen Bundesländer sind prinzipiell zum **deklaratorischen System** gewechselt und berichten von überwiegend positiven Erfahrungen.

Das deklaratorische System entlastet die Verwaltung von erheblicher Mehrarbeit und trägt zur Aufhebung der Ungleichbehandlung zwischen eingetragenen und noch nicht eingetragenen Denkmälern bei. Der Schutz unseres Kulturgutes kann so letztendlich vereinfacht und schneller eine Rechtssicherheit herbeigeführt werden.

§ 7 Erhaltung von Baudenkmalern

§ 7 Abs. 2 Zumutbarkeit als unbestimmter Rechtsbegriff

Dieser Absatz zielt auf die Zumutbarkeit und versucht diese weiter auszuführen. Hierzu gibt es weitreichende Rechtsprechung zu den Maßstäben, Umständen, Zuständen und zur Darlegungslast, unter anderem vom BVerfG 1999: *„Durch ein Beseitigungsverbot wird die bestehende Nutzung eines Baudenkmales nicht eingeschränkt. Angesichts des hohen Ranges des Denkmalschutzes und im Blick auf Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG muss der Eigentümer es grundsätzlich hinnehmen, dass ihm möglicherweise eine rentablere Nutzung des Grundstückes verwehrt wird. Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht die einträglichste Nutzung des*

Eigentums ... Anders liegt es aber, wenn für ein geschütztes Baudenkmal keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht.“ (D. J. MARTIN / M. KRAUTZBERGER: Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Recht - fachliche Grundsätze - Verfahren - Finanzierung, München, 2017).

In diesem Zusammenhang ist auf die Fachexpertise der Fachbehörden, einhergehend mit deren wirtschaftlicher Unabhängigkeit und dem Zugrundelegen objektiver Maßstäbe, zu verweisen.

Die DGGL bittet daher, diesen Absatz ersatzlos zu streichen.

§ 7 Abs. 3 Schutz vor Beeinträchtigungen

Diese Regelung bedeutet in der Übersetzung, dass Gefährdungen und Beeinträchtigungen hinzunehmen sind, sofern diese als unbedingt notwendig erachtet werden. Der dehnbare Begriff des erforderlichen Umfangs und die Aufnahme baulicher, technischer und wirtschaftlicher Absichten werden zu nicht mehr kontrollierbaren denkmalrechtlichen Erlaubniserteilungen führen.

Alle Denkmalkategorien sollten grundsätzlich vor beeinträchtigenden oder gar gefährdenden Maßnahmen geschützt werden.

Die DGGL bittet daher, diesen Absatz ersatzlos zu streichen.

§ 7 Abs. 3 Erhaltungsaufgaben der öffentlichen Hand

In diesem Absatz werden haushaltspolitische und denkmalrechtliche Vorgaben miteinander verwoben. Aus unserer Sicht werden damit unklare Voraussetzungen geschaffen, die dann erst wieder juristisch geklärt werden müssen.

Die DGGL sieht zwischen Gesetzestext und beigefügtem Kommentar Diskrepanzen:

Im Kommentar heißt es, dass bei öffentlichen Bauvorhaben die Aufwendungen für den Denkmalschutz nicht unzumutbar sein können. Dies schließt sich der gängigen Rechtsprechung an, die die DGGL ebenfalls sehr begrüßt.

Im Gesetzestext ist diese grundsätzliche eindeutige Erhaltungspflicht nicht dargestellt.

Dies führt wiederum zu Verständigungsproblemen mit den fachlich unzureichend aufgestellten Unteren Denkmalschutzbehörden.

Die DGGL bittet darum, die dem Kommentar zugrundeliegende Haltung in aller Klarheit auch in den Gesetzentwurf zu übernehmen.

§ 12 Erhaltung und Nutzung von Gartendenkmälern

§ 12 Abs. 1

Die Regelung, Gartendenkmäler als eine eigene Kategorie zu behandeln, befürwortet die DGGL sehr. Hingegen sind die Bezüge zu § 7 Abs. 2 und 3, wie oben beschrieben, denkmalfachlich nicht darzustellen.

§ 12 Abs. 2

Die DGGL weist daraufhin, dass entgegen dem beigefügten Kommentar die Spezifika der Gartendenkmäler nicht berücksichtigt sind.

Wir wiederholen unseren Vorschlag zur Stärkung der Gartendenkmäler aus unserer Stellungnahme vom 2. Juli 2020. Ein für diesen Zweck möglicher Textbaustein ist folgender:

„Der Antrag auf Erteilung einer erlaubnispflichtigen Maßnahme ist schriftlich mit den zur Beurteilung des Vorhabens erforderlichen Unterlagen bei der Unteren Denkmalbehörde einzureichen. Im Einzelfall kann verlangt werden, dass der Genehmigungsantrag durch vorbereitende Untersuchungen, insbesondere durch eine denkmalpflegerische Zielstellung ergänzt wird.“

Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass die Unteren Denkmalschutzbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen, abgesehen von einigen wenigen Fachämtern, über keine Fachkenntnis in der Gartendenkmalpflege verfügen.

Es besteht daher die konkrete Gefahr, dass das Land Nordrhein-Westfalen seiner Verfassungsaufgabe nicht gerecht werden kann, und dass Gartendenkmäler allein aus diesem Grund nicht erkannt, in ihrer Spezifik nicht behandelt und in der Folge zerstört werden.

§ 12 Abs. 3

Dieser Absatz gibt die Pflicht zur Ermittlung aller Belange und Interessen sowie deren Abwägung vor. Aus diesem Grunde sind die enumerativ aufgeführten Belange entbehrlich.

Wir bitten daher um Löschung der aufgezählten Belange.

§ 21 Aufbau, Aufgaben und Zuständigkeit der Denkmalbehörden

§ 21 Abs. 2

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass Gemeinden und Gemeindeverbände zur gemeinsamen Wahrnehmung einzelner Aufgaben nach diesem Gesetz öffentlich-rechtliche Vereinbarungen treffen können.

Es ist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass mit einem solchen Zuständigkeitersatz oder einer solchen Zuständigkeitsverlagerung eine fachlich zielgerechte Arbeit nicht gewährleistet werden kann, sondern kontraproduktiv wirkt und zu zahlreichen Denkmalverlusten führen wird.

Weiterhin sind Regelungen zur Kostenübernahme nicht geeignet, die personell ohnehin unzureichend ausgestatteten Denkmalbehörden in ein weiteres verwaltungstechnisches Experiment zu führen.

Derzeit ist in Bezug auf die Gartendenkmalpflege keine Denkmalbehörde in Nordrhein-Westfalen der Aufgabe entsprechend angemessen mit qualifiziertem Personal ausgestattet, um über die entsprechenden fachlich notwendigen Entscheidungsschritte zu entscheiden.

§ 21 Abs. 3

Die DGGL sieht auch diesen Aspekt sehr kritisch, da im praktischen Ablauf eines Verwaltungsverfahrens die Zuständigkeit der Denkmalbehörden an keiner Stelle in Zweifel gezogen werden sollte. Aus unserer Sicht eröffnet dies die Gefahr weiterer Denkmalverluste.

§ 21 Abs. 4

Auch diesen Punkt der Zuständigkeitsverlagerungen sehen wir kritisch, denn sie führen i.d.R. zu Zeitverlusten und Unsicherheiten. Dies eröffnet ebenfalls die Gefahr weiterer Denkmalverluste.

§ 21 Abs. 6

Auch hier gilt das zu Abs. 2, 3 und 4 Gesagte. Es werden verwaltungstechnische Konstrukte geschaffen statt die Behörden mit verlässlichem und qualitativ gut ausgestattetem Personal zu befähigen.

§ 23 Denkmalliste

§ 23 Abs. 1

Wie zu § 5 erläutert, sehen wir für eine moderne Gestaltung des Denkmalschutzgesetzes das deklaratorische System als zielführend an.

Daher bitten wir um Übernahme der nachrichtlichen Eintragung analog zu Bodendenkmälern, Denkmalbereichen und Welterbestätten.

§ 23 Abs. 3

Die DGGL begrüßt sehr, dass die Denkmaleintragungen nachrichtlich in Bebauungspläne übernommen werden sollen.

§ 23 Abs. 5

Auch hier gilt das zu § 23 Abs. 1 Gesagte.

§ 23 Abs. 7

Wir befürworten eine digitale Liste mit punktgenauer Georeferenzierung, die in den Fachbehörden zum großen Teil vorhanden ist, jedoch für die Öffentlichkeit entsprechend dem Vorbild des Bayerischen Denkmalatlas aufgearbeitet werden müsste.

Wir befürworten eine einheitliche Führung dieser Liste durch die Fachbehörden in Form einer Datenbank. Nur diese bietet eine praxistaugliche Übersicht.

§ 24 Verfahren

§ 24 Abs. 2

Die DGGL lehnt es klar ab, dass denkmalrechtliche Entscheidungen künftig auf Grundlage einer Anhörung der Fachbehörden erfolgen sollen. Eine Anhörung impliziert nicht notwendigerweise das Ziel einer Einigung. Die Fachbehörden erhalten lediglich die Gelegenheit, ihre Fachexpertise zu äußern, sind jedoch nicht – wie im Prozess der Benehmensherstellung – am Verfahren beteiligt.

Dies ist aus unserer Sicht eine nicht hinnehmbare Schwächung des Denkmals.

Die Benehmensherstellung muss aus unserer Sicht unbedingt beibehalten werden.

Wir bitten daher dringend darum, den entsprechenden § 21 des derzeit geltenden Gesetzes in seiner jetzigen Form beizubehalten.

Vor diesem Hintergrund weisen wir noch einmal besonders darauf hin, dass für die Kategorie des Gartendenkmals bei den Denkmalbehörden keine fachliche Kenntnis vorliegt. Wenn dem Gesetzgeber an einem guten Denkmalschutz gelegen ist, kann dies nur über die Stärkung der Fachämter erreicht werden.

§ 24 Abs. 3

Der DGGL ist bislang nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage und mit welcher Kompetenz ausgestattet die Oberste Denkmalbehörde entscheiden soll, welche der Unteren Denkmalfachbehörden in der Lage sind, fachgerechte denkmalkonforme Entscheidungen zu treffen und welche nicht.

Die Gartendenkmalpflege betreffend, sind jedenfalls – wie oben bereits erwähnt – die Unteren Denkmalschutzbehörden nirgends fachlich-personell so ausgestattet, dass sie eine fachgerechte und fachkonforme Entscheidungen treffen könnten.

Auf dieser Basis ergibt sich für die Gartendenkmalpflege automatisch die Notwendigkeit der Einschaltung der Landesdenkmalämter und die Herstellung des Benehmens mit diesen, was dann auch so im Gesetz verankert werden sollte.

Aus diesem Grunde muss die DGGL es ablehnen, wenn es bei der Regelung nach § 24 Abs. 4 bleibt.

§ 28 Landesdenkmalrat

§ 28 Abs. 1

Die DGGL begrüßt ausdrücklich, dass ein Landesdenkmalrat eingerichtet wird.

§ 28 Abs. 2

Die DGGL regt an, dass sich eine Liste der Mitglieder auch an den Denkmalkategorien ausrichten sollte, und verweist darauf, dass bislang kein Verband mit spezifischer Fachexpertise für Gartendenkmäler genannt ist.

§ 29 Landesdenkmalpreis

Die DGGL begrüßt ausdrücklich die Vergabe eines Landesdenkmalpreises als Instrument, das Thema der Denkmalpflege in die breite Öffentlichkeit zu tragen. Dieses darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die vorliegende Neufassung dieses Gesetzes zugleich in Teilen zur Schwächung der Denkmalpflege führen wird.

§ 30 Kommunale Denkmalpflege und Denkmalpflegeplan

§ 30 Abs. 3

Die DGGL weist auch an dieser Stelle darauf hin, dass die Benehmensherstellung mit den Landschaftsverbänden nicht gestrichen werden, sondern erhalten bleiben soll.

§ 30 Abs. 4

Die DGGL begrüßt die Beibehaltung der Denkmalpflegepläne und die Aufnahme der Gartendenkmäler als wahrnehmbare Kategorie.

§ 35 Denkmalförderung

Die DGGL begrüßt die Verpflichtung den Denkmalschutz zu fördern, dabei darauf zu verweisen, dass der Fokus auf dem Unterstützungsbedarf des Denkmals und nicht auf dem Haushaltsrecht liegen sollte.

§ 36 Erteilung von Bescheinigungen für steuerliche Zwecke

Die DGGL verweist darauf, dass auch für die Erteilung von Bescheinigungen für steuerliche Zwecke die Benehmensherstellung beibehalten werden sollte. Anders ist eine denkmalfachgerechte Umsetzung auf Dauer nicht zu gewährleisten.

§ 37 UNESCO-Welterbe

§ 37 Abs. 1

Die DGGL begrüßt sehr die Aufnahme und Berücksichtigung von Anforderungen für UNESCO-Welterbestätten, wie auch insgesamt die Würdigung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972.

§ 37 Abs. 4

Die DGGL begrüßt ausdrücklich die Aufnahme und Festlegung von Pufferzonen.

§ 40 Aufgabenübertragung im Bereich der Denkmalpflege

Diese Aufgabenübertragung geht einher mit den §§ 22, 23 und 24 und sieht vor, dass das für Denkmalschutz und Denkmalpflege zuständige Ministerium einer Gemeinde auf Antrag durch Rechtsverordnung die Aufgaben als Denkmalfachamt übertragen kann. Dabei ist jedoch vollkommen ungeklärt, auf Basis welcher Kenntnisse das Ministerium diese Übertragung vornehmen wird.

- Dies geht einher mit einer irreversiblen Schwächung der Denkmalrechtsprechung und folglich der Denkmalsubstanz in Nordrhein-Westfalen.
- Zuständigkeiten werden so vollkommen intransparent zugeordnet. So entsteht ein Verwaltungsgeflecht, das innerhalb der Behörden zu Informationsverlusten, Verzögerungen und Unklarheiten führen wird, und das zugleich auch Denkmalbesitzer sowie auch betreuende Fachleute vor unüberwindliche Hindernisse stellen wird.
- Ein modernes Gesetz, das übersichtlich gestaltet sein soll, implementiert zwingend eine Verlässlichkeit der Behördenstrukturen.
- Das „Vier-Augen-Prinzip“, das bislang durch die Denkmalfachbehörden gewährleistet ist, würde mit der vorgesehenen Regelung ausgehebelt.
- Interessenkonflikte mit massiven Denkmalsubstanzverlusten sind durch diese verwaltungstechnische Konstruktion vorprogrammiert.

Die DGGL bittet daher dringend um Streichung dieses neuen Paragraphen.

Ein modernes Denkmalschutzgesetz verlangt aus unserer Sicht eine breite Zustimmung, auch und besonders von Experten des Denkmalschutzes.

Diese Basis sehen wir bislang nicht als gegeben an.

Wir bitten deshalb abschließend eindringlich um eine Debatte in einem dem Thema angemessenen Zeitrahmen, um die Schwächen des vorliegenden dritten Entwurfes in fachlichem Austausch zu beheben und dem Land Nordrhein-Westfalen gemeinsam zu einem wirklich zukunftsweisenden neuen Denkmalschutzgesetz zu verhelfen.

Berlin, 8. März 2022

Die 1887 gegründete Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftskultur e.V. (DGGL) setzt sich mit ihrem Fachgremium, dem etablierten und europaweit renommierten Arbeitskreis Historische Gärten, deutschlandweit für historische Gärten und insbesondere Gartendenkmale ein.

Ein wesentlicher Schwerpunkt ihres Wirkens ist die Verdeutlichung des entsprechenden Denkmalbegriffs, ein weiterer die Erarbeitung von Standards zur Erhaltung und Pflege historischer Gärten und Parks.