

Antrag

der Abg. Gabriele Reich-Gutjahr u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau

Reichweite des Denkmalschutzrechtlichen Umgebungs- schutzes

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie der denkmalschutzrechtliche Umgebungsschutz in Baden-Württemberg ausgestaltet ist;
2. inwieweit zur Beurteilung des denkmalschutzrechtlichen Umgebungsschutzes zwischen sogenannten einfachen Kulturdenkmälern i. S. d. § 2 des Gesetzes zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz – DSchG) und Kulturdenkmälern von besonderer Bedeutung im Sinne der §§ 12, 28 DSchG zu differenzieren ist;
3. wie sich der landesweite Bestand an Kulturdenkmälern, prozentual differenziert nach einfachen Kulturdenkmälern und solchen von besonderer Bedeutung nach den §§ 12, 28 DSchG darstellt, sowohl insgesamt als auch bezogen auf die Baudenkmale;
4. inwieweit es zutrifft, dass der Schutz des Erscheinungsbildes eines Baudenkmales vor Beeinträchtigungen durch Maßnahmen in der Denkmalumgebung nur in Baden-Württemberg durch die weitreichende Einschränkung auf Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung im Sinne des § 12 DSchG ausgestaltet ist, während in allen anderen Bundesländern allen Baudenkmalen Umgebungsschutz zukommt;

5. inwieweit die genannte baden-württembergische Beschränkung des Umgebungsschutzes mit dem völkerrechtlichen „Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas“ (Granada-Konvention) vereinbar ist, insbesondere mit der dort in Artikel 4 Nummer 2 a verankerten, nicht zwischen Denkmälern verschiedener Wertigkeit differenzierenden Verpflichtung, „Rechtsvorschriften einzuführen, die vorsehen, dass jedes Vorhaben der Zerstörung oder Änderung von Denkmälern, die bereits geschützt sind oder für die ein Schutzverfahren eingeleitet worden ist, sowie jedes Vorhaben, das ihre Umgebung berührt, einer zuständigen Behörde vorzulegen ist“;
6. welche Erwägungen für und wider eine gesetzgeberische Verlagerung des in § 15 Absatz 3 DSchG verankerten Umgebungsschutzes in die allgemeinen Schutzvorschriften des § 8 DSchG sprechen;
7. welche räumliche Reichweite des Umgebungsschutzes in der Gesetzesgenese intendiert war;
8. wie sich die teleologische Interpretation des Schutzbereichs von § 15 Absatz 3 DSchG hinsichtlich der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes in der denkmalschutzrechtlichen Arbeitspraxis entwickelt hat;
9. wie sich die in der Rechtsprechung ausgestaltete Beurteilung der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes im Sinne des Schutzbereichs von § 15 Absatz 3 DSchG anhand des „Empfindens des für den Denkmalschutz aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters“ entwickelt hat;
10. wie in der Rechtsprechung in den Urteilen begründet wird, dass das Gericht zutreffende Kenntnis davon hat, wie der dem Denkmalschutz aufgeschlossene Durchschnittsbetrachter empfindet;
11. inwieweit dieser Durchschnittsbetrachter in der Rechtsprechung zwischenzeitlich auch aufgeschlossen ist hinsichtlich des Ausbaus verschiedener Arten erneuerbarer Energien, der Verkehrsinfrastruktur oder ökonomischen Belangen;
12. ob es bei der gemäß § 10 Absatz 2 DSchG wissenschaftlich vorzunehmenden Erfassung (Inventarisierung) von einfachen und besonders bedeutsamen Kulturdenkmälern auch auf deren Erscheinungsbild ankommt und ob dabei der spezifische Denkmalwert des Erscheinungsbildes ebenfalls wissenschaftlich zu erfassen ist;
13. inwieweit es denkmalfachlich möglich erscheint, dass ein wissenschaftlich nicht vorgebildeter Durchschnittsbetrachter durch subjektives Empfinden zutreffend beurteilen kann, ob einem wissenschaftlich festgestellten Denkmalwert eine erhebliche oder nur eine unerhebliche Beeinträchtigung droht;
14. inwieweit es angezeigt erscheint, sowohl hinsichtlich der Frage der räumlichen Reichweite des Umgebungsschutzes, als auch bei der Frage der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung objektive, denkmalfachliche Kriterien zu statuieren, die im Einzelfall etwa durch das Landesamt für Denkmalpflege darzulegen wären.

08. 11. 2019

Reich-Gutjahr, Dr. Rülke, Dr. Timm Kern, Haußmann, Brauer,
Hoher, Keck, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Das Denkmalschutzgesetz wurde zuletzt in den Achtzigerjahren essentiell geändert und erfuhr seitdem nur marginale Anpassungen. Insbesondere bei der Reichweite von Schutzbestimmungen kamen jedoch zwischenzeitlich zahlreiche Belange hinzu, die berücksichtigungswert erscheinen, aber auch die Bestimmung des denkmalrechtlichen Schutzbereichs erschweren. Das von der Rechtsprechung entwickelte Bild des Empfindens eines für den Denkmalschutz aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters zur Bestimmung der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung gerät dabei an seine Grenzen. Der Antrag soll die Entwicklung dieses Aspektes des Denkmalschutzes abfragen und mögliche Ansätze zur Fortentwicklung des DSchG liefern.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2019 nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft zu dem Antrag wie folgt Stellung:

- 1. wie der denkmalschutzrechtliche Umgebungsschutz in Baden-Württemberg ausgestaltet ist;*
- 2. inwieweit zur Beurteilung des denkmalschutzrechtlichen Umgebungsschutzes zwischen sogenannten einfachen Kulturdenkmälern i. S. d. § 2 des Gesetzes zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz – DSchG) und Kulturdenkmälern von besonderer Bedeutung im Sinne der §§ 12, 28 DSchG zu differenzieren ist;*

Zu 1. und 2.:

Die Fragen zu den Ziffern 1 und 2 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Denkmalschutzgesetz (DSchG) trifft insbesondere in den §§ 2, 8, 15, 19 und 22 DSchG Regelungen zum Umgebungsschutz. Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung genießen zusätzlichen Schutz gegenüber den Kulturdenkmälern im Sinne des § 2 DSchG. Hierzu gehört der durch § 15 Absatz 3 DSchG erweiterte Schutz des Erscheinungsbildes. Danach dürfen bauliche Anlagen in der Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals von besonderer Bedeutung, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung sind, nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde errichtet, verändert oder beseitigt werden. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn das Vorhaben das Erscheinungsbild des Denkmals nur unerheblich oder nur vorübergehend beeinträchtigen würde oder wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls unausweichlich Berücksichtigung verlangen.

Die Reichweite des Umgebungsschutzes richtet sich nach der jeweiligen Schutzwirkung des Denkmals und ist im jeweiligen Einzelfall zu bestimmen. Auch baurechtlichen Regelungen kann umgebungsschützende Wirkung entnommen werden.

- 3. wie sich der landesweite Bestand an Kulturdenkmälern, prozentual differenziert nach einfachen Kulturdenkmälern und solchen von besonderer Bedeutung nach den §§ 12, 28 DSchG darstellt, sowohl insgesamt als auch bezogen auf die Baudenkmale;*

Zu 3.:

Ein landesweiter Bestand an Kulturdenkmälern unterliegt Schätzungen und kann nicht feststehend beziffert werden, weil die Erfassung der Kulturdenkmale in einer Liste lediglich deklaratorisch erfolgt. Wenn ein Objekt die Merkmale eines Denk-

mals aufweist, steht es kraft Gesetzes unter Denkmalschutz; einer Erfassung in einer Liste bedarf es hierzu nicht (Ipso-iure-System). Ausgehend davon beträgt der Anteil der Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung am bislang geschätzten landesweiten Bestand an Kulturdenkmälern etwa 10 %, bezogen auf die Baudenkmale etwa 11 %.

4. inwieweit es zutrifft, dass der Schutz des Erscheinungsbildes eines Baudenkmals vor Beeinträchtigungen durch Maßnahmen in der Denkmalumgebung nur in Baden-Württemberg durch die weitreichende Einschränkung auf Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung im Sinne des § 12 DSchG ausgestaltet ist, während in allen anderen Bundesländern allen Baudenkmalen Umgebungsschutz zukommt;

Zu 4.:

Die Denkmalschutzgesetze der Länder weichen infolge der föderalen Struktur voneinander ab. Die Ausgestaltung eines zusätzlichen Schutzes für Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung im Denkmalschutzgesetz Baden-Württemberg kennt in dieser Weise derzeit kein anderes Gesetz eines Landes. Das differenziert ausgestaltete Schutzsystem im Denkmalschutzgesetz Baden-Württemberg ist Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

5. inwieweit die genannte baden-württembergische Beschränkung des Umgebungsschutzes mit dem völkerrechtlichen „Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas“ (Granada-Konvention) vereinbar ist, insbesondere mit der dort in Artikel 4 Nummer 2 a verankerten, nicht zwischen Denkmälern verschiedener Wertigkeit differenzierenden Verpflichtung, „Rechtsvorschriften einzuführen, die vorsehen, dass jedes Vorhaben der Zerstörung oder Änderung von Denkmälern, die bereits geschützt sind oder für die ein Schutzverfahren eingeleitet worden ist, sowie jedes Vorhaben, das ihre Umgebung berührt, einer zuständigen Behörde vorzulegen ist“;

Zu 5.:

Das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa hat die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert, wonach Mindeststandards für den Schutz und die Pflege von Baudenkmalen gewährleistet werden sollen. Es ist zum 1. Dezember 1987 in Kraft getreten und damit für die öffentliche Gewalt in der Bundesrepublik verbindlich. Den Anforderungen entsprechen in Baden-Württemberg Genehmigungs- und Zustimmungsvorschriften des Denkmalschutzgesetzes sowie ggf. anderer Gesetze, z. B. des Bauplanungsrechts.

6. welche Erwägungen für und wider eine gesetzgeberische Verlagerung des in § 15 Absatz 3 DSchG verankerten Umgebungsschutzes in die allgemeinen Schutzvorschriften des § 8 DSchG sprechen;

Zu 6.:

Der zusätzliche Schutz des § 15 Absatz 3 DSchG würde für alle Kulturdenkmale gleichermaßen gelten. Der differenziert ausgestaltete Schutz als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entfiel insoweit. Im Hinblick auf den damit verbundenen weitergehenden Eingriff in Art. 14 GG bedürfte eine solche gesetzgeberische Verlagerung einer sorgfältigen verfassungsrechtlichen Prüfung.

7. *welche räumliche Reichweite des Umgebungsschutzes in der Gesetzesgenese intendiert war;*

Zu 7.:

Der Landesregierung liegen derzeit keine eigens erstellten umfassenden Zusammenstellungen zur Frage vor, welche räumliche Reichweite des Umgebungsschutzes in der Gesetzesgenese des mehrjährigen Gesetzgebungsvorhabens der 1960er- und 1970er-Jahre intendiert war.

8. *wie sich die teleologische Interpretation des Schutzbereichs von § 15 Absatz 3 DSchG hinsichtlich der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes in der denkmalschutzrechtlichen Arbeitspraxis entwickelt hat;*

Zu 8.:

Der Landesregierung liegen derzeit keine eigens erstellten umfassenden Auswertungen der denkmalschutzrechtlichen Arbeitspraxis zur teleologischen Interpretation des Schutzbereichs von § 15 Absatz 3 DSchG hinsichtlich der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes vor. Beim Umgebungsschutz kommt es auf die besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls an; eine allgemeine Entwicklung der denkmalschutzrechtlichen Arbeitspraxis lässt sich daraus nicht ohne Weiteres ableiten.

9. *wie sich die in der Rechtsprechung ausgestaltete Beurteilung der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes im Sinne des Schutzbereichs von § 15 Absatz 3 DSchG anhand des „Empfindens des für den Denkmalschutz aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters“ entwickelt hat;*

10. *wie in der Rechtsprechung in den Urteilen begründet wird, dass das Gericht zutreffende Kenntnis davon hat, wie der dem Denkmalschutz aufgeschlossene Durchschnittsbetrachter empfindet;*

11. *inwieweit dieser Durchschnittsbetrachter in der Rechtsprechung zwischenzeitlich auch aufgeschlossen ist hinsichtlich des Ausbaus verschiedener Arten erneuerbarer Energien, der Verkehrsinfrastruktur oder ökonomischen Belangen;*

Zu 9. bis 11.:

Die Fragen 9 bis 11 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Der Landesregierung liegen derzeit keine umfassenden Auswertungen der Rechtsprechung zu diesen Fragen vor. Die besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls sind maßgebend.

12. *ob es bei der gemäß § 10 Absatz 2 DSchG wissenschaftlich vorzunehmenden Erfassung (Inventarisierung) von einfachen und besonders bedeutsamen Kulturdenkmälern auch auf deren Erscheinungsbild ankommt und ob dabei der spezifische Denkmalwert des Erscheinungsbildes ebenfalls wissenschaftlich zu erfassen ist;*

Zu 12.:

Die Erfassung der Kulturdenkmale in einer Liste mit nachrichtlichem Charakter dient der Transparenz in einem Ipso-iure-System. Die Aufnahme in die Denkmalliste beinhaltet die denkmalfachliche Bewertung, dass es sich um ein Kulturdenkmal nach den Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes handelt. Der Schutz nach dem Denkmalschutzgesetz ist dabei nicht davon abhängig, dass Kulturdenkmale in die Denkmalliste eingetragen sind. Die fachlich-konservatorische Bewertung der Denkmaleigenschaft (Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit) ist wissenschaftlich abzusichern und als Ergebnis in der Denkmalliste festzuhalten. Dazu können auch Angaben zum Erscheinungsbild gehören.

13. inwieweit es denkmalfachlich möglich erscheint, dass ein wissenschaftlich nicht vorgebildeter Durchschnittsbetrachter durch subjektives Empfinden zu treffend beurteilen kann, ob einem wissenschaftlich festgestellten Denkmalwert eine erhebliche oder nur eine unerhebliche Beeinträchtigung droht;

Zu 13.:

Denkmalfachliche Gründe der Denkmaleigenschaft und ihr Niederschlag im Erscheinungsbild sind Grundlage für die Beurteilung der Erheblichkeit der Beeinträchtigung. Beurteilungsmaßstab ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg das Empfinden des für die Belange des Denkmalschutzes aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters. Die denkmalschutzrechtliche Beurteilung nimmt die jeweils zuständige Denkmalschutzbehörde vor, sie kann ggf. durch die Verwaltungsgerichte überprüft werden.

14. inwieweit es angezeigt erscheint, sowohl hinsichtlich der Frage der räumlichen Reichweite des Umgebungsschutzes, als auch bei der Frage der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung objektive, denkmalfachliche Kriterien zu statuieren, die im Einzelfall etwa durch das Landesamt für Denkmalpflege darzulegen wären.

Zu 14.:

Statuierte objektive, denkmalfachliche Kriterien sowohl hinsichtlich der Frage der räumlichen Reichweite des Umgebungsschutzes, als auch bei der Frage der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung müssten die Vielfalt der baden-württembergischen Denkmallandschaft berücksichtigen und entsprechend abstrakt formuliert werden. Die Anwendung im jeweiligen Einzelfall unterliegt der gerichtlichen Überprüfung. Eine nähere Bestimmung dieser Begriffe ist denkbar, erscheint jedoch derzeit mit Blick auf die Vielfalt der Kulturdenkmale und die für den Umgebungsschutz relevanten besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls nicht angezeigt.

Dr. Hoffmeister-Kraut
Ministerin für Wirtschaft,
Arbeit und Wohnungsbau