

Dimitrij Davydov

Der Landesdenkmalrat

Zur Institutionalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Denkmalrecht

Das Denkmalschutzgesetz von Nordrhein-Westfalen sieht nur wenige Formen aktiver Beteiligung der Öffentlichkeit an behördlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen vor, die in den Vorschriften zur kommunalen Denkmalpflege (§§ 23 und 24 DSchGNRW) verankert sind. Neben der Berufung von ehrenamtlichen Beauftragten für die Denkmalpflege (§ 24 Abs. 1 DSchGNRW) und der Mitwirkung sachverständiger Bürger an Beratungen kommunalpolitischer Gremien (§ 23 Abs. 2 Satz 2 DSchGNRW) ist lediglich in § 23 Abs. 1 DSchGNRW die Vertretung der Belange der Denkmalpflege auf der Ebene der Landesregierung vorgesehen, die einerseits die Anhörung von anerkannten Denkmalpflegeorganisationen und andererseits die Installation eines Denkmalrats beinhaltet. Von beiden letztgenannten Möglichkeiten ist jedoch in der Praxis bislang kein Gebrauch gemacht worden.

Vorgeschichte

Im Entwurf des Denkmalschutzgesetzes, den die Fraktionen der SPD und der F.D.P. (sic!) im Mai 1979 vorlegten,¹ war mit dem § 23 eine umfassende Regelung enthalten, die die Möglichkeit der Einrichtung beratender Gremien sowohl auf Landesebene (Landesdenkmalrat) als auch auf kommunaler Ebene (Kommunalbeiräte) vorsah. Diese Gremien sollten die zuständigen Behörden und Stellen durch Unterbreitung von Vorschlägen und Anregungen unterstützen, der Öffentlichkeit die Ziele von Denkmalschutz und Denkmalpflege vermitteln und generell „Fehlentwicklungen entgegenwirken“. Laut Begründung des Gesetzesentwurfs sollte die Bildung von Beiräten der „Verbreitung und fachlichen Vertiefung“ von denkmalrechtlichen Entscheidungen dienen.² Auch wenn die Einrichtung von Beiräten lediglich fakultativ vorgesehen war („können ... gebildet werden“), war das Ansinnen, die Öffentlichkeitsbeteiligung in dieser Form zu institutionalisieren, politisch nicht unumstritten, wie die nachfolgenden Parlamentsberatungen zeigten. So wurde etwa in der Stellungnahme der Landesregierung zum Gesetzesentwurf vorgeschlagen, § 23 „aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung“ komplett zu streichen; den Kommunen sollte es unbenommen bleiben, bei Bedarf Beiräte zu bilden.³ Demgegenüber sollte nach dem Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion lediglich die vorgesehene Einrichtung der kommunalen Beiräte unterbleiben, während an der Idee der Installation eines Landesdenkmalrats festgehalten wurde.⁴ Diesem Entwurf zufolge sollten dem Landesdenkmalrat neben Vertretern von anerkannten Denkmalpflegeorganisationen und den staatlichen Vertrauensmännern für kulturgeschichtliche Bodentalertümer auch Vertreter von Kirchen, kommunalen Spitzenverbänden und betroffenen Berufsverbänden angehören, wobei über die konkrete Zusammensetzung der für die Denkmalpflege zuständige Kultusminister im Einvernehmen mit dem zuständigen Landtagsausschuss entscheiden sollte. Im Ergebnis der Beratungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Denkmalschutz“ wurde schließlich die bis heute gültige Formulie-

rung („Kann-Bestimmung“) gewählt.⁵ Der über den Gesetzesentwurf hinausgehende Vorschlag, eine verpflichtende Regelung zur Schaffung eines Landesdenkmalrats einzuführen, erwies sich dagegen als „nicht mehrheitsfähig“.⁶

In der Zeit nach dem Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes beherrschten andere Fragen wie etwa die Auswirkungen der denkmalrechtlichen Unterschutzstellung, das Verhältnis des Denkmalschutzes zu der Bauleitplanung und die behördlichen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe die immer wieder aufflackernde Diskussion über den Ist- und den Sollzustand des Denkmalschutzes in Nordrhein-Westfalen, während das Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung im Denkmalrecht – insbesondere der Vollzug der bereits vorgesehenen Instrumente Landesdenkmalrat und Verbändeanhörung – nur noch sporadisch behandelt wurde.⁷ Erst anlässlich der anstehenden Änderung des Denkmalschutzgesetzes im Frühjahr 2013 wurde die Aufgabenwahrnehmung im Bereich von Denkmalschutz und Denkmalpflege im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Landtagsausschusses für Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung erneut zur Sprache gebracht. Nach den zentralen Herausforderungen für den Denkmalschutz und den möglichen Lösungswegen befragt, haben neben der Kulturabteilung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe,⁸ auch das LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland,⁹ das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz¹⁰ sowie die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen¹¹ in ihren schriftlichen Stellungnahmen für die Einrichtung des im bisherigen Gesetz vorgesehenen Landesdenkmalrats plädiert. Dabei ging die Vorstellung der beteiligten Institutionen in Richtung eines breit aufgestellten und mit hoher Fachkompetenz ausgestatteten Gremiums, das dem Rückgang der gesellschaftlichen Akzeptanz des Denkmalschutzes entgegen wirken sollte. Gerade die Denkmalpflegeämter des LWL versprachen sich durch die Schaffung einer unabhängigen, weder in die Landes- noch in die Kommunalverwaltung eingegliederten, beratenden Instanz, die denkmalpolitische Vorgänge und Angelegen-

heiten von grundsätzlicher Bedeutung moderierend begleiten würde, eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz denkmalfachlicher Anliegen.

Rechtslage in anderen Bundesländern

Seit den Anfängen der institutionellen Denkmalpflege bilden Denkmalräte nahezu bundesweit ein gesetzlich verankertes Instrument, mit dem die Wirksamkeit der staatlichen Bemühungen um die Erhaltung des kulturellen Erbes gesteigert wird.¹² Im Vordergrund steht, wie auch bei anderen Formen ehrenamtlicher Tätigkeit, die unparteiische Mitwirkung zur Entlastung der Verwaltung.¹³ Aufgrund der meist vorgesehenen Beteiligung von Vertretern von politischen Parteien, Religionsgemeinschaften und Verbänden fungieren Denkmalräte zudem als demokratische Instrumente des Ideenaustauschs, der Meinungsfilterung und des Interessensausgleichs.¹⁴

Gesetzliche Kompetenzen

Aufgaben und Befugnisse der – meist bei den für Denkmalschutz und Denkmalpflege zuständigen Landesministerien angesiedelten – Landesdenkmalräte, ihre Zusammensetzung und die Art und Weise ihres Zusammenwirkens mit staatlichen und kommunalen Behörden und Dienststellen sind, je nach Bundesland, unterschiedlich geregelt. Meistens wird dem Landesdenkmalrat die Aufgabe zugewiesen, die jeweilige Landesregierung bzw. das zuständige Ministerium als Oberste Denkmalschutzbehörde zu beraten (so z. B. in Bayern, Berlin und Hessen) sowie an bestimmten, näher beschriebenen Entscheidungs- und Planungsprozessen mitzuwirken. Die Art der Beteiligung ist dabei in einigen Ländern aktiv („hat die Aufgabe ... mitzuwirken“, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 DSchGBY), in anderen wiederum reaktiv gefasst („soll ... gehört werden“, § 4 Abs. 1 Satz 2 DSchGBW, § 6 Abs. 1 Satz 2 DSchGBR) und in der Regel auf „wichtige Fragen der Denkmalpflege“ bzw. „Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung“ beschränkt (so z. B. in Baden-Württemberg, Bayern und Berlin). Welche Fragen, Planungs- und Entscheidungsprozesse von derart herausgehobener Relevanz sind, wird dabei auf der Gesetzesebene überwiegend nicht näher beschrieben. Gemeint können etwa Gesetzgebungsverfahren und Verfahren zur Aufstellung von Regionalplänen sein, daneben aber auch einzelne Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren, wenn dabei z. B. der Abbruch oder sonstige schwerwiegende, zum Untergang der Denkmaleigenschaft führende Eingriffe im Raume stehen und besonders prominente Denkmäler betroffen sind, wenn behördliche Planungen auf öffentlichen Widerstand stoßen, bei innerbehördlichen Interessenkonflikten oder bei Angelegenheiten des Weltkulturerbes.¹⁵ Über diese abstrakte Mitwirkungsbefugnis hinaus ist in einigen Denkmalschutzgesetzen die Einbeziehung (Anhörung) des Landesdenkmalrats bei bestimmten Verfahren aus-

drücklich vorgeschrieben, so z. B. in Bayern bei der Festlegung von Ensembles (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 DSchGBY), in Schleswig-Holstein bei Entscheidungen der Widerspruchsbehörden hinsichtlich der Unterschutzstellung von beweglichen Kulturdenkmälern und bei der Ausweisung von Schutzzonen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 DSchGSH) und im Saarland bei der konstitutiven Unterschutzstellung beweglicher Kulturdenkmäler, der deklaratorischen Eintragung (und Löschung) unbeweglicher Kulturdenkmäler sowie dem Erlass von Denkmalbereichsverordnungen (§ 5 Abs. 2 Satz 2 DSchGSL).

Kulturpolitisches Mandat

Da nach allgemeiner Auffassung die Landesdenkmalräte weder mit den Denkmalschutz- noch mit den Denkmalfachbehörden konkurrieren sollen, stellt sich die Frage nach ihrer kultur- und denkmalpolitischen Daseinsberechtigung und ihrer Funktion im Gesamtgefüge der jeweiligen Landesverwaltung. Anhand des Aufgabenzuschnitts und der Zusammensetzung der einzelnen Landesdenkmalräte lassen sich – bei allen Gemeinsamkeiten – unterschiedliche Schwerpunkte ihrer Tätigkeit ausmachen, was Rückschlüsse auf die mit ihrer Einrichtung verbundenen, im Detail unterschiedlichen Motive und Vorstellungen der jeweiligen Landesgesetzgeber erlaubt. So wird in mehreren Denkmalschutzgesetzen der Charakter des Landesdenkmalrats als ein sachverständiges Gremium (so z. B. in Bremen, Hamburg, Saarland, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz) ausdrücklich betont. Auch bestimmt beispielsweise das rheinland-pfälzische Gesetz, dass der Landesdenkmalbeirat neben der Abgabe von Anregungen und Empfehlungen auch Gutachten erstellt (§ 26 Abs. 1 Satz 1 und 2 DSchGRP), was das Vorhandensein fachspezifischer Kenntnisse voraussetzt. Dieser Konzeption entspricht es, dass bei den einschlägigen Regelungen über die Zusammensetzung des Landesdenkmalrates nicht lediglich Interessenvertreter aus den von Denkmalschutz und Denkmalpflege berührten gesellschaftlichen Bereichen einen Platz zugewiesen bekommen, sondern ausdrücklich auch Personen von besonderem Sachverstand, so z. B. in Hessen und Thüringen die Vertreter der mit Denkmalpflege und Denkmalschutz befassten Fachgebiete wie Kunstgeschichte, Vorgeschichte, Architektur, Städtebau, Geschichte, Volkskunde und bildende Künste (§ 5 Abs. 2 DSchGHE, § 5 Abs. 2 DSchGTH). Demgegenüber kommt das Wesen des Landesdenkmalrats als Sprachrohr der interessierten Öffentlichkeit in den gesetzlichen Bestimmungen eher vereinzelt zur Geltung. So heißt es im Denkmalschutzgesetz von Rheinland-Pfalz, der Landesbeirat solle sich „besonderer Anliegen der Öffentlichkeit im Rahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege“ annehmen (§ 26 Abs. 1 Satz 3 DSchGRP). Die Besetzung des Landesdenkmalrats mit „in der Sache engagierten Bürgerinnen und Bürgern“ ist allein in Hamburg vorgeschrieben (§ 3

Abs. 1 Satz 3 DSchG HH), während im Berliner Denkmalschutzgesetz von „sachberührten Bürgern“ (§ 7 Abs. 2 Satz 2 DSchGBln) und in Brandenburg von „Persönlichkeit des öffentlichen Lebens“ mit qualifizierten Kenntnissen oder engem Bezug zu Denkmalschutz und Denkmalpflege (§ 18 Abs. 2 DSchGBbg) die Rede ist. Ist die Berufung einzelner interessierter Bürger nicht vorgesehen, so wird dennoch in einigen Landesgesetzen bestimmt, dass „anerkannte Denkmalpflegeorganisationen“ ihre Vertreter in den Landesdenkmalbeirat entsenden können (so z. B. in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt). Eine Besonderheit ist schließlich die im Saarland geregelte Funktion des Landesdenkmalrats als Einrichtung zum Monitoring des kulturellen Erbes: Nach § 5 Abs. 1 DSchGSL beobachtet er den Denkmalschutz und die Denkmalpflege im Saarland und erstattet im ersten Jahr einer jeden Legislaturperiode der Landesregierung über die Situation des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege einen Bericht, der von der Landesdenkmalbehörde veröffentlicht wird.

Bedeutung für den Gesetzesvollzug?

Bei den Äußerungen des Landesdenkmalrats handelt es sich in aller Regel um Stellungnahmen, Anregungen und Empfehlungen, an die Denkmalbehörden auch dann nicht gebunden sind, wenn die Einbeziehung dieses Gremiums gesetzlich vorgesehen ist oder ausdrücklich angefordert wurde.¹⁶ Auch führt eine im Einzelfall unterbliebene Beteiligung des Landesdenkmalrates im Vorfeld einer Verwaltungsentscheidung nach herrschender Auffassung grundsätzlich nicht zur Rechtswidrigkeit oder gar Nichtigkeit dieser Entscheidung.¹⁷ Das bedeutet andererseits nicht, dass Äußerungen des Landesdenkmalrats – gerade wenn es sich dabei um fachlich fundierte Stellungnahmen handelt – für die Entscheidungsfindung der zuständigen Behörden völlig unverbindlich sind. Denn gerade bei administrativen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen sind Denkmalbehörden grundsätzlich gehalten, die betroffenen Belange umfassend zu ermitteln und angemessen zu gewichten, sodass die vollständige Nichtbeachtung der (sachkundigen) Stellungnahmen des Landesdenkmalrates bei der Entscheidungsfindung im Einzelfall einen Abwägungsfehler¹⁸ und das Übergehen von Empfehlungen und Hinweisen unter Umständen einen Verstoß gegen die behördliche Amtsermittlungspflicht bedeuten kann.

Gesamtwürdigung

Die seinerzeit dem Landesdenkmalrat in Nordrhein-Westfalen zugeordnete Aufgabe, „Fehlentwicklungen“ entgegenzuwirken, lässt sich aus heutiger Perspektive auf das Anliegen fokussieren, der nachlassenden Akzeptanz der Denkmalpflege – also der denkmalfachlichen Zielsetzungen und Bewertungsmaßstäbe – in der Öffentlichkeit entgegenzusteuern. Dabei wird es für die gesellschaftli-

che Akzeptanz der Denkmalpflege zukunftsentscheidend sein, so der Hinweis von Hans-Rudolf Meier, die Kommunikation mit der Partizipation zu verbinden und die Vermittlung der Denkmalwerte nicht lediglich als „Einbahnstraße“ vom Wissenden zum Konsumenten zu begreifen. Denn nach zunehmender „Emanzipation“ des Bürgers entsprechende ohnehin nur ein Dialog zwischen Behörden, Interessensgruppen und der Öffentlichkeit dem modernen Staats- und Behördenverständnis.¹⁹ Diese Sichtweise spiegeln auch die kulturpolitischen Statements der letzten Jahre wieder, in denen für eine Stärkung der Bürgerbeteiligung im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes²⁰ ebenso plädiert wird, wie für eine Heranziehung der ehrenamtlichen Expertise.²¹ Es ist daher sicher kein Zufall, wenn Michael Kloepfers rechtspolitische Überlegungen zum Denkmalschutzrecht auch Partizipationsmechanismen beinhalten und der Musterentwurf eines Denkmalschutzgesetzes, in den diese Überlegungen münden, neben der Mitwirkung von anerkannten Organisationen an denkmalrechtlichen Verfahren auch die Einrichtung eines mit sachverständigen Bürgern besetzten Landesdenkmalrates vorsieht.²²

In Nordrhein-Westfalen nehmen die Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände seit Jahrzehnten erfolgreich die Funktion der institutionellen „Wächter“ und „Anwälte“ der Denkmäler wahr,²³ wozu auch die Sorge um eine angemessene Wertschätzung der Denkmalpflege im Rahmen von kommunal- und landespolitischen Entscheidungsprozessen gehört. Betrachtet man allerdings das international verbürgte Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben²⁴ als Grundlage für ein Recht auf Teilhabe am kulturellen Erbe, so liegt die Erwartung nicht fern, dass der Gesetzgeber auch die Teilhabe der institutionalisierten Öffentlichkeit an den entsprechenden Prozessen ermöglicht und den amtlichen „Denkmalwächtern“ die ehrenamtlichen zur Seite stellt. Nachdem der Gesetzgeber dieser Erwartung mit der Regelung des § 23 DSchG NRW bereits vor Jahren nachgekommen ist, wäre es nun an der Landesregierung, das entsprechende rechtliche Instrumentarium umzusetzen.

Anmerkungen

- 1 Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll 8/105 vom 16. 5. 1979, S. 7115 ff.
- 2 Begründung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und F.D.P., LT-Drucks. 8/4492, S. 2.
- 3 Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Vorlage 8/2031 vom 17. 10. 1979.
- 4 Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Ausschussprotokoll 8/1774 vom 21. 1. 1980, Anlage 1, S. 7.
- 5 Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Vorlage 8/2214 vom 25. 1. 1980.
- 6 Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Ausschussprotokoll 8/1787 vom 30. 1. 1980, S. 15.
- 7 So hat auch die zwanzigköpfige Denkmalkommission, die 2001 vom Minister für Städtebau und Wohnen, Kultur

und Sport berufen wurde, um das nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz und den Verwaltungsalltag auf den Prüfstand zu stellen, in ihrem Abschlussbericht zwar die Einführung von zusätzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten von anerkannten Denkmalschutzorganisationen (Verbandsklagerecht) als eine denkbare Fortentwicklung des Denkmalschutzes in Nordrhein-Westfalen angesprochen, sich jedoch zur Zweckmäßigkeit der Einrichtung eines Landesdenkmalrats nicht geäußert, vgl. Bericht der Denkmalkommission Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2002. Gelsenkirchen 2002.

8 Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode, Stellungnahme 16/799 vom 28.5. 2013.

9 Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode, Stellungnahme 16/803 vom 29.5. 2013.

10 Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode, Stellungnahme 16/823 vom 3.6. 2013.

11 Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode, Stellungnahme 16/798 vom 27.5. 2013.

12 Heinz Strobl / Heinz Sieche, Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg. Kommentar und Vorschriften-sammlung, 3. Aufl. Stuttgart 2010, §4, RdNr. 1.

13 Ernst-Rainer Hönes, Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz. Darstellung, 2. Aufl. Wiesbaden 2011, S. 334.

14 Werner Schiedermaier, Die Denkmalräte, in: Gebeßler / Eberl, Schutz und Pflege von Baudenkmalern in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Stuttgart 1980, S. 443.

15 Henrik Drewes in: Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalschutzrecht in Berlin. Kommentar. Berlin 2008, Erl. 1.2 zu §7; Jan Nikolaus Viebrock, Hessisches Denkmalschutzgesetz, 3. Aufl., Stuttgart 2007, §5, RdNr. 4.

16 Vgl. Viebrock, wie Anm. 15, RdNr. 2; Hönes, wie Anm. 13, S. 335.

17 So statt vieler: Jan Nikolaus Viebrock in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl., München 2010, Teil E, RdNr. 44.

18 So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof im Rah-

men der verfassungsrechtlichen Überprüfung eines Bebauungsplans festgestellt, dass die nach dem Zeitpunkt der Beschlussfassung bei der Kommune eingegangenen Einwendungen des Landesdenkmalrats nicht geeignet sind, beachtliche Fehler bei der Ermittlung und Bewertung der für die Abwägung entscheidungserheblichen (denkmalrechtlichen) Belange zu begründen (BayVerfGH, Entscheidung vom 28.10. 2014 – Vf. 7-VII-14 – juris). Im Umkehrschluss folgt daraus wohl, dass bei rechtzeitig erhobenen Einwänden diese in die Abwägung einzustellen gewesen wären.

19 Hans-Rudolf Meier, Vermittlungsdefizite – Ursache gegenwärtiger Akzeptanzprobleme der Denkmalpflege? In: Kommunizieren – Partizipieren. Neue Wege der Denkmalvermittlung (= Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Band 82), 2012, S. 43, 45; zu Reformansätzen im Bereich der Denkmalverwaltung vgl. Ansgar Hense, Reform des Denkmalrechts? Eine Problemskizze zur Notwendigkeit und Entwicklungsperspektiven vor dem Hintergrund aktueller staats- und verwaltungsrechtswissenschaftlicher Reformdiskussionen, in: Ansgar Hense (Hrsg.), Denkmalrecht unter Denkmalschutz? Frankfurt a.M. 2003, S. 100–107.

20 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/13914, Antrag vom 12.6. 2013, S. 2.

21 Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/5409, Entschließungsantrag vom 26.3. 2014, S. 3.

22 Michael Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz. Berlin 2012, S. 247, 256.

23 Vgl. Janbernd Oebbecke, Zur Rolle der Denkmalpflegeämter beim Schutz der Denkmäler, in: Denkmalpflege im Rheinland 3/2001, S. 133f.

24 Art. 15 Abs. 1a des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12. 1966 besagt: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden an, am kulturellen Leben teilzunehmen“.