



STELLUNGNAHME

Ihr/e Ansprechpartner/in

Dr. Matthias Mainz

E-Mail

matthias.mainz@ihk-nrw.de

Telefon

0211 367020

Datum

31. Mai 2013

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande NRW

Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Drucksache 16/2279

1. Halten Sie die von SPD und Grünen eingebrachte Novellierung der Bodendenkmalpflege im Rahmen des Denkmalschutzgesetzes für sinnvoll?

Aus Sicht von IHK NRW bedarf das DSchG an einigen Stellen grundsätzlich einer Überarbeitung. Bei der Novellierung der Bodendenkmalpflege handelt es sich aus unserer Sicht nicht um einen vordringlichen Bedarf.

2. Handelt es sich bei dem Vorschlag aus Ihrer Sicht um eine kommunalfreundliche Regelung.

Aus kommunaler Sicht könnten die vorgeschlagenen Regelungen mit Blick auf die Haushaltspläne vordergründig erfreulich sein. Die Kommunen erhalten die Möglichkeit, Kosten der Denkmalpflege etwa auf Projektentwickler abzuwälzen. Damit besteht die Gefahr, dass Investoren von eingetragenen oder potentiellen Denkmälern Abstand nehmen mit langfristig negativen städtebaulichen Folgen wie Leerstand oder Verfall. Mit Blick auf das Verursacherprinzip ist auch eine steigende Anzahl von Insolvenzen nicht auszuschließen. Zumal aufgrund der angespannten Situation vieler kommunaler Haushalte der Spielraum für die bislang in vielen Kommunen vorhandenen Ergänzungsfinanzierung sinkt bzw. entfällt.

3. Welche Missstände und Fehlentwicklungen werden damit abgestellt.

Vordringlichen Handlungsbedarf im DSchG sehen wir bei anderen im Folgenden angesprochenen Regelungen.

5. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Verursacherprinzip des Gesetzesentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?

Denkmaleigentümer sind bereits heute mit dem hohem Kosten-, Bürokratie- und Zeitaufwand belastet. Dies verschärft sich mit der beabsichtigten Aufbüdung der Kosten der vorhergehenden wissenschaftlichen Untersuchung, Bergung und Dokumentation. In der Praxis wird der Eigentümer oder Investor kaum beurteilen können, ob das Maß

der Untersuchungen, die Art der Bergung oder der Umfang der Dokumentation und, schlussendlich, die ihm auferlegten Kosten wirklich notwendig sind. Als Alternative zur Übernahme der gesamten Kosten droht ein meist langwieriger Rechtsweg.

Darüber hinaus hat der Eigentümer keinen Einfluss auf den Prozess der Unterschutzstellung. Investitionshemmend wirkt ist das Verursacherprinzip insbesondere vor dem Hintergrund, dass Gebäude oftmals, sobald sie von der öffentlichen Hand an Private verkauft werden, als Denkmäler eingestuft werden. Der Investor wird mit seinen Umbauplänen plötzlich zum Verursacher und muss die gesamten Kosten tragen.

6. **Wie bewerten Sie die Regelungen zur Unterschutzstellung des Gesetzesentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?**

Verbesserungsbedarf besteht bei der Transparenz der Entscheidungen und der Kommunikation zwischen Behörde und Denkmaleigentümer. Oftmals klagen Investoren über Willkür, wenn Gebäude, sobald sie von der öffentlichen Hand an Private verkauft werden, als Denkmäler eingestuft werden. Viele Rechtsstreitigkeiten sind anhängig, weil die Einstufung als Denkmal oder Verweigerung des Denkmalstatus nicht nachvollziehbar sind.

§ 3 DSchG: Die Einstufung der Denkmalwürdigkeit sollte nicht allein der Denkmalbehörde vorbehalten sein. Stattdessen müssen unabhängige Fachgremien beteiligt werden. Damit würde eine gewisse Kontrollfunktion geschaffen und die getroffenen Entscheidungen würden auf mehr Wissen fußen.

Sinnvoll ist eine Klassifizierung in sog. A-, B- und C-Denkmäler. Während z. B. der Kölner Dom als A-Denkmal den vollumfassenden Denkmalschutz genießen würde, könnten bei B- oder C-Denkmälern die hohen Anforderungen des Denkmalschutzes gelockert werden, etwa mit Blick auf umliegende Gebäude oder die Veränderungs- oder Beseitigungsmöglichkeit.

Bei der großen Anzahl häufig gleichartiger Denkmäler stellt sich die Fragen, ob grundsätzlich jedes Gebäude mit bestimmten denkmalswerten Eigenschaften zu schützen ist, oder ob bei einer hohen Anzahl gleichartiger bereits geschützter Gebäude Ausnahmen erlaubt werden können. Um die Nutzung angepasst an die aktuellen Bedürfnisse und die Aufenthaltsqualität in schützenswerten Gebäude zu erhalten, sollte bei der Unterschutzstellung lediglich auf die tatsächlich schützenswerten Gebäudeteile etwa die Fassaden abgestellt werden. Im Innenbereich können dann Umbauten bspw. unter energetischen Gesichtspunkten oder zur Anpassung an moderne Anforderungen an Büro- und Handelsfläche ermöglicht werden.

§§ 3, 9 DSchG: Der Gebäudezustand, wirtschaftliche Aspekte oder Pläne des Eigentümers müssen bereits bei der Unterschutzstellung Berücksichtigung finden. Vorgänge wie beim Ingenieurwissenschaftlichen Zentrum (IWZ) in Köln, wo im Zeitpunkt der Unterschutzstellung bereits klar signalisiert wurde, dass einem Antrag auf Abbruch zugestimmt werde, weil die Belange von Wissenschaft und Bildung gegenüber dem Interesse der Denkmalpflege überwiegen, können damit verkürzt werden.

Entscheidungen sind schneller zu treffen. Die Einführung verbindlicher Fristen kann helfen, Verfahren zu straffen. Nicht selten verfallen Gebäude, weil die zuständige Behörde den Umbau nicht genehmigt.

8. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Betretungsrecht des Gesetzesentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?

Ein ausgeweitetes Betretungsrecht der Vollzugspersonen, wie es die Neuregelung des § 28 Abs. 2 DSchG vorsieht, ist abzulehnen.

Bislang hat der Eigentümer ein Betreten durch Vollzugsbehörden zu gestatten, soweit dies zur Erhaltung des Denkmals dringend erforderlich ist. Mit Blick auf Art. 14 GG ist eine dringliche Erforderlichkeit weiterhin zu fordern.

Der Gesetzesentwurf verlangt für Besichtigung und Untersuchung von Gebäuden, Wohnungen und eingefriedeten Grundstücken eine vorherige Benachrichtigung des Eigentümers bzw. Nutzungsberechtigten. Bei nicht eingefriedeten Grundstücken verzichtet der Gesetzesentwurf auf das Erfordernis der Benachrichtigung. Die bloße Möglichkeit, dass Vollzugspersonen problemlos ein Grundstück betreten können, darf die (Informations-)Rechte des Eigentümers nicht beschneiden. Auch hier muss eine vorherige Benachrichtigung erfolgen.

Die beabsichtigte Regelung zum Betreten von Wohnungen verletzt den Wohnungseigentümer bzw. den Nutzungsberechtigten in seinem Grundrecht aus Art. 13 GG. Wohnungen dürfen nur betreten werden bei Einwilligung, Gefahr im Verzug oder nach richterlicher Anordnung. Darüber hinaus ist bei jeder Einschränkung der Grundrechte das Zitiergebot zu beachten.

9. Wie beurteilen Sie den Wegfall des Richtervorbehalts sowie den Wegfall der dringenden Erforderlichkeit der Betretung zur Erhaltung des Denkmals in der geplanten Novellierung?

Siehe Punkt 8.

10. Ist die Auflösung des ursprünglich restriktiven Rahmens beim Betretungsrecht als Eingriff in das Eigentum mit dem Rechtsstaatsprinzip zu vereinbaren?

Siehe Punkt 8.

11. Wie bewerten Sie das Gesetzgebungsvorhaben, das infolge eines Gerichtsurteils nicht mehr zulässige Verursacherprinzip erneut im Denkmalschutzgesetz NRW zu verankern?

Das OVG NRW hat am 20.09.2011 (Az.: 10 A 1995/09) geurteilt, dass nach § 22 Abs. 3 DSchG NRW die staatlichen Fachbehörden für eine geordnete wissenschaftlich fundierte Denkmalpflege zu sorgen haben. Eine Delegation dieser Aufgabe, verbunden mit der Kostentragungspflicht, sieht das geltende DSchG nicht vor.

Nach dem Gesetzesentwurf obliegt die Denkmalpflege weiterhin den Fachbehörden. Allein die Kostentragungspflicht wird auf den sog. „Verursacher“ übertragen. In der Praxis wird der Eigentümer kaum beurteilen können, ob das Maß der Untersuchungen, die Art der Bergung oder der Umfang der Dokumentation und, schlussendlich, die ihm auferlegten Kosten wirklich notwendig sind. Entweder er zahlt die Endrechnung oder die Gefahr eines langwierigen Rechtswegs droht. Sinnvoll ist das sog. „Bestellerprinzip“, denn nur derjenige, der für die Kosten aufzukommen hat, wird die Notwendigkeit

und Sinnhaftigkeit der denkmalpflegerischen Maßnahmen naturgemäß kritisch im Auge behalten.

Wenn für den Erhalt von Gebäuden ein öffentliches Interesse existiert, kann die Finanzierung der Schutzmaßnahmen und der begleitenden Maßnahmen nicht allein auf den Schultern des privaten Eigentümers liegen.

12. Wie bewerten Sie die Wiedereinführung des Verursacherprinzips in § 29 des Gesetzesentwurfs vorgesehene Formulierung hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit?

Siehe Punkt 11.

13. Halten Sie die Formulierung im § 29 Abs. 1 S. 1 des Gesetzesentwurfs, nach der die Kostentragung für wissenschaftliche Untersuchungen den Verursacher „im Rahmen des Zumutbaren“ trifft, für ausreichend präzise.

a. Wie interpretieren Sie in diesem Zusammenhang den Begriff „zumutbar“?

Mit einer derartigen Formulierung werden langwierigen Gerichtsverfahren Tür und Tor geöffnet.

b. Halten Sie hinsichtlich der „Zumutbarkeit“ eine Gleichbehandlung von Privatpersonen und Gewerbetreibenden gerechtfertigt?

Der Begriff „Zumutbarkeit“ erfordert in jedem Fall eine Einzelfallbetrachtung.

c. Welche Alternativregelung können Sie sich vorstellen?

Als Alternative bietet sich das sog. „Bestellerprinzip“ an. Dieses folgt dem Grundsatz „wer bestellt, bezahlt“. Die Kosten für wissenschaftliche Untersuchungen, die Bergung von Funden und die Dokumentation der Befunde hat demnach der Besteller, mithin die öffentliche Hand, zu tragen, also die Maßnahmen, die zur Wahrung der öffentlichen Interessen dienen.

14. Wie schätzen Sie die Gefahr ein, dass durch die unpräzise Formulierung des neuen § 29 DSchG vermeidbare juristische Auseinandersetzungen provoziert werden (z. B. durch die „Zumutbarkeitsklausel“)?

Siehe Nr. 5, 11, 13.

15. Wäre es aus fachlicher Sicht wünschenswert, Grundlagen (die in der Begründung als „konkrete Anhaltspunkte“ benannt werden) für vermutete, aber (noch) nicht eingetragene Bodendenkmäler im Gesetz tatsächlich konkret zu benennen bzw. zu spezifizieren?

Grundsätzlich dürfte die Nennung konkreter Grundlagen zu mehr wünschenswerter Transparenz führen.

21. Wie bewerten Sie den Gesetzesentwurf insgesamt? Welche konkreten Anregungen und Verbesserungsvorschläge zum Gesetzesentwurf haben Sie aus der Praxis? Sehen Sie notwendige oder wünschenswerte Änderungen und/oder Ergänzungen und wie begründen Sie diese?

Siehe Punkt 6, 11.

Weitere Fragen

24. Wie bewerten Sie die generelle Entwicklung des Denkmalschutzes in den Jahren seit Inkrafttreten des DSchG NRW vor über 20 Jahren.

a. Haben sich die Vorgaben des Denkmalschutzes grundsätzlich bewährt?

Die Bewahrung von Zeitdokumenten ist ein wichtiger Aspekt für Landesentwicklung, Städtebau, Kultur und Wirtschaft. Die Bewahrung historischer Bausubstanz stiftet in hohem Maße Identität und Lebensqualität.

Dennoch bedarf das Denkmalschutzgesetz einer Überarbeitung, um auch den Blick auf Gegenwart und Zukunft zu gewährleisten. Das Gesetz stammt aus dem Jahr 1980. Energieeffizienz und Wärmedämmung, Klimaschutz und Nachhaltigkeit oder Demographischer Wandel und barrierefreies Wohnen standen damals noch nicht auf der Agenda.

Auflagen des Denkmalschutzes sind mit den neuen Anforderungen oftmals kaum zu vereinbaren. Das verhindert Investitionen und führt schlimmstenfalls zum Gebäudeverfall. Hinzu kommt eine Entwicklung, die einer Denkmalinflation nahe kommt. Beispielsweise enthält die Kölner Denkmalliste insgesamt 9.652 Einträge, darunter 51 Fabrikgebäude, knapp 4.900 Wohnhäuser und 122 Schulen (Stand 9. März 2012). Auch zahlreiche sanierungsbedürftige Brücken stehen unter Denkmalschutz.

Zeitgemäßer Denkmalschutz darf nicht an den Grundfesten von Wirtschaft und Wohlstand rütteln. Er muss die Lebensqualität der Menschen und die Nutzbarkeit der Gebäude für Unternehmen im Blick haben. Denkmalschutz sollte sich auf die schützenswerten Bestandteile eines Gebäudes beschränken.

b. Welche wesentlichen Probleme in der Verwaltungspraxis sind festzustellen?

Mangelnde Transparenz, Bürokratie, Dauer, Kosten

c. Wo sehen Sie die zentralen Herausforderungen für den Denkmalschutz und welcher Handlungsbedarf ergibt sich daraus?

Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Notwendigkeit der Revitalisierung der Städte ist eine stärkere Einbindung und gegebenenfalls auch eine institutionelle Verknüpfung des Denkmalschutzes mit dem Städtebau und der städtebaulichen Förderung notwendig. Insofern bedarf die Frage „Denkmal als Gegenstand der Städtebauförderung“ einer grundsätzlichen politischen Diskussion.

Siehe auch Punkt 6.

25. Werden die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen den Herausforderungen gerecht?

Siehe Punkt 5, 6, 11.

26. Wie wird sich die geplante Kürzung der Landesregierung bei der Denkmalförderung auswirken?

In der Vergangenheit ermöglichte die Landesförderung eine Minimierung der Konflikte mit dem Denkmalschutz. Fördermittel haben häufig weiterführende private Investitionen angestoßen. Die Kürzung der Landesmittel einerseits und die beabsichtigte Kostenabwälzung auf Denkmaleigentümer sowie die steigende Zahl der unter Schutz gestellten Objekte andererseits, stehen in einem krassen Missverhältnis. Die Denkmalpflege wird erheblichen Schaden nehmen.

27. Welche Auswirkungen werden sich für den Denkmalschutz durch eine Umstellung der Förderung auf Darlehensbasis ergeben, insbesondere mit Blick auf den ländlichen Raum?

Eine Förderung auf Darlehensbasis bedeutet eine weitere Kürzung der Förderung. Im Zusammenspiel mit den vorgeschlagenen Regelungen des DSchG (insbesondere Kostenabwälzung auf den Denkmaleigentümer) werden Denkmalpflege und Denkmalschutz erheblichen Schaden nehmen.

Bei in gewerblichem Eigentum befindlichen Denkmälern können langlaufende Darlehen durchaus Investitionsimpulse setzen. Die Attraktivität des Angebots wird entscheidend von den allgemeinen Finanzierungsbedingungen sowie der unternehmerischen Situation des Investors auch im Vergleich zu den steuerlichen Regelungen abhängen.

Grundsätzlich werden langfristig ausgerichtete Finanzierungsmodelle aufgrund der häufig speziellen Eigentümerstruktur von Denkmälern bei Älteren und weniger Vermögenden voraussichtlich nur begrenzte Wirkung entfalten können.