

Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1248

A02, A12

8. März 2019

Starke Denkmalpflege – Anhörung A02 – 15.03.2019

**Zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/3807:
„Starke Denkmalpflege – starke Heimat! Eigentümer beim Erhalt und der Nutzung
von Denkmälern unterstützen“**

Stellungnahme Landschaftsverbände, hier: Bodendenkmalpflege

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit der Einladung der Landschaftsverbände zur Teilnahme an der Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 15.03.2019 ist die Aufforderung verbunden, zum Antrag der Fraktionen von CDU und FDP, Drucksache 17/3807, Stellung zu nehmen. Diese Möglichkeit wollen die Landschaftsverbände, hier vertreten durch die beiden Fachämter für Bodendenkmalpflege, gern wahrnehmen.

Die Fachbereiche der Bodendenkmalpflege bei den Landschaftsverbänden in Westfalen und im Rheinland (LWL-Archäologie für Westfalen und LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland) begrüßen, dass sich die Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen für Maßnahmen aussprechen, welche die Denkmalpflege und den Denkmalschutz in Nordrhein-Westfalen stärken und die Wichtigkeit dieser Belange hervorheben sollen. Auch wenn der Antrag schwerpunktmäßig die Baudenkmalpflege in den Blick nimmt, betreffen die entsprechenden Vorschläge aufgrund der Verzahnung der Bau- und Bodendenkmalpflege im Denkmalschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen auch den Fachbereich der Bodendenkmalpflege.

Die Bodendenkmalpflege ist in Deutschland in die Verantwortung der Länder übergeben. In Nordrhein-Westfalen vertreten die Landschaftsverbände und die Stadt Köln gemäß dem Denkmalschutzgesetz das öffentliche Interesse, die Zeugnisse tierischen und pflanzlichen Lebens aus erdgeschichtlicher Zeit sowie die Zeugnisse der Vergan-

genheit des Menschen für die nachfolgenden Generationen zu schützen und zu bewahren. Als unabhängige Fachämter arbeiten die LWL-Archäologie für Westfalen und das LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland als Träger öffentlicher Belange eng mit den Denkmalbehörden der Kommunen, der Kreise und den Bezirksregierungen des Landes Nordrhein-Westfalen zusammen.

In diesem Sinne kommt den Bodendenkmalpflegeämtern der Landschaftsverbände auch eine wesentliche Rolle bei der Beratung der unteren Denkmalbehörden beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes zu. Zum vorliegenden Antrag möchten wir daher im Einzelnen wie folgt Stellung nehmen:

I. Die Rolle der Unteren Denkmalbehörden

Sofern in dem o.g. Antrag die Schlüsselposition der Unteren Denkmalbehörden hervorgehoben wird, schließen sich die Fachbereiche der Bodendenkmalpflege dieser Einschätzung an. Die LWL-Archäologie für Westfalen und das LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland befürworten daher den Vorschlag, die unteren Denkmalbehörden bei dem Vollzug der denkmalrechtlichen Vorschriften – insbesondere auch finanziell und personell – zu stärken und auszustatten. Wie bereits der „Evaluationsbericht“¹ explizit hervorhebt, verfügen gerade kleinere Kommunen nur über Personal ohne oder mit wenig fachlichem Hintergrund und nehmen mit einem sehr geringen Stellenanteil die Aufgaben einer Unteren Denkmalbehörde wahr.² Neben einer adäquaten personellen und finanziellen Ausstattung sind die Kommunen daher auch auf eine fachliche Unterstützung durch andere Institutionen angewiesen. Der Antrag greift hier auf, dass die Unteren Denkmalbehörden beim Vollzug der denkmalrechtlichen Vorschriften umfassend von den Bezirksregierungen beraten werden sollen.

Bisher sind nach § 20 Abs. 2 DSchG NRW die Kreise zur Beratung der Unteren Denkmalbehörden verpflichtet, soweit diese keine großen oder mittleren kreisangehörigen Städte sind. Die Adressaten dieser gesetzlich normierten Beratungspflicht waren somit bisher für die kreisangehörigen Gemeinden die Kreise. Für die mittleren und großen kreisangehörigen Städte wurde eine entsprechende Beratungspflicht bisher nicht

¹ Gutachterliche Untersuchung „Evaluation des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen“, Abschlussbericht, Jörg Beste, Heike Engel, Janbernd Oebbecke, Auftraggeber: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW, Köln und Münster 05.03.2018 (im Folgenden Evaluationsbericht, Abschlussbericht).

² Evaluationsbericht, Abschlussbericht (Fn. 1), S. 162.

normiert.³ Der Antrag überträgt von seinem Wortlaut her eine Beratungspflicht gegenüber allen Unteren Denkmalbehörden nunmehr auf die Bezirksregierungen. Den Ämtern für Bodendenkmalpflege ist insofern unklar, ob lediglich eine Beratungspflicht für die kreisfreien Städte durch die Bezirksregierungen aufgenommen oder vielmehr die Bezirksregierung die Beratung für alle Unteren Denkmalbehörden übernehmen soll. Unklar ist daher auch, ob der Antrag somit die im Abschlussbericht zur Evaluation des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vorgeschlagene Lösungsoption eines Verzichts auf die oberen Denkmalbehörden bei den Kreisen aufgreift und zur Umsetzung bringen möchte.⁴ Ein solcher Vorstoß würde im Bereich der Bodendenkmalpflege kritisch bewertet. Insbesondere wäre dabei zu berücksichtigen, dass die personelle und fachliche Ausstattung der Bezirksregierungen derzeit erhebliche Unterschiede aufweist⁵.

Eine verstärkte personelle und finanzielle Ausstattung der Unteren Denkmalbehörden ist zu begrüßen, greift aber zu kurz. Darüber hinaus erschiene uns auch eine Aufstockung der Ausstattung der Obersten und Oberen Denkmalbehörden sinnvoll.⁶

An dieser Stelle sei nochmals anzumerken, dass auch die Fachämter der Bodendenkmalpflege bei den Landschaftsverbänden eine erhebliche beratende und unterstützende Tätigkeit wahrnehmen. Diese Aufgabe wird den Landschaftsverbänden auch durch § 22 Abs. 2 DSchG NRW auferlegt. Die Regelung normiert, dass die Landschaftsverbände die Gemeinden und Kreise in der Denkmalpflege beraten und unterstützen und fachlich bei den Entscheidungen der Denkmalbehörden mitwirken. Dieser Regelung kommt für die Bodendenkmalpflege erhebliche Bedeutung zu. Insbesondere die Unteren Denkmalbehörden greifen für ihre Entscheidungen auf die Fachlichkeit der Denkmalpflegeämter zurück. So können auch die von den Fachämtern gefertigten Gutachten und Abstimmungen von den UDBn direkt für die Eintragung etc. weitergenutzt werden.⁷

³ Davydov, in: ders./Hönes/Otten/Ringbeck, Denkmalschutzgesetz NRW Kommentar, 5. Aufl. 2016, § 20 Rn. 27.

⁴ Im Evaluationsbericht, Abschlussbericht (S. 162) wird als sachgerecht Option vorgeschlagen: „Verzicht auf die Kreis-ODBn und Übertragung dieser Aufgaben auch für den kreisangehörigen Raum auf die Bezirksregierungen, inklusive der entsprechenden Kapazitäten.“

⁵ Evaluationsbericht, Abschlussbericht (Fn. 1), S. 161.

⁶ Evaluationsbericht, Abschlussbericht (Fn. 1), S. 161 f.

⁷ Dazu auch: Evaluationsbericht, Abschlussbericht (Fn. 1), S. 164.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes

Der Antrag zielt im Übrigen auf eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Reichweite dieser Änderungen verbleibt hingegen noch offen. Die Fachbereiche der Bodendenkmalpflege möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, dass sich das Denkmalschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen – insbesondere auch mit seinen Änderungen durch die Novellierung im Jahre 2013 – gut bewährt hat.⁸

1. Benehmensherstellung und Ministeranrufung

So kommt insbesondere der Mitwirkung der Bodendenkmalpflegeämter an den Entscheidungen der Unteren und der Oberen Denkmalbehörden in Form des Benehmens eine Schlüsselrolle zu. Die in § 21 Abs. 4 DSchG NRW und in anderen Bestimmungen des Gesetzes vorgesehene Mitwirkung der Landschaftsverbände und deren Denkmalpflegeämtern an Entscheidungen der Denkmalbehörden oder anderen Behörden in einem konzentrierten Verfahren nach § 9 Abs. 3 DSchG NRW soll sicherstellen, dass der bei den Landschaftsverbänden aufgrund der historischen Entwicklung vorhandene denkmalpflegerische Sachverstand in die mitwirkungsbedürftigen Entscheidungen und Maßnahmen einfließt.⁹ Die Mitwirkung der Fachämter der Landschaftsverbände hat darüber hinaus zum Ziel, eine gewisse Vereinheitlichung der Praxis zu fördern.¹⁰

Vor diesem Hintergrund ist auch die Möglichkeit einer Ministeranrufung essentiell. Der Evaluationsbericht hebt zutreffend hervor, dass die Befassung des Ministeriums mit bedeutsamen oder schwierigen Einzelfällen – auch in anderen Ressorts – zu den Leistungsaufgaben einer obersten Landesbehörde gehört. Die Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nennt in Art. 18 Abs. 2 die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur. Art. 18 Abs. 2 LVerf NRW erhebt damit den Denkmalschutz und die Denkmalpflege zum Staatsziel.¹¹ Bei den Staatszielbestimmungen der Länderverfassungen handelt es sich nicht bloß um feierliche Proklamationen oder Empfehlungen an den Gesetzgeber, sondern um bindendes Verfassungsrecht, an dem das

⁸ So auch: Evaluationsbericht, Abschlussbericht (Fn. 1) S. 161.

⁹ Dazu: Schönstein, in: Memmesheimer/Upmeier/ders., Denkmalschutz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1998, § 21 Rn. 68.

¹⁰ So: Schönstein, in: Memmesheimer/Upmeier/ders., Denkmalschutz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1998, § 21 Rn. 68 mit Verweis auf Dittus, Städte- und Gemeinderat 1980, S. 297.

¹¹ So auch: Hönes, in: Davydov/ders./Otten/Ringbeck, Denkmalschutzgesetz NRW Kommentar, Auflg. 5 2016, § 1 Rn. 1.

Handeln von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts zu messen ist. Die Ministeranrufung stellt – auch mangels eines Klagerechts der Landschaftsverbände – ein Sicherungsinstrument für dieses verfassungsrechtlich implementierte Staatsziel dar. Ohne die Ministeranrufung wäre dieses Staatsziel nachhaltig gefährdet. Dissensfälle müssen daher weiterhin einer Überprüfung durch die Oberste Denkmalbehörde zugänglich bleiben.¹²

2. Die Belange der Denkmalpflege und sonstige Belange

Unklar ist, in welcher Gestalt die „rechtlichen Rahmenbedingungen“ überprüft und verbessert werden sollen, so „*dass die Barrierefreiheit, der Umweltschutz, die Nutzung regenerativer Energien, die energetische Sanierung, der Brandschutz und mögliche Nutzungen des Denkmals besser in Einklang mit dem jeweiligen Denkmalschutz gebracht werden können*“¹³. Auch hier erfolgt keinerlei Konkretisierung. Anzumerken ist, dass sowohl eine generelle Priorisierung der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege – angesichts im Einzelfall gegenläufiger Grundrechte –, als auch eine stets vorrangige Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes, der Belange der Menschen mit Behinderungen und des Brandschutzes ausscheiden. Eine stets vorrangige Berücksichtigung der angeführten Belange wäre – angesichts der Staatszielbestimmungen zugunsten des Denkmalschutzes – unzulässig.¹⁴ Nach dem Bundesverfassungsgericht stellt der Denkmalschutz zudem einen hochrangigen Gemeinwohlbelang dar,¹⁵ so dass eine Abwägung im Einzelfall zu erfolgen hat. Auch aus einer verfassungsrechtlichen Betrachtung folgt damit kein genereller absoluter Vorrang eines der angeführten Belange gegenüber dem Belang des Denkmalschutzes.¹⁶ Die Konflikte sind daher nur im Rahmen eines einzelfallbezogenen denkmalrechtlichen Erlaubnis- oder Baugenehmigungsverfahren zu lösen.¹⁷ Die Gesetzgebung kann eine

¹² So auch: Evaluationsbericht, Abschlussbericht (Fn. 1), S. 166

¹³ Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drs. 17/3807.

¹⁴ So auch bzgl. der Belange der Behinderten: Spennenmann, in: Martin /Kreutzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil H Kap. VI, Rn. 238.

¹⁵ BVerfGE 100, 226 ff.

¹⁶ Bzgl. des Klimaschutzes auch: Mast, in: Martin /Kreutzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil H Kap. VI, Rn. 278

¹⁷ So explizit bzgl. des Aspekts der Barrierefreiheit auch Spennenmann, in: Martin /Kreutzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil H Kap. VI, Rn. 240; zu dem Verhältnis Denkmalschutz und Klimaschutz: Mast, in: Martin /Kreutzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil H Kap. VI, Rn. 285.

erforderliche Abwägung für den Einzelfall nicht übernehmen, sondern allenfalls Kriterien anführen.

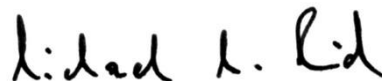
III. Fazit

Grundsätzlich begrüßen die LWL-Archäologie für Westfalen und das LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland die Initiative des Antrags, die unteren Denkmalbehörden zu stärken. Bezüglich möglicher Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen möchten die Fachämter der Bodendenkmalpflege festhalten, dass sich das Denkmalschutzgesetz NRW seit seiner Novellierung im Jahre 2013 – und insbesondere auch das bisherige System kommunaler Selbstverwaltung – bewährt hat. Eventuell geplante Gesetzesänderungen sollten daher mit Augenmaß erfolgen und das Ziel des Erhalts des gemeinsamen archäologischen Kulturguts im Blick behalten und sichern.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Erich Claßen
Leiter des
LVR-Amt für Bodendenkmalpflege
im Rheinland



Prof. Dr. Michael M. Rind
Direktor der
LWL-Archäologie für Westfalen