

verbände. Festschrift aus Anlaß der Verabschiedung von Ltd. Landesbaudirektor Gustav Salzmann am 12. September 1995. Beiträge zur Landespflege. Schriftenreihe des Westfälischen Amtes für Landes- und Baupflege Bd. 10. Münster 1995, S. 1–18; Dorothee Boesler, Die Kulturgüter als Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung. Denkmalschutz und Planung am Beispiel der projektierten Ortsumgebung Winnekendonk/Niederrhein. Beiträge zur Landesentwicklung Bd. 52. Köln 1996.

11 Zuletzt UVP-Gesellschaft e.V. (Hg.), Kulturgüter in der Planung: Handreichung zur Berücksichtigung des kulturellen Erbes bei Umweltprüfungen. Köln 2014.

12 Bezeichnenderweise wurde in der Zeitschrift „Die Denkmalpflege“ im Nachgang der Tagung als Ersatz für einen Vortrag, der von Gunzelmann auf der Tagung gehalten worden war, ein älterer Vortrag von Volkar Eidloth veröffentlicht, der weniger kontrovers erschien: Volmar Eidloth, Historische Kulturlandschaft und Denkmalpflege, in: Die Denkmalpflege 1997/1, S. 24–30.

13 Ursula Quednau, Die Burgen von Lüdinghausen – Eine „Denkmallandschaft“ im westlichen Münsterland, in: Denkmalpflege in Westfalen-Lippe 1997/1, S. 9–16.

14 Norbert Huse, Unbequeme Baudenkmale. Entsorgen? Schützen? Pflegen? München 1997.

15 Astrid Hansen, Rezension zu Norbert Huse: Unbequeme Baudenkmale. Entsorgen? Schützen? Pflegen?, in: Journal für Kunstgeschichte 1998/4, S. 398–400.

16 Denkmalpflege und historische Kulturlandschaft. Arbeitsblatt der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland 16, 2001. Zur Abgrenzung der historischen Kulturlandschaft zur Denkmallandschaft siehe auch Thomas Gunzelmann, Abgrenzungen II: Historische Kulturlandschaft – Denkmallandschaft, in: Bir-

git Franz / Achim Hubel (Hg.), Historische Kulturlandschaft und Denkmalpflege. Definition, Abgrenzung, Bewertung, Elemente, Umgang. Bamberg 2010, S. 41–50.

17 Kulturlandschaftlicher Fachbeitrag zur Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Münster, Köln 2007.

18 Thomas Spohn / Ulrich Barth / Angelika Brockmann-Peschel, Die Geschichte Westfalen-Lippes im Spiegel der Baudenkmäler. Unter Mitarbeit von Sabine Becker, Hartwig Dülberg u. a. 8. Arbeitsheft des LWL-Amtes für Denkmalpflege in Westfalen. Münster 2010.

19 Download der kulturlandschaftlichen Fachbeiträge zur Regionalplanung unter <http://www.lwl.org/dlbw/service/publikationen/kulturlandschaft> (abgerufen: 18.07.2017).

20 Vgl. Denkmal Kulturlandschaft. Stadt Hennef: Unteres Siegtal. 71. Arbeitsheft der rheinischen Denkmalpflege. Neustadt/Weinstraße 2008.

21 Thomas Gunzelmann, Denkmalpflege und Kulturlandschaft – Versuch einer Bilanz, in: Georg Skalecki (Hg.), Unterwegs in Zwischenräumen. Stadt – Garten – Denkmalpflege. 79. Tag für Denkmalpflege 2011. Denkmalpflege in Bremen Bd. 9. Bremen 2012, S. 121–131. Erläuterungen durch die Autorin in Klammern.

22 Siehe unter <http://www.lwl.org/LWL/Kultur/GDK/> (abgerufen: 18.07.2017).

23 Beispielsweise im Rahmen des Westfalentags am 24. Juni 2017 in Bad Lippspringe zum Thema „Erneuerbare Energie versus Kulturlandschaft?“.

Bildnachweis

1, 3 LWL-DLBW/Brockmann-Peschel. — 2 LWL-DLBW/Press. — 4–5 LWL-DLBW/Philipps.

Dimitrij Davydov

„Zuletzt nur ein Mittel zum Zweck“

Die Entwicklung des Denkmalrechts in Nordrhein-Westfalen

Vorgeschichte

Die Einsicht, dass es zum Schutz des baulichen und archäologischen Erbes wirksamer rechtlicher Mechanismen bedarf, stammt aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert und somit aus der Zeit, als in den preußischen Provinzen Westfalen und Rheinland erstmals eine amtliche Denkmalpflege etabliert wurde. Zwar bemerkte der erste rheinische Provinzialkonservator Paul Clemen, Gesetze und Verordnungen seien „zuletzt nur Mittel zum Zweck, nicht ein Ziel“, und ergänzte: „Auch die besten Gesetze können den Verfall von Denkmälern nicht aufhalten“. ¹ Doch war es Clemen selbst, der wiederholt betonte, der Staat dürfe der Vernichtung von materiellen Zeugnissen der Kulturgeschichte durch Abbrüche, Verwahrlosung und „eilige Schatzgräberei“ nicht tatenlos zusehen. ² Auch sein Zeitgenosse, der rheinische Jurist Friedrich Wilhelm Brecht, plädierte zwar im Grundsatz für eine frei-

willige, auf Konsens beruhende Denkmalpflege, empfahl aber zugleich eine Reihe von gesetzlichen Vorkehrungen zur Durchsetzung des staatlichen Erhaltungsanspruchs, angefangen mit Genehmigungs- und Anzeigepflichten und behördlichen Eingriffsbefugnissen bis hin zur Grundstücksenteignung zur Sicherung von gefährdeten Denkmälern. ³ Dabei handelte es sich vorwiegend um Schutzinstrumente, die bereits zum damaligen Zeitpunkt in den ersten deutschen Denkmalschutzgesetzen verankert waren und seither wie ein roter Faden das Recht der Denkmalpflege in Deutschland durchziehen. ⁴

Trotz dieser Erkenntnisse haben Bemühungen um ein einheitliches Denkmalschutzgesetz gerade in Preußen nicht gefruchtet, sondern allein zur Verabschiedung eines Ausgrabungsgesetzes geführt, das ausschließlich den Umgang mit archäologischen Stätten und Funden zum Gegenstand hatte. ⁵

Der rechtliche Schutz von Bau- und Kunstdenkmälern blieb demgegenüber lediglich rudimentär ausgeprägt und auf eine Vielzahl von Einzelbestimmungen verteilt.⁶ So ergab sich in den preußischen Provinzen Rheinland und Westfalen der Aufgabenbereich der Provinzialkonservatoren, die vor allem für die Erfassung der Denkmäler, den Betrieb von archäologischen Museen und Sammlungen und die Mitwirkung an den Entscheidungen der staatlichen Vollzugsbehörden in allen Fragen der Denkmalpflege zuständig waren,⁷ aus den Bestimmungen des preußischen Kultusministeriums aus dem Jahre 1844 sowie einer Reihe darauf beruhender weiterer Regierungsakte.⁸

Nach der Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen im Sommer 1946 blieb es zunächst bei der bisherigen Fragmentierung des Denkmalrechts.⁹ Zwar bestimmte Art. 18 Abs. 2 der am 11. Juli 1950 in Kraft getretenen Landesverfassung, dass „Denkmale der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft“ unter dem Schutz des Staates, der Gemeinden und der Gemeindeverbände standen. Eine Konkretisierung dieses Staatsziels in Form eines umfassenden Denkmalschutzgesetzes (DSchG), das Art und Umfang des staatlichen und kommunalen Schutzes festlegen würde, blieb jedoch zunächst aus.

Unter diesen, von Zeitgenossen durchaus als verbesserungswürdig gewerteten rechtlichen Rahmenbedingungen war eine zentrale Rolle bei der Bewahrung des baukulturellen und archäologischen Erbes den bei den Landschaftsverbänden (§ 5 Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen) angesiedelten Landeskonservatoren zugewiesen, deren Stellung eine gewisse Deutungshoheit in Denkmalangelegenheiten – insbesondere hinsichtlich der Feststellung der Denkmaleigenschaft – implizierte. So betrachtete der Rund-erlass „Schutz und Erhaltung von Baudenkmalen“ aus dem Jahre 1966 diejenigen Objekte als „Baudenkmale“, die in die amtlichen Inventare, vorgelegt in der Reihe „Die Bau- und Kunstdenkmäler von Westfalen“ und ihrem rheinischen Pendant „Die Kunstdenkmäler der Rheinprovinz“, genannt waren. Im Zweifelsfall sollte der Landeskonservator Auskunft darüber erteilen, „ob ein bestimmtes Bauwerk als denkmalswert anzusehen und somit schutzwürdig“ war. Auch im Übrigen nahmen die Landeskonservatoren die Funktion amtlicher Gutachter im Bauplanungs-, Bauordnungs- und Steuerrecht wahr.¹⁰

Genese des Denkmalschutzgesetzes

Nachdem die Erkenntnis, dass „die isoliert bestehenden Bestimmungen in den verschiedenen Rechtsbereichen“ als Grundlage für den Schutz des kulturellen Erbes unzureichend waren, sich in der Landespolitik durchgesetzt hatte,¹¹ hat Nordrhein-Westfalen als letztes Land der alten Bundesrepublik ein Denkmalschutzgesetz auf den Weg gebracht. Mit dem neuen „Gesetz zum Schutz und

zur Pflege der Denkmäler des Landes Nordrhein-Westfalen“, dessen Entwurf die Fraktionen der SPD und der F.D.P. im Mai 1979 vorlegten,¹² sollte erstmalig eine umfassende einheitliche Rechtsgrundlage für den Denkmalschutz und die Denkmalpflege geschaffen und dadurch der Schutz für alle Denkmäler landeseinheitlich verbessert werden.¹³ Eckpunkte des Entwurfs waren der weite Denkmalsbegriff, die zentral bei der Obersten Denkmalbehörde geführte nachrichtliche Denkmalliste, die Verpflichtung des privaten Denkmaleigentümers zur Erhaltung und Nutzung des Denkmals im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren, die Verzahnung des Denkmalschutzes mit dem Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, wozu auch das bundesweit neuartige Instrument „Denkmalpflegeplan“ gehörte, sowie der originäre Eigentumserwerb des Landes bei archäologischen Funden aus staatlichen Nachforschungen (Schatzregal) in Ergänzung zu dem bereits im preußischen Ausgrabungsgesetz vorgesehenen Ablieferungsverlangen. Trotz der grundsätzlichen Neuregelung der Zuständigkeiten – insbesondere der weit reichenden Kommunalisierung des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege – hielt der Gesetzesentwurf an den bewährten Strukturen fest: So sollten die Landschaftsverbände, denen in § 22 des Entwurfs ein umfassender Aufgabenkatalog zugewiesen war, „angesichts ihrer bisherigen Leistungen“ die Zuständigkeiten im Bereich der Denkmalpflege beibehalten.¹⁴ Durch das Erfordernis des Einvernehmens bei sämtlichen Entscheidungen der Unteren und Oberen Denkmalbehörden sollte die fachliche Einflussnahme der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände auf die Entscheidungsfindung sichergestellt werden.

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens hat der ursprüngliche Gesetzesentwurf – nicht zuletzt unter dem Einfluss eines von der Landesregierung vorgelegten alternativen Entwurfs¹⁵ – einige wesentliche Änderungen erfahren. So wurde beispielsweise der ursprünglich anthropozentrische Denkmalsbegriff¹⁶ auf Zeugnisse der Erdgeschichte ausgeweitet und gleichzeitig um zwei ursprünglich vorgesehene Schutzgründe – „wichtig für Landschaftsbestandteile“ und „öffentliches Interesse aus technologischen Gründen“ – verkürzt. Ein konstitutives System des Denkmalschutzes, das lediglich im Hinblick auf Bodendenkmäler partiell aufgelockert sein sollte, wurde dem im Fraktionsentwurf vorgesehenen deklaratorischen System vorgezogen; auch die Unterschutzstellung von Denkmalbereichen sollte durch eine kommunale Satzung und nicht lediglich im Wege einer Verwaltungsvereinbarung mit der Gemeinde erfolgen. Die Idee einer zentral geführten Denkmalliste wurde wiederum zugunsten von einzelnen Denkmallisten aufgegeben, die von den Kommunen in deren Eigenschaft als Untere Denkmalschutzbehörden geführt werden sollten. Schließlich hat man auch auf die Einführung eines Schatzregals

zugunsten der Beibehaltung der Ablieferung für besonders bedeutende archäologische Funde, unabhängig von den Umständen ihrer Entdeckung, verzichtet.

Bei der Festlegung der Verwaltungsstruktur und des Zusammenwirkens der Behörden ergaben sich ebenfalls Abweichungen zum Fraktionsentwurf, so z. B. die Beratungsfunktion der Kreise gegenüber den Unteren Denkmalbehörden, die Verlagerung bestimmter Kompetenzen im Bereich des Bodendenkmalschutzes von den Unteren auf die Oberen Denkmalbehörden und die Einführung einer Sonderzuständigkeit für bauliche Anlagen des Bundes und des Landes. Anstelle der im Fraktionsentwurf vorgesehenen Denkmalbeiräte auf kommunaler Ebene wurde beschlossen, Ratsausschüsse mit Angelegenheiten nach dem Denkmalschutzgesetz zu betrauen, um eine Konkurrenzsituation zwischen kommunalpolitischen Entscheidungs- und den reinen Beratungsgremien zu vermeiden. Schließlich wurde die Bindung der Denkmalbehörden an die fachlichen Äußerungen der Landschaftsverbände zugunsten einer größeren Verantwortung der Kommunen – durch Einführung einer Benehmensanstelle einer Einvernehmensregelung – gelockert. Nicht durchsetzen konnte sich demgegenüber das Ansinnen, lediglich die mit hinreichender Verwaltungskraft ausgestatteten Kommunen mit den Aufgaben der Unteren Denkmalbehörden auszustatten, während diese im Übrigen von den Kreisen wahrgenommen werden sollten.¹⁷

Umsetzung und Fortentwicklung

Die Umsetzung des neuen Denkmalschutzgesetzes warf in der Praxis eine Reihe von Fragen auf, die sich anhand der Gesetzgebungsmaterialien nicht ohne Weiteres beantworten ließen.¹⁸ Dies betraf einerseits Zuständigkeiten und Verfahren, etwa die Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Gemeindeorganen,¹⁹ die Mitwirkungsbefugnisse der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände und die Rechtsnatur der Ministerentscheidung gemäß § 21 Abs. 4 Satz 3 DSchG NRW. Andererseits führte die umfassende Kommunalisierung des Denkmalschutzes zur Frage der wirtschaftlichen Belastbarkeit der Gemeinden, etwa im Zusammenhang mit dem in § 31 DSchG NRW geregelten Übernahmeverlangen des Denkmaleigentümers.²⁰ Unklarheiten ergaben sich aber auch bei der Auslegung der im Gesetz verwendeten Begriffe, so z. B. bei der Frage, ob die Formulierung „entgegenstehende Gründe des Denkmalschutzes“ in § 9 Abs. 2a DSchG NRW eine Abwägung zwischen den Belangen des Denkmalschutzes und den berechtigten Interessen des Antragstellers impliziert sowie bei der Abgrenzung zwischen einem Denkmal und einem Denkmalbereich.²¹

Den maßgeblichen Beitrag zur Klärung der aufgekommene Fragen leistete die Entscheidungspraxis der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte und der mit dem Denkmalrecht befassten

Senate des Oberverwaltungsgerichts (OVG) NRW. Während die Rechtsprechung in den 1980er- und der ersten Hälfte der 1990er-Jahre vornehmlich zur Auslegung und Anwendung der §§ 2, 3 und 4 DSchG NRW – also dem Denkmalbegriff und den Unterschutzstellungsverfahren – Stellung genommen²² und die behördlichen Zuständigkeiten (§§ 20 bis 22 DSchG NRW) geklärt hat,²³ rückten nach und nach die Folgen der Unterschutzstellung und somit die §§ 7 und 9 DSchG NRW stärker in ihren Fokus. Dabei haben sich Gerichte bisweilen nicht davor gescheut, auch solche Positionen zu vertreten, die der Auffassung des historischen Gesetzgebers zuwider liefen, so z. B. bei der Frage nach der Berücksichtigungsfähigkeit privater Belange im denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren. Aus den Beratungsmaterialien zum DSchG geht nämlich hervor, dass das von der CDU-Fraktion vorgetragene Anliegen, in denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren die wirtschaftliche Zumutbarkeit zu berücksichtigen, seinerzeit von den Fraktionen der SPD und der F.D.P. abgelehnt wurde.²⁴ Dementsprechend ging die Rechtsprechung zunächst davon aus, dass bei der Anwendung des Begriffs „entgegenstehende Gründe des Denkmalschutzes“ in § 9 Abs. 2a DSchG NRW ausschließlich auf die Erheblichkeit der Beeinträchtigung abzustellen war, während die wirtschaftliche Belastung des Antragstellers ggf. in einem nachgelagerten Verfahren gemäß §§ 31 oder 33 DSchG NRW eine Rolle spielen konnte.²⁵ Demgegenüber entschied der 7. Senat des OVG NRW, die Verwendung des Begriffs „entgegenstehen“ in § 9 mache deutlich, dass eine Abwägung der widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen bereits in diesem Kontext zu erfolgen habe²⁶ – eine Auffassung, die für den Vollzug des denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahrens bis heute maßgebend ist.

Zur Fortentwicklung des Denkmalrechts in Nordrhein-Westfalen trug neben der Rechtsprechung auch die rechtswissenschaftliche Forschung bei, deren Ergebnisse zumindest ansatzweise in die Verwaltungspraxis der Denkmalbehörden und den kulturpolitischen Diskurs eingeflossen sind. Im Fokus der Forschungsvorhaben standen dabei einzelne Instrumente des Denkmalschutzgesetzes – wie z. B. der Denkmalbereich²⁷ – ebenso wie Kompetenzfragen²⁸ und Aspekte des denkmalrechtlichen Verfahrens.²⁹

Das Gesetz auf dem Prüfstand

Im Laufe der ersten drei Jahrzehnte seines Bestehens erfuhr das nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz allenfalls punktuelle Änderungen,³⁰ wurde aber aus unterschiedlichen Anlässen einer mehr oder weniger umfassenden kritischen Würdigung unterzogen. Besondere Beachtung in der Öffentlichkeit fand die 2001 bis 2002 durchgeführte Evaluation, mit der die vom Minister für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport berufene Kommission (Denkmalkommission Nordrhein-Westfalen)

beauftragt wurde.³¹ Neben anderen Fragestellungen hatte dieses zwanzigköpfige Expertengremium zu untersuchen, ob vor dem Hintergrund des ökonomischen und gesellschaftlichen Wandels Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen der Denkmalpflege angezeigt waren. In ihrem Bericht stellte die Denkmalkommission fest, „mögliche Unstimmigkeiten und Defizite im Denkmalwesen des Landes“ fänden ihre Ursache nicht im Gesetz, sondern in gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder in Mängeln des Vollzuges. Die Kommission hielt zwar eine Verkürzung von Mitwirkungsfristen im Verhältnis zwischen den Vollzugs- und den Fachbehörden sowie eine Einführung des Rechtsschutzes gegen Nichteintragung von Objekten in die Denkmalliste für überlegenswert, jedoch nicht für so dringlich, dass allein deshalb die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens zu empfehlen wäre. Insgesamt stuft die Kommission das Gesetz als ein „wirksames, modernes und zeitgerechtes Instrument zur Gewährleistung eines geordneten, fachlich fundierten und berechnete Belange berücksichtigenden Verfahrens“ ein.³² Die vom Deutschen Institut für Urbanistik 1985 und erneut 2006/2007 durchgeführten Untersuchungen nahmen demgegenüber nicht das Gesetz, sondern die Praxis des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege auf kommunaler Ebene in den Blick. In seiner 2008 veröffentlichten Studie hielt das Institut zwar eine Reihe von Problemen beim Vollzug des Gesetzes fest, enthielt jedoch keine Handlungsempfehlungen an den Gesetzgeber.³³

Die Gesetzesänderung 2013 und ihre Folgen

Einen triftigen Grund für eine Neujustierung des nordrhein-westfälischen Denkmalrechts lieferte im Jahre 2011 das OVG NRW mit einer Entscheidung,³⁴ die der bisherigen Verwaltungspraxis im Bereich des Bodendenkmalschutzes – die Kosten einer archäologischen Rettungsgrabung dem Investor aufzuerlegen, dessen Baumaßnahme diese Grabung erst notwendig gemacht hat – die Grundlage entzog. Der Gesetzesänderung ging eine intensive rechtspolitische Debatte voran, an der sich – neben zahlreichen anderen landes- und bundesweit agierenden Institutionen mit Bezug zu Denkmalschutz und Denkmalpflege – auch die Denkmalpflegeämter der beiden Landschaftsverbände engagiert beteiligt hatten. Am 28. Mai 2013 erfolgte eine zwischen dem Bau- und Bodendenkmalpflegeamt in Westfalen-Lippe abgestimmte Stellungnahme des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe zur geplanten Gesetzesänderung.³⁵ Auf die zentralen Herausforderungen für den Denkmalschutz angesprochen, wies der LWL auf die bestehenden Vollzugsdefizite hin; ein Handlungsbedarf wurde vornehmlich in der Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Handeln der Vollzugsbehörden, dem Ausbau der verwaltungsinternen Zusammenarbeit sowie in der Zunahme der verwaltungsinternen Kontrolle gesehen.³⁶

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler in NRW (1. ÄndG zum DSchG NRW) vom 16. Juli 2013 wurden die Rechtsgrundlagen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in Nordrhein-Westfalen in wesentlichen Punkten modifiziert. Das Gesetz, in Kraft getreten am 27. Juli 2013, entsprach einerseits der Ankündigung im Koalitionsvertrag 2012–2017 zwischen der NRW-SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW und zog andererseits die Konsequenzen aus der vorausgegangenen Rechtsprechung des OVG NRW zur Praxis des Bodendenkmalschutzes. Dementsprechend betrafen die vorgenommenen Änderungen in erster Linie die Erhaltung des archäologischen Erbes in Nordrhein-Westfalen: So wurde sichergestellt, dass neben eingetragenen Bodendenkmälern auch nicht förmlich unter Schutz gestellte archäologische Substanz bei öffentlichen Planungen und Maßnahmen angemessen berücksichtigt wird (§3 Abs.1 Satz4 i.V.m. §1 Abs.3 DSchG NRW). Zudem wurde anstelle der bisherigen Ablieferung das bereits 1979 diskutierte Schatzregal normiert und auch erstmalig ausdrücklich festgeschrieben, dass der Vorhabenträger, dessen Vorhaben zur Zerstörung eines Denkmals führt, im Rahmen des Zumutbaren verpflichtet ist, die Kosten der notwendigen wissenschaftlichen Maßnahmen zu tragen (Veranlasserprinzip).

Einige Änderungen betrafen jedoch auch die Praxis der Baudenkmalpflege. So wurde mit der gesetzlichen Verankerung des Veranlasserprinzips (§29 Abs.1 und 2 DSchG NRW) eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dem Eigentümer eines Baudenkmals im Falle eines Abbruchs die Kosten einer Abbruchdokumentation aufzuerlegen. Von Bedeutung für die Praxis des Baudenkmalsschutzes und der Baudenkmalpflege ist auch das in §28 Abs.2 bis 4 DSchG NRW neu geregelte Betretungsrecht. Hier hat der Gesetzgeber die Befugnisse der Denkmalbehörden und der Denkmalpflegeämter im Zusammenhang mit der Betretung von Grundstücken ausgeweitet. Bislang hatten Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte von Denkmälern nach vorheriger Benachrichtigung das Betreten der Grundstücke und Wohnungen durch die „Beauftragten der Denkmalbehörden“, um Prüfungen und Untersuchungen anzustellen, zu gestatten, soweit dies zur Erhaltung des Denkmals dringend erforderlich war. Die Regelung sprach damit die Denkmalpflegeämter, zu deren Aufgaben u. a. auch die Feststellung von denkmalwerten Objekten gehört (§22 Abs.3 Nr.2 DSchG NRW), überhaupt nicht an und war zudem auf die Erhaltung von bereits bekannten (und unter Schutz gestellten) Denkmälern fokussiert. Nach der Neufassung des §28 DSchG NRW steht das Betretungsrecht neben den Denkmalbehörden nun dezidiert auch den Denkmalpflegeämtern der Landschaftsverbände zu (§28 Abs.2 Satz 1 DSchG NRW). Erweitert wurde auch der Kreis der Aufgaben, die zu

einer Grundstücksbetretung berechtigen: Nunmehr gehören die Untersuchung, die Besichtigung sowie auch ausdrücklich die Feststellung von Denkmälern dazu, ohne dass eine „dringende Erforderlichkeit“, etwa eine unmittelbare Gefahr für das geschützte, erkannte oder vermutete Denkmal bestehen muss.

Der im Verlauf der Gesetzesberatungen insbesondere von der Fraktion der PIRATEN vorgetragene Wunsch nach Umstellung von einer analogen auf eine digitale Denkmalliste³⁷ konnte zwar im Rahmen der Gesetzesänderung nicht berücksichtigt werden; diesem Anliegen hat die Landesregierung jedoch durch die Änderung der Denkmallistenverordnung (DLVO) Rechnung getragen.³⁸ Gemäß § 1 Abs. 2 DLVO wird die Denkmalliste nicht mehr als eine Kartei, sondern in digitaler Form mit in jedem Teil der Liste fortlaufender Nummerierung geführt, wobei für jedes Denkmal anstelle einer Karteikarte ein eigener Datensatz anzulegen ist. Für Altdaten, die vor Inkrafttreten der neuen Verordnung erstellt wurden, ist gemäß § 2 Abs. 3 DLVO eine schrittweise Digitalisierung des Bestandes im Rahmen der personellen und finanziellen Möglichkeiten der Unteren Denkmalbehörden anzustreben. Dabei gewährleisten die die Denkmallisten führenden Stellen soweit möglich, dass der analoge Altdatenbestand bis zum Jahr 2020 in digitaler Form veröffentlicht wird.

Fazit und Ausblick

Die 2013 erfolgte Änderung des Denkmalschutzgesetzes wurde von führenden Rechtsexperten, etwa von der Arbeitsgruppe „Recht und Steuerfragen“ des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, die das Gesetzgebungsverfahren intensiv begleitet hatte, insgesamt als maßvoll, angemessen und sinnvoll gewürdigt. Im Hinblick auf das in Art. 18 Abs. 2 der Landesverfassung festgeschriebene Staatsziel, das kulturelle Erbe des Landes für die Nachwelt zu sichern, stellt sich das novellierte Gesetz den am Gesetzgebungsverfahren konsultativ beteiligten Fachleuten, -behörden und -verbänden somit unterm Strich als ein probates Mittel dar. Die Diskussion um eine „zeitgemäße Ausrichtung der Denkmalpflege“ in Nordrhein-Westfalen – und damit auch um die Aktualität des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes – ist dennoch nicht völlig verebbt, wie der Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 26. März 2014 zeigt.³⁹ Im Entschließungsantrag, der die Bedeutung des bauhistorischen Erbes für die Gesellschaft und den hohen Rang des öffentlichen Belangs „Denkmalschutz“ herausstrich, wurden – neben der drängenden Problematik einer angemessenen Finanzierung der Denkmalerhaltung – auch Fragen des Gesetzesvollzugs, der Vereinbarkeit des Denkmalschutzes mit der energetischen Sanierung und dem altersgerechten Umbau sowie die aktuelle und künftige Unter-

schutzgesetz wurde im Antrag zwar als „bundesweit vorbildlich“ charakterisiert; die Landesregierung wurde jedoch auch aufgefordert, die einzelnen gesetzlichen Instrumente „zeitgemäß fortzuentwickeln“⁴⁰ und die Möglichkeit der Einführung einer „unabhängigen Instanz“ zur Lösung von Konfliktfällen zu prüfen. Abschließend wurde der Landesregierung nahe gelegt, dem Landtag den in § 43 Satz 3 DSchG NRW vorgesehenen Evaluationsbericht vorzulegen. Seit 2015 arbeitet daher das Kölner Sachverständigenbüro *synergon* in Kooperation mit Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) im Auftrag des damaligen Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW an der Evaluation des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, in deren Rahmen einerseits Probleme im praktischen Vollzug ermittelt und andererseits Grundlagen zur Beurteilung der Funktionalität und Zeitgemäßheit des Denkmalschutzgesetzes geschaffen werden sollen.⁴¹

Die vor über 100 Jahren geäußerte Erkenntnis, dass selbst das beste Denkmalschutzgesetz den Verfall von Denkmälern nicht aufhalten wird, trifft auch heute noch ins Schwarze. Sie darf aber nicht als Ansporn zur Deregulierung missverstanden werden, da letztlich auch kein anderes Gesetz den mit ihm angestrebten Zweck je erreichen wird, wenn die strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen für einen effektiven Gesetzesvollzug nicht sichergestellt sind.⁴² Gerade darin dürfte der Ansatzpunkt für eine nachhaltige Sicherung des kulturellen Erbes in Nordrhein-Westfalen zu sehen sein und nicht primär in einer Neujustierung der gesetzlichen Mechanismen.

Anmerkungen

- 1 Paul Clemen, Die deutsche Kunst und die Denkmalpflege. Ein Bekenntnis. Berlin 1933, S. 65.
- 2 Paul Clemen, Die Denkmalpflege in der Rheinprovinz. Düsseldorf 1896, S. 4–5. 11–12. 14.
- 3 Friedrich Wilhelm Bredt, Die Denkmalpflege und ihre Gestaltung in Preußen. Berlin 1904, S. 17–19, 52–53.
- 4 Die ersten umfassenden Denkmalschutzgesetze wurden in Hessen-Darmstadt (1902), Oldenburg (1911) und der Hansestadt Lübeck (1915) erlassen. Aus der Zeit der Weimarer Republik stammen die Denkmalschutzgesetze von Hamburg (1920) und Mecklenburg-Schwerin (1929) sowie das Lippische Heimatschutzgesetz (1920), das Bestimmungen zum Bau- und Bodendenkmalschutz enthielt. Generell zur geschichtlichen Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland siehe Felix Hammer, Entwicklung und Entfaltung des Denkmalschutzrechts, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege. München 2016 (4. Auflage) Teil A, RdNr. 149–160.
- 5 Preußisches Ausgrabungsgesetz vom 26.03.1914 (Preuß. GS S. 41); vgl. hierzu Ernst-Rainer Hönes, 100 Jahre preußisches Ausgrabungsgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt 129, 2014, S. 1502–1510.
- 6 Vgl. Hermann Lezius, Das Recht der Denkmalpflege in Preußen. Berlin 1908, S. 10–17. 46–184.

7 Vgl. ebd. S. 19–22.

8 Zirkularverfügung des Ministers der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten betreffend die Befugnisse des Konservators der Kunstdenkmäler vom 24.01.1844 und Instruktion für den Konservator der Kunstdenkmäler vom 24.01.1884. Insbesondere aus dem Runderlass des Ministers der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten und des Ministers der öffentlichen Arbeiten vom 06.05.1904, betreffend das Verfahren und die Zuständigkeit der Staatsbeamten in Angelegenheiten der Denkmalpflege.

9 Vgl. Hermann Busen, 75 Jahre Denkmalpflege in Westfalen, in: Westfalen 46, 1968, S. 22–23.

10 Zu den Aufgaben und Zuständigkeiten in der westfälischen Denkmalpflege bis zum Erlass des Denkmalschutzgesetzes siehe Almuth Gumprecht, Vom Provinzialkonservator zum Westfälischen Amt für Denkmalpflege. Organisation und rechtliche Grundlagen, in: Eberhard Grunsky / Wolfgang E. Weick (Hg.), Im Wandel der Zeit. 100 Jahre Westfälisches Amt für Denkmalpflege. Münster 1992, S. 418–422.

11 So bereits der Antrag der CDU-Fraktion vom 09.02.1976 (Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, LT-Drucks. 8/635), in dem die Landesregierung ersucht wurde, dem Landtag alsbald den Entwurf eines Denkmalschutzgesetzes vorzulegen. Laut Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Schule und Kultur vom 25.02.1980 handelte es sich um eine fraktionsübergreifende Einsicht (LT-Drucks. 8/5625, S. 41).

12 Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll 8/105 v. 16.05.1979, S. 7115 ff.

13 Begründung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und F.D.P., LT-Drucks. 8/4492, S. 2.

14 Vorbemerkung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und F.D.P., LT-Drucks. 8/4492, S. 3.

15 Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Vorlage 8/2031 vom 17.10.1979.

16 § 2 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs definierte Denkmäler als „von Menschen gemachte Sachen, Mehrheiten von Sachen und Teile von Sachen“.

17 So im Entwurf des Kultusministers vom 17.10.1979, Begründung zu § 20. Auch von der CDU-Fraktion wurde angeregt, die Aufgaben der Unteren Denkmalbehörden bei den kreisfreien Städten sowie den Großen und Mittleren kreisangehörigen Städten und im Übrigen bei den Kreisen anzusiedeln.

18 Vgl. Janbernd Oebbecke, Zweifelsfragen im Denkmalschutzgesetz, in: Westfalen, 61/1, 1983, S. 256–260; Michael Beninde / Werner Martin, Denkmalschutz in Nordrhein-Westfalen: In der Sackgasse?, in: Verwaltungsgrundschau 1985, S. 16–22.

19 Vgl. Helmut Darmstadt, Denkmalschutzgesetz und Bezirksvertretungen in NRW, in: Verwaltungsgrundschau 1987, S. 33–36.

20 Vgl. Bernhard Stüer, Denkmalschutz auf Kosten der Gemeinden, in: Städte- und Gemeinderat 1982, S. 365–368; Wilfried Erbguth / Gerald Püchel, Maßnahmen nach dem Denkmalschutzgesetz und ihre Auswirkung auf die Gemeinden, in: Städte- und Gemeinderat 1983, S. 215–219.

21 Vgl. Hans-Georg Gahlen, Denkmaleigenschaft von

Gebäudegruppen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1, 1982, S. 423; Wolfgang Brönnner, Baudenkmal und Denkmalbereich, in: Udo Mainzer (Hg.), Was ist ein Baudenkmal? Eine Beispielsammlung zur Begriffsbestimmung. Mitteilungen aus dem Rheinischen Amt für Denkmalpflege Bd. 5. Köln 1983, S. 11–14. Unsicherheiten bestanden zudem über die Rechtsfolgen der Ausweisung von Denkmalbereichen, vgl. die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 186 vom 09.02.1981, LT-Drucks. 9/598.

22 So z. B. zur Frage der sofortigen Vollziehung einer Eintragung (OVG NRW, Beschl. v. 09.09.1982 – 10B 693/82 –, n.v.), der Eintragungspflicht der Denkmalbehörde (OVG NRW, Urteil v. 19.10.1984 – 11A 1350/83 –, n.v.), den Kriterien der Denkmaleigenschaft (OVG NRW, Urteil v. 16.12.1985 – 11A 1588/83 –, EzD 2.2.4 Nr. 8), dem Nachweis für das Vorhandensein eines Bodendenkmals (VG Aachen, Urteil v. 23.07.1986 – 3K 908/85 –, n.v. und VG Köln, Urteil v. 04.04.1989 – 14K 340/87 –, n.v.), der Teilunterschutzzstellung (OVG NRW, Urteil v. 02.11.1988 – 7A 2826/86 –, EzD 2.1.2 Nr. 5), der Abgrenzung zwischen einem Denkmal und einem Denkmalbereich (OVG NRW, Urteil v. 09.07.1990 – 7A 1785/87 –, n.v.).

23 So z. B. zur Rolle der Denkmalpflegeämter im Eintragsverfahren (OVG NRW, Urteil v. 16.12.1985 – 11A 1588/83 –, EzD 2.2.4 Nr. 8), den Aufgaben der Kommunen nach dem DSchG (OVG NRW, Beschl. v. 25.04.1989 – 12B 2821/88 –, DVBl. 1989 S. 1016) und der Rechtsnatur der Ministerentscheidung (OVG NRW, Urteil v. 14.05.1992 – 10A 279/89 –, BRS 77 Nr. 79).

24 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht, LT-Drucks. 8/5625, S. 48.

25 Vgl. OVG NRW, Urteil v. 18.05.1984 – 11A 1776/83 –, EzD 2.2.6.1 Nr. 6.

26 Urteil v. 04.12.1991 – 7A 1113/90 –, EzD 2.2.6.1 Nr. 2.

27 Tobias Leidinger, Ensembleschutz durch Denkmalbereichssatzungen der Kommunen. Darstellung, Analyse und Bewertung eines Instruments des Denkmalschutzrechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen. Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 633. Berlin 1993.

28 Karl-Oskar Schmittat, Denkmalschutz und gemeindliche Selbstverwaltung, dargestellt anhand der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen. Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 545. Berlin 1988.

29 Monika Oberhansberg, Die Ministeranrufung nach § 21 Abs. 4 S. 3 DSchG NW. Europäische Hochschulschriften Reihe 2: Rechtswissenschaft Bd. 3917. Frankfurt a.M. 2004; Jörg Spennemann, Verfahrensbeschleunigung im Denkmalrecht. Schriftenreihe zum deutschen und internationalen Wirtschaftsrecht Bd. 2. Baden-Baden 2005.

30 So wurde z. B. das ursprünglich in § 32 DSchG NRW geregelte Vorkaufsrecht mit Wirkung vom 01.01.1998 abgeschafft.

31 Vgl. Bericht der Denkmalkommission Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2002. Gelsenkirchen 2002, S. 2.

32 Vgl. ebd. S. 5.

33 Claus-Peter Echter / Andrea Grimm, Denkmalschutz und Denkmalpflege in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden. Umfrage zur „Organisation und Aufgabenwahrnehmung Unterer Denkmalbehörden in Nord-

rhein-Westfalen“ 2006/2007. Berlin 2008. So wurde konstatiert, dass die Personalausstattung der Unteren Denkmalbehörden in NRW – gemessen am Denkmalbestand sowie dem Aufgabengebiet und -volumen – als äußerst gering anzusehen ist. Ein weiterer Kritikpunkt betraf den Rückgang der staatlichen Fördermittel.

34 OVG NRW, Urteil v. 20.09.2011 – 10 A 1995/09 –, NRWE.

35 Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode, Stellungnahme 16/799 zur LT-Drucks. 16/2279.

36 Der letztgenannte Punkt betraf die Wiedereinführung des zum damaligen Zeitpunkt temporär und inzwischen auch endgültig abgeschafften Widerspruchsverfahrens im Denkmalrecht.

37 Vgl. Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN vom 10.07.2013, LT-Drucks. 16/3534 sowie Landtag NRW, Plenarprotokoll 16/37 vom 11.07.2013, S. 3406–3407.

38 Denkmallistenverordnung vom 13.03.2015 i.d.F. vom 02.03.2016 (GV. NRW 2016 S. 196).

39 Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode, LT-Drucks. 16/5409.

40 Eckpunkte der hier angeregten Fortentwicklung des Denkmalschutzverfahrens im Kontext der Stadtentwick-

lung sind ein partnerschaftliches Zusammenwirken der zuständigen Behörden mit der Kommunalpolitik und den Denkmaleigentümern und eine Beteiligung der ehrenamtlichen Expertise. Ob mit dem „Denkmalschutzverfahren“ das Unterschutzstellungsverfahren oder das Erlaubnisverfahren gemeint ist, erschließt sich nicht ganz; der Hinweis auf den Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit deutet aber darauf hin, dass hier behördliche Entscheidungsprozesse, die den Umgang mit den Denkmälern zum Gegenstand haben, gemeint sein dürften.

41 Im Fokus der Evaluation stehen folgende Themen: Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben, Behördenaufbau und -struktur, Zusammenarbeit der Denkmalbehörden, denkmalschutzrechtliche Verfahren, Bewertung der kommunalen Denkmalpflege, kirchliche Denkmalpflege, ehrenamtliche Denkmalpflege, Denkmalförderung.

42 Vgl. hierzu Janbernd Oebbecke, Entwicklungen und Tendenzen im deutschen Denkmalrecht, in: Quo vadis Denkmalrecht? Kulturerbe zwischen Pflege und Recht. Dokumentation der Tagung in Münster/Westfalen 15.–17. Juli 2015. Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz Bd. 90. Berlin 2017, S. 11–12.