



Az: K 25 – 331 311/8

Datum 20. Juni 2011

An den  
Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein  
Herrn Peter Harry Carstensen  
Staatskanzlei  
Düsterbrookerweg 104  
24105 Kiel

Betreff: Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes,  
Drucksache 17/1617 vom 11.6.2011

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,

als Präsident des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz sehe ich die mit dem Entwurf zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes formulierten Änderungen des Gesetzes mit sehr großer Sorge. Die Vorlage der in den Gesetzentwurf der beiden Regierungsfractionen eingeflossenen Überlegungen zeigt, dass sich der Denkmalschutz in Schleswig-Holstein in lediglich knapp zwei Jahren seit der in Folge anderer Umstände gescheiterten Novellierung des Denkmalschutzgesetzes unter Ihrer vormaligen, unmittelbaren Ressortverantwortung heute wohl in einer existenziellen Krise zu befinden scheint.

Insbesondere steht zu befürchten, dass der Denkmalschutz in Schleswig-Holstein erheblich geschwächt werden würde. Die als zeitgemäße Anpassung deklarierte Änderung des Gesetzes verwischt aber die bisher bewährten klaren Zuständigkeiten im denkmalpflegerischen Vollzug zugunsten einer vermeintlich bürgerfreundlichen, primär aber wirtschaftlichen bzw. lediglich auf den potentiellen „einzelnen Bürger“, aber nicht auf die Allgemeinheit erfolgten Ausrichtung bei der im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums zulässigen „sinnvollen Nutzung“ von Bau- und Denkmälern. Die Neufassung widerspricht damit der systemimmanenten Gesetzeslogik eines Denkmalschutzgesetzes. Mit dem neuen Gesetz würde auch besonders die staatliche Denkmalpflege und die langjährige, bewährte Arbeit wie Bedeutung des Landesamts für Denkmalpflege marginalisiert, dessen bisherige aktive Rolle beim Schutz und der Pflege der Kultur-

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur  
des Landes Mecklenburg-Vorpommern  
Werderstraße 124, 19055 Schwerin

denkmäler auf eine Widerspruchs- und beratende Fachbehörde abgestuft wird. Qualifizierte und auf Fachkenntnis beruhende Entscheidungen sind künftig nicht mehr möglich.

Wenngleich auch der Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes positiv die Umsetzung der Konvention von Malta (1992) zum Schutz des archäologischen Erbes verbessert, die Umsetzung der UNESCO Welterbekonvention (1972) berücksichtigt und damit eine rechtliche Grundlage für den Schutz der Welterbestätten in Schleswig-Holstein schafft sowie den neuen § 24 Straftatbestände einführt, (eine Ergänzung um Denkmalbeschädigung und -zerstörung wäre zweckmäßig), bleibt die bewusst geschwächte Rolle der Denkmalfachbehörde sowie der weitgehende Verzicht auf denkmalrechtliche Genehmigungen bei Änderungen am Denkmal unverkennbar als deutliche Entwertung des Denkmalschutzes in Schleswig-Holstein bestehen. Die positiven Neuerungen erscheinen vor dem Hintergrund dieser gravierenden Aushöhlung des Denkmalschutzes mithin als kosmetische Zutaten.

Eine mit der Neufassung des Gesetzes gewollte Entbürokratisierung und Deregulierung ist nur zu erreichen, wenn das neue Gesetz auch klare Rechtsbegriffe und Zuständigkeiten schafft und beispielsweise die Definition darüber, was künftig als unerhebliche Beeinträchtigung des Denkmalwertes zu bewerten sein wird, nicht offen belässt. Aus der seit dem Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 gemachten Erfahrung bin ich davon überzeugt, dass dort, wo die institutionelle Denkmalpflege eingeschränkt wird, sich zunehmend Bürger selbst zum Anwalt des Denkmalschutzes machen.

**Sehr geehrter Herr Ministerpräsident, ich bitte Sie dringlich, das auch im Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz vertretene Bürgerengagement nicht zu enttäuschen und den Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Denkmalschutzgesetzes Schleswig-Holstein auch auf Grund einiger rechtssystematisch fehlerhafter bzw. unbestimmter, sich teils sogar widersprechender Neuregelungen zurückzuziehen.**

Entgegen der Pressemitteilung der FDP-Fraktion vom 16. Juni 2011 wurden die in Deutschland einschlägigen Vertreter des Denkmalschutzes, wie die Vereinigung der Landesdenkmalpfleger oder das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz, leider nicht in die Beratungen zum Gesetzesentwurf einbezogen. Unseren Sachverstand stellen wir wie allen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland natürlich auch Ihrem Lande selbstverständlich und sehr gerne zu Verfügung.

Der gemeinsame Entwurf der Regierungsfractionen soll bereits am 29. Juni 2011 ohne vorherige Anhörung von Fachverbänden in die parlamentarische Beratungen (1. Lesung) gehen. Diese Eile der Beratung lässt vermuten, dass es wohl weniger auf einen in der Begründung zum Entwurf genannten „angemessenen Ausgleich zwischen dem Denkmalschutz in den Interessen der Eigentümer“ geht, sondern eher um eine schnelle und nicht nachvollziehbare Entmachtung

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur  
des Landes Mecklenburg-Vorpommern  
Werderstraße 124, 19055 Schwerin

der Denkmalfachbehörde durch einen weitgehenden Entzug ihrer Kompetenzen im Vollzug des Gesetzes.

Ich bitten Sie daher sehr herzlich, als Ministerpräsident zumindest nach der ersten Lesung des Gesetzes im Landtag eine Expertenanhörung einzufordern. Es sollte Aufgabe des Parlamentes sein, ein oder mehrere Sachargumente der Denkmalpflege kennen zu lernen, um auf dieser Grundlage eine für die Denkmalpflege in Schleswig-Holstein tragfähige Entscheidung treffen zu können.

Auf einige besonders schadensträchtige sowie rechtssystematisch fehlerhafte und sich widersprechende Neuregelungen möchte ich eingehen:

#### Zum Genehmigungsverfahren:

Als eine der gravierendsten Änderungen ist der ersatzlose Wegfall der Zustimmungsregelung im Genehmigungsverfahren (§ 9 Abs. 1 S. 2 DSchG ) durch die Obere Fachbehörde zu nennen. Stattdessen sind die Oberen Behörden im Genehmigungsverfahren nur noch zu unterrichten (§ 2 Abs. 4 des Entwurfes), sofern deren Eingreifen erforderlich ist. Das neue Gesetz kennt weder eine Zustimmungsregel, noch eine Einvernehmens- bzw. Benehmensregel (außer im kirchlichen Bereich). Die bisher bewährte Aufgabenteilung zwischen unterer und oberer Denkmalschutzbehörde wird damit aufgegeben und der gesamte Gesetzesvollzug auf die Kreise und kreisfreien Städte, d.h. die Unteren Denkmalschutzbehörden herunter gebrochen, wenngleich erkennbar auch dort – wie im gesamten Bundesgebiet – in aller Regel die erforderliche Fachkompetenz für diesen wissenschaftlichen Erkenntnisprozess nicht vorliegt. Mithin wird das fachkundige Einwirken der entsprechend ausgestatteten Landesämter auf die Genehmigungsvorgänge weitgehend unterbunden.

Bei Veränderung am Denkmal soll nun zusätzlich – in Abkehr von sämtlichen denkmalfachlichen wie -rechtlichen Traditionen im deutschsprachigen Raum über die letzten gut 100 Jahre hinweg sowie die daraus resultierenden Grundregeln (wie die sog. „Charta von Venedig“) und Landes-Denkmalschutzgesetze – nicht mehr das Kulturdenkmal selbst, sondern ein abstrakter „Denkmalwert“ Bezugspunkt sein. Das, was den Denkmalwert bestimmt, müsste der Entwurf in § 7 Abs. 1 entsprechend definieren. Der Entwurf spart eine solche Regelung aber aus.

Es steht zu befürchten, dass der Denkmaleigentümer nicht mehr erkennen kann, ob eine beabsichtigte Maßnahme genehmigungspflichtig ist oder nicht. Auch ist zu befürchten, dass die untere Denkmalschutzbehörde nur mit großem Arbeitsaufwand in jedem Einzelfall zu ermitteln hat, worin der „Denkmalwert“ des jeweiligen Objektes genau besteht und ob dieser von der beabsichtigten Maßnahme erheblich beeinträchtigt wird. Ein erhebliches Konfliktpotential ist vorprogrammiert, weil die Entscheidung darüber, was als „erhebliche Beeinträchtigung“ gilt, einer fachlichen Bewertung entzogen ist. Offensichtlich sollen künftig rein wirtschaftliche Argumente

eine Rolle spielen, wie die in der Begründung zum Entwurf dargelegte Genehmigungsfreiheit von energetischen Sanierungen deutlich belegt.

Die Erweiterung der Vorschrift zur Handhabung des Gesetzes (§ 6), dass bei allen Maßnahmen nicht mehr allein auf die berechtigten Belange der Verpflichteten, sondern „insbesondere auf deren wirtschaftliche Belange“ Rücksicht zu nehmen ist, führt zu einer unangemessenen Übergewichtung von Gewinnmaximierungsvorstellungen gegenüber allen anderen öffentlichen und privaten Belangen. Der fachlich fundierte Schutz der Kulturdenkmale wird damit insbesondere bei Großinvestitionsvorhaben ausgehebelt. Die in § 6 neu geregelte Handhabung schränkt sehr grundsätzlich die Durchsetzung von Denkmalschutz ein. Das ist umso unverständlicher, als im Verwaltungsrecht ohnehin der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel gilt.

Unsystematisch und insbesondere unlogisch zum Vorgesagten sind dagegen die in § 17 (Öffentliche Planungen und Maßnahmen) und § 19 Abs. 3 und 4 (Denkmalbereiche) definierten Genehmigungsvorbehalte durch die Obere Denkmalschutzbehörde, sofern die Kulturdenkmale – hier spielt der Denkmalwert offensichtlich keine Rolle mehr – beeinträchtigt werden.

Bei den Denkmalschutzverfahren nach § 5 Abs. 1 sind die Oberen Landesbehörden nur noch Widerspruchsbehörden (§ 4 Abs. 2), der Denkmalrat ist entsprechend zu beteiligen. Dennoch legt der Entwurf die Zuständigkeit der oberen Denkmalbehörden bei Erforschung eines eingetragenen Kulturdenkmals (§ 10 DSchG) und sogar (!) bei der Erhaltung eines eingetragenen Kulturdenkmals fest (§ 11 Abs. 2). Nach dem neuen § 7 ist diese Regelung unlogisch, müsste doch die Untere Denkmalschutzbehörde tätig werden, weil mit dem Verfall eines Kulturdenkmals auch der Denkmalwert erheblich beeinträchtigt wird. Eine entsprechende Unlogik findet sich Folge richtig auch bei § 19 Abs. 3 (Genehmigung durch obere Denkmalbehörde in Grabungsschutzgebieten bei Arbeiten, „die Kulturdenkmale gefährden könnten“.

Das Landesamt für Denkmalpflege ist gem. § 2 Abs. 5 für den Schutz und die Pflege der Kulturdenkmäler zuständig und gem. Absatz 4 'zugleich Fachaufsichtsbehörde über die unteren Denkmalschutzbehörden'. Das ‚zugleich‘ bezieht sich auf Absatz 3, in dem die Unteren Denkmalschutzbehörden für den Vollzug des Gesetzes zuständig sind. Der Gesetzentwurf legt nahe, dass diese Zuständigkeit mangels jeglicher Vollzugskompetenzen leer laufen muss.

#### Zum Eintragungsverfahren:

Bei Kulturdenkmälern, die „nach 1950 errichtet“ wurden, soll eine Eintragung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 DSchG SH künftig der Zustimmung der Obersten Behörde (als sog. „2. Blick“) bedürfen. Mit der neuen Zustimmung durch die oberste Denkmalschutzbehörde wird die denkmalfachlich fundierte – und gerichtlich überprüfbare – Tätigkeit der zuständigen Denkmalschutzbehörde einseitig politisiert. Der dem Gesetzentwurf angefügte Begründungstext findet dazu keine

nachvollziehbare Rechtfertigung. Weder für das Datum „1950“ noch für den Zustimmungsvorbehalt selbst ist eine sinnvolle Begründung erkennbar. Die Denkmaldefinition selbst kennt darüber hinaus keine zeitliche Grenze. Ob kulturelles Erbe vorliegt oder nicht, kann auch nach dem allgemeinen und bis dato völlig unbestrittenen Erkenntnisstand im deutschsprachigen Raum schon allein ob seiner sozialbindenden Qualität und im Einklang mit dem Verfassungsgrundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz kein Ermessensvorgang, insbesondere keine Frage wirtschaftlicher Überlegungen sein. Dies sind nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG wie der Obergerichtspräsidenten der Länder in der Bundesrepublik Deutschland allenfalls Fragen des daran anschließenden Vollzugs.

Nach § 6 der Neufassung sind dem entgegenstehend nun „insbesondere ... wirtschaftliche Belange“ zu berücksichtigen. Eine Gewinnmaximierung zu Lasten des eben auch im Interesse der Allgemeinheit zu tradierenden baulichen kulturellen Erbes ist nun möglich, nein sogar vorrangig! Dies bedeutet im Ergebnis den Austritt des Landes Schleswig-Holstein aus dem Bündnis „deutsche Kulturnation“! Ich glaube nicht, dass das wirklich in Ihrem Interesse liegen soll.

Antragsberechtigt (Antrag auf Denkmalschutz) sollen zukünftig nur noch die unmittelbar betroffenen Eigentümer sein, nicht mehr Besitzer und sonstige Verfügungsberechtigte. Der auch und besonders im Interesse der Allgemeinheit erfolgende Schutz des baulichen und kulturellen Erbes wird insoweit zur alleinigen Verfügungsmasse Einzelner. Spätestens hier wird deutlich, wonach die Grundmotivation wie -konzeption der Novellierung gerade nicht im Interesse der Bürger (in ihrer Gesamtheit) liegt.

Die Führung des Denkmalsbuches ist bisher in § 6 geregelt und soll nun über § 2 Abs. 3 neu erstmals auf die Schultern der Unteren Denkmalbehörden gelegt werden. Dem Entwurf ist diese Grundzuständigkeit des Denkmalschutzes erstmals keiner eigenständigen Zuständigkeitsregelung mehr wert.

#### Zum Umgebungsschutz:

Die bestehende, funktionsfähige Regelung des Umgebungsschutzes eingetragener Kulturdenkmale wird mit der Novellierung außer Kraft gesetzt. Die neue, der Welterbekonvention entlehnte Formulierung ist unverständlich, für die üblichen störenden Veränderungen in der Umgebung eingetragener Kulturdenkmale nicht anwendbar und mit der oben genannten Bezugnahme auf einen unbestimmten „Denkmalwert“ auch nicht administrierbar. Der dem Entwurf angefügte Begründungstext verschärft die Problematik zusätzlich, indem dort verlangt wird, dass die Umstände des Einzelfalles (Begrenzung der unmittelbaren Umgebung) bereits in der Eintragungsverfügung (!) zu konkretisieren und zu begründen sind. Da künftige Entwicklungen in der Regel nicht vorhersehbar sind, erweist sich diese Regelung als nicht durchführbar und in gewissem Sinn als realitätsfern. Unbestimmt und daher im Zweifelsfall nicht justiziabel ist die Formulierung in §7 Abs. 3, wonach sich der nunmehr wesentlich eingeschränkte Umge-

bungsschutz nur noch auf „Anlagen in der unmittelbaren Umgebung wesentlicher Sichtachsen“ beziehen soll. Faktisch wird der Umgebungsschutz mit dieser Regelung marginalisiert.

Neben den o.g. gravierenden Änderungen reduziert auch eine Fülle an Streichungen bewährter denkmalrechtlicher Vorschriften die Wirksamkeit des Denkmalschutzgesetzes zu Lasten der Kulturdenkmale erheblich:

- So entfällt der gesetzliche Schutz für historische Garten- und Parkanlagen. Diese können nur noch bei Vorliegen besonderer Bedeutung in das Denkmalbuch eingetragen werden.
- Ebenso entfällt der vorläufige Denkmalschutz. Damit sind einstweilige Sicherungen akut gefährdeter Denkmale, deren verfahrensaufwendige Denkmalbucheintragung nicht rasch genug erfolgen, nicht mehr möglich.
- Das Recht der oberen Denkmalschutzbehörden, zur Vorbereitung denkmalrechtlicher Entscheidungen Untersuchungen der Kulturdenkmale oder ihrer Umgebung zu verlangen, entfällt. Denkmalrechtliche Entscheidungen müssen daher gegebenenfalls ohne ausreichende Sachkenntnis getroffen werden. Zugleich entfällt auch das Verursacherprinzip bei der Heranziehung von Sachverständigen. Falls überhaupt noch Untersuchungen durch externe Sachverständige durchgeführt werden können, sind deren Kosten, auch wenn sie durch (beabsichtigte) Maßnahmen Dritter verursacht werden, nunmehr vollständig von den Denkmalschutzbehörden zu tragen. Bei entsprechend schwieriger Haushaltslage können externe Fachleute folglich nicht mehr beauftragt werden.
- Die zeitliche Bindung denkmalrechtlicher Genehmigungen entfällt. Diese bleiben somit gültig, auch wenn sich die Voraussetzungen, die der Genehmigung zugrunde liegen, zwischenzeitlich geändert haben sollten.
- Wer eine genehmigte Maßnahme unsachgemäß durchführt, kann dafür nicht mehr in Regress genommen werden. Der Willkür bei der Durchführung genehmigungspflichtiger Maßnahmen ist damit zum Schaden der Kulturdenkmale Tür und Tor geöffnet.
- Die Beschränkung der wirtschaftlichen Nutzung von Grundstücken oder Grundstücksteilen, in dem sich eingetragene Kulturdenkmale befinden, ist zukünftig nicht mehr statthaft.
- Die gesetzliche Regelung öffentlichen Zutritts zu Kulturdenkmalen im Eigentum öffentlicher Verwaltung entfällt, ebenso die gesetzliche Möglichkeit, Zutrittsvereinbarungen mit privaten Denkmaleigentümern zu treffen.

Fazit:

Die unklaren und sich z. T. widersprechenden Regelungen führen zu einer nicht im Interesse der Allgemeinheit liegenden Schwächung des Schutzes des baulichen kulturellen Erbes in Schleswig-Holstein. Dass dieses Land solches nicht will, zeigte doch überdeutlich, der intensiv beratene und im Ergebnis hervorragende Novellierungsentwurf von 2009. Zudem darf eine Fülle von Rechtsstreitigkeiten vermutet werden, da vom Bürger nicht erwartet bzw. ihm zugemutet werden kann, dass er die jeweils zuständigen Denkmalschutzbehörden für die unterschiedlichen Genehmigungsbereiche erkennt bzw. auseinander hält.

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident, angesichts der systematischen Mängel des z.T. wohl nicht durchdachten Entwurfs bitte ich Sie nochmals nachdrücklich, großen Schaden für das kulturelle bauliche Erbe in Schleswig-Holstein abzuwenden.

Das Schreiben des Arbeitskreises Theorie und Lehre in der Denkmalpflege unterstütze ich nachdrücklich.

Ein Schreiben gleichen Inhalts erhält Herr Landtagspräsident Torsten Geerds sowie Herr Dr. Ekkehard Klug, Minister für Bildung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Tesch'.

Henry Tesch