

Gutachterliche Untersuchung „Evaluation des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen“

Siebengebirgsallee 11
50939 Köln
T 0221 471 40 94
kontakt@synergon-koeln.de
www.synergon-koeln.de



Abschlussbericht

Jörg Beste
Dr. Heike Engel
Prof. Dr. Janbernd Oebbecke

Auftraggeber:

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG)
Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Anne Katrin Bohle, Jochen Dodt, Dr. Thomas Otten (bis 2016), Anita Prüß

Auftragnehmer:

synergon - Stadtentwicklung • Sozialraum • Baukultur
Siebengebirgsallee 11, 50939 Köln

mit

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke
Huberstr. 13a, 48151 Münster

Projektleitung/Autorenschaft:

Jörg Beste
Dr. Heike Engel
Prof. Dr. Janbernd Oebbecke

Titelfoto: Jörg Beste

Köln und Münster 05.03.2018

Gliederung

	Seite
Vorbemerkung.....	6
Teil A Evaluationsthemen und methodisches Vorgehen.....	9
1 Bearbeitete Themen.....	9
1.1 Denkmalbestand.....	9
1.2 Institutionen und ihre Arbeitsweise.....	9
1.3 Tätigkeitsbereiche und Instrumente	10
1.4 Denkmalförderung	11
1.5 Kirchliche Denkmalpflege	12
1.6 Zivilgesellschaft und Denkmalpflege	12
2 Methodische Umsetzung.....	13
2.1 Rechtliche Analysen	13
2.2 Standardisierte Erhebungen.....	13
2.3 Vertiefende, qualitative Analysen	14
2.3.1 Interviews.....	15
2.3.2 Fokusgruppengespräche	15
2.4 Workshops.....	15
Teil B Ergebnisse.....	16
1 Denkmalbestand	16
1.1 Unterschutzstellungen – Übersicht.....	16
1.2 Baudenkmäler	17
1.2.1 Baudenkmäler in den Kommunen.....	17
1.2.2 Eigentümer der Baudenkmäler	18
1.2.3 Durch Eintragung geschützte Gebäude.....	19
1.2.4 Baudenkmäler nach Altersklassen.....	20
1.3 Bodendenkmäler	21
1.3.1 Bodendenkmäler in den Kommunen und Regionen	22
1.3.2 Eigentümer der Bodendenkmäler	23
1.4 Denkmalbereiche.....	24

2	Institutionen und ihre Arbeitsweise	26
2.1	Situation der Behörden.....	26
2.1.1	Ausstattung der Denkmalinstitutionen	26
2.1.2	Organisation der behördlichen Strukturen	45
2.2	Zusammenarbeit der Denkmalbehörden auf gleicher Ebene.....	55
2.2.1	Untere Denkmalbehörden – Interkommunale Zusammenarbeit	55
2.2.2	Obere Denkmalbehörden	61
2.3	Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Ebenen	62
2.3.1	Rechtliche Einordnung.....	62
2.3.2	Zusammenarbeit von Unteren und Oberen Denkmalbehörden	63
2.3.3	Oberste Denkmalbehörde: Zusammenarbeit und Unterstützung.....	68
2.4	Zusammenarbeit von Denkmalbehörden und Ämtern für Denkmalpflege	69
2.4.1	Die fachliche Mitwirkung im DSchG – rechtliche Einordnung	69
2.4.2	Beratungs- und Unterstützungsleistungen.....	70
2.4.3	Träger öffentlicher Belange.....	75
2.4.4	Weitere Angebote der Ämter für Denkmalpflege	76
2.5	Landesdenkmalrat	76
3	Tätigkeitsbereiche, Arbeitsfelder	77
3.1	Überblick.....	77
3.1.1	Untere Denkmalbehörden.....	77
3.1.2	Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen	80
3.2	Inventarisierung und Unterschutzstellung von Denkmälern	82
3.2.1	Das zweistufige Verfahren – die konstitutive Liste.....	82
3.2.2	Die Aufgabe der Inventarisierung.....	85
3.2.3	Unterschutzstellungspraxis	86
3.3	Praktische Denkmalpflege.....	100
3.3.1	Einheitlichkeit der Entscheidungsmaßstäbe	100
3.3.2	Benehmensherstellung	105
3.3.3	Erlaubnisverfahren.....	110
3.4	Beklagung von Behördenentscheidungen, Widerspruchsverfahren	118
3.4.1	Verwaltungsrechtliche Aspekte.....	118
3.4.2	Sichtweise von Denkmalbehörden.....	119

3.5	Instrumente der Denkmalpflege	119
3.5.1	Flächenbezogener Denkmalschutz.....	119
3.5.2	Denkmalpflegepläne und Erhaltenswerte Bausubstanz.....	124
3.6	Bodendenkmalpflege.....	126
3.6.1	Personelle Situation, Ausstattung	126
3.6.2	Grabungsmaßnahmen	127
3.6.3	Grabungserlaubnisse.....	127
3.6.4	Grabungsschutzgebiete.....	129
3.6.5	Prognoseflächen.....	129
3.6.6	Ehrenamtliche Beauftragte	130
3.6.7	Weitere Themen	131
4	Denkmalförderung.....	132
4.1	Zuschussförderung.....	132
4.1.1	Baumaßnahmen	132
4.1.2	Bodendenkmalpflegerische Maßnahmen	135
4.1.3	Pauschalzuweisungen	136
4.2	Darlehensförderung.....	137
4.2.1	Daten zur Vergabepraxis	138
4.2.2	Kreditvergabe für Erwerb von oder Arbeiten an Denkmälern.....	139
4.2.3	Beurteilung der geänderten Förderpraxis	139
4.3	Steuerliche Anreize	140
4.4	Weitere Fördermöglichkeiten.....	141
4.4.1	National wertvolle Kulturdenkmäler	141
4.4.2	Förderungen anderer Art	141
5	Kirchliche Denkmalpflege.....	143
5.1	Rechtliche Einordnung	143
5.2	Kirchen als institutionelle Denkmaleigentümer.....	144
5.3	Haltung der kirchlichen Körperschaften zur Evaluation des DSchG	146

6	Zivilgesellschaft und Denkmalpflege.....	147
6.1	Service und Öffentlichkeitsarbeit.....	147
6.1.1	Internetauftritt und Veröffentlichung des Denkmalbestandes	147
6.1.2	Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit.....	149
6.1.3	Kapazitäten für Öffentlichkeitsarbeit und Öffentliche Wahrnehmung.....	153
6.2	Engagierte Bürgerschaft in der Denkmalpflege.....	155
6.2.1	Unterstützungsleistungen	155
6.2.2	Eingaben und Petitionen.....	158
6.3	Zusammenarbeit mit anerkannten Denkmalpflegeorganisationen.....	159
Teil C	Festgestellter Handlungsbedarf und Handlungsoptionen.....	161
1	Strukturelle Problematiken.....	161
1.1	Oberste Denkmalbehörde	161
1.2	Denkmalbehörden der Bezirksregierungen.....	161
1.3	Obere Denkmalbehörden der Kreise.....	162
1.4	Untere Denkmalbehörden	162
2	Problematiken im Prozess	164
2.1	Kommunikation zwischen Denkmalbehörden und Ämtern.....	164
2.2	Praxis der Denkmalpflegeämter	164
2.3	Benehmensherstellung.....	165
2.4	Rückstände bei der Denkmalerfassung	166
3	Problematiken der öffentlichen Wahrnehmung und der Förderung	167
3.1	Öffentlichkeitsarbeit	167
3.2	Änderung der Landesförderung	168
4	Weitere Thematiken	168
4.1	Denkmalrat	168
4.2	Sondengänger	169
4.3	Umfassender Schutz durch Eintragung.....	169
4.4	Erhaltenswerte Bausubstanz.....	170
4.5	Verbandsklage.....	170
4.6	Kirchen.....	170

Teil D	Verzeichnisse	171
1	Abkürzungen	171
2	Literatur	171
3	Tabellen	173
4	Abbildungen	175
5	Quellennachweis für die Denkmalbehörden anderer Bundesländer	177

Vorbemerkung

Das Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSchG NRW) vom 11.03.1980 wurde in den 38 Jahren seines bisherigen Bestehens mehrfach geändert (zuletzt am 25.11.2016) sowie in seiner Umsetzung mehrfach in Teilen evaluiert. Im Jahr 2002 wurde ein „Bericht der Denkmalkommission Nordrhein-Westfalen“ mit Empfehlungen für die Praxis von Denkmalschutz und Denkmalpflege vorgelegt. In den Jahren 1987 und 2008 wurden vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU) Untersuchungen zu Denkmalschutz und Denkmalpflege in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden veröffentlicht.

Am 08.10.2013 stellte die CDU-Fraktion im Landtag NRW den Antrag „Zukunft braucht Herkunft – Für eine zukunftsgerichtete Denkmalförderpolitik in Nordrhein-Westfalen.“ Dieser wurde mit einem Entschließungsantrag „Zeitgemäße Neuausrichtung der Denkmalpflege braucht umfassende Bestandsaufnahme“ der Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 26.03.2014 beantwortet. Der Landtag forderte die Landesregierung auf, eine Evaluation des Denkmalschutzes in Nordrhein-Westfalen vorzulegen.

Mitte 2015 wurde das Büro *synergon*, Köln in Kooperation mit Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster mit der Konzeption und Durchführung eines gutachterlichen Evaluationsvorhabens beauftragt. Das Evaluationskonzept wurde hierfür als dynamisches Vorhaben angelegt, das mit fortschreitender Bearbeitung und entsprechender weiterer Abstimmung mit dem Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW (MBWSV, 2012 - 2017), seit Mitte 2017 Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG), weiterentwickelt wurde. Wichtiger Bestandteil war hierbei ein Projektbeirat, der mit Vertretenden relevanter Institutionen und gesellschaftlicher Interessen sowie aller institutioneller Ebenen von Denkmalschutz und Denkmalpflege in NRW das Gesamtprojekt beratend begleitete.

Die Evaluation wurde vor dem Hintergrund eines Aufgabenkatalogs des Ministeriums schwerpunktmäßig mit der Betrachtung der gesetzlichen Vorschriften und ihrer Umsetzung im Vollzug insbesondere bei der Baudenkmalpflege angelegt und ergebnisoffen als dialogischer Prozess durchgeführt. Aufgrund des hohen Engagements der Unteren und Oberen Denkmalbehörden sowie der Ämter für Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege bei den Landschaftsverbänden sowie der Archäologischen Bodendenkmalpflege in Köln konnten dabei belastbare Ergebnisse erzielt werden. Hierfür bedankt sich das Evaluationsteam ausdrücklich bei allen Beteiligten. Die kommunalen Spitzenverbände haben den Prozess positiv begleitet und die Befragungen intensiv unterstützt, wofür sich das Team ebenfalls herzlich bedankt.

Dieser Bericht stellt zunächst in Teil A die Themen und das methodische Vorgehen der Evaluation dar. In Teil B werden die Ergebnisse aus den verschiedenen quantitativen und qualitativen Evaluationsbausteinen mit Schwerpunkt auf den schriftlichen Befragungen und den Erkenntnissen aus Interviews und Fokusgruppengesprächen sowie Hinweisen aus dem Projektbeirat zusammenfassend vorgestellt. Teil C schließt mit der Darstellung von festgestelltem Handlungsbedarf und Handlungsoptionen aus der Sicht des Evaluationsteams.

Jörg Beste – Dr. Heike Engel – Prof. Dr. Janbernd Oebbecke

Teil A Evaluationsthemen und methodisches Vorgehen

1 Bearbeitete Themen

Mit der Evaluation sollten Grundlagen zur Beurteilung der Funktionalität und Zeitgemäßheit des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes erarbeitet werden. Hierfür ist es notwendig, die derzeit bestehenden Strukturen sowie die Arbeitsweise möglichst umfassend in den Blick zu nehmen. Wesentliche Themen sind dabei der Behördenaufbau, die Arbeitsweise der Denkmalinstitutionen, ihre Zusammenarbeit sowie die denkmalschutzrechtlichen Verfahren. Bei der Denkmalförderung hatten insbesondere die Veränderungen seit 2013 ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzung des Denkmalschutzes. Schließlich sind die Zivilgesellschaft und die Kirchen wichtige Partner im Gesamtgefüge der Denkmalpflege. Als Grundlage für diese genannten Aspekte wurde der derzeitige Denkmalbestand dargestellt.

Die Evaluation wurde als umfassender Ansatz der Triangulation konzipiert. Mit einem Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden wurden die Denkmalbehörden sowie Ämter für Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege einbezogen. Ziel dieses dialogischen Konzepts, das mit unterschiedlichen Beteiligungsformaten durchgeführt wurde, ist die systematische Einbeziehung der verschiedenen Perspektiven und ihre gegenseitige Rückkopplung.

Welche Themen schwerpunktartig bearbeitet wurden, beschreibt der folgende Überblick, wobei die Reihenfolge der Gliederung des Ergebnisteils „Teil B“ entspricht:

- 1 Denkmalbestand
- 2 Institutionen und ihre Arbeitsweise
- 3 Tätigkeitsbereiche, Arbeitsfelder
- 4 Denkmalförderung
- 5 Kirchliche Denkmalpflege
- 6 Zivilgesellschaft und Denkmalpflege

1.1 Denkmalbestand

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über den aktuellen Denkmalbestand in Nordrhein-Westfalen, getrennt nach Baudenkmalen, Bodendenkmalen und Denkmalbereichen. Als Grundlage wurden hierfür die vom Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW zusammengestellten Daten zur Verfügung gestellt.

1.2 Institutionen und ihre Arbeitsweise

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit dem Aufbau, der Organisation und der Arbeitsweise der Denkmalinstitutionen und gliedert sich in fünf Abschnitte:

1) Grundlegend wird die derzeitige Situation dargelegt. Diese betrifft zum einen die personelle und fachliche Situation der Behörden und zum anderen die Organisation der behördlichen Strukturen. In den Blick genommen werden die Unteren Denkmalbehörden, die Oberen Denkmalbehörden der Kreise sowie die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen. Die Betrachtung der behördlichen Strukturen umfasst die derzeitige Ressortierung der UDBn inner-

halb der kommunalen Verwaltung einschließlich ihrer Arbeitsweise sowie Diskussionen zu einer möglichen Reorganisation der Denkmalbehörden.

2) Die Zusammenarbeit der Denkmalbehörden auf gleicher Ebene ist für die Unteren Denkmalbehörden wichtig für ihre Aufgabenwahrnehmung. Derzeit bestehende Formen der Zusammenarbeit und Möglichkeiten ihrer Verbesserung werden hierzu dargelegt. Weiterhin befasst sich dieser Abschnitt mit der Zusammenarbeit der Oberen Denkmalbehörden untereinander.

3) Der behördliche Aufbau im Denkmalschutz ist gemäß § 20 Abs. 1 DSchG dreistufig konzipiert: Untere Denkmalbehörden auf kommunaler Ebene, Obere Denkmalbehörden als Sonderaufsichtsbehörden (Kreise für kreisangehörige Städte, Bezirksregierungen für kreisfreie Städte) sowie die Oberste Denkmalbehörde (der für Denkmalpflege zuständige Minister). In diesem Abschnitt wird hierzu dargelegt, wie die Zusammenarbeit rechtlich definiert ist und wie sie derzeit wahrgenommen wird. Dabei werden alle genannten behördlichen Ebenen in den Blick genommen.

4) Die Denkmalbehörden arbeiten in vielfältiger Weise mit den in NRW als Fachämter für zwei Landesteile bei den Landschaftsverbänden angesiedelten Ämtern für Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege zusammen. Ausgehend von einer rechtlichen Einordnung zur fachlichen Mitwirkung der Ämter im DSchG werden in diesem Abschnitt insbesondere die Unterstützungsleistungen der Ämter für Denkmalpflege betrachtet. Zur Aufgabenwahrnehmung der Inventarisierung und praktischen Denkmalpflege, s. insbesondere auch Abschnitt 3.2 und 3.3; zur Bodendenkmalpflege s. Abschnitt 3.6.

5) Dieses Kapitel abschließend werden Möglichkeiten zur Implementierung eines Landesdenkmalrates beleuchtet.

1.3 Tätigkeitsbereiche und Instrumente

Im DSchG sind verschiedene Aufgaben und Instrumente in Denkmalschutz und Denkmalpflege normiert. Hierzu gehören neben Inventarisierung und Praktischer Denkmalpflege verschiedene Instrumente der Denkmalpflege. Die Bodendenkmalpflege ist insofern ein besonderer Bereich von Denkmalschutz und Denkmalpflege, als hier die Expertise dicht gebündelt bei den Fachämtern und nur einigen wenigen Städten mit eigenen Stadtarchäologen ist. Aus diesem Grund werden Arbeitsweise und Ausstattung der Bodendenkmalpflege in einem eigenen Abschnitt dargestellt.

1) Die Denkmalbehörden nehmen neben ihren Pflichten für Denkmalschutz und Denkmalpflege weitere Tätigkeiten wahr. Diese werden im Überblick dargestellt.

2) Die Inventarisierung und Unterschutzstellung von Denkmälern nach §§ 3, 4 DSchG sind Startpunkt des Denkmalschutzes und Kernaufgaben der Ämter für Denkmalpflege (Inventarisierung) in Zusammenarbeit (Benehmen) mit den Denkmalbehörden (Unterschutzstellung). Wesentliche Themen sind hier das zweistufige Verfahren mit der konstitutiven Liste, die Aufgabe der Inventarisierung sowie die Unterschutzstellungspraxis. Hier werden insbesondere die Begründungen der Unterschutzstellung und ihre Dokumente, die laufenden und voraussichtlich noch ausstehenden Unterschutzstellungsverfahren sowie der aktuell zu bewertende Baubestand in den Blick genommen.

3) Erlaubnisverfahren zu Veränderung und Beseitigung von Denkmälern und zur Zumutbarkeit der Erhaltung nach § 9 DSchG (Praktische Denkmalpflege) stellen einen großen Anteil der täglichen Arbeit der Denkmalbehörden dar. Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Notwendigkeit und Möglichkeit einer einheitlichen Verwaltungspraxis bei der Anwendung des Denkmalschutzgesetzes aus rechtlicher Sicht und in der Praxis sowie mit der Benehmensherstellung, einschließlich pauschalierter Vorab-Benehmensherstellung. Auch hier werden sowohl rechtliche Aspekte als auch die empirischen Befunde dargelegt. Diesen Abschnitt abschließend werden die Aspekte Verfahrensdauern, Schlussabnahmen sowie die Zumutbarkeit in Erlaubnisverfahren dargelegt.

4) Denkmaleigentümer/innen hatten bis 2007 die Möglichkeit, gegen die behördlichen Entscheidungen Widerspruch einzulegen. Seitdem muss in Streitfällen der Klageweg beschritten werden. Dieser Abschnitt beschäftigt sich aus rechtlicher Perspektive sowie aus Sicht der Behörden mit den Auswirkungen.

5) Neben dem objektbezogenen Denkmalschutz kennt das Denkmalschutzgesetz weitere Instrumente. Dies ist zum einen der flächenbezogene Denkmalschutz mit Denkmalbereichen, der baurechtlich verwandte Bereich der Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen, deren rechtliche Einordnung und praktische Umsetzung dargelegt wird. Zum anderen gehören hierzu auch Denkmalpflegepläne und erhaltenswerte Bausubstanz, die ebenfalls rechtlich und in ihrer praktischen Umsetzung beleuchtet werden.

6) Strukturen und Arbeitsweisen der Bodendenkmalpflege werden dargelegt. Dabei werden die Aspekte personelle Situation und Ausstattung der Ämter, Grabungsmaßnahmen, Grabungserlaubnisse und Prognoseflächen, Grabungsschutzgebiete sowie die Zusammenarbeit mit ehrenamtlich Beauftragten dargelegt. Ein letzter Punkt enthält die seitens der Ämter für Bodendenkmalpflege vorgebrachten Wünsche rechtlicher Verbesserungen.

1.4 Denkmalförderung

Die Denkmalförderung spielt beim Denkmalschutz eine wichtige Rolle. Sie ist im Rahmen der Evaluation aber auch deshalb von Interesse, weil im Jahr 2013 die Förderlandschaft in Nordrhein-Westfalen umstrukturiert wurde.

1) Die Zuschussförderung wird gewährt für Baumaßnahmen und bodendenkmalpflegerische Maßnahmen Pauschalzuweisungen an die Kommunen, die hiermit recht unbürokratisch Bauvorhaben in kleinerem Umfang unterstützen können. Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Veränderung der Zuschussförderung in NRW seit 2011.

2) Die Förderung von Baumaßnahmen in Form von Darlehen wurde seit 2013 gestärkt. Die vorliegenden Daten zur Darlehensvergabe, die Kreditvergabepraxis sowie die Sicht der Denkmalbehörden bezüglich der geänderten Förderpraxis werden dargelegt.

3) Neben Zuschuss- und Darlehensförderung gibt es eine Reihe weitere Fördermöglichkeiten, die dieses Kapitel abschließend im Überblick vorgestellt werden.

1.5 Kirchliche Denkmalpflege

Der Status der Kirchen und Religionsgemeinschaften in ihrer Religionsausübung und als besondere Denkmaleigentümer wird in § 38 DSchG geregelt.

- 1) Hierzu wird eine Rechtliche Einordnung für die Situation in NRW dargestellt mit Bezug zu kirchlicher Denkmalpflege in anderen Ländern.
- 2) Anhand von Interviewergebnissen werden die Kirchen in ihrer Situation als große überörtlich organisierte und institutionelle Denkmaleigentümer betrachtet.
- 3) Abschließend wird die gemeinsame Haltung der kirchlichen Körperschaften in NRW zur rechtlichen Situation im DSchG wiedergegeben.

1.6 Zivilgesellschaft und Denkmalpflege

Dieses Kapitel widmet sich dem Zusammenspiel Zivilgesellschaft und der öffentlichen Denkmalpflege, wobei sowohl die Tätigkeiten der Denkmalinstitutionen in Richtung Zivilgesellschaft als auch die Aktivitäten von Akteuren der Zivilgesellschaft für die Denkmalpflege dargestellt werden.

- 1) Die Bereitstellung von Informationen zu Denkmalschutz und Denkmalpflege ist ein wichtiger Baustein für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz und gehört auch zu den Aufgaben der Unteren Denkmalbehörden. Hier stehen die Eigendarstellung der UDB im Internet sowie die Veröffentlichung des Denkmalbestandes im Fokus. Eine der zentralen Öffentlichkeitsmaßnahmen ist der jährlich im Herbst stattfindende „Tag des offenen Denkmals“. Darüber hinaus gibt es noch weitere Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Ob und in welcher Weise sich die Denkmalbehörden in der Öffentlichkeitsarbeit engagieren und welche Kapazitäten ihnen hierfür zur Verfügung stehen, wird dargelegt.
- 2) Engagierte Bürgerinnen und Bürger wirken unorganisiert oder in anerkannten bürgerschaftlichen Denkmalpflegeorganisationen zum einen in der Denkmalpflege mit, indem sie die Aktivitäten ideell oder finanziell unterstützen oder sich in anderer Weise ehrenamtlich einbringen. Sie wirken zum anderen im Denkmalschutz mit, indem sie durch Eingaben oder Petitionen aus ihrer Sicht erhaltenswerte Denkmäler zu bewahren suchen.
- 3) Die Zusammenarbeit der staatlichen Denkmalpflegeinstitutionen und anerkannter bürgerschaftlicher Denkmalpflegeorganisationen wird aus der Sicht des bürgerschaftlichen Engagements betrachtet.

2 Methodische Umsetzung

An der Umsetzung des DSchG sind verwaltungsrechtlich die Unteren und Oberen Denkmalbehörden sowie die Ämter für Denkmalpflege und der Bodendenkmalpflege der Landschaftsverbände beteiligt, die im Benehmen miteinander die Denkmalwürdigkeit feststellen, als UDB die Eintragungen vornehmen sowie die Erlaubnisverfahren im Rahmen der praktischen Denkmalpflege durchführen. Die Denkmaleigentümer (öffentlich, kirchlich, privat) und ihre beauftragten Planer sind gehalten, die Vorgaben entsprechend umzusetzen. Zudem engagieren sich anerkannte Denkmalpflegeorganisationen (Rheinischer Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz, Westfälischer und Lippischer Heimatbund etc.) für die Denkmalpflege und haben in der Diskussion einen festen Platz. Eine interessierte Bürgerschaft engagiert sich schließlich beispielsweise objektbezogen in Vereinen oder ereignisbezogen z.B. in Form von Bürgerinitiativen.

Die Evaluation wurde nach dem Ansatz der Triangulation durchgeführt, bei dem die verschiedenen Perspektiven unter Verwendung unterschiedlicher Methoden einbezogen und miteinander verknüpft werden. Auf der Grundlage des aktuellen Forschungsstandes wurden rechtliche Analysen, weitere Analysen bestehender Grundlagen sowie quantitative und qualitative Methoden eingesetzt. Wo es zur Einordnung der Ergebnisse sinnvoll erschien, wird bei den bearbeiteten Themen die Rechtslage erläutert oder eine denkmal- oder organisationsrechtliche Einordnung vorgenommen.

Die einzelnen Elemente der Evaluation umfassen neben einer Aufbereitung des aktuellen Forschungsstandes folgende Bausteine:

2.1 Rechtliche Analysen

Durch Gutachten wurden die Themenfelder bearbeitet, die in sich abgeschlossen sind und gleichzeitig nicht anhand von Indikatoren abbildbar sondern vielmehr normativ zu erarbeiten sind. Die aktuelle Rechtsprechung zu wichtigen Themenfeldern wurde recherchiert und analysierend dargestellt.

2.2 Standardisierte Erhebungen

Im Rahmen der Evaluation wurden standardisierte schriftliche Befragungen bei den Unteren Denkmalbehörden sowie bei den Oberen Denkmalbehörden der Kreise und bei den Bezirksregierungen in digitaler Form durchgeführt.

Die 396 UDBn der Kommunen als die Basis von Denkmalschutz und Denkmalpflege in NRW standen mit ihren strukturellen Voraussetzungen, ihre Verfahren und Prozesse sowie ihre Einschätzungen und Bewertungen in besonderem Fokus der Evaluation. Teile der Befragung des Deutschen Instituts für Urbanistik von 2006 wurden in diesen Evaluationsbaustein einbezogen, womit Erkenntnisse fortgeschrieben und Veränderungen abgebildet werden können. Die schriftliche Befragung wurde als Vollerhebung bei allen 396 Städten und Gemeinden durchgeführt.

An der Befragung haben sich insgesamt 260 Untere Denkmalbehörden beteiligt, dies entspricht einem Rücklauf von 66%. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich der Rücklauf bezogen auf die Siedlungsgröße der Kommunen und auf die Regionen verteilt.

Tabelle 1: Befragung der Unteren Denkmalbehörden – Rücklauf

	NRW	Rücklauf	Anteil
Insgesamt	396	260	66%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)			
500.000 und mehr EW	4	4	100%
100.000 - u. 500.000 EW	25	24	96%
50.000 - u.100.000 EW	45	34	76%
25.000 - u. 50.000 EW	97	66	68%
u.25.000 EW	225	132	59%
Regionale Verteilung (Landesteile)			
Rheinland	165	106	64%
Westfalen-Lippe	231	154	67%

synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden 2016

Der Rücklauf ist insgesamt höchst zufriedenstellend. Hierbei ist insbesondere zu betonen, dass sich auch Untere Denkmalbehörden in Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern mit 59% zu einem erfreulich hohen Anteil beteiligt haben. Die Rückläufe aus den Regionen weisen nur geringfügige Unterschiede auf. Die Ergebnisse der Befragung sind entsprechend repräsentativ für NRW.

Von den 31 angeschriebenen Oberen Denkmalbehörden der Kreise haben sich 23 an der Befragung beteiligt, was einem Rücklauf von insgesamt **74%** entspricht. Die Rückläufe aus den beiden Landesteilen unterscheiden sich, sind aber mit 85% bzw. 67% ausreichend hoch.

Tabelle 2: Befragung der Oberen Denkmalbehörden – Rücklauf

	NRW	Rücklauf	Anteil
Insgesamt	31	23	74%
Region (Landesteile)			
Rheinland	13	11	85%
Westfalen-Lippe	18	12	67%

synergon – Befragung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise 2016

Schließlich haben sich die Denkmalbehörden aller fünf Bezirksregierungen (100%) an ihrer schriftlichen Befragung beteiligt.

2.3 Vertiefende, qualitative Analysen

Im Zuge der Evaluation des DSchG wurden auf den standardisierten Befragungen aufbauend vertiefende Interviews und Fokusgruppengespräche durchgeführt.

2.3.1 Interviews

In einem zweiten Schritt wurden mittels Interviews mit unterschiedlichen Adressatenkreisen ihre Einschätzungen und Bewertungen ermittelt. Hierfür wurden 30 persönliche sowie telefonische Interviews als Einzel- sowie als Gruppengespräche mit insgesamt gut 50 Personen geführt:

- *Untere Denkmalbehörden*: 12 Interviews, jeweils 6 im Rheinland und in Westfalen-Lippe, 3 kreisfreie Städte, 4 kreisangehörige Städte ab 50.000 Einwohner, 5 Städte und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern (darunter 3 unter 25.000 Einwohnern);
- *Obere Denkmalbehörden der Kreise*: 4 Interviews, jeweils 2 im Rheinland und in Westfalen-Lippe
- *Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen*: 4 Interviews, jeweils 2 im Rheinland und in Westfalen-Lippe mit insgesamt 9 Personen
- Ämter für Denkmalpflege bei den Landschaftsverbänden: 2 Interviews mit 8 Personen
- Ämter für Bodendenkmalpflege: 2 Interviews mit 7 Personen
- Eigentümer und Kirchen: 2 Interviews mit 5 Personen
- Bürgerschaftliches Engagement: 2 Interviews

2.3.2 Fokusgruppengespräche

Bei Fokusgruppengesprächen handelt es sich um moderierte Gruppendiskussionen mit einer verhältnismäßig kleinen Gruppe (6 bis 10 Personen). Dabei wurden insgesamt vier Fokusgruppengespräche zu den Themenkomplexen „Zusammenarbeit von Behörden und Ämtern der Denkmalpflege“ sowie „Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung (Inventarisierung und praktische Denkmalpflege)“ durchgeführt. Zu den in beiden Landesteilen durchgeführten Gesprächen wurden jeweils Vertreterinnen und Vertreter von Unteren und Oberen Denkmalbehörden, den Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen, der Ämter für Denkmalpflege und für Bodendenkmalpflege eingeladen.

2.4 Workshops

Im Rahmen des Evaluationsprozesses fanden zwei Workshops statt, zu denen alle wesentlichen Akteure (Denkmalbehörden aller Ebenen sowie Ämter für Denkmalpflege und für Bodendenkmalpflege) eingeladen wurden. Die Workshops waren wichtiger kommunikativer Bestandteil der Evaluation („Klassentreffen der NRW-Denkmalpflege“).

Ziel des ersten Workshops am 06. April 2016 beim LWL-DLBW in Münster war es, die Erhebungsschritte mit den genannten Akteuren transparent zu machen und vorzubereiten. Hierzu wurden Auftrag und Ziel der Evaluation, die Konzeption sowie die Vorgehensweise präsentiert und mit den Akteuren diskutiert. Der zweite Workshop fand im Anschluss an die Erhebungsphase am 04. April 2017 beim LVR-ADR in Brauweiler statt. Hier wurden Ergebnisse der Erhebungen vorgestellt und mit den Akteuren diskutiert. Ziel war, die ermittelten Ergebnisse gemeinsam zu reflektieren und zu bewerten, um vor diesem Hintergrund noch einmal Hinweise für mögliche Empfehlungen zu erhalten.

Teil B Ergebnisse

1 Denkmalbestand

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit dem Denkmalbestand in Nordrhein-Westfalen. Hierfür wurden seitens des MHKBG Daten zur Verfügung gestellt. Das MHKBG stellt jeweils zum 01.01. jeden zweiten Jahres Daten zu den Unterschutzstellungen von Bau- und Bodendenkmälern, sowie beweglichen Denkmälern und Denkmalbereichen zusammen. Die jüngste Zusammenstellung ist zum 01.01.2015 datiert. In diesen Statistiken finden sich neben Angaben zur Art des Denkmals auch Angaben zu den Eigentümern, sodass auch zu diesen Fragestellungen Aussagen getroffen werden können. Im Rahmen der schriftlichen Befragung der Unteren Denkmalbehörden wurden ebenfalls aktuelle Daten zum Denkmalbestand abgefragt. Die Ergebnisse dieser Befragung werden ebenfalls in die Darstellung einbezogen.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über den Denkmalbestand in Nordrhein-Westfalen gegeben. Hieran anschließend folgen Darstellungen zu den einzelnen Denkmaltypen.

1.1 Unterschutzstellungen – Übersicht

In Nordrhein-Westfalen gab es zum 01.01.2015 insgesamt knapp 89.000 Denkmäler sowie Denkmalbereiche, darunter rd. 81.600 Baudenkmäler und gut 6.200 Bodendenkmäler.

Seit dem Jahr 2011 hat sich der Denkmalbestand insgesamt um 2% erhöht. Der Bestand der Baudenkmäler wuchs in dieser Zeit um ca. 1.270 Denkmäler, das entspricht ebenfalls einem Anstieg von 2%. Hinzu kamen ebenfalls 318 Bodendenkmäler (Anstieg um 5%) und 17 bewegliche Denkmäler. Denkmalbereichssatzungen verzeichnen im Zeitraum 2011 bis 2015 den vergleichsweise höchsten Anstieg: hier wurden 12 weitere Denkmalbereichssatzungen genehmigt, was einem Anstieg von 6% entspricht.

Tabelle 3: Unterschutzstellungen in NRW – Art des Denkmals im Zeitverlauf

	Jahr			Veränderung 11-15	
	2011	2013	2015	absolut	In %
Insgesamt	87.289	88.163	88.905	+1.616	+2%
Art des Denkmals					
Baudenkmäler	80.343	81.120	81.612	+1.269	+2%
Bodendenkmäler	5.923	6.013	6.241	+318	+5%
Bewegliche Denkmäler	812	814	829	+17	+2%
Denkmalbereiche	211	216	223	+12	+6%

Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen jeweils zum 01.01., Berechnungen und Darstellung synergon

1.2 Baudenkmäler

Die 396 Kommunen in NRW haben durchschnittlich jeweils 206 Baudenkmäler, wobei die Kommune mit dem geringsten Baudenkmalbestand über 5 Denkmäler verfügt und die Kommune mit dem höchsten Bestand über rd. 8.660 Baudenkmäler.

1.2.1 Baudenkmäler in den Kommunen

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Unterschutzstellungen sowohl insgesamt als auch getrennt nach Siedlungsgrößenklassen. Dabei wird die Anzahl der in jeder Siedlungsgrößenklasse enthaltenen Kommunen (N), die Gesamtzahl der eingetragenen Baudenkmäler (Summe), die geringste Anzahl an eingetragenen Baudenkmälern einer Kommune (Minimum) sowie die höchste Anzahl (Maximum) und schließlich die durchschnittliche Anzahl je Kommune. Deutlich werden zwei Ergebnisse: Es gibt einen hoch plausiblen Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Anzahl der Baudenkmäler und Anzahl der Einwohner einer Stadt oder Gemeinde. Gleichzeitig ist die Varianz innerhalb der Größenkategorien erheblich. So gibt es Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohner/innen, die über einen höheren Baudenkmalbestand (432) verfügen als Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 500.000 (110).

Tabelle 4: Baudenkmäler – Unterschutzstellungen nach Siedlungsgröße (01.01.2015)

	N	Summe	Minimum	Maximum	Mittelwert
Insgesamt	396	81.612	5	8.662	206,1
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)					
500.000 und mehr EW	4	12.259	968	8.662	3.064,8
100.000 - u. 500.000 EW	25	23.747	110	4.245	949,9
50.000 - u.100.000 EW	45	10.518	37	700	233,7
25.000 - u. 50.000 EW	97	15.795	11	671	162,8
u. 25.000 EW	225	19.293	5	432	85,7

Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen zum 01.01.2015, Berechnungen und Darstellung synergon

Eine Berechnung der Anzahl der Baudenkmäler in Bezug auf die Siedlungsgröße zeigt, dass in den kleinen Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohner/innen der höchste Baudenkmalbestand je Kopf zu verzeichnen ist. Hier sind es durchschnittlich rd. 66 Baudenkmäler je 10.000 Einwohner/innen, im Gesamtdurchschnitt sind dies nur rd. 56.

Tabelle 5: Baudenkmäler – Anzahl Unterschutzstellungen je 10.000 Einwohner/innen

	N	Minimum	Maximum	Mittelwert
Insgesamt	396	4	337	55,9
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)				
500.000 und mehr EW	4	17	83	36,0
100.000 - u. 500.000 EW	25	7	147	40,9
50.000 - u.100.000 EW	45	4	124	35,4
25.000 - u. 50.000 EW	97	4	180	47,7
u. 25.000 EW	225	5	337	65,5

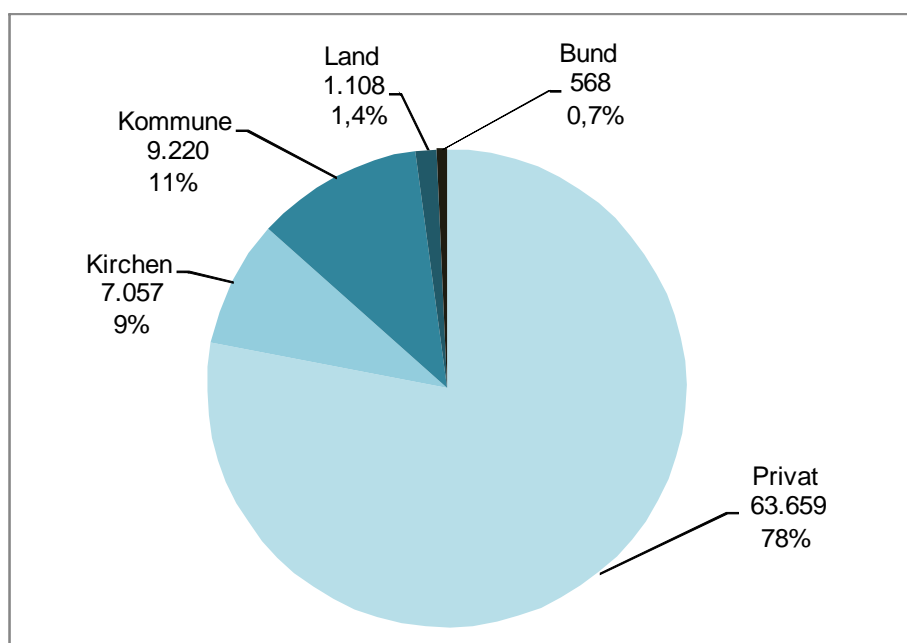
Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen zum 01.01.2015, Berechnungen und Darstellung synergon

In Monschau (rd. 12.000 EW) ist der Pro-Kopf-Baudenkmalbestand mit 337 Baudenkmalern / 10.000 EW am höchsten, gefolgt von Hellenthal (rd. 8.000 EW) mit 334 Baudenkmalern / 10.000 EW. Weitere Orte im Kreis Euskirchen (Blankenheim und Nettersheim) sowie Heimbach weisen mehr als 230 Baudenkmalern / 10.000 EW aus.

1.2.2 Eigentümer der Baudenkmäler

Mit insgesamt etwa 63.660 Baudenkmalern befinden sich über drei Viertel des Gesamtbestandes (78%) in privater Hand, mit rd. 7.060 Baudenkmalern befinden sich weitere 9% in kirchlichem Besitz. Schließlich ist bei etwa 13% der Baudenkmalern die öffentliche Hand Eigentümer; dabei sind die Kommunen bei 11%, das Land bei 1,7% und der Bund bei 0,7% der Baudenkmalern Eigentümer.

Abbildung 1: Baudenkmalern – Verteilung der Denkmaleigentümer



Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen zum 01.01.2015, Berechnungen und Darstellung synergon

Der Denkmalbestand hat sich bei den Privateigentümern im Zeitraum von 2011 bis 2015 um 1.137 Baudenkmalern (2%) erhöht und bei den Kirchen ist er weitgehend konstant geblieben. Eine Verschiebung zeigt sich von den Baudenkmalern im Besitz des Bundes (Abnahme um 5%) hin zum Land (Zunahme um 4%).

Tabelle 6: Baudenkmäler – Unterschutzstellungen im Zeitverlauf nach Eigentümern

	Jahr			Veränderung 11 - 15	
	2011	2013	2015	absolut	In %
Insgesamt	80.343	81.120	81.612	+1.269	+2%
Denkmaleigentümer					
Privat	62.522	63.218	63.659	+1.137	+2%
Kirchen	7.048	7.042	7.057	+9	+0%
Kommune	9.108	9.207	9.220	+112	+1%
Land	1.070	1.080	1.108	+38	+4%
Bund	595	573	568	-27	-5%

Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen jeweils zum 01.01., Berechnungen und Darstellung synergon

1.2.3 Durch Eintragung geschützte Gebäude

Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurden die Unteren Denkmalbehörden zum einen nach den eingetragenen Baudenkmälern und zum anderen nach den damit geschützten Gebäuden gefragt. Durch diese Angaben sollten auch als ein Denkmal eingetragene mehrteilige (Flächen-)Denkmäler wie bspw. Siedlungen abgebildet werden. 180 der befragten Unteren Denkmalbehörden gaben an, wie viele Gebäude in ihrer Kommune durch Eintragung geschützt sind. In 70 Kommunen (39%) ist die Anzahl der Gebäude kleiner als die Anzahl der eingetragenen Baudenkmäler, in 30 Kommunen gibt es genauso viele durch Eintragung geschützte Gebäude wie Baudenkmäler (17%) und schließlich sind in 44% der Kommunen mehr Gebäude durch Eintragung geschützt als Baudenkmäler eingetragen sind.

Tabelle 7: Eingetragene Baudenkmäler und geschützte Gebäude in den Kommunen

Anzahl der Gebäude ist...	Anzahl	Anteil
... kleiner als die Anzahl der Baudenkmäler	70	39%
... genauso hoch wie die Anzahl der Baudenkmäler	30	17%
...höher als die Anzahl der Baudenkmäler	80	44%
Insgesamt	180	100%

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Dieses zunächst überraschende Ergebnis ist dadurch zu erklären, dass die Unteren Denkmalbehörden verschiedene Herangehensweisen bei den Eintragungen haben: So werden u.a. auch Grabmale als Baudenkmäler eingetragen. Werden nun bspw. auf einem Friedhof zahlreiche Grabmale als jeweils einzelne Denkmäler unter Schutz gestellt, kommt es zu zahlreichen Unterschutzstellungen, die aber in diesem Fall kein Gebäude betreffen. Des Weiteren sind auch Wegekreuze u.ä., die bauliche Anlagen aber keine Gebäude sind, als Denkmäler unter Schutz gestellt.

Verschieden ist zudem der Umgang mit Siedlungen, die in einigen Kommunen als ein eingetragenes Denkmal mit zahlreichen Gebäuden geschützt werden und in anderen z.B. durch Denkmalbereichssatzungen mit ggf. einigen bedeutsamen Gebäuden innerhalb des Bereichs.

Die folgende Tabelle zeigt, wie unterschiedlich sich die Eintragungspraxis darstellt.

- In größeren Kommunen werden mehr Gebäude je eingetragenen Baudenkmal geschützt als in kleineren: durchschnittlich 2,3 in Kommunen mit 500.000 und mehr Einwohner/innen und 1 in Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohner/innen.
- Die Bandbreite der Anzahl je eingetragenen Baudenkmal geschützte Gebäude variiert innerhalb aller Siedlungsgrößenklassen erheblich.

Tabelle 8: Anzahl geschützter Gebäude je eingetragenen Baudenkmal

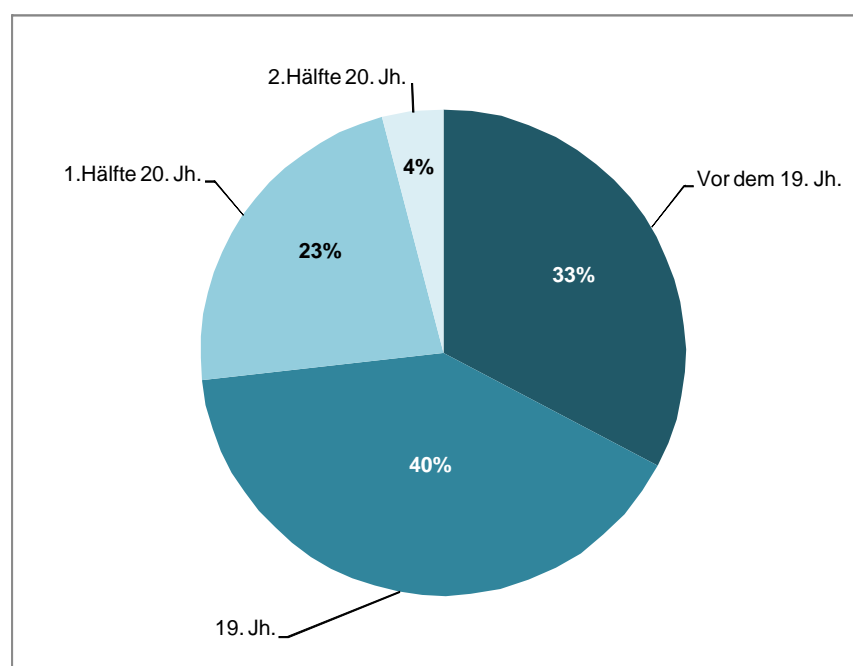
	N	Minimum	Maximum	Mittelwert
Insgesamt	180	0,3	6,0	1,2
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)				
500.000 und mehr	3	1,4	3,6	2,3
100.000 - u. 500.000	19	0,8	6,0	2,0
50.000 - u.100.000	28	0,4	5,5	1,6
25.000 - u. 50.000	38	0,5	2,6	1,1
u. 25.000	92	0,3	3,9	1,0

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

1.2.4 Baudenkmäler nach Altersklassen

Die Unteren Denkmalbehörden wurden gebeten, sorgfältige Schätzungen zum Alter ihrer Baudenkmäler abzugeben. Hiernach sind ein Drittel des Bestandes aus der Zeit vor dem 19. Jahrhundert, weitere 40% entstammen dem 19. Jahrhundert und ein knappes Viertel der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts. Schließlich sind nur 4% des gesamten Baudenkmalbestands aus der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts (Nachkriegsbestand).

Abbildung 2: Alter der eingetragenen Baudenkmäler



Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die Unteren Denkmalbehörden wurden zudem gebeten anzugeben, ob es spezifische Probleme im Umgang mit Baudenkmalern der jeweiligen Zeitphasen gebe, und sofern ja, welcher Art diese Probleme seien. Die folgende Tabelle zeigt, dass insbesondere der neuere Gebäudebestand (2. Hälfte 20. Jahrhundert) sowie die älteren Gebäude vor dem 19. Jahrhundert spezifische Probleme aufweisen.

Tabelle 9: Spezifische Probleme mit Baudenkmalern der jeweiligen Zeitphase

Baualtersklassen	N	Ja, häufiger	Vereinzelt	Nein
Vor dem 19. Jahrhundert	211	10%	37%	53%
19. Jahrhundert	211	6%	40%	54%
1. Hälfte 20. Jahrhundert	195	5%	35%	59%
2. Hälfte 20. Jahrhundert	147	15%	21%	64%

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Dabei besteht ein erheblicher Unterschied in der Bewertung des neueren Baubestandes zwischen den Unteren Denkmalbehörden der größeren und kleineren Kommunen: So gab die Hälfte der Unteren Denkmalbehörden in den Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern an, mit dieser Bauphase häufiger Probleme zu haben. Die Gründe sind dabei insbesondere:

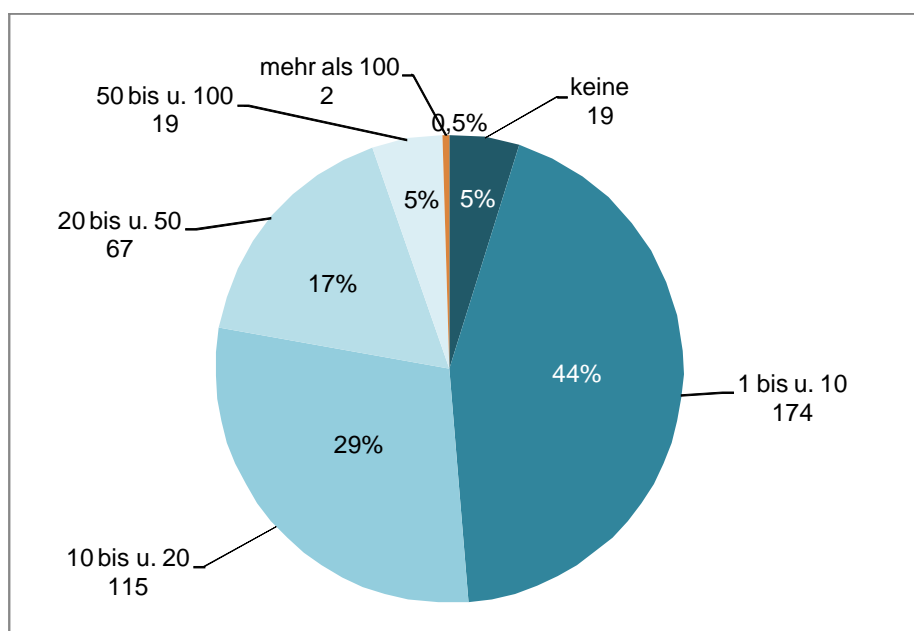
- Schwierige Originalbausubstanz („*bauphysikalische Schwachstellen, belastete Bausubstanz*“, „*Hier bereiten die Konstruktionsweisen der Bauten hinsichtlich der Erhaltbarkeit der originalen Bausubstanz zuweilen Probleme*“, „*Schlechte Bausubstanz mit nicht sanierungsfähigen Bauteilen*“, „*Materialien und Konstruktionen mit geringer Lebensdauer/Nachhaltigkeit*“, „*schlechte Bauphysik + Baukonstruktion*“)
- Bauschäden („*Entstandene Bauschäden und deren Beseitigung*“, „*hoher Sanierungsstau*“, „*Schäden durch energetische Probleme (Korrosion etc.) und Bautechnik (Ausführungsqualität)*“)
- Schwierigkeiten bei der Sanierung („*bauzeitliche Bauteile nicht mehr erhältlich*“, „*Verfügbarkeit authentischer Materialien*“)
- Schwierigkeiten aufgrund höherer Standards („*Brandschutz u. a.*“, „*energetische Ertüchtigung*“, „*Wärmedämmung*“)
- Akzeptanz der Bauperioden („*kein Verständnis für ‚neue‘ Bauten*“, „*Unverständnis des Eigentümers*“, „*fehlendes Verständnis für die Denkmalwürdigkeit*“)

Zudem seien Grundsatzfragen bezogen auf diese Bauperiode nicht geklärt (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.2.3.4).

1.3 Bodendenkmäler

In Nordrhein-Westfalen haben 19 Kommunen (5%) kein Bodendenkmal, 174 der Kommunen (44%) haben mindestens eines, aber weniger als 10 Bodendenkmäler und weitere 115 Kommunen (29%) haben mehr als 10 und weniger als 20 Bodendenkmäler. Ein gutes Fünftel der Kommunen hat jeweils mehr als 20 Bodendenkmäler, hiervon haben 17% weniger als 50 und 5% mehr als 50 und weniger als 100 Bodendenkmäler. Zwei Kommunen haben mehr als 100 Bodendenkmäler: Siegburg mit 217 und Köln mit 489 Bodendenkmälern.

Abbildung 3: Anzahl der Bodendenkmäler – gruppiert



Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen zum 01.01.2015, Berechnungen und Darstellung synergon

1.3.1 Bodendenkmäler in den Kommunen und Regionen

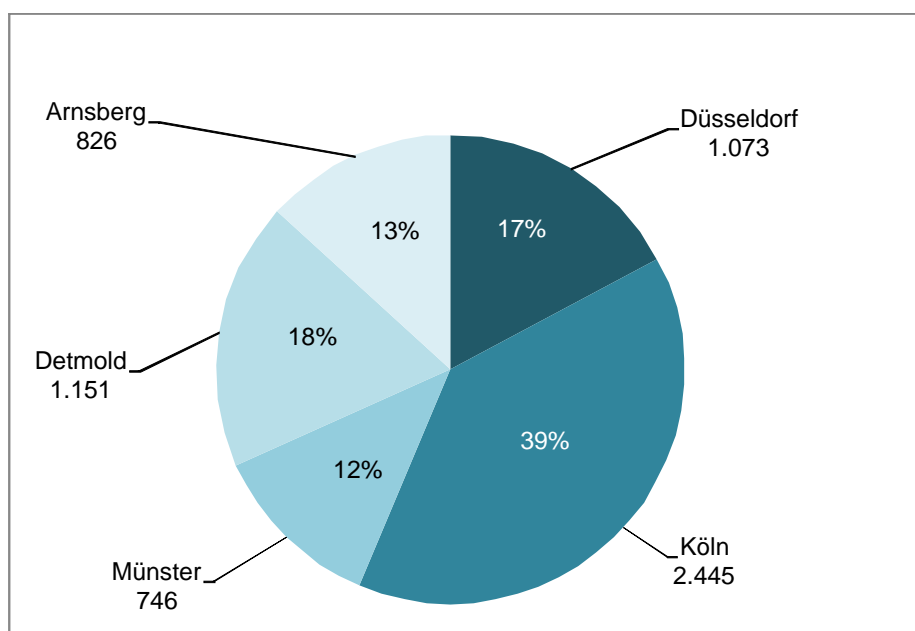
Die folgende Tabelle zeigt, dass die durchschnittliche Anzahl der Bodendenkmäler je Kommune mit abnehmender Siedlungsgröße abnimmt, allerdings sind auch hier die Varianzen innerhalb der jeweiligen Siedlungsgrößen erheblich, sodass sich ein unmittelbarer Rückschluss von Siedlungsgröße auf Anzahl der Bodendenkmäler verbietet. Aufgrund der beiden „Ausreißer“ (s.o.), die den Mittelwert (arithmetisches Mittel) nach oben verzerren, wurde hier zusätzlich der Median abgebildet. Der Median ist der Wert, der an der mittleren (zentralen) Stelle steht, wenn man die Werte der Größe nach sortiert.

Tabelle 10: Bodendenkmäler – Unterschutzstellungen nach Siedlungsgröße (01.01.2015)

	N	Summe	Minimum	Maximum	Mittelwert	Median
Insgesamt	396	6.241	0	489	15,8	10
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)						
500.000 und mehr EW	4	599	23	489	149,8	44
100.000 - u. 500.000 EW	25	669	1	83	26,8	22
50.000 - u.100.000 EW	45	754	0	61	16,8	11
25.000 - u. 50.000 EW	97	1.719	0	217	17,7	11
u. 25.000 EW	225	2.500	0	58	11,1	8

Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen zum 01.01.2015, Berechnungen und Darstellung synergon

Über die Hälfte der Bodendenkmäler befinden sich im Rheinland: allein im Regierungsbezirk Köln sind 2.445 Bodendenkmäler (39%) geschützt. 44% des Bodendenkmalbestandes befindet sich Westfalen-Lippe, hier gibt es in Detmold 1.151 Bodendenkmäler (18%).

Abbildung 4: Anzahl der Bodendenkmäler nach Regierungsbezirken

Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen zum 01.01.2015, Berechnungen und Darstellung synergon

In den letzten vier Jahren ist der Bodendenkmalbestand um 318 Denkmäler (5%) gewachsen. Der größte Zuwachs ist mit 221 hinzugekommenen Denkmälern (10%) im Regierungsbezirk Köln zu verzeichnen. In Detmold ist Anzahl der Unterschutzstellungen gesunken.

Tabelle 11: Bodendenkmäler – Unterschutzstellungen im Zeitverlauf

	Jahr			Veränderung 11 - 15	
	2011	2013	2015	absolut	in %
Insgesamt	5.923	6.013	6.241	+318	+5%
Regionale Verteilung (Regierungsbezirke)					
Düsseldorf	1.039	1.055	1.073	+34	+3%
Köln	2.224	2.260	2.445	+221	+10%
Münster	717	735	746	+29	+4%
Detmold	1.159	1.158	1.151	-8	-1%
Arnsberg	784	805	826	+42	+5%

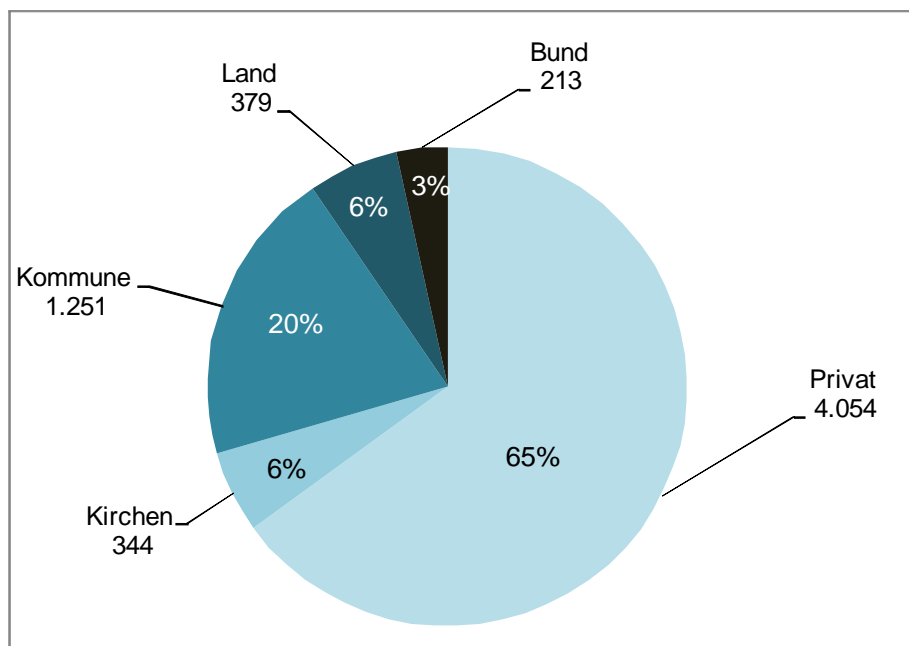
Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen jeweils zum 01.01., Berechnungen und Darstellung synergon

Vergleichbar mit den Baudenkmalen lässt auch bei den Bodendenkmälern die Anzahl der Denkmäler wenig Rückschluss auf die Arbeitsbelastung zu, da auch hier die Größe der Denkmäler und die Arbeitsintensität je Denkmal erheblich variieren kann.

1.3.2 Eigentümer der Bodendenkmäler

Vergleichbar mit den Baudenkmalen liegt auch bei den Bodendenkmälern mit 65% der größte Anteil in Privatbesitz, die Kirchen spielen hier mit einem Anteil von 6% eine untergeordnete Rolle. Knapp 30% des Gesamtbestandes liegt in öffentlicher Hand, wobei 20% auf die Kommunen entfällt.

Abbildung 5: Bodendenkmäler – Verteilung der Denkmaleigentümer

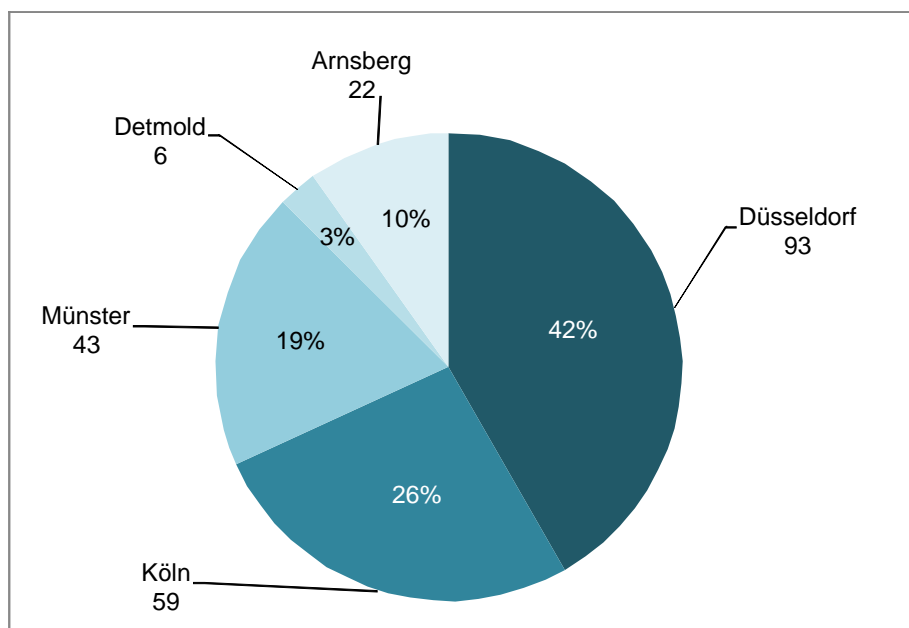


Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen zum 01.01.2015, Berechnungen und Darstellung synergon

1.4 Denkmalbereiche

In NRW gibt es insgesamt 223 durch Satzung geschützte Denkmalbereiche, wobei gut zwei Drittel der Denkmalbereiche im Rheinland liegen, allein auf den Regierungsbezirk Düsseldorf entfallen 42% aller Denkmalbereichssatzungen. Ein Drittel der Denkmalbereichssatzungen liegt in Westfalen-Lippe, wobei hier mit 6 Denkmalbereichen insbesondere die geringe Anzahl an Denkmalbereichen im Regierungsbezirk Detmold auffällt.

Abbildung 6: Denkmalbereiche nach Regierungsbezirken



Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen zum 01.01.2015, Berechnungen und Darstellung synergon

Seit 2011 ist die Anzahl der Denkmalbereiche um zwölf Bereiche gestiegen, dies entspricht einem Anstieg von 6%. Dabei ist im Regierungsbezirk Düsseldorf ein recht hoher Anstieg um sieben Denkmalbereiche (+8%) zu verzeichnen, während die Anzahl in Detmold konstant geblieben ist.

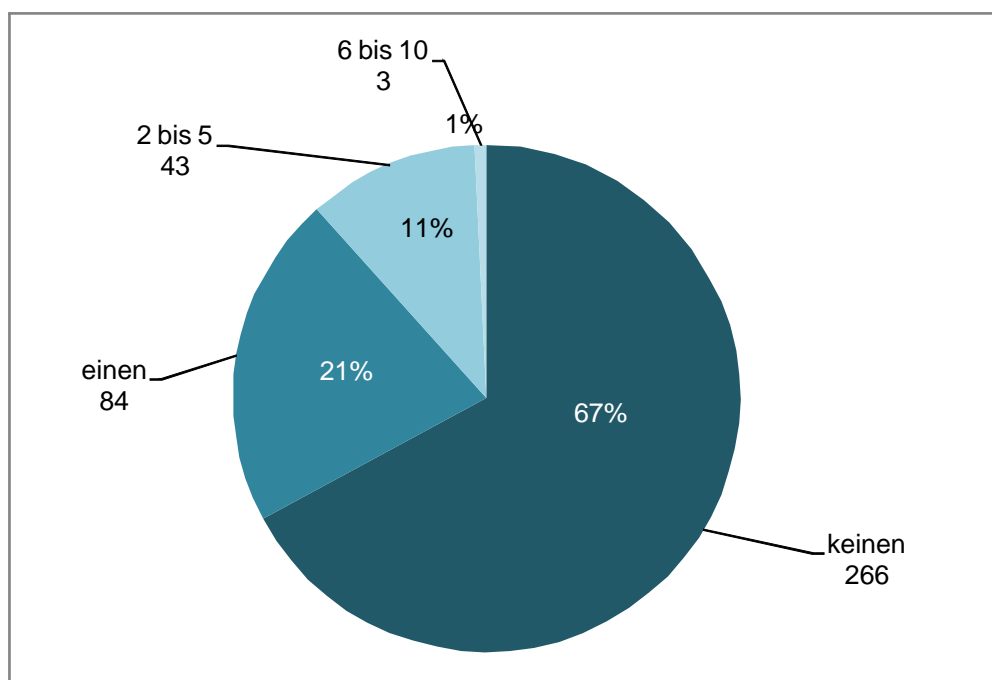
Tabelle 12: Denkmalbereiche – Unterschutzstellungen im Zeitverlauf

	Jahr			Veränderung 11 - 13	
	2011	2013	2015	absolut	in %
Insgesamt	211	216	223	12	+6%
Regionale Verteilung (Regierungsbezirke)					
Düsseldorf	86	88	93	7	+8%
Köln	57	59	59	2	+4%
Münster	41	41	43	2	+5%
Detmold	6	6	6	0	+0%
Arnsberg	21	22	22	1	+5%

Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen jeweils zum 01.01., Berechnungen und Darstellung synergon

In zwei Dritteln der Kommunen (67%) gibt es keinen Denkmalbereich und in weiteren 21% der Kommunen gibt es einen. Nur verhältnismäßig wenige Kommunen haben mehr als einen Denkmalbereich und nur drei große Kommunen haben mehr als 6 Denkmalbereiche: Düsseldorf hat 10, Bottrop 9 und Duisburg 7.

Abbildung 7: Anzahl der Denkmalbereichssatzungen - gruppiert



Quelle: MHKBG: Unterschutzstellungen zum 01.01.2015, Berechnungen und Darstellung synergon

2 Institutionen und ihre Arbeitsweise

2.1 Situation der Behörden

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Strukturen der Behörden: Ressortierung; Ausstattung, insbesondere personelle Ausstattung und Qualifikation der Unteren Denkmalbehörden.

2.1.1 Ausstattung der Denkmalinstitutionen

Die Ausstattung der Denkmalinstitutionen betrifft insbesondere die personelle Ausstattung in quantitativer Hinsicht sowie bezogen auf die Qualifikationen. Die Teilnahme an Fachtagungen sowie an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sind weitere Faktoren, die in diesem Zusammenhang beleuchtet werden. Neben der Analyse der personellen Situation wurden Einschätzungen zur technischen und finanziellen Ausstattung erfragt.

2.1.1.1 Untere Denkmalbehörden

Anzahl der Mitarbeitenden

In Unteren Denkmalbehörden, die sich an der Befragung beteiligt haben, sind insgesamt 468 Personen mit einem Volumen von 202 Vollzeitstellen beschäftigt. Für NRW landesweit, nach Gemeindegrößenklassen gewichtet, hochgerechnet, sind dies rund 680 Mitarbeitende und ca. 270 Vollzeitstellen.

Die folgenden beiden Tabellen zeigen die durchschnittliche Anzahl der Mitarbeitenden und der Vollzeitstellen sowie die Unterschiede zwischen den Unteren Denkmalbehörden getrennt nach Siedlungsgrößenklassen.

Durchschnittlich arbeiten in den Unteren Denkmalbehörden knapp 2 Personen (1,9). Die vier größten Kommunen beschäftigen dabei durchschnittlich 12 Mitarbeitende, dieser Wert nimmt mit abnehmender Siedlungsgröße ab und in Unteren Denkmalbehörden in kleineren Kommunen unter 25.000 Einwohnern sind durchschnittlich 1,4 Mitarbeitende beschäftigt.

Unter den vier größten Kommunen ist eine mit 6 Beschäftigten (kleinster Wert in dieser Siedlungsgrößenklasse) und eine mit 23 Beschäftigten, was NRW-weit der höchste Wert ist. In allen übrigen Siedlungsgrößenklassen findet sich zumindest eine Kommune mit nur einer/einem Mitarbeitenden. Die abnehmende Anzahl der Mitarbeitenden mit abnehmender Siedlungsgröße dient einem ersten Überblick, für eine bessere Vergleichbarkeit wird zusätzlich die durchschnittliche Anzahl auch in Bezug auf die Einwohnergröße (je 10.000 EW) dargestellt. Bei diesen Vergleichswerten ist wichtig zu beachten, dass hierdurch keine Aussagen zum Personalbedarf in Bezug auf unterschiedlich hohen Denkmalpflegeaufwand in den Kommunen (bspw. mit historischen Ortskernen etc.) getroffen werden können.

Im Durchschnitt sind in den Unteren Denkmalbehörden 0,73 Mitarbeitende je 10.000 Einwohner beschäftigt und hier kehrt sich das Bild je nach Siedlungsgröße: so verfügen die Unteren Denkmalbehörden in größeren Kommunen über weniger Mitarbeitende pro Einwohner als UDBn in kleineren Kommunen.

Tabelle 13: Anzahl Mitarbeitende in Unteren Denkmalbehörden

	N	absolut			je 10.000 EW
		Minimum	Maximum	Mittelwert	Mittelwert
Insgesamt	249	1	23	1,9	0,73
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)					
500.000 und mehr	4	6	23	12,0	0,16
100.000 - u. 500.000	24	1	8	3,8	0,20
50.000 - u.100.000	34	1	4	1,8	0,27
25.000 - u. 50.000	58	1	6	1,6	0,49
u. 25.000	129	1	5	1,4	1,07

Quellen: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Anhand der *Anzahl der Personen* können allerdings noch keine Aussagen über das zur Verfügung stehende *Arbeitsvolumen* getroffen werden, weshalb zusätzlich die *Vollzeitstellen* dargestellt werden. Durchschnittlich sind in einer Unteren Denkmalbehörde 0,9 Vollzeitstellen besetzt. In den großen Kommunen sind durchschnittlich 10,6 Vollzeitstellen besetzt und bei den kleineren Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern sind es 0,3 Vollzeitstellen. Der kleinste hier ermittelte Wert beträgt 0,02 Vollzeitstellen; dies entspricht bei einer angenommenen Wochenarbeitszeit von 39 Stunden einer knappen Stunde in der Woche.

Auch hier wurde die Anzahl der Vollzeitstellen in Bezug zur Bevölkerungsgröße in den Kommunen berechnet, wobei sich ein gemischtes Bild zeigt. So sind in Unteren Denkmalbehörden von Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern im Vergleich die wenigsten Vollzeitstellen pro Einwohner (0,13) besetzt, in Unteren Denkmalbehörden der kleinen Kommunen mit 0,18 Stellen je 10.000 Einwohner die meisten.

Tabelle 14: Besetzte Vollzeitstellen in Unteren Denkmalbehörden

	N	absolut			je 10.000 EW
		Minimum	Maximum	Mittelwert	Mittelwert
Insgesamt	223	0,02	20,0	0,9	0,16
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)					
500.000 und mehr	4	6,0	20,0	10,6	0,14
100.000 - u. 500.000	23	1,0	6,6	3,1	0,16
50.000 - u.100.000	32	0,1	2,6	0,9	0,13
25.000 - u. 50.000	56	0,1	3,4	0,5	0,15
u. 25.000	108	0,02	1,5	0,3	0,18

Quellen: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die erheblich größere Diskrepanz zwischen der Anzahl der Mitarbeitenden und der Anzahl der Vollzeitstellen in Unteren Denkmalbehörden kleinerer Kommunen ist ein Hinweis darauf, dass hier sehr häufig kleinere Stellenanteile auf Denkmalangelegenheiten entfallen. Weiterhin fällt die erhebliche Diskrepanz der besetzten Vollzeitstellen innerhalb einer Siedlungsgröße auf. So variiert die Anzahl der besetzten Vollzeitstellen in Unteren Denkmalbehörden der großen

Kommunen um den Faktor 3,3 (6 zu 20), in den UDBn der Großstädte unter 500.000 Einwohnern um Faktor 6,6 usw.; bei den kleineren Kommunen unter 25.000 Einwohnern beträgt dieser Faktor 7,5. Diese große Varianz in der Stellenzahl kann mit dem unterschiedlichen Aufwand aufgrund unterschiedlicher Denkmaldichte in den Kommunen erklärt werden.

Im Rahmen der Befragung des DIfU (2006) wurden die Unteren Denkmalbehörden nach ihren Planstellen befragt, diese wurden dann in Bezug zu den Verwaltungsverfahren nach §§ 3, 9 und 40 DSchG gesetzt. Um Entwicklungstendenzen darstellen zu können, wurden diese Daten in der aktuellen Befragung aufgenommen.¹ Die folgende Tabelle zeigt, dass die durchschnittliche Anzahl der Stellen in den Unteren Denkmalbehörden der großen und größeren Kommunen in den letzten 10 Jahren erheblich zugenommen hat und hier mit einer Steigerung von 25% insbesondere bei den Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern. Die Anzahl der Planstellen in den Unteren Denkmalbehörden kleinerer Kommunen ist dagegen konstant geblieben.

Laut aktueller Befragung entfallen des Weiteren auf eine Planstelle knapp 70 Verwaltungsverfahren nach §§ 3, 9, 40 DSchG. In den Unteren Denkmalbehörden größerer und mittlerer Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern sind es 80 und mehr Verfahren und in UDBn kleinerer Kommunen mit weniger 50.000 Einwohnern gut 50 Verwaltungsverfahren. Des Weiteren hat die Anzahl der Verwaltungsverfahren derart zugenommen, dass in den Kommunen mit mehr als 100.000 die Anzahl der Verfahren nach §§ 3, 9, 40 DSchG je Planstelle um 30% und mehr gestiegen ist. In den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnern hat die Anzahl der Verwaltungsverfahren je Planstelle dagegen im Befragungszeitraum leicht abgenommen.

Tabelle 15: Stellen (Vollzeitäquivalente) laut Stellenplan – Vergleich mit Befragung 2006

	Planstellen			Verwaltungsverfahren (§§ 3, 9, 40 DSchG) je Planstelle		
	2016	2006	Veränderung 2006-2016	2016	2006	Veränderung 2006-2016
Insgesamt	1,0	0,8*	25%	69,7	62,5	11%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)						
500.000 und mehr	11,2	9,4	19%	82,5	60,7	36%
100.000 - u. 500.000	3,2	2,8	14%	84,0	64,4	30%
50.000 - u.100.000	1,0	0,8	25%	80,4	84,6	-5%
u. 50.000	0,4	0,4	0%	50,9	51,8	-2%

Quellen: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016); DIfU-Befragung (2006)

Qualifikation und Qualifizierung

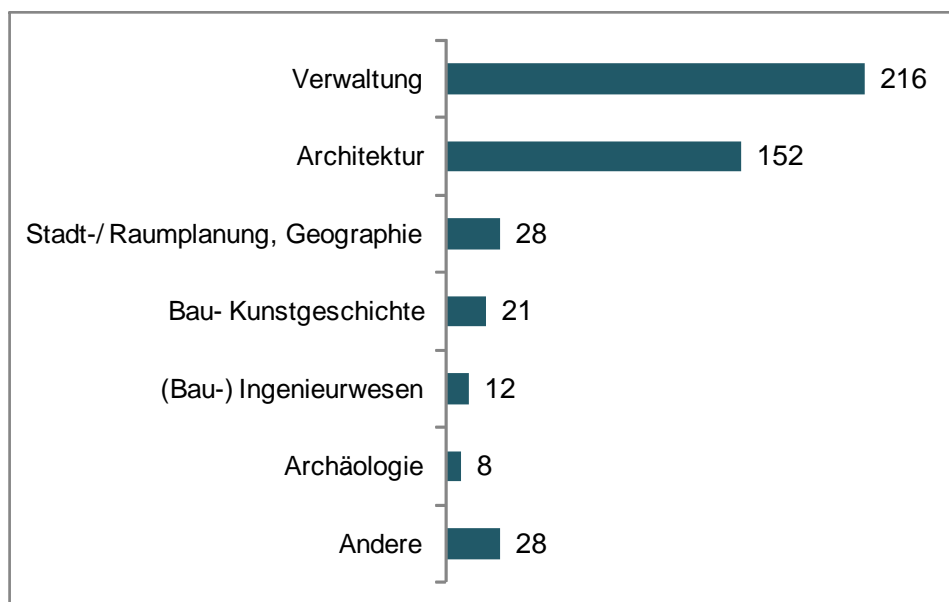
Im Rahmen der Interviews mit Unteren Denkmalbehörden wurde überwiegend ausgesagt, dass eine fachliche Grundqualifikation notwendig sei, um die Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege adäquat erfüllen zu können. Ein Gesprächspartner argumentierte da-

¹ Die Kategorisierung der Gemeindegrößen wurde hier für Vergleichsrechnungen mit der DIfU-Studie angepasst.

gegen, dass eine Verwaltungskraft diese Tätigkeit sehr gut übernehmen könne, weil die Ämter für Denkmalpflege der Landschaftsverbände für die Fachlichkeit zuständig seien. Insbesondere die Fachämter wünschen sich allerdings Ansprechpartner mit fachlichen Grundqualifikationen in den UDBn. Hierbei sei bei den Unteren Denkmalbehörden kleinerer Kommunen ein Problem, dass Mitarbeitende häufig (zum Teil regelhaft) innerhalb weniger Jahre in der Verwaltung rotieren und somit oft gemeinsam aufgebaute Qualifikation wieder verloren geht.

Die Unteren Denkmalbehörden wurden zudem gebeten anzugeben, welche berufliche Ausgangsqualifikation die Beschäftigten haben und ob in der Behörde Mitarbeitende beschäftigt sind, die über eine denkmalfachliche Zusatzqualifikation oder über ein denkmalfachliches Aufbaustudium verfügen. Die folgende Abbildung weist aus, wie häufig die Qualifikationen genannt wurden. Die meisten Beschäftigten in den Unteren Denkmalbehörden sind Verwaltungs(-fach)kräfte (216), gefolgt von Architekten/innen (152).

Abbildung 8: Qualifikation der Mitarbeitenden in UDBn

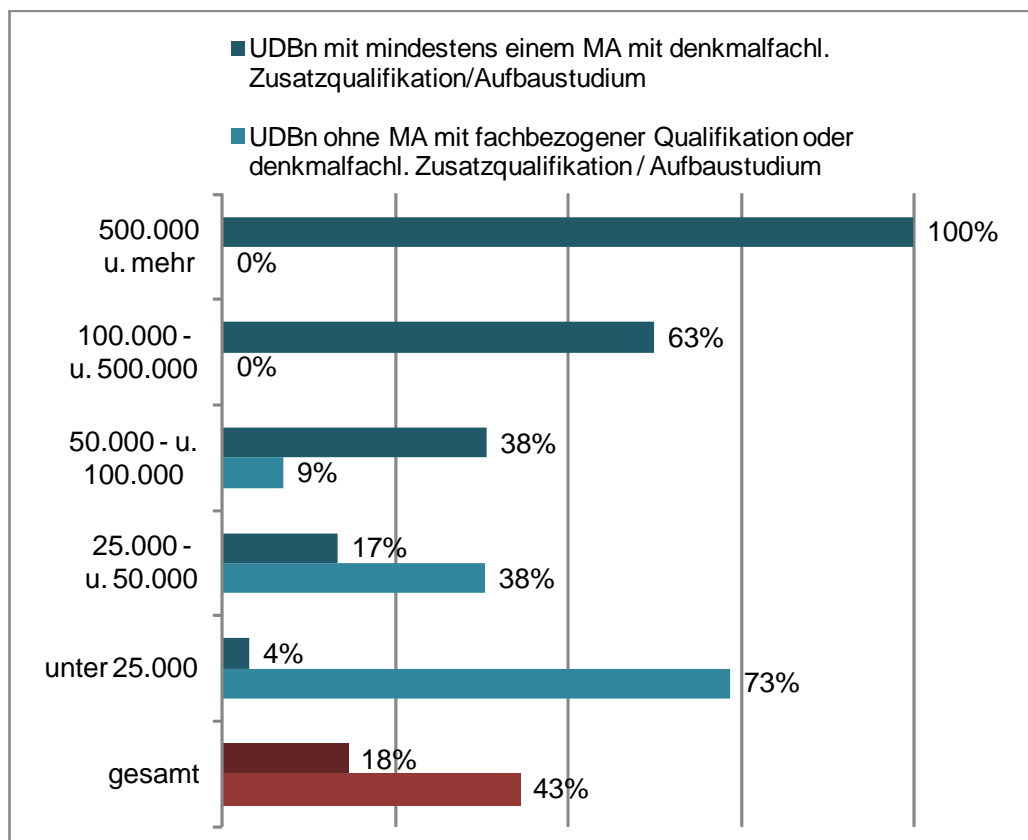


Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Als andere fachbezogene Qualifikationen wurden die Bereiche Geschichte, Grabungstechnik, Restauration, Bautechnik und Bauzeichnen genannt.

Bei den Unteren Denkmalbehörden verfügen 18% über *mindestens eine/n* Mitarbeitende/n mit denkmalfachlicher Zusatzqualifikation oder denkmalfachlichem Aufbaustudium. Dies ist der Fall in allen Unteren Denkmalbehörden der großen Kommunen mit mehr als 500.000 Einwohnern. Der Anteil der Weiterqualifizierten nimmt mit der Siedlungsgröße stetig ab und erreicht in den UDBn der kleineren Kommunen einen Anteil von 4%. Auf der anderen Seite verfügen insgesamt 43% der Unteren Denkmalbehörden über kein Personal mit fachbezogener Qualifikation (Ausgangsqualifikation einschließlich denkmalfachlichen Aufbaustudiums) oder denkmalfachlicher Zusatzqualifikation. Dies betrifft insbesondere UDBn in kleineren Kommunen. Hier erreicht dieser Anteil in Kommunen unter 25.000 Einwohnern 73%.

Abbildung 9: Qualifikationen der Mitarbeitenden in UDBn



Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Im Rahmen der Interviews wurde zudem danach gefragt, ob es Mindeststandards bezogen auf die Qualifikation in Unteren Denkmalbehörden geben sollte. Zwar waren die Interviewpartner/innen überwiegend einig darin, dass eine fachbezogene Qualifikation notwendig ist, (s.o.), aber eine Verpflichtung der Unteren Denkmalbehörden zur Einstellung entsprechend qualifizierter Mitarbeiter wurde nicht einheitlich gefordert.

Teilweise sei es zudem gar nicht einfach, höher qualifiziertes Personal zu bekommen: Wenn bspw. Stellen der Unteren Denkmalbehörde für Bachelor-Abschlüsse ausgeschrieben werden und auch entsprechend besetzt werden müssen. Das Problem liegt hier darin, dass Denkmalpflege keine regelhafte Pflichtveranstaltung in fachbezogenen Bachelor-Studiengängen ist und fachspezifische Ausbildungen erst im Masterstudiengang erfolgen.

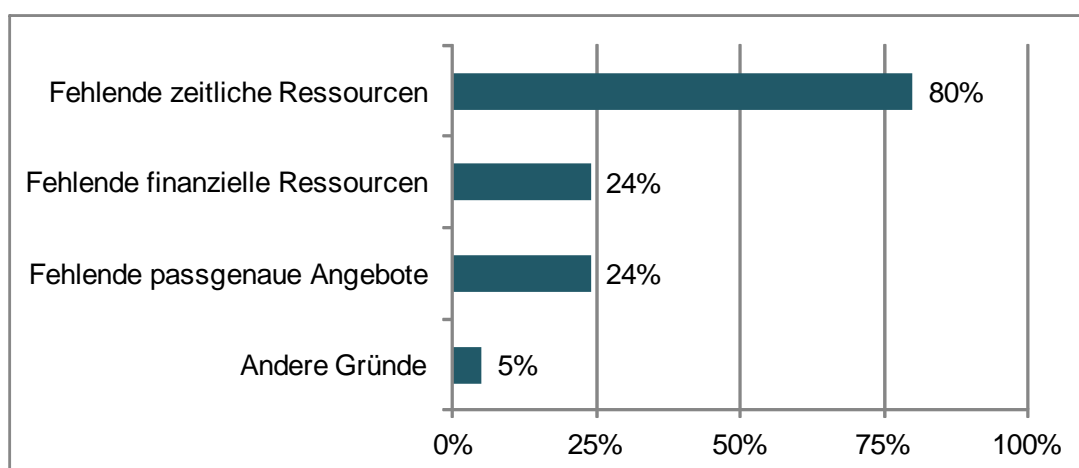
Fortbildungen und Fachtagungen sind außerordentlich wichtig für eine qualifizierte Aufgabewahrnehmung, so die einhellige Aussage im Rahmen der geführten Interviews. 35% der Unteren Denkmalbehörden gaben in der Befragung an, regelmäßig an Fortbildungen zu Fachfragen teilzunehmen, über die Hälfte gab an, dies selten zu tun und 8% gaben an, nicht an entsprechenden Fortbildungen teilzunehmen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich dies in Bezug auf die Siedlungsgrößen darstellt. Deutlich wird, dass mit jeweils etwa zwei Dritteln insbesondere die Unteren Denkmalbehörden größerer Kommunen zwischen 50.000 und 500.000 Einwohnern regelmäßig an Fortbildungen teilnehmen, von den UDBn der großen Kommunen ab 500.000 EW gab dies nur eine an (25%). Zudem ist zu erkennen, dass Untere Denkmalbehörden der kleineren Kommunen zum Teil gar nicht an solchen Fortbildungen teilnehmen.

Tabelle 16: Teilnahme der UDBn an Fortbildungen zu Fachfragen

	N	Teilnahme an Fortbildungen zu Fachfragen		
		Ja, regelmäßig	selten	nein
Insgesamt	259	35%	57%	8%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)				
500.000 und mehr	4	25%	75%	0%
100.000 - u. 500.000	24	67%	33%	0%
50.000 - u.100.000	34	68%	32%	0%
25.000 - u. 50.000	65	48%	48%	5%
u. 25.000	132	15%	72%	13%

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Als Gründe, warum Fortbildungsangebote nicht oder selten wahrgenommen werden, wurden insbesondere fehlende zeitliche Ressourcen genannt (80%), fehlende finanzielle Ressourcen sowie fehlende passgenaue Angebote wurde zudem von jeweils etwa einem Viertel der Unteren Denkmalbehörden genannt.

Abbildung 10: Gründe, warum Fortbildungsangebote nicht / selten wahrgenommen werden

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Andere Gründe sind die Entfernung der Veranstaltungsorte und damit verbunden zum Teil weite Anfahrtswege. Diese Aussagen wurden im Rahmen der Interviews bekräftigt. So spielen bei der Genehmigung von Dienstreisen Reisekosten durchaus eine Rolle. Darüber hinaus gaben vereinzelte Interviewpartner an, dass sie Fortbildungen privat bezahlen. Der Beitrag des Dienstherrn ist in diesem Fall die Freistellung.

Tabelle 17: Gründe für fehlende/geringe Teilnahme nach Gemeindegrößenklassen

	N	Fehlende zeitliche Ressourcen	Fehlende finanzielle Ressourcen	Fehlende/ keine passgenauen Angebote
Insgesamt	168	80%	24%	24%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)				
500.000 und mehr	3	67%	67%	67%
100.000 - u. 500.000	8	38%	88%	25%
50.000 - u.100.000	11	91%	55%	18%
25.000 - u. 50.000	34	82%	21%	26%
u. 25.000	112	81%	16%	22%

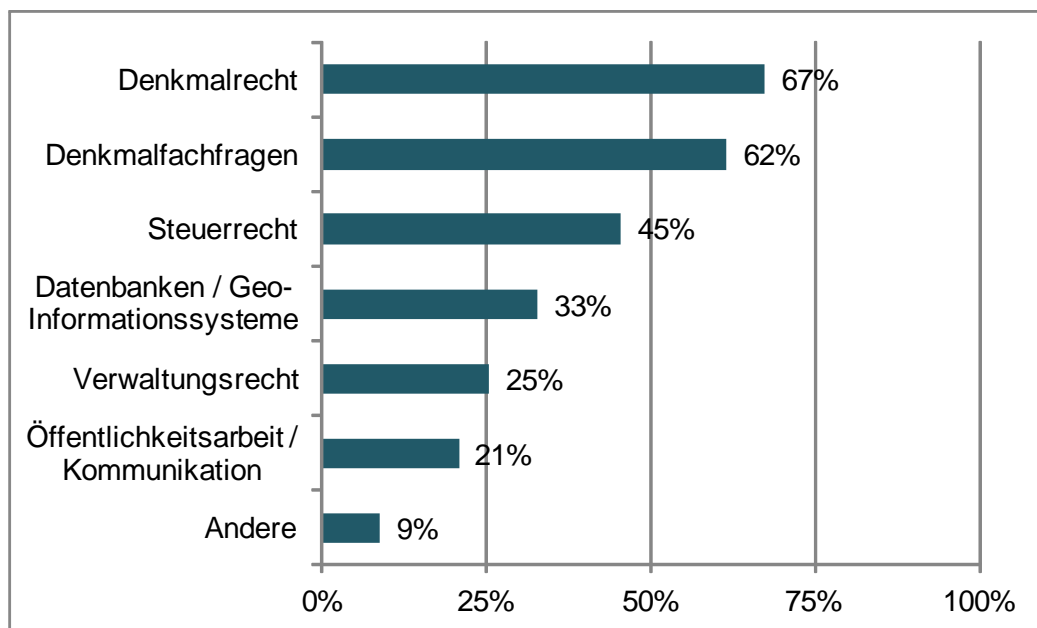
Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Fehlende zeitliche Ressourcen spielen des Weiteren insbesondere bei den Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnern eine Rolle (über 80% der UDBn gaben dies an, UDBn in Großstädten knapp 40%), während fehlende finanzielle Ressourcen insbesondere von den UDBn der Großstädte als Grund genannt wurde, warum Fortbildungsangebote nicht oder nur selten wahrgenommen werden (über 80%). Schließlich spielen fehlende/keine passgenauen Angebote bei zwei von den drei großen Kommunen mit mehr als 500.000 Einwohnern eine Rolle, bei den übrigen liegt hier der Anteil bei etwa einem Fünftel bis einem Viertel.

Die Argumentation einiger Unterer Denkmalbehörden in kleineren Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern ging schließlich noch in eine andere Richtung: Der Bereich der Denkmalpflege habe „keine hohe Bedeutung“ bzw. „niedrigere Priorität im Vergleich zu anderen Sachgebieten“ und es gebe „weitere Zuständigkeiten“ der Mitarbeitenden neben ihren denkmalpflegerischen Aufgaben. Hier wurde auch darauf verwiesen, dass sich die Denkmalpflege in diesen Unteren Denkmalbehörden zum Teil auf Verwaltungshandeln beschränke: „nur Verwaltungsarbeit“, „Sachbearbeitung als Verwaltungsfachkraft ist `beschränkt` auf das Verwaltungsverfahren“.

Zwei Drittel der Unteren Denkmalbehörden gaben an, dass sie Fortbildungsangebote zum Thema Denkmalrecht für erforderlich halten, gefolgt von Denkmalfragen (62%) und Steuerrecht (45%). Ein Drittel der Unteren Denkmalbehörden wünscht Fortbildungsangebote zu Datenbanken und Geoinformationssystemen, ein Viertel zu Fragen des Verwaltungsrechts. Immerhin noch gut jede fünfte UDB hält Fortbildungen zu Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation für erforderlich.

Abbildung 11: Für UDBn erforderliche Fortbildungsangebote – Inhalte



Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Zu „anderen“ wichtigen Fortbildungsangeboten gehören Themen der praktischen Denkmalpflege (Restaurierung, Ausführung, Bauphysik, Bautechnik, Schadensanalyse, praktische Denkmalpflege, handwerkliche Denkmalpflege, historische Baukonstruktion, Baukunde), der Denkmalförderung sowie der Bodendenkmalpflege. Vereinzelt wurden schließlich spezielle Themen, wie bspw. „Konfliktmanagement“, „Kompensationsmaßnahmen im Brandschutz oder weiteren bauordnungsrechtlichen Forderungen“ oder „Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnungen“, aber auch grundlegende Themen wie bspw. „Einführung inklusive Erlaubniserteilung“ oder „Sensibilisierung von Vorgesetzten für Denkmalangelegenheiten“ genannt.

Technische Ausstattung – automatisierte Instrumente

52% der Unteren Denkmalbehörden nutzen für Genehmigungen bzw. in der Denkmalverwaltung automatisierte Standardverfahren,² weitere 17% nicht näher bezeichnete Weiter- oder Eigenentwicklungen und ein knappes Drittel nutzt keine automatisierten Verfahren.

² Hierzu gehören bspw. GIS, ProBAUG, Denkmalinformationssystem (DIS), GEKOS, Profi BGV, Pro-Bau, Pro Denkmal, Mikropro, KLARADelos/KLARAwab, INPRO, Mapinfo, Ingrada, GeoPortal, BBG 2000, Bauwin; ALKIS.

Tabelle 18: Nutzung automatisierter Verfahren

	N	Einsatz automatisierter Standard-Verfahren	Nicht näher bezeichnete Weiter-/Eigenentwicklungen	Keine automatisierten Verfahren
Insgesamt	260	52%	17%	31%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)				
500.000 und mehr	4	75%	25%	0%
100.000 - u. 500.000	24	83%	8%	8%
50.000 - u.100.000	34	59%	24%	18%
25.000 - u. 50.000	66	65%	14%	21%
u. 25.000	132	37%	18%	45%

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Unter den Unteren Denkmalbehörden in Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern gibt es eine UDB (8% der entsprechenden Siedlungsgröße), die keine automatisierten Verfahren nutzt. Dieser Anteil steigt mit abnehmender Siedlungsgröße und 45% der Unteren Denkmalbehörden in kleinen Kommunen unter 25.000 Einwohnern nutzen keine automatisierten Verfahren.

Die Fragen nach erforderlichen Fortbildungsangeboten (s.o.) wurden in Zusammenhang zur Nutzung von automatisierten Verfahren gesetzt, mit folgendem Ergebnis: Von den 179 Unteren Denkmalbehörden, die angaben, automatisierte Verfahren zu nutzen, sieht etwa die Hälfte hierzu auch einen Fortbildungsbedarf. Mit Ausnahme der Unteren Denkmalbehörden der Siedlungsgröße zwischen 25.000 und 50.000 Einwohnern, wird zu recht hohen Anteilen Fortbildungsbedarf gesehen. Insbesondere gaben dies knapp zwei Drittel der Unteren Denkmalbehörden in kleineren Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern an.

Tabelle 19: Fortbildungsbedarf im Bereich Datenbanken /Geo-Informationssysteme

	UDBn, die automatisierte Verfahren nutzen	Fortbildungsbedarf in den Bereichen Datenbanken /Geo-Informationssysteme
Insgesamt	179	47%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)		
500.000 und mehr	4	50%
100.000 - u. 500.000	22	41%
50.000 - u.100.000	28	46%
25.000 - u. 50.000	52	27%
u. 25.000	73	64%

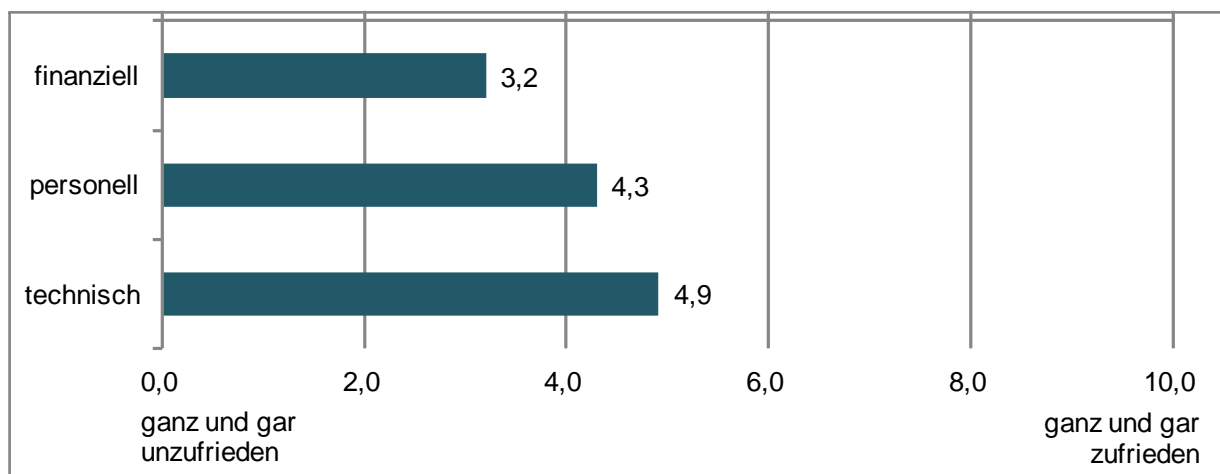
Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Bewertung der Ausstattung

Die Unteren Denkmalbehörden wurden im Rahmen der schriftlichen Befragung gebeten, auf einer Skala von 0 bis 10 anzugeben, wie zufrieden sie mit der Ausstattung in ihrer Behörde sind. Der Wert 0 steht dabei für „ganz und gar unzufrieden“ und der Wert 10 für „ganz und gar zufrieden“. In diesem Zusammenhang wurde im Einzelnen nach ihrer Zufriedenheit mit der *personellen*, *technischen* und *finanziellen Ausstattung* mit folgendem Ergebnis gefragt.

Für eine einfache Interpretation wurden aus den Angaben der Unteren Denkmalbehörden Mittelwerte gebildet. Die folgende Abbildung zeigt, dass die Unteren Denkmalbehörden mit ihrer *finanziellen Ausstattung* eher unzufrieden sind. Dies schlägt sich auch in den Aussagen der Interviews nieder, u.a. in den Möglichkeiten zur Teilnahme an Fortbildungen sowie zur Denkmalförderung (co-finanzierte Stadtpauschale). Hiervon betroffen ist insbesondere auch die Öffentlichkeitsarbeit.

Abbildung 12: Beurteilung der Ausstattung – Untere Denkmalbehörden



Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die *personelle* sowie die *technische Ausstattung* der Unteren Denkmalbehörden werden durchschnittlich bewertet. Als Voraussetzung für eine verbesserte *personelle* Situation wurden im Rahmen der Interviews insbesondere Berufsqualifikationen sowie die Teilnahme an Fortbildungen genannt (s.o.).

Für den Bereich der *technischen Ausstattung* wurden im Rahmen der geführten Interviews Hardware und Software unterschieden. Bezogen auf die Hardware wurde angemerkt, dass für eine elektronische Beteiligung bei Planungsverfahren entsprechend große Bildschirme und leistungsfähigere Rechner benötigt werden, um digitales Planmaterial adäquat bearbeiten zu können. In diesem Zusammenhang wurde zudem die technische Ausstattung bei den Ämtern für Denkmalpflege bei den Landschaftsverbänden in den Blick genommen: Für eine Verfahrensbeschleunigung sei hier ebenfalls ein Austausch auf elektronischem Weg wünschenswert. Den elektronischen Austausch befürworteten allerdings nicht alle Gesprächspartner/innen bei den Unteren Denkmalbehörden. Die Ausstattung mit entsprechender Software wurde insbesondere auch mit Blick auf die DenkmallistenVO zum Teil als ausbaufähig eingeschätzt.

Tabelle 20: Beurteilung der Ausstattung nach Gemeindegrößenklassen

	N	Technische Ausstattung	Personelle Ausstattung	Finanzielle Ausstattung
Insgesamt		4,9	4,3	3,2
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)				
500.000 und mehr		3,3	6,0	3,8
100.000 - u. 500.000		4,4	3,9	2,4
50.000 - u.100.000		6,0	4,5	3,1
25.000 - u. 50.000		5,2	4,2	3,0
u. 25.000		4,6	4,3	3,5

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Eine differenzierte Darstellung zeigt, dass die *personelle Ausstattung* in Unteren Denkmalbehörden der vier größten Kommunen überdurchschnittlich gut bewertet wird, während die UDBn in Kommunen mit 100.000 bis 500.000 Einwohnern hier mit einem Wert von 3,9 im Vergleich am schlechtesten abschneiden. Dieses Ergebnis ist insofern interessant, als die Arbeitsbelastung in den Unteren Denkmalbehörden beider Siedlungsgrößenklassen überdurchschnittlich hoch ist (vgl. Tabelle 15). Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die personelle Ausstattung in großen Kommunen eine Organisation zulässt, die Teamarbeit und Nutzung von Synergien ermöglicht.

Die *technische Ausstattung* wird von den Unteren Denkmalbehörden der größeren Kommunen ab 500.000 Einwohnern im Vergleich am schlechtesten beurteilt. Dies liegt vermutlich daran, dass höhere Anforderungen an die technische Ausstattung gestellt werden (z.B. Anforderungen durch digitale Verwaltung). Aber auch die Unteren Denkmalbehörden in kleineren Kommunen unter 25.000 Einwohnern liegen in der Beurteilung der technischen Ausstattung unter dem Durchschnitt. Dieses Ergebnis kann in Zusammenhang mit der Ausstattung, z.B. im Bereich der automatisierten Verfahren gesehen werden (vgl. Tabelle 18).

Mit ihrer *finanziellen Ausstattung*, die insgesamt eher schlecht beurteilt wird, sind besonders die Unteren Denkmalbehörden in größeren Kommunen mit 100.000 bis 500.000 Kommunen unzufrieden.

Tabelle 21: Beurteilung der Ausstattung

	Zufriedenheit mit der Ausstattung der UDB (Durchschnittswert auf einer Skala von 0 bis 10)		
	personell	technisch	finanziell
Insgesamt	4,3	4,9	3,2
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)			
500.000 und mehr	6,0	3,3	3,8
100.000 - u. 500.000	3,9	4,4	2,4
50.000 - u.100.000	4,5	6,0	3,1
25.000 - u. 50.000	4,2	5,3	3,0
u. 25.000	4,3	4,6	3,5
Regionale Verteilung (Landesteile)			
Rheinland	4,3	4,9	3,0
Westfalen-Lippe	4,3	4,9	3,4

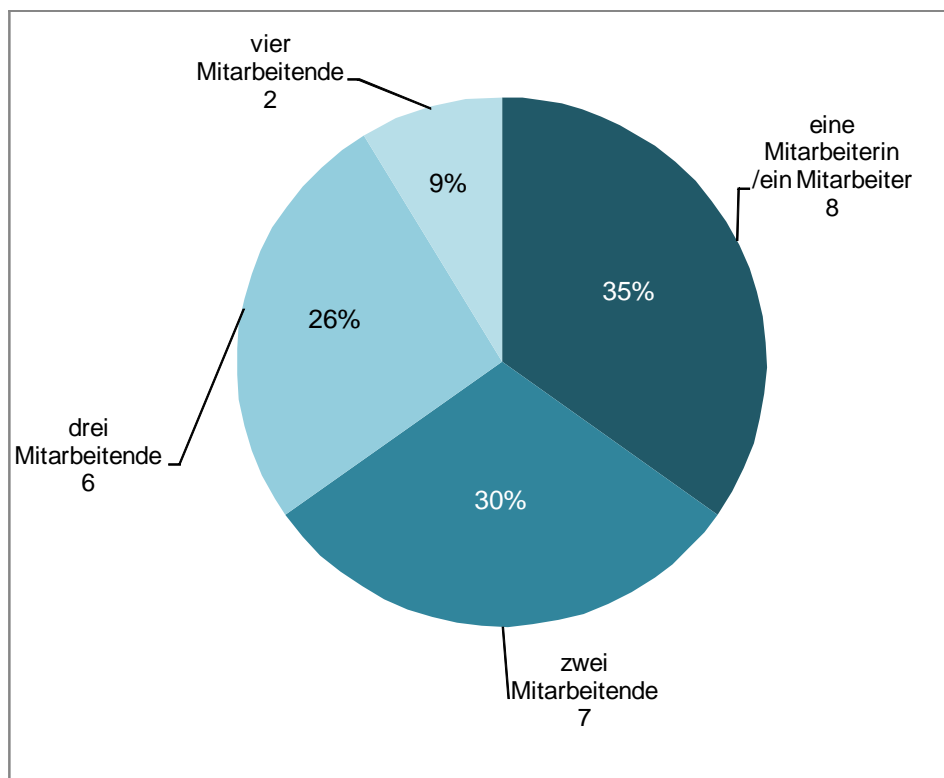
Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Eine nach den Landesteilen differenzierte Darstellung zeigt schließlich bezogen auf die *personelle* und auf die *technische Ausstattung* keine Unterschiede. Die *finanzielle Ausstattung* wird von UDBn im Rheinland allerdings etwas schlechter beurteilt als von denen in Westfalen-Lippe.

2.1.1.2 Obere Denkmalbehörden – Kreise

Anzahl und Qualifikation der Mitarbeitenden

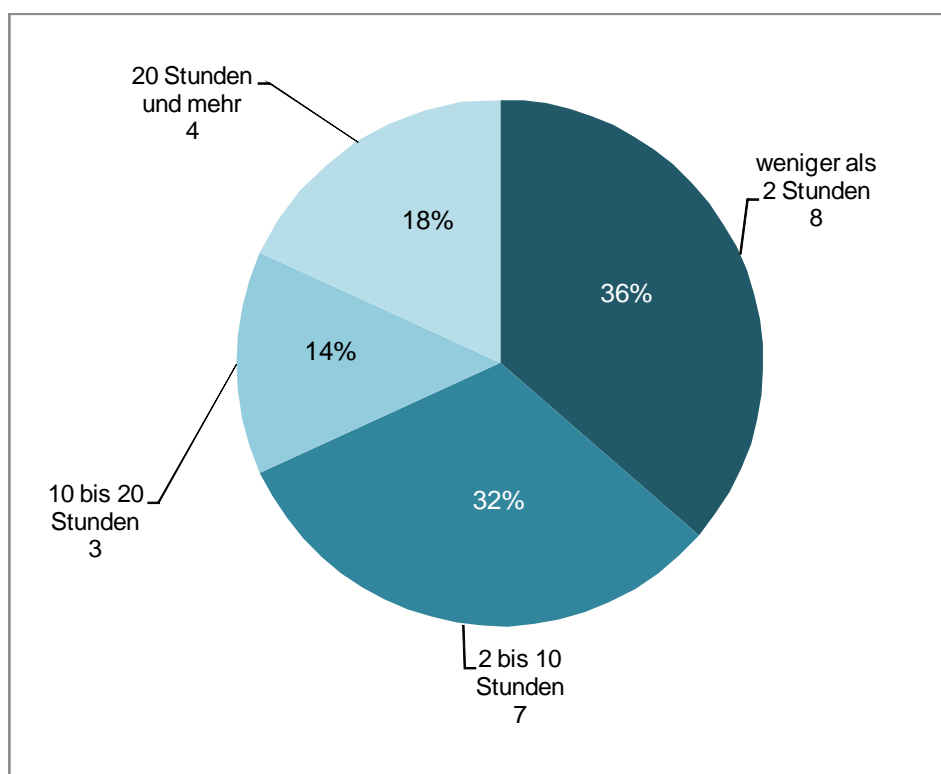
In den 23 Oberen Denkmalbehörden der Kreise, die sich an der Befragung beteiligt haben, sind durchschnittlich 2,1 Mitarbeitende beschäftigt, wobei acht ODBn (35%) über einen Mitarbeiter / einen Mitarbeiterin und weitere sieben (30%) über zwei Mitarbeitende verfügen. Dagegen stehen in zwei der ODBn (9%) insgesamt vier Mitarbeitende zur Verfügung.

Abbildung 13: Anzahl der Mitarbeitenden in Oberen Denkmalbehörden der Kreise

Quelle: synergon – Befragung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (2016)

Hier muss allerdings die Anzahl der Mitarbeitenden auch in ein Verhältnis zum Gesamtzeitbudget für Denkmalangelegenheiten der einzelnen Kreisbehörden gesetzt werden: Durchschnittlich stehen hier in den Oberen Denkmalbehörden insgesamt (alle Mitarbeitenden) 7,7 Stunden in der Woche für Denkmalangelegenheiten zur Verfügung, wobei eine sehr große Spanne zu verzeichnen ist, die von einem Gesamtzeitbudget der Behörden von einer Viertelstunde pro Woche bis hin zu 30 Stunden reicht. In der Verteilung stellt sich dies wie folgt dar: In mehr als einem Drittel der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (35%) stehen pro Woche weniger als 2 Stunden für Denkmalangelegenheiten zur Verfügung, bei weiteren sieben (32%) sind dies 2 bis 10 Stunden. In vier Oberen Denkmalbehörden (18%) ist dieser Aufgabenbereich mit einem Zeitvolumen von einer halben Stelle und mehr (bis zu 30 Stunden) besetzt.

Abbildung 14: Stunden / Woche für Denkmalanlagen in ODBn der Kreise



Quelle: synergon – Befragung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (2016)

Die Oberen Denkmalbehörden der Kreise wurden danach gefragt, welche Qualifikationen für die Aufgabenwahrnehmung in Denkmalschutz und Denkmalpflege als sinnvoll erachtet werden. 16 der befragten ODBn (70%) nannten Verwaltungsfachkräfte, mit deutlichem Abstand gefolgt von Architekten (39%) und Bau- Kunsthistorikern (35%). Als „andere“ Qualifikationen wurden Bauingenieur und Interesse angegeben. Eine Kreis-ODB schlug in diesem Zusammenhang eine „Bündelung bei den Bezirksregierungen“ vor.

Tabelle 22: Für die Aufgabenwahrnehmung in Denkmalschutz und Denkmalpflege als sinnvoll erachtete Qualifikationen

	Anzahl	Anteil
Verwaltungsfachkräfte	16	70%
Architekten/innen	9	39%
Bau- Kunsthistoriker/innen	8	35%
Stadtplaner/innen	4	17%
Archäologen/innen	2	9%
Andere	2	9%

Quelle: synergon – Befragung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (2016)

Tatsächlich beschäftigen insgesamt 19 Obere Denkmalbehörden (83%) Verwaltungsfachkräfte, zehn ODBn (43%) gaben an, Mitarbeitende mit inhaltlich-fachlichen Qualifikationen zu beschäftigen, wobei dies in der Regel eine Person und in einem Fall zwei Mitarbeitende sind. Genannte Qualifikationen sind hier Architektur (7 Nennungen), Stadtplanung (2) sowie Bau-Kunstgeschichte, Bauingenieurwesen sowie Techniker mit jeweils einer Nennung.

Tabelle 23: Qualifikationen der Mitarbeitenden in den Kreis-ODBn

Mitarbeitende ...	Anzahl	Anteil
... ausschließlich mit Verwaltungsqualifikation	11	50%
... mit fachbezogener Qualifizierung	10	45%
... mit denkmalfachlicher Zusatzqualifikation/Aufbaustudium	1	5%

Quelle: synergon – Befragung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (2016)

So sind im Ergebnis elf Obere Denkmalbehörden (50%) ausschließlich mit Verwaltungskräften besetzt, zehn verfügen über mindestens einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin mit einer fachbezogenen Qualifikation (s. o.) und eine Kreis-ODB beschäftigt eine Person mit denkmalpflegerisches Aufbaustudium.

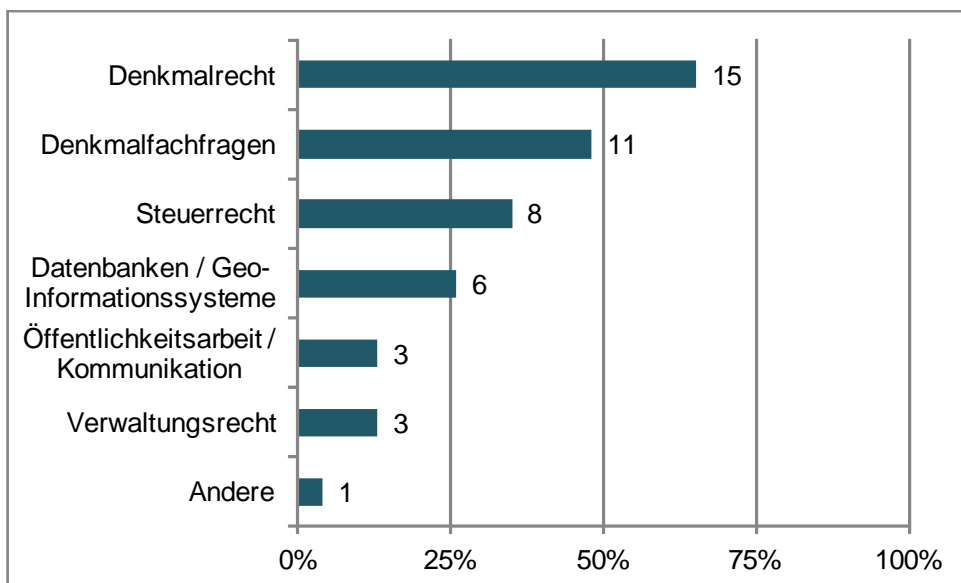
Qualifizierung

Nur vier Obere Denkmalbehörden der Kreise nehmen regelmäßig an Fortbildungen zu Fachfragen teil, dies entspricht 17% der befragten ODBn. Der weit überwiegende Teil nimmt dagegen selten (61%) oder nie (22%) an solchen Fortbildungen teil. Begründet wird dies insbesondere mit fehlenden zeitlichen Ressourcen (15 ODBn, 65%) sowie mit fehlenden passgenauen Angeboten (12 ODBn, 52%). Fehlende finanzielle Ressourcen spielen dagegen mit drei Nennungen eine eher untergeordnete Rolle.

Andere Gründe sind insbesondere die geringfügige Bedeutung, die der Denkmalschutz im gesamten Aufgabenspektrum der Kreis-Mitarbeitenden einnimmt („andere Aufgaben“, „geringe Aufgaben“, „geringe Bedeutung“) sowie fehlende Notwendigkeit („kein Erfordernis“, „für uns nicht erforderlich“).

Schließlich wurden die Oberen Denkmalbehörden danach gefragt, welche Fortbildungsangebote sie als sinnvoll erachten. Wie bei den Unteren Denkmalbehörden gaben diesbezüglich auch die Oberen Denkmalbehörden der Kreise vorrangig Denkmalrecht und Denkmalfachfragen, gefolgt von Steuerrecht und Datenbanken an.

Abbildung 15: Für ODBn erforderliche Fortbildungsangebote – Inhalte

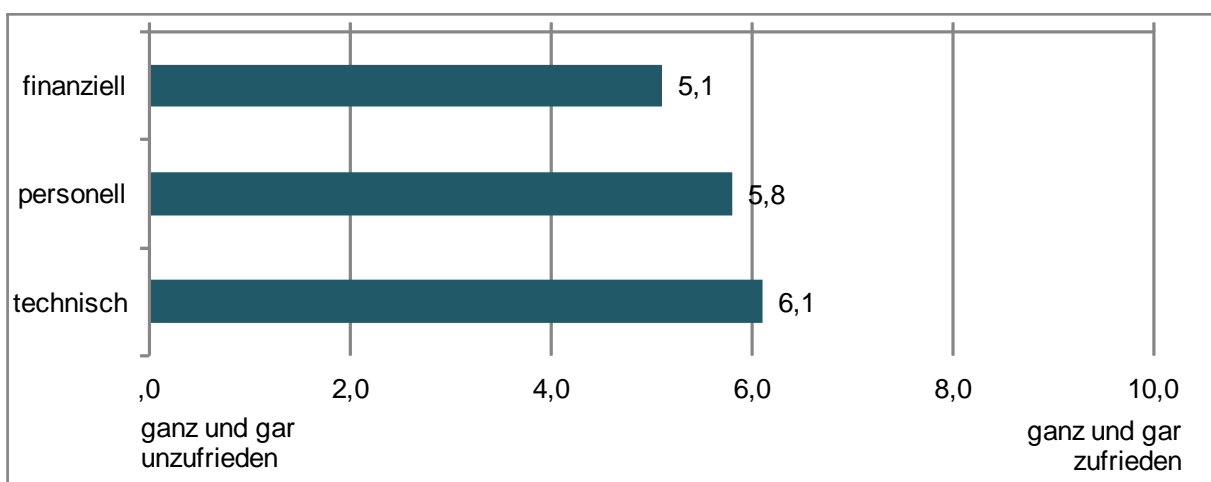


Quelle: synergon – Befragung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (2016)

Bewertung der Ausstattung

Auch die Oberen Denkmalbehörden der Kreise wurden im Rahmen der schriftlichen Befragung gebeten, auf einer Skala von 0 bis 10 anzugeben, wie zufrieden sie mit der Ausstattung in ihrer Behörde sind. Die folgende Abbildung zeigt, dass die Oberen Denkmalbehörden die Ausstattung mit Durchschnittswerten von 5,1 bis 6,1 insgesamt besser beurteilen als die Unteren Denkmalbehörden (vgl. Abbildung 12). Dabei wird auch hier die *finanzielle* Situation im Verhältnis zu den anderen am schlechtesten und die *technische* Situation am besten bewertet.

Abbildung 16: Beurteilung der Ausstattung – Obere Denkmalbehörden der Kreise



Quelle: synergon – Befragung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (2016)

Die *personelle* Situation wurde zudem im Rahmen der Interviews diskutiert: Mit dem Wegfall des Widerspruchsverfahrens verloren die Oberen Denkmalbehörden der Kreise eine Aufgabe, die für die Zusammenarbeit mit den Unteren Denkmalbehörden wichtig gewesen sei. Eine entscheidende Folge sei die personelle Ausdünnung der Oberen Denkmalbehörden gewesen, so

dass ihre Aufgabenwahrnehmung oftmals „hinten runterfällt“. Geschildert wurde zudem, dass Denkmalschutz bei einigen Kreisen inzwischen nicht mehr als ernstzunehmende Aufgabe angesehen wird.

2.1.1.3 Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen

Die Bezirksregierungen haben im Bereich Denkmalschutz und Denkmalpflege verschiedene Aufgaben: Für Bundes- und Landesbauten nehmen sie Aufgaben als Untere Denkmalbehörde wahr, für die kreisfreien Städte sind sie Obere Denkmalbehörde und nehmen Aufgaben in der Denkmalförderung wahr.

Anzahl und Qualifikation der Mitarbeitenden

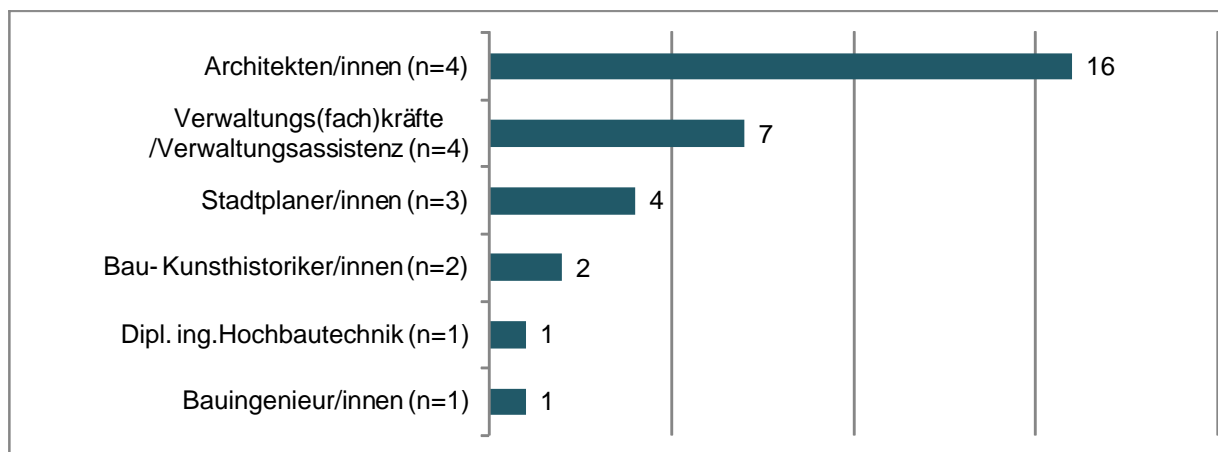
Bei den fünf Bezirksregierungen arbeiten aktuell insgesamt 31 Personen mit 17,7 Vollzeitstellen im Bereich Denkmalschutz und -pflege. Die beiden Landesteile Rheinland und Westfalen-Lippe unterscheiden sich hierbei erheblich. So verfügen die beiden Behörden im Rheinland mit durchschnittlich 9 Personen und 6 Vollzeitstellen über deutlich mehr Personalkapazität als die drei Behörden in Westfalen und Lippe mit durchschnittlich 4,3 Mitarbeitenden und 1,9 Vollzeitstellen. Diese ungleiche personelle Besetzung im Rheinland und in Westfalen-Lippe ist mit einer anderen Aufgabenwahrnehmung zu erklären. So haben die Denkmalbehörden der Bezirksregierungen im Rheinland mehr Verfahren zu bearbeiten und sind in alle Planungsverfahren als Träger öffentlicher Belange einbezogen (vgl. Abschnitt 3.1.2), was in Westfalen nicht der Fall ist.

Tabelle 23: Mitarbeitende und Vollzeitstellen – Bezirksregierungen

	N	Mittelwert	Summe
Beschäftigte Mitarbeitende			
Insgesamt	5	6,2	31
<i>Nach Landesteilen</i>			
Rheinland	2	9,0	18
Westfalen-Lippe	3	4,3	13
Vollzeitstellen			
Insgesamt	5	3,5	17,7
<i>Nach Landesteilen</i>			
Rheinland	2	6,0	12,1
Westfalen-Lippe	3	1,9	5,7

Quelle: synergon – Befragung der Bezirksregierungen (2016)

In den Behörden für Denkmalschutz und -pflege der Bezirksregierungen sind 16 Architekten/innen, sieben Verwaltungsfachkräfte, drei Stadtplaner/innen, zwei Bau- bzw. Kunsthistoriker/innen sowie eine Fachkraft im Bereich Hochbautechnik und eine im Bereich Bauingenieurwesen beschäftigt. Der nachfolgenden Abbildung kann zudem entnommen werden, dass in vier der fünf Behörden Architekten/innen und ebenfalls in vier Behörden Verwaltungsfachkräfte beschäftigt sind (n=4). Drei der Behörden beschäftigen Stadtplaner/innen und zwei Bau- bzw. Kunsthistoriker.

Abbildung 17: Qualifikation der Mitarbeitenden – Bezirksregierungen

Quelle: synergon – Befragung der Bezirksregierungen (2016)

Im Rahmen der Interviews wurde eine fehlende Verwaltungsfachkraft in einer der fünf Behörden als Problem thematisiert. Alle Behörden im Bereich Denkmalschutz und -pflege verfügen über Mitarbeitende mit inhaltlich-fachlicher Grundqualifikation (s.o.). Allerdings sind nur in den beiden rheinischen Behörden Mitarbeitende mit einer denkmalfachlichen Zusatzqualifikation bzw. einem denkmalfachlichem Aufbaustudium beschäftigt.

Qualifizierung

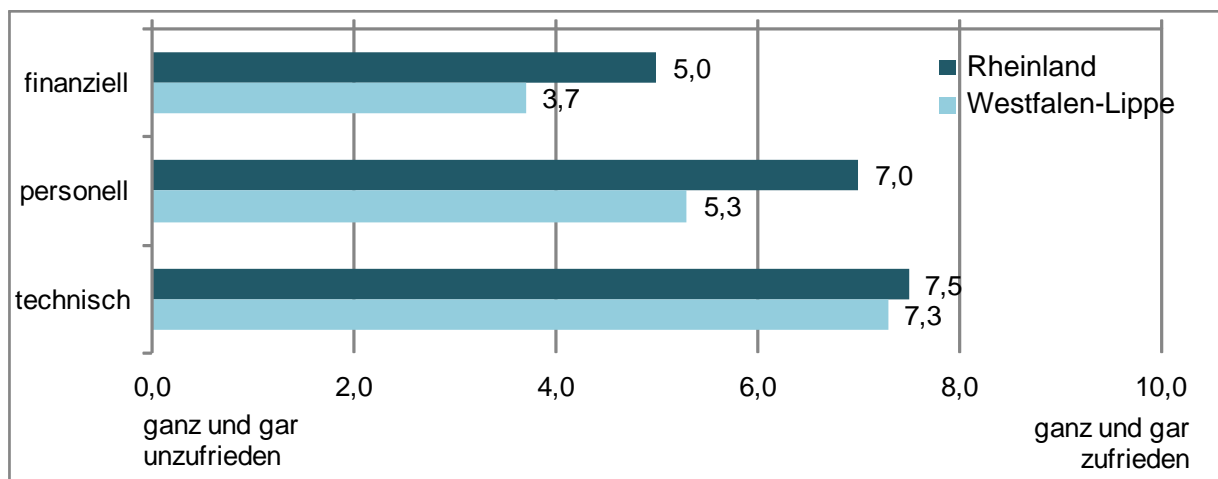
An Fortbildungen zu Fachfragen nehmen Mitarbeitende von zwei Behörden regelmäßig und von drei Behörden selten teil. Dabei wurde eine seltene Teilnahme mit fehlenden zeitlichen und fehlenden finanziellen Ressourcen begründet.

Die Behörden bei den Bezirksregierungen sehen insbesondere Fortbildungsbedarf beim Denkmalrecht (4 Nennungen), zu Denkmalfachfragen und beim Verwaltungsrecht (jeweils 3 Nennungen).

Bewertung der Ausstattung

Die Denkmalbehörden der Bezirksregierungen wurden ebenfalls im Rahmen der schriftlichen Befragung gebeten, auf einer Skala von 0 bis 10 anzugeben, wie zufrieden sie mit der Ausstattung in ihrer Behörde sind. Die folgende Abbildung zeigt, dass auch hier Unterschiede zwischen den Denkmalbehörden der Bezirksregierungen bestehen, wobei die rheinischen Behörden ihre Ausstattung in *finanzieller*, *personeller* sowie in *technischer* Hinsicht besser beurteilen als die westfälisch-lippischen. Besonders groß ist die Diskrepanz bei der *personellen* Situation, die von den rheinischen Behörden recht gut und von den westfälisch-lippischen als durchschnittlich beurteilt wird. Die *finanzielle* Ausstattung wird ebenfalls von den Behörden in Westfalen-Lippe mit einem Wert von 3,7 erheblich schlechter beurteilt als von den Behörden im Rheinland (5,0). Überdurchschnittlich gut wird dagegen übereinstimmend die *technische* Ausstattung beurteilt.

Abbildung 18: Beurteilung der Ausstattung – Bezirksregierungen



Quelle: synergon – Befragung der Bezirksregierungen (2016)

2.1.1.4 Ausstattung der Ämter für Denkmalpflege

Im LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland (LVR-ADR) sind laut Organigramm insgesamt 76 Personen beschäftigt und das Amt ist abteilungsübergreifend in Amtsleitung, Öffentlichkeitsarbeit und Rechtsangelegenheiten sowie in die Abteilungen Inventarisierung, Bau- und Kunstdenkmalpflege, Dokumentation sowie Restaurierung organisiert. Zu den Planstellen wurden folgende Angaben gemacht: Die Anzahl der Planstellen beträgt 69, zzgl. 3,5 Stellen für Nachwuchskräfte (Volontär, studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte) sowie 3 Stellen über externe Zahlungsmöglichkeiten. Es könne keine Auskunft darüber gegeben werden, wie viele Planstellen benötigt würden, um die Vielzahl der Aufgaben des Amtes für Denkmalpflege adäquat bearbeiten zu können. Dies liege daran, dass zum Teil nicht klar genug definiert sei, welche Institutionen im Gesamtgefüge des Denkmalschutzes welche Pflichtaufgaben zu erfüllen hätten. Die Anzahl der benötigten Stellen hänge hiervon aber unmittelbar ab.

Im westfälischen Amt LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen (LWL-DLBW) arbeiten laut Organigramm 87 Personen, dies entspricht laut Aussagen der Amtsleitung 71 Planstellen, die alle besetzt sind. Im Zuge einer Ämterfusion wurde das westfälische Amt für Denkmalpflege um den Bereich Baukultur erweitert, was auch die höhere Mitarbeiterzahl zum rheinischen Amt für Denkmalpflege erkläre. Insgesamt stünden 60 Planstellen für die Aufgaben der Denkmalpflege zur Verfügung. Im Jahr 2002 seien nach einer Organisationsuntersuchung Stellen reduziert worden. Aus Sicht der Amtsleitung sollte diese Untersuchung nun nach 15 Jahren wiederholt werden, denn der Denkmalbestand habe sich seit 2002 etwa um 10% erhöht. Aufgrund des entsprechenden Mehraufwandes fehlten zurzeit insbesondere Stellen in der praktischen Denkmalpflege. In Bezug auf die anstehende Inventarisierung der Nachkriegszeit und eine adäquate personelle Abbildung wurde diese als Sonderfall gesehen, hier empfehle sich im Blick auf personelle Ressourcen eher eine projektartige Behandlung.

Beide Ämter berichten davon, aufgrund schlecht besetzter Unterer Denkmalbehörden hier zunehmend als „Dienstleister“ verstanden zu werden und z.T. Aufgaben zu übernehmen, die nicht originär zu den Aufgaben als „beratende Fachämter für Denkmalpflege“ gehörten. Dies betreffe Gemeinden aller Größenordnungen, auch große Kommunen hätten UDB-Stellen nicht besetzt.

Auch aus diesen Gründen bestehe seitens zahlreicher UDBn der Wunsch, möglichst alle Belange mit den Außendienstmitarbeiter/innen der Denkmalpflegeämter (Gebietsreferent/innen) vor Ort zu besprechen. Diesbezüglich erläuterten beide Ämter für Denkmalpflege übereinstimmend, dass für die Mitarbeiter/innen die Dienstreisen auf zwei Reisetage pro Woche beschränkt seien. Dies sei wichtig, damit die amtsinterne Kommunikation gewährleistet werden könne und die Mitarbeiter/innen ausreichend Büroarbeitszeit für ihre Aufgaben hätten.

Die Ämter für Denkmalpflege verfügen nach eigenen Angaben über eine ausreichende technische Ausstattung. Genannt wurden in diesem Zusammenhang u.a. große Bildschirme, eigene Datenbank mit GIS-Verortung, Restaurierungswerkstatt sowie Photowerkstatt. Ein Amt für Denkmalpflege berichtete im Zusammenhang mit zunehmendem Datenvolumen aber auch von Schwierigkeiten aufgrund einer behördeninternen Datenlimitierung.

Sowohl Obere als auch Untere Denkmalbehörden wiesen in Interviews darauf hin, dass ein nicht unerheblicher Teil der Arbeit der Ämter für Denkmalpflege im (gemeinsamen) Außendienst stattfindet. Hier könnten mobile Diensttelefone und die Möglichkeit, extern auf elektronische Terminkalender zuzugreifen sowie auch unterwegs kurzfristig per Email gelieferte Dokumente einsehen zu können, einen Teil zur Erleichterung und Effektivierung der Arbeitsorganisation beitragen. Mobile Diensttelefone sind in einem der beiden Ämter für Denkmalpflege verfügbar, im anderen nicht. Es wurde in diesem Zusammenhang erläutert, dass es nicht wünschenswert sei, ständig jederzeit und überall erreichbar zu sein (bspw. von Denkmaleigentümern). Ein Amt für Denkmalpflege gab an, dass der externe Zugriff auf elektronische Terminkalender bei Heimarbeitsplätzen möglich sei, ansonsten nur von ggf. verwendeten privaten Mobilgeräten. Der Zugriff auf Emails von unterwegs ist hier ebenfalls nur über private Geräte möglich. Diese Einschränkungen würden mitunter auch intern kritisiert. Das andere Amt habe hier eine eigene Philosophie: Von unterwegs aus sei der Zugriff auf elektronische Terminkalender nur über die zu kontaktierende Assistenz möglich und Emails bzw. Dokumente können nicht eingesehen werden. Diese Beschränkung bestehe aus IT-Sicherheitsgründen.

2.1.2 Organisation der behördlichen Strukturen

2.1.2.1 Ressortierung der Unteren Denkmalbehörden in kommunaler Verwaltung

Die Kommunen in NRW haben unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und ressortieren das Arbeitsfeld Denkmalschutz und Denkmalpflege entsprechend verschieden. Im Rahmen der Befragung wurden die Unteren Denkmalbehörden gebeten, Dezernat, Fachbereich und Sachgebiet anzugeben. Aus diesen Angaben wurden drei Kategorien entwickelt, die den Kategorien der Befragungen von 1985 und 2006 entsprechen. Auf diese Weise kann eine Entwicklung über 31 Jahre nachgezeichnet werden. Die erste Kategorie beinhaltet die Bereiche Bau- en, Planung, Gebäudewirtschaft und/oder Stadtentwicklung, die zweite Kategorie beinhaltet den Bereich Kultur und die dritte ist eine Sammelkategorie: besonderes Ordnungsrecht, Ordnungsamt, Oberbürgermeister, zentrale Verwaltung, Bürgerservice und soziale Dienste oder ähnliches.

Die Unteren Denkmalbehörden sind inzwischen weit überwiegend (89%) in der ersten Kategorie „Bau/Planung/Stadtentwicklung“ ressortiert. In der zweiten Kategorie „Kultur/Schule“ sind insgesamt nur 5% ressortiert, hierunter die der größten Kommune in NRW sowie wenige in Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnern. Der Kategorie „Sonstiges“: Verwaltung, Ordnungsrecht, Bürgerservice sind insgesamt 6% der Unteren Denkmalbehörden zugeordnet, die sich mit einer Ausnahme sämtlich in kleineren Kommunen unter 25.000 Einwohnern befinden.

Tabelle 24: Ressortierung der Unteren Denkmalbehörden

	N	Bau / Planung / Stadtentwicklung	Kultur/Schule	Sonstiges
Insgesamt	257	89%	5%	6%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)				
500.000 und mehr	4	75%	25%	0%
100.000 - u. 500.000	24	100%	0%	0%
50.000 - u.100.000	34	97%	3%	0%
25.000 - u. 50.000	65	95%	3%	2%
u. 25.000	130	82%	7%	11%

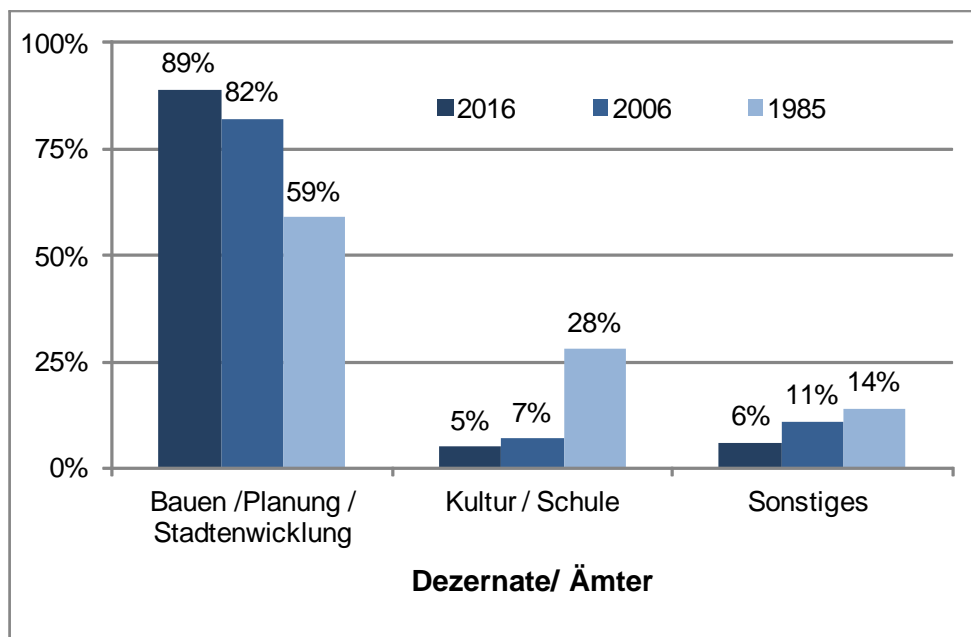
Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die Ressortierung der Unteren Denkmalbehörden in der kommunalen Verwaltung hat sich immer stärker in Richtung der Bereiche Bau/Planung/Stadtentwicklung verändert, wie die folgende Abbildung zeigt. 1985 waren nur knapp 60% diesen Ressorts, 28% den Bereichen Kultur und Schule und 14% anderen Ressorts zugeordnet. Die größte Verschiebung hin zu den Bereichen Bau/Planung/Stadtentwicklung ist dabei zwischen den Jahren 1985 und 2006 erkennbar. In den letzten zehn Jahren bis 2016 ist insbesondere eine Verschiebung von den allgemeinen Ressorts „Sonstiges“ hin zum Ressort Bau/Planung/Stadtentwicklung zu verzeichnen.

Ein Grund hierfür kann darin liegen, dass in der Zwischenzeit Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern die Untere Bauaufsicht wahrnehmen können.³ Im Zuge der damit einhergehenden Umstrukturierungen wurden die Unteren Denkmalbehörden ggf. entsprechend neu ressortiert.

³ Seit 2007 kann eine Gemeinde auf ihren Antrag hin untere Bauaufsichtsbehörde werden, wenn sie an drei aufeinanderfolgenden Stichtagen die Einwohnerzahl 20.000 überschreitet. Sie muss erst gestrichen werden, wenn sie an fünf aufeinanderfolgenden Stichtagen weniger als 15.000 Einwohner hat.

Abbildung 19: Ressortierung der Unteren Denkmalbehörden im Zeitverlauf



Quellen: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016), DfU (1985, 2006)

Im Rahmen der Interviews wurden die Vor- und Nachteile der jeweiligen Ressortierung beleuchtet. Im Ergebnis überwiegen laut der Interviewpartner/innen die Vorteile einer Zuordnung zum Bereich Bauen/Planen/ Stadtentwicklung deutlich. Bezogen auf die Zuordnung zur *Bauaufsicht* wurden folgende Aspekte genannt:

- Gute Bedingungen für eine rechtzeitige Einbeziehung der Denkmalpflege durch die Bauaufsicht, schon bei Bauvoranfragen;
- Effizientes Verwaltungshandeln durch kurze Wege, engen Informationsaustausch und gute sowie schnelle Abstimmungsmöglichkeiten;
- Gute technische Ausstattung und technisches Know-how (Geodaten etc.), Nutzung der gleichen Datenbanken, damit gemeinsam aktueller Informationsstand.

Geschildert wurde auch, dass für Kunsthistoriker/innen der Austausch mit den Kolleginnen und Kollegen „vom Bau“ nicht immer einfach sei, die enge Zusammenarbeit habe aber auch eine disziplinierende Wirkung, klare und möglichst eindeutige Anforderungen zu formulieren. Besondere Vorteile, eng mit Planung und Stadtentwicklung zusammenzuarbeiten, werden insbesondere darin gesehen, frühzeitig zu erfahren, wo welche Veränderungen geplant werden und dadurch rechtzeitig mögliche Bedenken formulieren und ggf. aktiv werden zu können. Schließlich scheint die Präsenz der Unteren Denkmalbehörde in den Bereichen Planen und Bauen auch Wirkungen in der Wahrnehmung zu haben: *„Kollegen haben denkmalpflegerische Aspekte schon deshalb immer vor Augen, weil ich immer mit am Tisch sitze“*.

Als ein Vorteil der Ressortierung zum Bereich Kultur wurde ein deutlich höherer Etat für den Bereich Öffentlichkeitsarbeit genannt. Diesem Bereich werde im Ressort Planen und Bauen weniger Beachtung geschenkt. Daneben wird eine Weisungsunabhängigkeit von den Bau- und Planungsdezernaten auch als hilfreich gesehen, um Abwägungen der Interessen zwischen Denkmalschutz und kommunaler Entwicklung im Konfliktfall auf einer höheren Verwaltungsebene diskutieren zu können.

Innerbehördliche Einbindung der Unteren Denkmalbehörden bei Planungs- und Bauvorhaben

Unabhängig von der Ressortierung der Unteren Denkmalbehörden ist ihre frühzeitige Einbindung bei Planungs- und Bauvorhaben von sehr hoher Bedeutung: So betonten Eigentümervertreter im Rahmen der Interviews, dass frühzeitige, klar formulierte und rasche Aussagen zu den Denkmalbelangen bei Bauvorhaben sehr wichtig seien. Auch die Unteren Denkmalbehörden (der Kommunen und der Bezirksregierungen) bestätigten, dass es sehr ungünstig sei, erst spät, ggf. sogar erst nach Beginn einer Baumaßnahme hiervon zu erfahren und diese dann stoppen zu müssen („Denkmalschutz steht dann immer als Verhinderer fertiger Pläne da“). Diese Situation trage viel zu einer schlechten Sicht auf Denkmalbelange bei Eigentümern, kommunaler Politik und bei manchen Planungsverwaltungen bei.

In einigen Unteren Denkmalbehörden wurden Verfahrensabläufe entwickelt, die solch verspätetes Einbeziehen der Denkmalbehörde verhindern helfen: Sämtliche Planungsvorhaben und Bauanfragen laufen hier verpflichtend über den Schreibtisch der Denkmalbehörde. Diese teilt mit, ob sie beteiligt werden muss. Auf diese Weise könne auch sichergestellt werden, dass Bauten, die ggf. denkmalwürdig, aber noch nicht in die Denkmalliste eingetragen sind, im Blick behalten werden. Diese Verfahren werden digital durchgeführt: Die Anträge werden auf elektronischem Weg parallel an alle ggf. zu Beteiligten gesendet, sodass hierdurch keine Verzögerungen entstehen. Die Unteren Denkmalbehörden, die auf diese Weise in die Verfahren eingebunden sind, bewerteten dies durchgängig positiv.

Ein anderer geschilderter Weg zu einer möglichst frühzeitigen verwaltungsinternen Beteiligung ist die möglichst aktuelle Information der Bauämter, nicht nur über die eingetragenen Denkmäler sondern mit sogenannten „Verdachtslisten“ (zum Teil mit noch nicht abgearbeiteten Bauten der Kulturgutlisten aus der Ersterfassungskampagne) auch über potentiell denkmalwerte Bauten, bei denen im Antragsfall die UDBn dann von den Bauämtern aktiv angesprochen werden sollen.

2.1.2.2 Diskussion zur kommunalen Verortung der Unteren Denkmalbehörden

Die Unteren Denkmalbehörden werden in den Bundesländern unterschiedlich organisiert, wie die folgende Tabelle in der Übersicht zeigt.

Tabelle 25: Untere Denkmalbehörden in den Bundesländern – Übersicht⁴

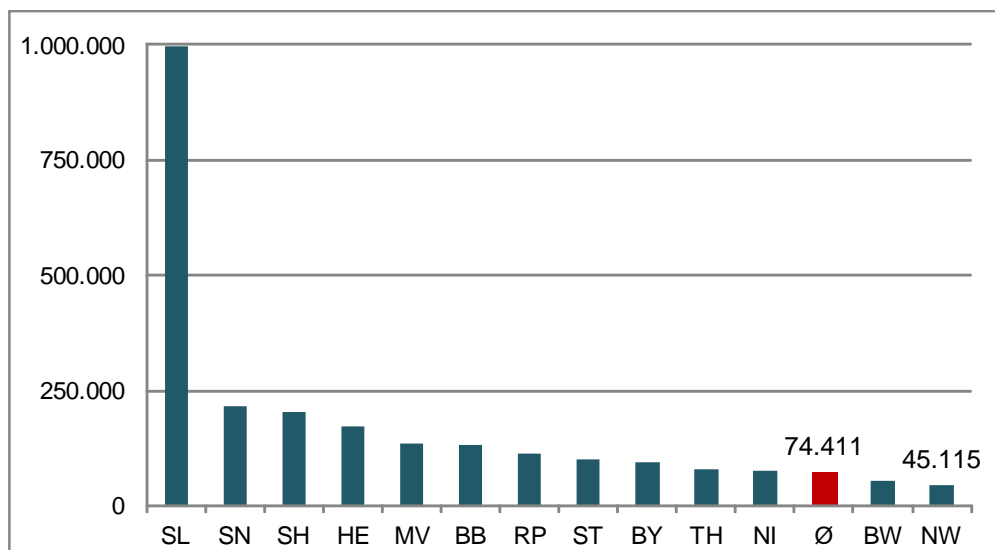
Land	UDB Anz.	EW	EW je UDB	Rechtsnorm	Wer ist UDB?
BW	199 ¹	10.777.514 ²	54.158	§ 3 Abs. 1 Nr. 1 DSchG BW	Untere Baurechtsbehörden.
BY	134 ³	12.744.475 ⁴	95.108	Art. Abs. 1 DSchG BY	Kreisverwaltungsbehörden und kreisangehörige Gemeinden, soweit diesen Gemeinden die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörden übertragen sind/werden.
BB	19 ⁵	2.457.900 ⁶	129.363	§ 16 Abs. 1 BbgDSchG	Landkreise und kreisfreie Städte.
HE	36 ⁷	6.166.000 ⁸	171.278	§ 3 Abs. 2 DSchG Hessen	Kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte, denen die Bauaufsicht übertragen wurde (dort der Gemeindevorstand) sowie Landkreise (Kreisausschuss).
MV	12 ⁹	1.599.097 ¹⁰	133.258	§ 3 DSchG MV	Landräte u. Oberbürgermeister der kreisfreien u. großen kreisangeh. Städte.
NI	103 ¹¹	7.884.320 ¹²	76.547	§ 19 Abs. NDSchG	Gemeinden, denen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde obliegen, im Übrigen die Landkreise.
NW	396 ¹³	17.683.129 ¹⁴	44.654	§ 20 Abs. Nr. 3 DSchG NW	Alle Gemeinden.
RP	36 ¹⁵	4.021.000 ¹⁶	111.694	§ 24 DSchG RP	Kreisverwaltungen und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte.
SL	1 ¹⁷	989.263 ¹⁸	989.263	§ 3 Abs. 1 SDSchG	Landesdenkmalbehörde ist das Ministerium für Umwelt; bei Kulturdenkmälern nach § 2 Abs. 7 Satz 2 Nr. 3 ist das Landesarchiv zuständige Landesdenkmalbehörde.
SN	11 ¹⁹	4.055.274 ²⁰	368.661	§ 3 Abs. 1 DSchG Sachsen	Landkreise und Kreisfreie Städte und die in Absatz 2 genannten Städte ²¹ .
ST	22 ²²	2.231.456 ²³	101.430	§ 4 Abs. 3DSchG S-A	Städte und Gemeinden, denen die Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörden übertragen sind, im Übrigen die Landkreise und kreisfreien Städte, u.U. Kirchenbauämter und Kulturstiftungen des Landes nach Abs. 4 ²⁴ .
SH	14 ²⁵	2.844.048 ²⁶	203.146	§ 3 Abs. 2 Nr. 3 DSchG SH	Landrätinnen und Landräte für die Kreise und die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister für die kreisfreien Städte.
TH	27 ²⁷	2.154.816 ²⁸	79.808	§ 22 Abs. 3 ThürDSchG	Kreisfreie Städte und Landkreise, u.U. kreisangeh. Gemeinden mit mehr als 30.000 EW, besonders hohem und wertvollem Denkmalbestand sowie qualifizierter personeller Ausstattung ²⁹ .

Recherche und Zusammenstellung der bundesweiten Daten: Matthias Napierski

⁴ Quellen und weitere Informationen finden sich geordnet nach der hochgestellten Nummerierung im Anhang

In Deutschland gibt es insgesamt 1.652 Untere Denkmalbehörden,⁵ wovon mit 396 knapp 40% in Nordrhein-Westfalen liegen. NRW ist mit knapp 18 Mio. Einwohnern das bevölkerungsstärkste Bundesland und hat die Aufgabenwahrnehmung der Unteren Denkmalbehörden an die insgesamt 396 Kommunen im Land delegiert. Die Berechnung der Anzahl der Unteren Denkmalbehörden in Bezug auf die Bevölkerungsgröße zeigt in den Bundesländern folgendes Bild: Im bundesweiten Durchschnitt kommen auf eine Untere Denkmalbehörde 74.411 Einwohner. Unter diesem Durchschnitt liegen nur die beiden Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, wobei NRW mit gut 45.000 Einwohnern je UDB deutschlandweit die kleinteiligste Struktur aufweist.

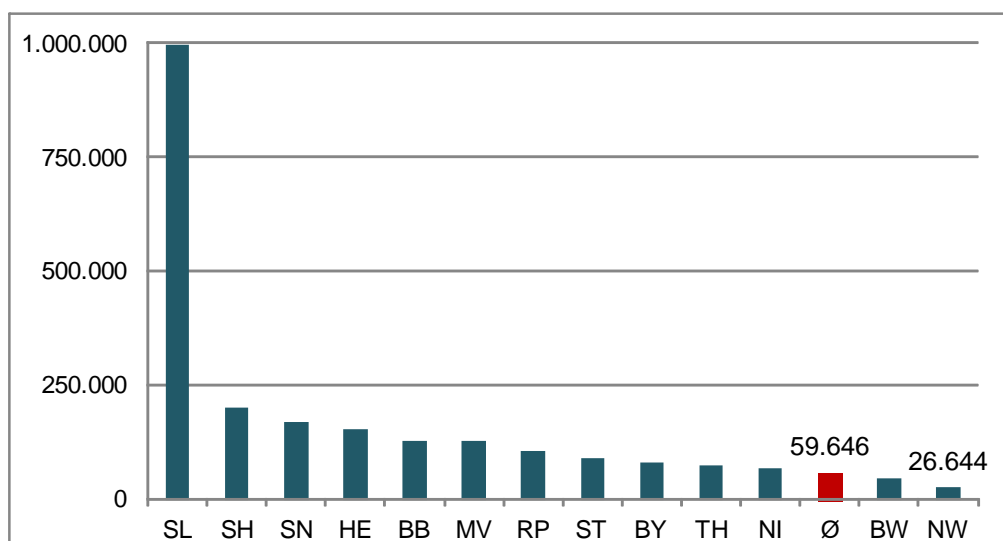
Abbildung 20: Einwohner je Untere Denkmalbehörden in den Bundesländern (ohne Stadtstaaten) (ohne Stadtstaaten)



Recherche und Zusammenstellung der bundesweiten Daten: Matthias Napierski

Nordrhein-Westfalen hat im bundesweiten Vergleich die meisten Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern (29), in denen 45% der Gesamtbevölkerung in NRW leben. Werden diese Kommunen herausgerechnet, verringert sich die Anzahl der Bewohner je UDB erheblich und die Diskrepanz zu den übrigen Ländern erhöht sich noch einmal deutlich.

Abbildung 21: Einwohner je Untere Denkmalbehörden in den Bundesländern (ohne Großstädte) (ohne Großstädte)



Recherche und Zusammenstellung der bundesweiten Daten: Matthias Napierski

⁵ Recherche und Zusammenstellung der bundesweiten Daten: Matthias Napierski

Dieser Sachverhalt wurde im Rahmen der Interviews diskutiert, wobei Vorteile und Schwierigkeiten dieser kleinteiligen Behördenstruktur sowie notwendige und mögliche Veränderungen zur Beseitigung der Schwierigkeiten erörtert wurden.

Sichtweisen Unterer Denkmalbehörden

Großer Vorteil dieser kleinteiligen Behördenstruktur ist die räumliche Nähe: Diesbezüglich wurde aus Sicht der Behörden zum einen die Funktion der UDB als Sonderordnungsbehörde bekräftigt, *„die sich um lokale Begebenheiten zu kümmern hat. Eine übergeordnete Behörde könnte das nicht so stemmen.“* Zum anderen wurde die Bedeutung des Vor-Ort-Seins für die tägliche Arbeit der Unteren Denkmalbehörde bekräftigt: *„man bekommt viel mehr mit, quasi im Vorbeigehen“*. Auch für die Bürgerinnen und Bürger sei es wichtig, einen Ansprechpartner vor Ort zu haben. Hierfür ist es allerdings wichtig, dass es eine/n kompetente/n Ansprechpartner / Ansprechpartnerin in den UDBn gibt. So sei es auch für die Mitarbeitenden in den Behörden wenig zufriedenstellend, wenn sie dieses nicht leisten könnten und für jede Anfrage die Fachlichkeit der Ämter für Denkmalpflege benötigten. Das bloße Weiterleiten von Anträgen an die Ämter für Denkmalpflege aufgrund fehlender eigener Fachkenntnis wurde auch in Hinblick auf die zeitlichen Ressourcen der Denkmalpflegeämter kritisch angemerkt. Schließlich wurde von Unteren Denkmalbehörden in größeren Kommunen berichtet, sie würden von UDBn kleinerer Kommunen teilweise zu Fachfragen kontaktiert, was nur in kleinerem Umfang leistbar sei. Zugleich wurde diesbezüglich aber auch die (z.T. fehlende) Beratungsaufgabe der Kreise angesprochen.

Um ein gewisses Maß an fachlich selbstständigem Handeln auch kleinerer Unterer Denkmalbehörden zu gewährleisten, spiele der Erfahrungsaustausch eine erhebliche Rolle, der möglichst in räumlicher Nähe organisiert sein sollte. In einigen Interviews wurden darüber hinaus noch Mindeststandards bezüglich der Qualifikation gefordert.

Einige der Interviewpartner waren weitergehend der Auffassung, dass die Aufgaben einer Unteren Denkmalbehörde nur in enger Zusammenarbeit mit der Unteren Bauaufsicht adäquat wahrgenommen werden könne, und aus diesem Grund kleinere Kommunen ohne eigene Bauaufsicht auch die Untere Denkmalbehörde an die Kreise abgeben sollten. Diese Möglichkeit wurde auch vor dem Hintergrund diskutiert, dass beim Kreis mehr und fachlich qualifiziertes Personal eingestellt und dadurch dem DPfIA viel Arbeit abgenommen werden könnte. Dieser Gesprächspartner befand eine solche Reorganisation unter den Gesichtspunkten Fachlichkeit und Bürokratieabbau positiv, persönlich fände er es allerdings schade, weil er gern für den Denkmalschutz vor Ort arbeite.

Diese Möglichkeit einer Reorganisation wurde allerdings nicht durchgängig begrüßt: So sei eine gute Aufgabenwahrnehmung ohne eigene Bauaufsicht dann auch gut zu erfüllen, wenn die Zusammenarbeit funktioniere. Zudem solle eine kommunale Umstrukturierung auf keinen Fall nur aufgrund des Denkmalschutzes erfolgen, da er sich in der politischen Diskussion zurzeit häufig bereits in der Defensive befinde.

Sichtweisen Oberer Denkmalbehörden

Die interviewten Kreise vertreten zu dieser Thematik ebenso keine einhellige Meinung. So werden auch hier die klaren Vorteile der Ortsnähe gesehen: *„Wer soll sonst merken, wenn sich vor Ort etwas tut?“* Gleichzeitig wird die teilweise fehlende Fachlichkeit kritisch gesehen, wobei diesbezüglich auch die Rolle der Kreise diskutiert wurde (s. u.).

Die Zusammenführung von Unterer Denkmalbehörde und Unterer Bauaufsicht habe verwaltungstechnische und fachliche Vorteile, weshalb sich eine solche Lösung anbiete. Andererseits wurde wiederum zu bedenken gegeben, dass die Präsenz vor Ort sehr entscheidend sei. Hierfür müssten die Kommunen besser aufgestellt werden: a) durch stärkere Formen von Austausch und Beratung durch die Kreise, b) durch interkommunale Zusammenarbeit – bspw. als Zweckverband mehrerer Kommunen, indem sich mehrere UDBn eine fachlich besser aufgestellte und zeitlich besser ausgelastete Sachbearbeiterstelle teilen.

Bei den Gesprächspartner/innen in den Bezirksregierungen überwiegt schließlich die Ansicht, dass die fehlende fachlich-personelle Ausstattung zu erheblichen Problemen führe und diese durch eine Bündelung auf Kreisebene behoben werden könne.

Sichtweisen der Ämter für Denkmalpflege

Beide Ämter für Denkmalpflege sehen unabhängig voneinander Vorteile in der Kleinteiligkeit der bestehenden Organisation. Insbesondere werden diesbezüglich genannt: die Nähe zum Objekt, die guten Ortskenntnisse, die Möglichkeit einer raschen Inaugenscheinnahme, die direkte Ansprache für Eigentümer vor Ort sowie die Möglichkeit, Belange vor Ort unmittelbar in die Bauleitplanung einbringen zu können. Diese kleinteilige Struktur sei aber nur sinnvoll, wenn die UDBn fachlich angemessen (auch Verwaltungsausbildung) und mit ausreichenden Stellenanteilen besetzt würden. Dies sei aber nicht flächendeckend gegeben und häufige Personalwechsel kämen deutlich erschwerend hinzu, da so immer wieder im Laufe der Zusammenarbeit gemeinsam aufgebaute Qualifikation verloren gehe.

Eine angemessene Stellenausstattung könne nur über eine konkrete Beschreibung des Aufgabeninhalts und -umfangs erreicht werden. Oftmals scheitere die fachlich angemessene Besetzung daran, dass kleinere Kommunen nur wenige Denkmäler zu betreuen hätten, sodass sich eine Vollzeit-Fachkraft nicht lohne oder sich eine Teilzeit-Fachkraft nicht auf Dauer finde. Ein Amt für Denkmalpflege schlägt deshalb für kleine Kommunen das Modell der interkommunalen Zusammenarbeit vor, das für viele Kommunen sinnvoll sein könne, sofern es hierfür entsprechende Unterstützung durch den zuständigen Kreis gebe. Zudem sei ein Verantwortlicher für denkmalrechtliche Fragestellungen bei der Bauaufsicht auf Kreisebene sinnvoll (als Ansprechpartner für alle kreisangehörigen Gemeinden im denkmalrechtlichen Verfahren).

Sofern die kleinteilige Organisation beibehalten werden soll, sei es wichtig, den Kreisen ihre Aufgaben als Berater für die kleineren Gemeinden von ministerieller Seite darzulegen. In diesem Zusammenhang wurde von einem der beiden Ämter für Denkmalpflege die Aussage einiger Oberen Denkmalbehörden aufgegriffen, dass ihre Aufgaben unklar seien. Weiterhin sei in diesem Zusammenhang wichtig, dass die Oberen Denkmalbehörden ihre Aufgabe als Aufsichtsbehörde wahrnehmen (z.B. bei „hängenden“ Eintragungsverfahren, bei gehäuft vorkommenden politisch motivierten Entscheidungen, bei Entscheidungen ohne Durchführung der behördlichen Mitwirkung etc.). Bewährt hätten sich so genannte Kreisbesprechungen, bei denen die Oberen Denkmalbehörden alle kreisangehörigen UDBn zur Erörterung von denkmalfachlichen oder denkmalrechtlichen Fragestellungen unter Beteiligung des Fachamtes einladen.

In jedem Fall sei es zwingend erforderlich, dass die Aufgaben Denkmalschutz und Denkmalpflege mindestens auf Kreisebene erhalten blieben, so ein Denkmalpflegeamt. Eine Lösung könne sein, die gesetzmäßigen Aufgaben der UDBn nur mehr auf die großen kreisangehörigen Städte und die Kreise selber zu konzentrieren. Damit könnte eine Instanz (ODB) entfallen, wenn die UDBn nur bei den kreisfreien Städten, den großen kreisangehörigen Städten und den Kreisen angesiedelt wären. Allerdings solle zunächst geprüft werden, warum die im Gesetz definierte Rollenverteilung so nicht funktioniere, und welche Faktoren ggf. geändert werden müssten, um hier Verbesserungen erzielen zu können.

2.1.2.3 Diskussion zur Verortung Oberer Denkmalbehörden auf Kreisebene

Die Oberen Denkmalbehörden der Kreise sind mit der öffentlichen Wahrnehmung ihrer Tätigkeit recht unzufrieden: Auf der Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“) wurde ein durchschnittlicher Wert von 3,7 erreicht. Im Rahmen der schriftlichen Befragung war Raum für allgemeine Bemerkungen und ein knappes Drittel der befragten Kreis-ODBN kommentierte hier die Aufgaben bzw. Rolle der Oberen Denkmalbehörden auf Kreisebene (die folgenden Aussagen sind wörtliche Zitate der schriftlichen Befragung):

Geringfügiger Arbeitsauftrag

- *„Der geringe Umfang der Pflichtaufgaben einer kreisangehörigen Oberen Denkmalbehörde führt dazu, dass erforderliche "Rüstzeiten" in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem nur gering möglichen Stellenumfang stehen.“*
- *„Der Bereich der Denkmalpflege spielt auf meinem Arbeitsplatz eine extrem untergeordnete Rolle und geht im Tagesgeschäft vollkommen unter. Von daher habe ich so gut wie keine Zeit, mich mit denkmalrechtlichen Fragestellungen zu beschäftigen und kann einige Ihrer Fragen auch nicht beantworten.“*
- *„Die ODB wird "stiefmütterlich" behandelt; ihre gesetzliche Rolle ist teils unklar. Der Überblick über tatsächlich stattfindende denkmalrechtliche Belange in den kreisangehörigen Kommunen ist nicht vollständig.“*

Mangelnde oder abnehmende Erfahrung / Kompetenz als Konsequenz

- *„Nach Wegfall des Widerspruchsverfahrens sind die ODB nur noch selten in denkmalrechtliche Fälle involviert. Die Stellenanteile sind daher gering und die Erfahrung geht zunehmend verloren.“*
- *„Bei fachlichen, inhaltlichen Fragen wird ggf. ein Kollege der Bauabteilung im Haus hinzugezogen.“*
- *„Die Obere Denkmalbehörde im Kreis [...] ist in der Fachabteilung Kultur im Fachbereich Bildung, Schule, Kultur und Sport angesiedelt und hat reine Verwaltungsaufgaben.“*

Änderungsvorschlag

- *„Bei Überarbeitung des Gesetzes sollte über eine Bündelung von Aufgaben / Aufgabenverlagerung nachgedacht werden:*
- *Grabungserlaubnisse § 13 DSchG könnten als Aufgabe komplett zum LWL gehen, da dort die fachliche Kompetenz ist.*
- *ggf. Ansiedlung der Oberen Denkmalbehörde bei den Bezirksregierungen?!“*

Im Rahmen der Interviews zeigt sich hier ein uneinheitliches Bild: So wurden die Meinungen vertreten, dass die derzeitigen Strukturen nicht zielführend seien und die Aufgaben der Oberen Denkmalbehörden der Kreise entweder gestärkt werden oder die verbliebenen Aufgaben verlagert werden sollten (z.B. auf die Ebene der Bezirksregierungen). In diesem Zusammenhang wurde auch eine mögliche Reorganisation der Unteren Denkmalbehörden (ohne eigene Bauaufsicht) angesprochen. Hier sollten die Kreise die Aufgaben der Unteren Denkmalbehörde übernehmen, damit könnten die Aufgaben der Unteren Bauaufsicht und die Untere Denkmalbehörde Hand in Hand gehen, was hier positiv bewertet wurde.

Zwei der Interviewpartner/innen sprechen sich deutlich für Erhalt und Stärkung der derzeitigen Strukturen aus. Begründet wird dies mit der hohen Bedeutung, vor Ort präsent zu sein sowie hierdurch notwendige Ortskenntnisse und kurze Wege zu haben. Eine andere Begründung besagt, dass sich durch eine Änderung der Organisation nicht viel ändern würde. Vielmehr werde ein höheres Interesse an Denkmalpflege und Denkmalschutz – insbesondere auch Seitens der kommunalen Politik – und eine Stärkung einer öffentlichen positiven Wahrnehmung benötigt. Dies könne durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere eine angemessene Förderung erreicht werden.

Nach Auffassung der Ämter für Denkmalpflege sei es ein Problem, dass die Kreise hier sehr unterschiedlich aufgestellt seien und z.T. nur unerhebliche Stellenanteile für die Aufgabenwahrnehmung bereitstellten. Um mitunter feststellbare erhebliche Unwissenheit in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung zu überwinden, müsse ein regelmäßiger Austausch organisiert werden, bspw. vergleichbar mit der AG Denkmalschutz des Städtetags NRW. Hier könnten alle Fragen und Bedarfe regelmäßig abgefragt und formuliert werden, auch hinsichtlich Fortbildungsthemen. Gleichzeitig müsse die Möglichkeit bestehen, dass neue Mitarbeiter/innen in den Behörden kurzfristig offizielle Schulungen beim Kreis oder Ministerium besuchen können.

2.1.2.4 Diskussion zur Aufgabenwahrnehmung bei Bundes- und Landesbauten

Nach § 21 Abs. 3 DSchG entscheidet der Regierungspräsident anstelle der Unteren Denkmalbehörden, sofern der Bund oder das Land Nordrhein-Westfalen als Eigentümer oder Nutzungsberechtigter eines Denkmals betroffen ist.

Mit der Privatisierung von Bahn und Post in den neunziger Jahren reduzierte sich die Zahl der Denkmäler im Eigentum des Bundes. Die Errichtung des BLB bündelte 2001 die Denkmäler des Landes zum Großteil⁶ dort; der bis dahin bei den Bezirksregierungen bestehende Verbund mit dem Staatshochbau entfiel.

In diesem Zusammenhang wurden die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen danach gefragt, ob sie es für sinnvoll halten, dass die Bezirksregierungen Aufgaben als Untere Denkmalbehörde für Denkmäler des Landes vor dem Hintergrund der Errichtung des BLB weiterhin wahrnehmen und ob sie es für sinnvoll halten, dass die Bezirksregierungen Aufgaben als Untere Denkmalbehörde für Denkmäler des Bundes wahrnehmen.

⁶ Ein Teil ist bei den Landesbetrieben *Wald und Holz NRW* und *Straßen.NRW* sowie als Sonderliegenschaft auch noch bei den Bezirksregierungen selbst.

Nach Ansicht aller Interviewpartner/innen soll die Zuständigkeit für Bundes- und Landesbauten auf Bezirksebene verbleiben. Hierfür wurden insbesondere folgende Gründe genannt:

- Es handelt sich bei vielen Landes- und Bundesbauten um Spezialbauten (Justizvollzugsanstalten, Kasernen, Gerichtsgebäude etc.), die spezifisches Wissen (Landesüberblick) erfordern. Dieses liegt gebündelt auf Bezirksebene vor;
- Die Erfahrungen mit diesen Objekten kommen der Aufgabenwahrnehmung als Obere Denkmalbehörde zugute.
- Einige Typologien (JVA, Forensik etc.) stoßen zudem nicht auf kommunales Interesse. Hier wäre eine entsprechend negierende Haltung den Gebäuden gegenüber zu befürchten (politische Einflussnahme auf die Unteren Denkmalbehörden der Kommunen);
- Die Bezirksregierungen sind für die Landes- und Bundesbauten auch baurechtlich zuständig; diese Verbindung habe erhebliche organisatorische Vorteile;
- Bei Bundesbauten bestehe zudem mitunter die Schwierigkeit, von Bundesbehörden als Gesprächspartner auf Augenhöhe anerkannt zu werden. Mit wenigen Landesbehörden pro Bundesland gehe dies besser als mit einer Vielzahl von verschiedenen kommunalen Behörden.

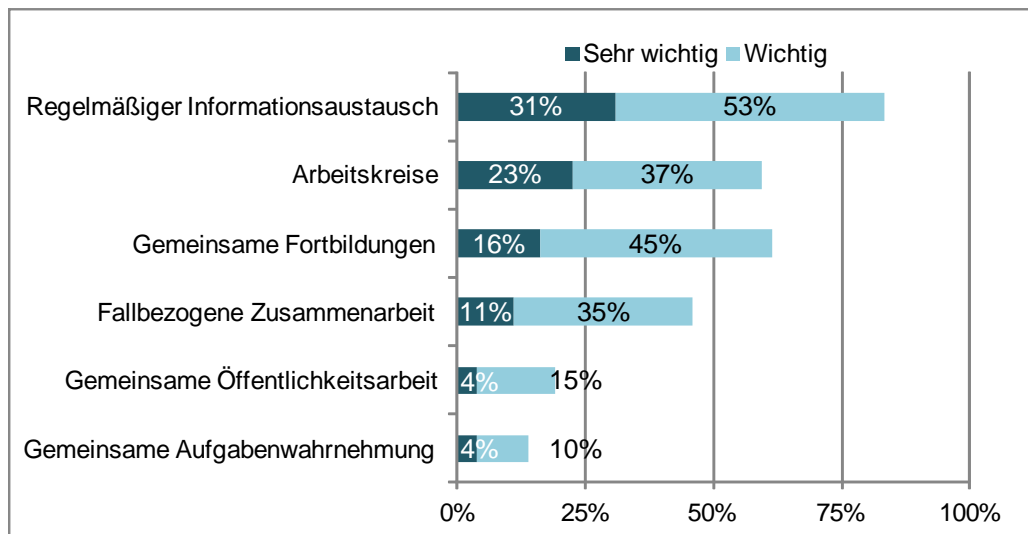
Etwas anderes sei es, wenn bspw. Straßenbaumaßnahmen (Land, Bund) Bodendenkmäler betreffen; hier könne inhaltlich eine Zuordnung zu den Kommunen ggf. sinnvoller sein. Allerdings stelle sich dann die Frage, wie solche Gegebenheiten definiert werden könnten. Dies sei sehr schwierig lösbar und deshalb sollte die Zuordnung insgesamt so bleiben, wie sie ist, das sei eingespielt und gut handhabbar.

2.2 Zusammenarbeit der Denkmalbehörden auf gleicher Ebene

2.2.1 Untere Denkmalbehörden – Interkommunale Zusammenarbeit

2.2.1.1 Formen der Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit kann in unterschiedlicher Form stattfinden und reicht vom Erfahrungsaustausch über Arbeitskreise und gemeinsame Fortbildungen bis hin zu gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung. Über drei Viertel der Unteren Denkmalbehörden sagen aus, dass regelmäßiger Informationsaustausch sehr wichtig oder wichtig sei, knapp ein Drittel (31%) hiervon beurteilt ihn als sehr wichtig. Arbeitskreise und gemeinsame Fortbildungen werden von rd. 60% der Unteren Denkmalbehörden als wichtig oder sehr wichtig bewertet.

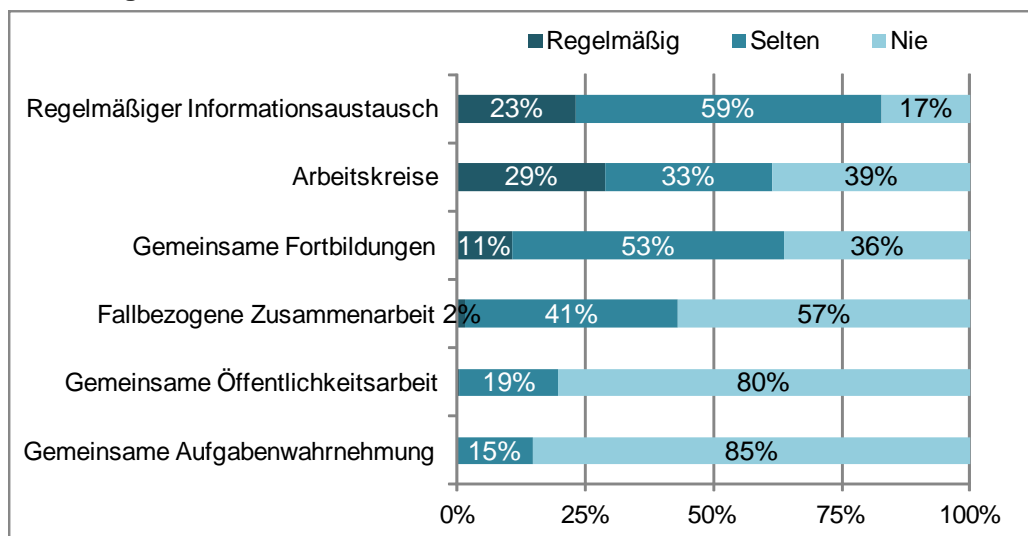
Abbildung 22: Bedeutung verschiedener Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Damit haben aus Sicht der UDBn die themenübergreifenden Formen der Zusammenarbeit einen deutlich höheren Stellenwert als die konkrete Zusammenarbeit: knapp die Hälfte hält fallbezogene Zusammenarbeit für wichtig oder sehr wichtig und bei der gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit oder bei gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung sind dies weniger als ein Fünftel der Unteren Denkmalbehörden.

Als weitere wichtige Formen wurden Arbeitskreise und Arbeitsgruppen zu speziellen Themen (z.B. Stadt- und Ortskerne) sowie konkrete Zusammenarbeit zu aktuellen Themen, wie bspw. digitalisierte Denkmallisten, Finanzierungshilfen, Abstimmung bzgl. der Anerkennung steuerlicher Belange („wenn z.B. ein Eigentümer in zwei Kommunen Denkmäler besitzt“) sowie die Entwicklung gemeinsamer Handlungspapiere („weil man immer wieder hört, dass es überall unterschiedlich gehandhabt wird“) genannt. Zudem wurde Erfahrungsaustausch zu Qualifikationen von Handwerkern („z.B. durch Abklärung von Referenzen ausführender Fachfirmen/-Handwerker, da keine Empfehlung seitens des LVR-Amtes für Denkmalpflege im Rheinland ausgesprochen werden darf“) sowie zu aktuellen Gerichtsverfahren („Ergebnis Urteil / Vergleich“) angeregt.

Die folgende Abbildung zeigt im Überblick, in welcher Weise die Unteren Denkmalbehörden derzeit zusammenarbeiten. Die dargestellte Reihenfolge der unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit entspricht dabei der ihnen beigemessenen Bedeutung (s.o. Abbildung 22). Dabei lässt sich ein großer Zusammenhang zwischen der Bedeutung verschiedener Formen der Zusammenarbeit und ihrer tatsächlichen Umsetzung erkennen. Deutlich wird aber auch, dass auch die überwiegend als (sehr) wichtig beurteilten Formen der Zusammenarbeit, wie regelmäßiger Informationsaustausch oder Gemeinsame Fortbildungen eher selten wahrgenommen werden. Etwas anders sieht es hier bei den Arbeitskreisen aus, was ggf. mit einer höheren Verbindlichkeit dieser Form der Zusammenarbeit erklärt werden kann.

Abbildung 23: Formen der Zusammenarbeit der Unteren Denkmalbehörden

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Fallbezogen arbeiten 2% der Unteren Denkmalbehörden regelmäßig und weitere 41% zumindest gelegentlich zusammen, wobei hier Untere Denkmalbehörden kleinerer Kommunen unter 25.000 mit einem Anteil von 46% leicht über dem Durchschnitt liegen. Öffentlichkeitsarbeit und Aufgabenwahrnehmung werden eher nicht gemeinsam praktiziert.

Die Unteren Denkmalbehörden hatten weitergehend die Möglichkeit, Anregungen zur Zusammenarbeit mit anderen Unteren Denkmalbehörden zu geben. Hier wurden insbesondere ein verbesserter Informations- und Erfahrungsaustausch durch regelmäßige Treffen sowie gemeinsame Schulungen genannt.

Gemeinsame Fortbildungen und Erfahrungsaustausch der Teilnehmenden hängen eng zusammen. Im Rahmen der Interviews mit den Unteren und den Oberen Denkmalbehörden wurde die Bedeutung regionaler Veranstaltungen betont, u.a. weil die Höhe von Reisekosten zum Teil entscheidend für eine Genehmigung ist und lange Anfahrtswege hindernd wirken. Aus diesem Grund seien regelmäßige Veranstaltungen (ein- bis zweimal im Jahr) auf Kreisebene besonders wichtig. Einige Obere Denkmalbehörden der Kreise organisieren solche Veranstaltungen zu bestimmten Themen, die zum Teil zuvor bei den Unteren Denkmalbehörden abgefragt werden. In der Regel wird das Amt für Denkmalpflege eingeladen, hierzu einen Fachvortrag zu halten. Die Mischung aus Fachinformation, Diskussion und Erfahrungsaustausch ist sehr gewinnbringend, so die Unteren Denkmalbehörden.

In dieser Hinsicht wurden auch Arbeitskreise (bspw. des Städtetags oder die Arbeitskreise im Ruhrgebiet und westlichen Westfalen) sehr positiv bewertet. Eine Interviewpartnerin schlug vor, entsprechende Gremien im DSchG zu verankern; verbunden damit, dass aus diesem Kreis heraus Eingaben gemacht werden können (wie z.B. der Denkmalbeirat in Witten).

Die von den Ämtern für Denkmalpflege angebotenen Fortbildungsveranstaltungen werden ebenfalls sehr wertgeschätzt, wobei auch hier der besondere Gewinn in der Verbindung fachlicher, praxisnaher Informationen und intensivem Erfahrungsaustausch gesehen wird.

Die Unteren Denkmalbehörden sehen, bezogen auf die Organisation solcher Veranstaltungen, insbesondere die Ämter für Denkmalpflege und die Oberen Denkmalbehörden in der Pflicht.

Die Angebote der Denkmalpflegeämter wurden dabei durchgängig positiv beurteilt: hohe Fachlichkeit, praxisnah und günstig. Die Oberen Denkmalbehörden sind hier in sehr unterschiedlichem Maß aktiv. Dies reicht von keinen Angeboten bis hin zu regelmäßigen Dienstbesprechungen in oben beschriebener Art.

In Bezug auf Fortbildungsangebote wurden auch Angebote von Externen genannt, die aber recht teuer seien. In diesem Zusammenhang wurde mehrfach berichtet, dass die den UDBn zugestandenen Budgets für fachliche Fortbildungen in vielen Kommunen äußerst knapp bemessen seien.

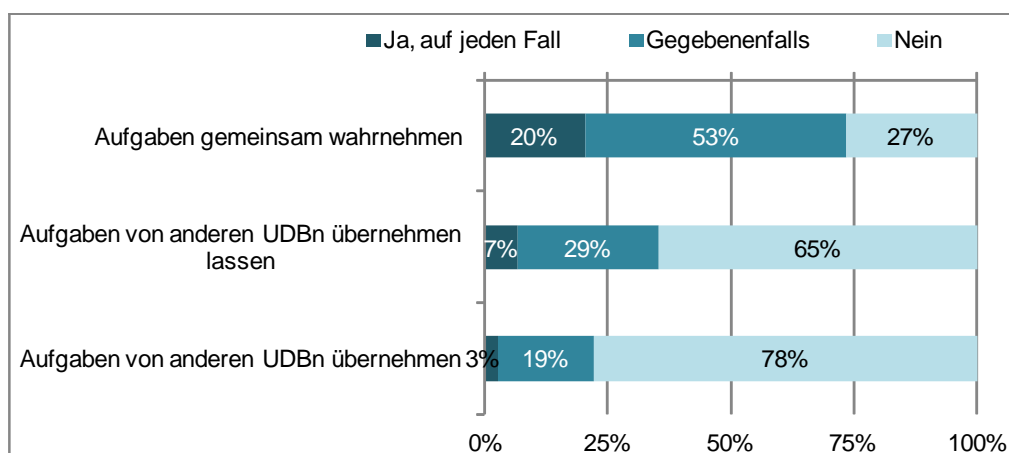
Die Gesprächspartnerin einer UDB knüpfte die Verpflichtung zur Sicherstellung des Informationstransfers zusammenfassend an die *Inhalte*: Für *fachliche Fragen* sieht sie die Ämter für Denkmalpflege und für *Verwaltungsfragen* die Oberen Denkmalbehörden in der Pflicht. Bei *Gesetzesänderungen, Richtlinien und Erlassen* müsse die Oberste Denkmalbehörde die nachrangigen Denkmalbehörden adäquat im Behördenaustausch informieren bzw. fortbilden. Diese Unterteilung nach Inhalten bei den Fortbildungsangeboten wird von den Ämtern für Denkmalpflege ebenfalls betont. So sei es wichtig, dass bspw. auch hinsichtlich Verwaltungshandeln sowie für sonderordnungsrechtliche Aufgaben und rechtliche Fragestellungen Fortbildungen von den Aufsichtsbehörden durchgeführt oder in Zusammenarbeit mit externen Anbietern organisiert würden.

Abschließend wurde darauf hingewiesen, dass es in anderen Bereichen Kooperationen von Kommunen bei Fortbildungen gibt, um Kosten zu sparen. In diesem Zusammenhang wurde das Studieninstitut Ruhr genannt. Hier können bestimmte Themen an das Institut herangetragen werden, die dann bei anderen Kommunen abgefragt werden. Haben genügend Kommunen Interesse an dem entsprechenden Thema, wird dies angeboten und die Kommunen können sich einkaufen. Ein solches Prinzip könne auch auf den Denkmalschutz übertragen werden.

2.2.1.2 Engere Zusammenarbeit durch Bündelung der Aufgabenwahrnehmung

Schwierigkeiten einer Personalausstattung, die eine adäquate Aufgabenwahrnehmung des Denkmalschutzes erschwert, kann ggf. auch dadurch abgefedert werden, dass Kommunen enger zusammenarbeiten. Dies wurde im Rahmen der Interviews mit den Unteren Denkmalbehörden als eine Möglichkeit insbesondere für UDBn in kleineren Gemeinden formuliert. Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurden die Unteren Denkmalbehörden gefragt, ob sie sich vorstellen können, Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen, Aufgaben von anderen Unteren Denkmalbehörden wahrnehmen zu lassen bzw. selbst Aufgaben von anderen Unteren Denkmalbehörden zu übernehmen. Im Ergebnis ist eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung eine Option, die sich 20% der Unteren Denkmalbehörden auf jeden Fall und weitere 53% gegebenenfalls vorstellen können. Die beiden anderen Vorschläge werden dagegen überwiegend abgelehnt.

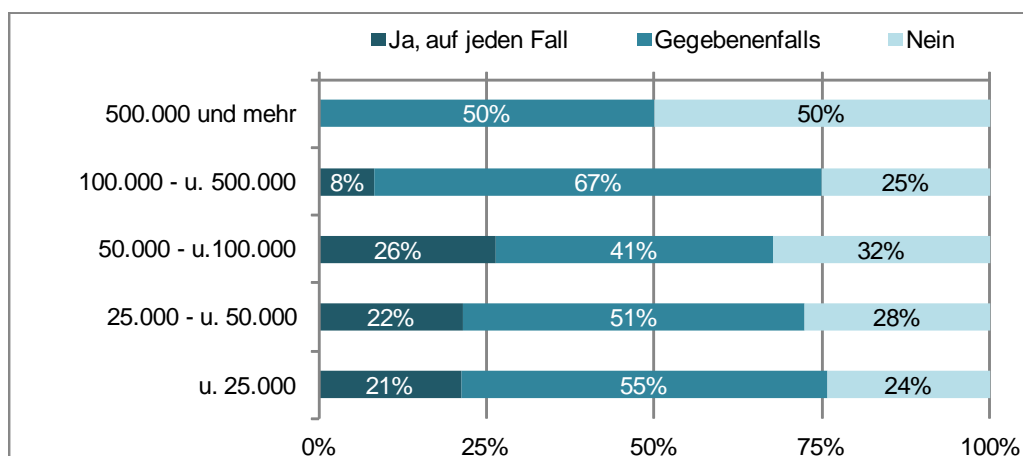
Abbildung 24: Ist eine engere Zusammenarbeit mit anderen UDBn vorstellbar?



Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die folgende Abbildung zeigt, dass sich mit Ausnahme der vier großen Städte in allen Siedlungsgrößen eine insgesamt recht hohe Bereitschaft zeigt, auf jeden Fall oder gegebenenfalls mit anderen Unteren Denkmalbehörden zusammenzuarbeiten.

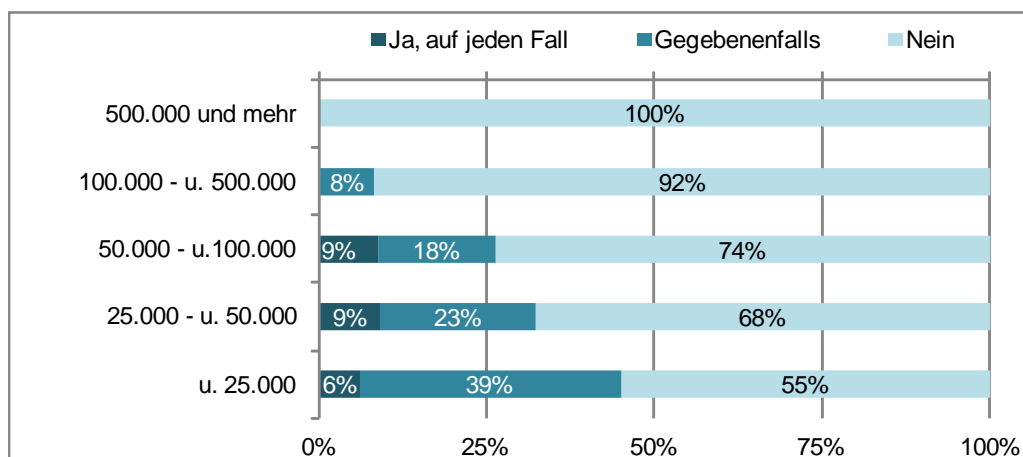
Abbildung 25: Ist eine engere Zusammenarbeit mit anderen UDBn vorstellbar? – Aufgaben gemeinsam wahrnehmen



Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die Option, Aufgaben von anderen übernehmen zu lassen, zeigt bezogen auf die Siedlungsgröße hingegen Unterschiede: Können sich Untere Denkmalbehörden der großen Kommunen ab 100.000 Einwohnern dies gar nicht oder ggf. (8%) vorstellen, steigt dieser Anteil bei Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern auf ein gutes Viertel und beträgt bei den Unteren Denkmalbehörden in kleineren Kommunen unter 25.000 Einwohnern 45%.

**Abbildung 26: Ist eine engere Zusammenarbeit mit anderen UDBn vorstellbar?
– Aufgaben von anderen Unteren Denkmalbehörden wahrnehmen lassen**



Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

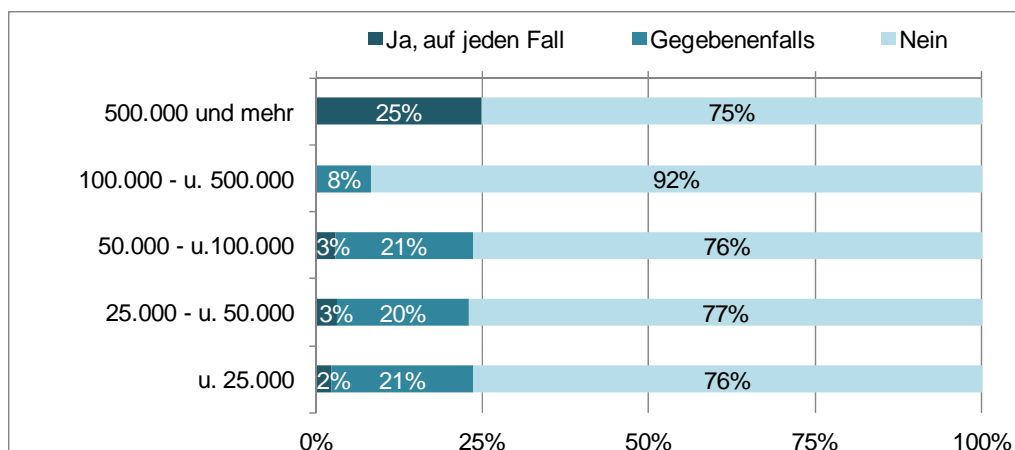
Folgende weitere Formen der Zusammenarbeit, die auf jeden Fall oder gegebenenfalls vorstellbar sind, laut Angaben der Befragten:

- *Erfahrungsaustausch, Austausch über gesetzliche Vorgaben*
- *gemeinsame Dienstbesprechungen*
- *Arbeitskreise Bautechnik*
- *Archäologie*
- *Öffentlichkeitsarbeit*
- *Tag des offenen Denkmals, gemeinsames Programm*

Eine Untere Denkmalbehörde wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass für die Zusammenarbeit mit anderen UDBn über den Informationsaustausch hinaus rechtliche Grundlagen sowie personelle und zeitliche Ressourcen fehlten.

Schließlich wird die Option, Aufgaben von anderen Unteren Denkmalbehörden zu übernehmen, über alle Siedlungsgrößen hinweg überwiegend abgelehnt (75% und mehr).

**Abbildung 27: Ist eine engere Zusammenarbeit mit anderen UDBn vorstellbar?
– Aufgaben von anderen übernehmen**



Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

2.2.1.3 Bewertung der Zusammenarbeit

Die Unteren Denkmalbehörden wurden gebeten, die Zusammenarbeit mit anderen Ämtern ihrer Stadt oder Gemeinde sowie mit anderen Unteren Denkmalbehörden zu beurteilen. Dabei wird die innerkommunale Zusammenarbeit mit anderen Ämtern auf der Skala von 0 bis 10 mit einem Wert von 6,9 recht gut beurteilt. Unter diesem Durchschnitt liegen die Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern und mit 100.000 bis 500.000 Einwohnern. Die interkommunale Zusammenarbeit mit anderen Unteren Denkmalbehörden wird mit einem durchschnittlichen Wert von 5,8 insgesamt schlechter beurteilt als die innerkommunale Zusammenarbeit. Dabei sind hier insbesondere die Unteren Denkmalbehörden der größeren Kommunen kritischer.

Tabelle 26: Beurteilung der Zusammenarbeit mit anderen Ämtern und UDBn

	Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit... (Durchschnittswert auf einer Skala von 0 bis 10)	
	... anderen Ämtern Ihrer Stadt/Gemeinde	... anderen UDBn
Insgesamt	6,9	5,8
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)		
500.000 und mehr	7,0	5,0
100.000 - u. 500.000	6,5	5,2
50.000 - u. 100.000	6,8	5,7
25.000 - u. 50.000	7,0	6,1
u. 25.000	7,0	5,8
Regionale Verteilung (Landesteile)		
Rheinland	6,9	5,8
Westfalen-Lippe	6,9	5,8

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die beschriebene Beurteilung der Unteren Denkmalbehörden unterscheidet sich zwischen den beiden Landesteilen nicht.

2.2.2 Obere Denkmalbehörden

Die Oberen Denkmalbehörden der Kreise gaben überwiegend an, die Zusammenarbeit mit anderen Oberen Denkmalbehörden sei weniger wichtig (57%) oder unwichtig (22%). Nur ein Fünftel hält sie für wichtig oder sehr wichtig. Entsprechend wird in der Regel nicht zusammengearbeitet: 91% der Oberen Denkmalbehörden der Kreise gaben dies an.

Möglichkeiten einer Verbesserung der Zusammenarbeit von Oberen Denkmalbehörden sieht knapp ein Drittel in einem regelmäßigen Erfahrungsaustausch. Dieser könne durch die Bezirksregierungen organisiert werden, so eine Kreis-ODB, eine andere sieht hier eher die Oberste Denkmalbehörde in der Pflicht. Auch aus Sicht der Ämter für Denkmalpflege wäre eine Vernetzung der Sachbearbeiter/innen bei den Kreis-ODBn wichtig. Hier wird ebenfalls vorgeschlagen, dass diese bspw. durch die Bezirksregierungen organisiert werden könnte.

Die Oberen Denkmalbehörden der Bezirksregierungen messen der Zusammenarbeit mit anderen Oberen Denkmalbehörden dagegen durchgängig eine hohe oder sehr hohe Bedeutung bei. Entsprechend arbeiten alle ODBn der Bezirksregierungen mit anderen ODBn zusammen, und sei es, wie in einem Fall, nur sporadisch. Auch hier wird ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch als Verbesserungsmöglichkeit der Zusammenarbeit genannt.

2.3 Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Ebenen

2.3.1 Rechtliche Einordnung

Zwischen den für die Wahrnehmung der Aufgaben des Denkmalschutzes zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung bestehen unterschiedliche rechtliche Beziehungen. Die Denkmalbehörden der verschiedenen Stufen stehen in einem Über-Unterordnungsverhältnis zueinander, das aber rechtlich unterschiedlich ausgestaltet ist.

Für das Verhältnis zwischen der Obersten Denkmalbehörde und den Oberen Denkmalbehörden gelten die Vorschriften der §§ 2 ff. LOG NW. Das gilt gleichermaßen für die Oberen Denkmalbehörden der Bezirksregierungen (§ 8 LOG NW) wie die der Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde (§ 9 LOG NW). Die Oberste Denkmalbehörde kann danach im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht (§§ 11 ff. LOG NW) die Arbeit der Oberen Denkmalbehörden umfassend steuern.

Demgegenüber üben die Oberste Denkmalbehörde und die Obere Denkmalbehörde über die Unteren Denkmalbehörden der Gemeinden Sonderaufsicht im Sinne des § 119 Abs. 2 GO NW aus. Gemäß Art. 78 Abs. 4 Satz 2 Verf NW stehen dem Land nur die gesetzlich vorgesehenen Aufsichts- und Weisungsrechte zu. Nach §§ 20 Abs. 3 Satz 1 DSchG NW, 12 OBG NW sind die §§ 8 ff. OBG NW einschlägig. Die Aufsichtsbehörden können sich jederzeit über die Angelegenheiten der Ordnungsbehörden unterrichten (§ 8 OBG NW). Sie können – allgemeine und besondere – Weisungen erteilen, um die rechtmäßige Aufgabenerfüllung sicherzustellen (§ 9 Abs. 1 OBG NW). Wenn es um die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung geht, können sie allgemeine Weisungen – also Verwaltungsvorschriften oder Runderlasse – erteilen, um die gleichmäßige Durchführung der Aufgaben zu sicherzustellen (§ 9 Abs. 2 Buchst. a OBG NW). Während die Beschränkung des Weisungsrechts durch diesen Zweck für allgemeine Weisungen wenig restriktiv wirkt, verlangen Weisungen im Einzelfall einen höheren Begründungsaufwand: Sie sind nur zulässig, wenn das Verhalten der zuständigen Unteren Denkmalbehörde ungeeignet zur Aufgabenerledigung ist oder wenn überörtliche Interessen gefährdet sind (§ 9 Abs. 2 Buchst. b OBG NW). Wenn die Oberste Denkmalbehörde gemäß § 21 Abs. 4 Satz 3 DSchG NW vom Landschaftsverband angerufen wird, ist sie auch dann zu einer für die Untere Denkmalbehörde verbindlichen Entscheidung berechtigt, wenn ein solcher Fall nicht vorliegt. Bei Widerstand der Gemeinden können die Sonderaufsichtsbehörden deren Erfüllung aber nicht selbst durchsetzen; dazu sind allein die Kommunalaufsichtsbehörden befugt (§ 11 OBG NW). Allerdings können die Sonderaufsichtsbehörden im Einzelfall festlegen, dass der Hauptverwaltungsbeamte eine Weisung als staatliche Verwaltungsbehörde durchführt. Wegen der sonst drohenden disziplinarrechtlichen Konsequenzen ist dieses Vorgehen regelmäßig effektiv. Ist das nicht der Fall, können die Aufsichtsbehörden die Weisung nach Maßgabe des § 11 OBG NW selbst ausführen.

Nach den Ergebnissen der Erhebung muss davon ausgegangen werden, dass die Intensität, mit der die Aufsicht ausgeübt wird, und die Bereitschaft, § 9 OBG im Bereich des Denkmalschutzes anzuwenden, sehr unterschiedlich ist. Gesprächspartner berichten, dass einzelne Gemeinden seit dem Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes unbehelligt die Praxis verfolgen, keine Unterschutzstellungen gegen den Willen des Eigentümers vorzunehmen. Bei der Ausübung der Sonderaufsicht wird das durch das Gesetz eingeräumte Ermessen, ob man überhaupt einschreitet, häufig sehr restriktiv ausgeübt. Ein Teilnehmer des Workshops in Münster: *„Ein volksgewählter Hauptverwaltungsbeamter weist einen anderen volksgewählten Hauptverwaltungsbeamten nicht an.“*

2.3.2 Zusammenarbeit von Unteren und Oberen Denkmalbehörden

2.3.2.1 Formen der Zusammenarbeit

Obere Denkmalbehörden fungieren als Aufsichtsbehörde für die Unteren Denkmalbehörden: Die Regierungspräsidenten für die kreisfreien Städte und die Oberkreisdirektoren als untere Verwaltungsbehörden für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden (§ 20 I, 2 DSchG). Die Kreise sind zudem verpflichtet, die Unteren Denkmalbehörden Gemeinden, soweit sie nicht große oder mittlere kreisangehörige Städte sind, zu beraten (§ 20 II DSchG).

Ergebnisse: Untere Denkmalbehörden

In den folgenden Darstellungen werden aufgrund der Zuständigkeiten kreisfreie und kreisangehörige Städte getrennt ausgewiesen. Aufgrund der besonderen Verpflichtung der Kreise für kleinere Städte und Gemeinden werden diese ebenfalls getrennt ausgewiesen. Ob eine Stadt laut Definition der Gemeindeordnung zu einer mittleren oder großen kreisangehörigen Stadt gehört, kann im Rahmen dieser Untersuchung nur anhand der Siedlungsgröße festgelegt werden. So können Städte mit mehr als 20.000, aber weniger als 25.000 Einwohnern auf Antrag „Mittlere kreisangehörige Stadt“ werden.⁷ Die differenzierte Darstellung der kreisangehörigen Städte weist aus diesem Grund die zweifelsfrei mittleren und großen kreisangehörigen Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern sowie die Städte und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern aus.

Die Unteren Denkmalbehörden wurden gefragt, in welcher Weise sie von den Oberen Denkmalbehörden (jenseits konkreter denkmalrechtlicher Verfahren) in Form von fallbezogener Beratung, regelmäßigem Informationsaustausch, Moderationsangeboten in denkmalrechtlichen Problemfällen oder Fortbildungen unterstützt werden. 53% der Unteren Denkmalbehörden werden durch ihre Obere Denkmalbehörde in mindestens einer der genannten Formen unterstützt. Zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten bestehen diesbezüglich keine Unterschiede, wobei aber die großen und mittleren kreisangehörigen Städte mit einem Anteil von 48% in geringerem Maß durch die Kreise unterstützt werden, als die kreisfreien Städte (52%). Die Kreise sind verpflichtet, die Städte und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern zu beraten. Allerdings gaben nur 56% der Unteren Denkmalbehörden dieser Siedlungsgröße an, vom Kreis unterstützt zu werden.

⁷ Eine kreisangehörige Gemeinde ist zudem auf eigenen Antrag zur Mittleren kreisangehörigen Stadt zu bestimmen, wenn ihre maßgebliche Einwohnerzahl an drei aufeinanderfolgenden Stichtagen mehr als 20.000 Einwohner beträgt. Sie ist von Amts wegen zur Mittleren kreisangehörigen Stadt zu bestimmen, wenn ihre maßgebliche Einwohnerzahl an drei aufeinanderfolgenden Stichtagen mehr als 25.000 Einwohner beträgt“ (§ 4 II GO).

Tabelle 27: Unterstützung von Unteren Denkmalbehörden durch Obere Denkmalbehörden

	Unterstützung in Form von fallbezogener Beratung, regelmäßigem Informationsaustausch, Moderationsangeboten in denkmalrechtlichen Problemfällen, Fortbildungen		
	N	Unterstützung in mindestens einer der genannten Formen	keine Unterstützung
insgesamt	260	53%	47%
<i>Darunter:</i>			
Kreisfreie Städte	21	52%	48%
Kreisangehörige Städte	239	53%	47%
<i>Darunter:</i>			
25.000 EW u. mehr	107	48%	52%
unter 20.000 EW	111	56%	44%

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Jeweils ein Drittel der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen mittleren und großen Städte gab an, von ihrer Oberen Denkmalbehörde fallbezogen beraten zu werden. Bei den kleinen Städten und Gemeinden unter 20.000 Einwohnern liegt dieser Anteil nur geringfügig höher (39%). Rund 30% der kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden von den Oberen Denkmalbehörden in Form eines regelmäßigen Informationsaustauschs unterstützt. Große und mittlere kreisangehörige Städte unterscheiden sich hier von kleinen Städten unter 20.000 Einwohnern nur unerheblich.

Tabelle 28: Unterstützung von Oberen Denkmalbehörden (Bezirksregierungen, Kreise)

	N	Fallbezogene Beratung	Regelmäßiger Informationsaustausch	Moderationsangebote*	Fortbildungen/Schulungen
Insgesamt	260	35%	30%	10%	8%
<i>Darunter:</i>					
Kreisfreie Städte	21	33%	14%	10%	5%
Kreisangehörige Städte	239	36%	31%	10%	8%
<i>Darunter:</i>					
25.000 EW und mehr	107	33%	31%	7%	6%
unter 20.000 EW	111	39%	30%	11%	11%

* in denkmalrechtlichen Problemfällen

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Moderationsangebote in denkmalrechtlichen Problemfällen sowie Fortbildungen / Schulungen spielen mit 10% bzw. 8% insgesamt eine eher untergeordnete Rolle. Jeweils 11% der kleinen Städte und Gemeinden unter 20.000 Einwohnern gaben an, in diesen Formen von ihrer ODB unterstützt zu werden.

Ergebnisse: Obere Denkmalbehörden

Der überwiegende Teil der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (86% der ODBn, die sich an der Befragung beteiligt haben) gab an, dass die Zusammenarbeit mit den Unteren Denkmalbehörden wichtig sei, für drei ODBn (13%) ist sie dagegen weniger wichtig. Ebenfalls drei Kreise gaben an, dass sie gar nicht mit Unteren Denkmalbehörden zusammenarbeiten. Laut der interviewten Kreis-ODBN ist dies ein unhaltbarer Zustand. Um dies zu beseitigen, müssten die Landräte vom MHKBG Informationen zu den Aufgaben einer Oberen Denkmalbehörde erhalten und mit Bezugnahme auf die Ergebnisse der Evaluation aufgefordert werden zu berichten, wie die Aufgabenwahrnehmung in ihrem Kreis erfolgt. Zur Erklärung wurde hier angemerkt, dass der Denkmalschutz nicht im Fokus der Landräte stünde und eine solche Stärkung von Landesseite auch für die Aufgabenwahrnehmung der Oberen Denkmalbehörden wünschenswert wäre.

Die Oberen Denkmalbehörden der Kreise unterstützen die Unteren Denkmalbehörden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden insbesondere durch fallbezogene Beratung (83%) und durch Informationsaustausch (74%). Neun ODBn (39%) unterstützen durch Moderation zu denkmalrechtlichen Problemfällen.

Tabelle 29: Fachliche Unterstützung für die Unteren Denkmalbehörden – Anzahl der unterstützenden ODBn der Kreise

	Anzahl	Anteil
Fallbezogene Beratung	19	83%
Informationsaustausch	17	74%
Moderationsangebote zu denkmalrechtlichen Problemfällen	9	39%
Fortbildungen/ Schulungen	2	9%
In anderer Weise	3	13%

Quelle: synergon – Befragung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (2016)

Unterstützung in anderer Weise erfolgt laut Angaben der ODBn durch Dienstbesprechungen, telefonische Besprechungen und auch Ortstermine sowie bspw. im Rahmen eines Arbeitskreises Denkmalschutz und Heimatpflege.

Laut der Interviewpartner/innen von Oberen Denkmalbehörden der Kreise benötigen die Unteren Denkmalbehörden insbesondere Beratung zu steuerrechtlichen Fragen (§ 40 DSchG) sowie zu Verfahrensfragen. Zwei der Gesprächspartner/innen sehen sich insbesondere auch in der Vermittlerrolle bei Schwierigkeiten z.B. mit Eigentümern (Moderation).

Die Oberen Denkmalbehörden der Bezirksregierungen unterstützen die UDBn der kreisfreien Städte durch fallbezogene Beratung und Informationsaustausch, eine ODB unterstützt zusätzlich durch Moderationsangebote zu denkmalrechtlichen Problemfällen und eine zusätzlich durch aktiv beratende Mitarbeit in einem Arbeitskreis Denkmalschutz. In den Gesprächen wurde diesbezüglich auch die unterschiedliche personelle Situation deutlich. Die westfälischen Bezirksregierungen können in ihrer Rolle als Obere Denkmalbehörde nach eigenen Angaben aufgrund ihrer personellen Situation keine Dienstbesprechungen mehr organisieren und durchführen. Eine RP-ODB gab an, dass auch Fachberatungen aus diesen Gründen nicht regelmäßig angeboten werden können. Betont wurde in diesem Zusammenhang aber auch, dass die Unteren Denkmalbehörden der kreisfreien Städte fachlich insgesamt gut aufgestellt

seien, weshalb Beratungen eher selten anfielen, mit Ausnahme von Beratungen zu § 40 DSchG. Schließlich bemerkte eine Behörde, dass sie auch von kreisangehörigen Städten mit Bitte um Beratung kontaktiert würden, was in Einzelfällen auch geleistet würde, dies aber eigentlich eine Aufgabe der Kreise sei.

2.3.2.2 Weisungen

Im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht können die Oberen Denkmalbehörden durch Weisung auf die Unteren Denkmalbehörden einwirken. Das Instrument der Weisung nutzt ein Drittel der Oberen Denkmalbehörden der Kreise und in den vergangenen fünf Jahren haben die Oberen Denkmalbehörden insgesamt 14 Mal durch Weisung auf Untere Denkmalbehörden eingewirkt. Auch die Oberen Denkmalbehörden der Bezirksregierungen nutzen dieses Instrument überwiegend nicht: In den letzten fünf Jahren haben zwei der fünf ODBn hiervon Gebrauch gemacht.

Im Rahmen der Interviews wurde zum einen deutlich, dass die Oberen Denkmalbehörden erst einmal Kenntnis von möglichen Konflikten erhalten müssen. Anlässe, um hier tätig zu werden, sind innerkommunale Konflikte, Anträge aus der Bürgerschaft oder Aufforderungen durch eines der Ämter für Denkmalpflege. Das Instrument der Weisung wird als letztes Mittel eingesetzt. Zunächst wird versucht, durch Beratung und Überzeugungskraft bzw. entsprechende Moderation eine Weisung zu umgehen. Eine Gesprächspartnerin merkte in diesem Zusammenhang die teilweise schwierige Situation von Unteren Denkmalbehörden an („Denkmäler als Spielball der Politik“). Dafür sei es gut, außerhalb der Gemeinde Möglichkeiten zum Eingreifen zu haben („der Rufer im eigenen Wald wird nicht gehört“). Eine andere ODB gab an, hierzu recht häufig vom Amt für Denkmalpflege aufgefordert zu werden.

2.3.2.3 Beurteilung der Zusammenarbeit

Die Unteren Denkmalbehörden der kreisfreien Städte haben die Zusammenarbeit mit den Oberen Denkmalbehörden auf einer Skala von 0 bis 10 mit einem Wert von 6,0 als knapp überdurchschnittlich gut beurteilt, die Unteren Denkmalbehörden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden liegen mit einem Wert von 5,8 etwas darunter.

Auf der anderen Seite haben die Oberen Denkmalbehörden die Zusammenarbeit mit den Unteren Denkmalbehörden mit Werten von 7,4 (ODBn der Bezirksregierungen) und 7,6 (ODBn der Kreise) erheblich besser eingeschätzt.

Tabelle 30: Beurteilung der Zusammenarbeit von Unteren und Oberen Denkmalbehörden

	Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit... (Durchschnittswert auf einer Skala von 0 bis 10)	
Aus Sicht der...	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte und Gemeinden
...Unteren Denkmalbehörden (Zusammenarbeit mit Oberen Denkmalbehörden)	6,0	5,8
...Obere Denkmalbehörden (Zusammenarbeit mit Unteren Denkmalbehörden)	7,4	7,6

Quelle: synergon – Befragungen der Unteren und Oberen Denkmalbehörden (2016)

Die Zusammenarbeit mit den Oberen Denkmalbehörden kann laut Angaben von Unteren Denkmalbehörden insbesondere durch regelmäßige Treffen bzw. Dienstbesprechungen, bessere Beratungsangebote, schnelle Informationsweitergabe (z. B. rechtzeitige Bekanntgabe von Sonderförderprogrammen) sowie Fortbildungen verbessert werden. Betont wird zudem die koordinierende Funktion der Oberen Denkmalbehörden. Schließlich wurde auf unterschiedliches Handeln bei den Oberen Denkmalbehörden hingewiesen:

„Obere Denkmalbehörden agieren sehr unterschiedlich zu grundsätzlichen Fragestellungen, z. B. unterschiedliche Anforderungen an die Führung der Denkmalliste (bei alter Denkmallisten-Verordnung); Abstimmung der Oberen Denkmalbehörden untereinander intensivieren.“

Im Rahmen der Interviews gaben die Interviewpartner/innen kreisfreier Städte an, dass sie mit der Oberen Denkmalbehörde insgesamt gut, aber nicht intensiv zusammenarbeiten. Seit dem „Wegfall der Förderung“ gebe es hier nur wenig Berührungspunkte. Wiederholt wurde die Forderung einer besseren Zusammenarbeit der Oberen Denkmalbehörden (s.o.). Dass die Oberen Denkmalbehörden in der Regel nicht zusammenarbeiten, bestätigen die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Oberen Denkmalbehörden (s. Abschnitt 2.2.2).

Die interviewten kreisangehörigen Städte und Gemeinden gaben an, dass es mit ihrem Kreis bezogen auf die Denkmalpflege keine Zusammenarbeit und keine Angebote seitens des Kreises gebe. Zum Teil werden verbesserte Angebote gewünscht, zum Teil wird dafür plädiert, die Obere Denkmalbehörde bei den Kreisen zu schließen. So funktioniere die Aufgabenwahrnehmung der Kreis als ODB nicht, weil sie quasi nicht vorhanden sei, qualifiziertes Personal („keine Praktiker“) fehle und zudem die Mitarbeiter/innen in der ODB ständig wechseln. In diesem Zusammenhang wurde auch die derzeitige Aufgabenverteilung angesprochen. So mache es keinen Sinn, für die wenigen Aufgaben eine gesonderte Struktur vorhalten („zu großes Pferd, das gezäumt wird“) (s. Abschnitt 2.1.2.3).

Die Oberen Denkmalbehörden der Kreise würden nach eigenen Angaben gerne einige der oben genannten Leistungen, wie bspw. Durchführung regelmäßiger Treffen zu Fachfragen oder regelmäßige Dienstbesprechungen anbieten. In diesem Zusammenhang werden des Weiteren die Teilnahme an Ortsterminen sowie regelmäßige Information zu den Vorgängen denkmalpflegerischer Art genannt. Andere Obere Denkmalbehörden weisen hier auf die teilweise schlechte Personalausstattung der Unteren Denkmalbehörden hin, die auch durch Beratung nicht aufgefangen werden könne. Die Bündelung der Aufgaben von Unteren Denkmalbehörden ohne eigene Bauaufsicht bei den Oberen Denkmalbehörden der Kreise könne dazu führen, dass die Kreise verstärkt wieder inhaltliche Kompetenzen im Bereich Denkmalpflege aufbauen würden. Dadurch könne die Zusammenarbeit mit den größeren Unteren Denkmalbehörden, für die sie weiterhin als Oberer Denkmalbehörde zuständig wären, verbessert werden.

Für eine gute fallbezogene Beratung sei es schließlich auch wichtig, dass die Unteren Denkmalbehörden rechtzeitig auf die Oberen Denkmalbehörden zukommen (z.B. bei der Genehmigung von Denkmalbereichssatzungen). Da die Oberen Denkmalbehörden den Bedarf nicht kennen können, wird hier eine Holschuld bei den Unteren Denkmalbehörden gesehen.

2.3.3 Oberste Denkmalbehörde: Zusammenarbeit und Unterstützung

Die Oberen Denkmalbehörden wurden gebeten anzugeben, wie wichtig aus Ihrer Sicht die Zusammenarbeit mit der Obersten Denkmalbehörde ist. Die ODBn der Bezirksregierungen messen der Zusammenarbeit durchgängig eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei, bei den Oberen Denkmalbehörden der Kreise ist dies mit 48% knapp die Hälfte. Die Oberen Denkmalbehörden sind dabei mit der Zusammenarbeit mit der Obersten Denkmalbehörde mäßig zufrieden. Auf der Skala von 0 bis 10 betragen die durchschnittlichen Werte hierfür bei den Oberen Denkmalbehörden der Kreise 5,9 und bei den Oberen Denkmalbehörden Bezirksregierungen 5,6.

Für eine verbesserte Zusammenarbeit wurde seitens der Oberen Denkmalbehörden Folgendes angeregt,

- Verbesserung des Informationsflusses (*„Informationen über neue Rechtsprechung im Denkmalrecht bzw. einschlägige Entscheidungen“, „mehr Erlasse zu Inhalten von Erlaubnissen“*)
- Fachliche Steuerung im Prozess / Hinwirken auf Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns (*„hier kümmern sich die kommunalen Spitzenverbände, das kann gut ergänzen, sollte aber nicht ersetzen“*)
- Regelmäßige Dienstbesprechungen (*„Ein Jahrestreffen würde die Zusammenarbeit stärken, sollte verpflichtend sein.“*)
- Schulungsangebote
 - zu Fachfragen in Zuständigkeit des Ministeriums (*„Hier bietet das Ministerium selbst keine Fortbildungen an.“*)
 - *„Es sollten Schulungsveranstaltungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Denkmalpflege angeboten werden. Worauf ist als ODB zu achten? Schwerpunkte der Aufgabenwahrnehmung?“*
- Verbesserung der personellen Situation der Obersten Denkmalbehörde.

Die Unteren Denkmalbehörden wurden ebenfalls gebeten anzugeben, wie zufrieden sie mit der Unterstützung durch die Oberste Denkmalbehörde sind. Mit einem Wert von 5,4 auf der Skala von 0 bis 10 kann auch hier eine mäßige Zufriedenheit konstatiert werden. Die Vorschläge der Unteren Denkmalbehörden für eine verbesserte Unterstützung betreffen insbesondere:

- Informationsfluss und Kommunikation
 - Allgemein (z.B. *„besserer Informationsaustausch“, „Kontakt zw. MHKBG und UDBn intensivieren“, „Influss verbessern“, „mehr Informationen auf der Homepage“, „Einführung eines Newsletters“*)
 - zu bestimmten Themen (z.B. *„gesetzliche und rechtliche Änderungen“, „über relevante Fallentscheidungen“, „Förderverfahren“, „mehr Feedback zu aktuellen Entwicklungen“, „Neuaufgabe Broschüren zu § 40“*)
- Informationsveranstaltungen / Arbeitstreffen (*„Regelmäßige Infoveranstaltungen von Ministerium / Bez. Reg. zu aktuellen rechtlichen Fragen wäre sehr hilfreich“, „ein Jour-fixe-Termin pro Jahr“, „jährlich 1 Austausch gewünscht“, „Organisation überregionaler Arbeitstreffen zur Abstimmung und Vorstellung aktueller Fälle (ähnlich dem Arbeitskreis der Bauaufsichtsbehörden)“*)

- Konkrete Hilfestellung zu spezifischen Themen („Hilfestellung bei Auslegung der Bescheinigungsrichtlinie § 40, z. B. mit Arbeitsblättern“, „mehr Rechtsberatung“)
- Förderung („Förderpraxis“, „Mittelbereitstellung ist für die Denkmalpflege enorm wichtig“)
- Weitere konkrete Vorschläge für Verbesserungen (im Rahmen der Interviews):
 - „Steuerbescheinigungsrichtlinie ist neu: Warum gibt es hier nicht eine Synopse? Hier könnte mit wenigen Handgriffen die Situation entscheidend verbessert werden“.
 - „Erstellung von Flyern / Informationsmaterial zur Weitergabe an Bürger/innen (zum Verfahren (Ablauf) oder was ein Denkmal ausmacht) – in den vielen UDB wird das Rad stets neu erfunden, oder es wird gar nicht gemacht“.
 - „Alternative Förderoptionen (über Obere Denkmalbehörden) kommunizieren (Städtebaulicher Denkmalschutz, Bundesprogramme o. ä.)“.
 - „Ggf. bei Spitzenverbänden nachfragen, was die Kommunen für eine gute Umsetzung des Denkmalschutzes vom Ministerium benötigen“.

Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass die Oberen Denkmalbehörden z.T. nur die Aufsichtsfunktion wahrnehmen („wir hatten mal einen Anrufungsfall; hätten wir Kontakt; wäre etwas im Argen“). Andere artikulieren deutlich ihren Unmut darüber, wie wenig die Denkmalpflege „im Ministerium wertgeschätzt“ werde (Stichwort: Personelle Situation). Positiv wird dagegen die Teilnahme der Obersten Denkmalbehörde an Arbeitskreisen und den Veranstaltungen des Städtetags gesehen.

Aus Sicht der Ämter für Denkmalpflege sollte die Oberste Denkmalbehörde ihre Befugnisse deutlicher wahrnehmen. Konkret werden Klarstellungen zur Aufgabenverteilung zwischen Denkmalbehörden und Denkmalpflegeämtern als notwendig erachtet. Hierzu gehörten u.a.:

- Aufgaben der Unteren Denkmalbehörden bei der Erstellung von Steuerbescheinigungen
- Aufgaben der Unteren Denkmalbehörden beim Eintragungsvorgang
- Erinnerung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise an ihre Aufgaben

Insbesondere solle die Oberste Denkmalbehörde auch ihre Aufgabe als Sonderaufsicht über die Oberen Denkmalbehörden wahrnehmen.

2.4 Zusammenarbeit von Denkmalbehörden und Ämtern für Denkmalpflege

2.4.1 Die fachliche Mitwirkung im DSchG – rechtliche Einordnung

Die Denkmalpflegeämter unterliegen ebenso wie die Gemeinden und Gemeindeverbände, wenn sie in der Denkmalpflege tätig werden, nur der Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht.

Die fachliche Mitwirkung der Denkmalpflegeämter an den Entscheidungen der Denkmalbehörden (§ 22 Abs. 2 Halbsatz 2 DSchG NW) ist im Gesetz in verschiedenen Vorschriften näher konkretisiert: Die Landschaftsverbände besitzen ein Antragsrecht auf Unterschutzstellung von Denkmälern (§ 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG NW), der Entwurf einer Denkmalbereichssatzung und die dazu vorgebrachten Anregungen und Bedenken sind mit dem Landschaftsverband zu erörtern (§ 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG NW). Wird der Gemeinde die Entdeckung eines Bodendenkmals angezeigt, hat sie unverzüglich den Landschaftsverband zu benachrichtigen (§ 15 Abs. 1 Satz 2 DSchG NW). Wenn der Denkmalbereichssatzung das Gutachten des Landschaftsver-

bandes "gemäß § 22 Abs. 3 DSchG NW" nachrichtlich beizufügen ist, wird vorausgesetzt, dass ein Gutachten erstattet werden muss, auch wenn im Gesetz weder die Pflicht der Gemeinde, ein Gutachten einzuholen, noch die Pflicht des Landschaftsverbandes, eines zu erstatten, ausdrücklich geregelt ist.

Bei der Erstellung von Gutachten sind die Denkmalpflegeämter an fachliche Weisungen nicht gebunden und sehr frei darin, wie sie die Gutachten kommunizieren (§ 22 Abs. 4 DSchG). Diese bundesweit einmalige Regelung schirmt die Ämter innerhalb der Landschaftsverbände gegen jede Einflussnahme seitens des zuständigen Landesrates, des Landesdirektors, der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses oder des zuständigen Fachausschusses ab. In der öffentlichen Kommunikation gehen die Denkmalpflegeämter davon aus, dass ihre Weisungsfreiheit über die Erstellung von Gutachten hinausgeht und ihre gesamte fachliche Arbeit umfasst.

Die wichtigste Form der fachlichen Beteiligung ist die Benehmensherstellung bei den Entscheidungen der unteren und oberen Denkmalbehörden (§ 21 Abs. 4 DSchG NW). Eine Reihe von Vorschriften heben die Notwendigkeit der Benehmensherstellung ausdrücklich hervor: Das gilt für die Eintragung in die Denkmalliste (§ 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG NW), die Ausweisung von Grabungsschutzgebieten (§ 14 Abs. 1 Satz 1 DSchG NW), die Freigabe von Fundstellen nach der Entdeckung von Bodendenkmälern (§ 16 Abs. 3 Buchst. b DSchG NW), die Bestellung ehrenamtlicher Beauftragter (§ 24 Abs. 1 DSchG NW), die jährliche Vorbereitung des Denkmalförderungsprogramms (§ 36 Abs. 1 Satz 1 DSchG NW) und die Ausstellung von Steuerbescheinigungen (§ 40 Satz 1 DSchG NW). Nach § 19 Abs. 3 DSchG NW haben die Bergbehörden bei der Zulassung bergrechtlicher Betriebspläne das Benehmen mit dem Landschaftsverband und der Stadt Köln herbeizuführen.

Die fachliche Mitwirkung der Denkmalpflegeämter im Zusammenhang mit der Inventarisierung und der Benehmensherstellung werden in Kapitel 3 ausführlich beschrieben. An dieser Stelle wird auf die darüber hinausgehenden Beratungs- und Unterstützungsleistungen sowie auf ihre Tätigkeiten als Träger öffentlicher Belange Bezug genommen.

2.4.2 Beratungs- und Unterstützungsleistungen

2.4.2.1 Fachliche Beratung

Die Unteren Denkmalbehörden sowie die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen wurden gebeten, die Leistungen der Ämter für Denkmalpflege nach § 22 Abs. 3 DSchG und somit auch die fachliche Beratung zu bewerten.

Von den Unteren Denkmalbehörden empfinden 80% die fachliche Beratung der Ämter für Denkmalpflege qualitativ als ausreichend, 18% als teilweise ausreichend und 2% als nicht ausreichend. Deutlich wird, dass die Unteren Denkmalbehörden größerer Städte kritischer sind: nur gut zwei Drittel der UDBn in großen Kommunen (mehr als 100.000 Einwohnern) beurteilen die Fachliche Beratung als qualitativ ausreichend und immerhin 11% als nicht ausreichend. Je kleiner die Kommunen werden, desto besser wird hier die Bewertung der fachlichen Beratung und schließlich halten 84% der Unteren Denkmalbehörden in kleineren Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern diese Leistungen der Ämter für Denkmalpflege für qualitativ ausreichend und keine für nicht ausreichend.

Tabelle 31: Ämter für Denkmalpflege – Fachliche Beratung

		qualitativ ausreichend (Einschätzung der UDB)		
	N	Ja	Teilweise	Nein
Insgesamt	253	80%	18%	2%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)				
100.000 und mehr	28	68%	21%	11%
50.000 - u.100.000	33	73%	24%	3%
25.000 - u. 50.000	64	83%	16%	2%
u. 25.000	128	84%	16%	0%

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die fachliche Beratung des Amtes für Denkmalpflege im Rheinland wird von knapp drei Viertel der Unteren Denkmalbehörden als qualitativ ausreichend eingeschätzt, bei der fachlichen Beratung des LWL-Amtes für Denkmalpflege ist dies mit 85% der UDBn ein erheblich höherer Anteil. Zudem wird die fachliche Beratung dieses Amtes von keiner der Unteren Denkmalbehörden als qualitativ nicht ausreichend bewertet, im Rheinland sind dies 5% der UDBn.

Die positiven Bewertungen wurden insbesondere mit dem sehr gut qualifizierten Personal in den Ämtern für Denkmalpflege, mit gutem Kontakt und guter Erreichbarkeit sowie mit i. d. R. verständlicher und umfassender Beratung begründet. Die Bewertung einer teilweise ausreichenden fachlichen Beratung wurde mit fehlenden Kapazitäten und knapper Zeit, häufig zu theoretischen, wenig praxisorientierten und „für ‚Laien‘ nicht immer nachvollziehbaren“ Erläuterungen sowie fehlendem festen Ansprechpartner begründet. Schließlich wurde die Bewertung der fachlichen Beratung als qualitativ nicht ausreichend, damit begründet, dass sie nicht stattfände.

Die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen beurteilen die fachliche Beratung durchgängig als qualitativ ausreichend. Begründet wird dies mit der hohen fachlichen Qualifikation.

2.4.2.2 Unterstützung der Unteren Denkmalbehörden

Knapp 80% der Unteren Denkmalbehörden werden (außerhalb konkreter denkmalrechtlicher Verfahren, bei denen die Stellen zwingend eingebunden werden müssen) von den Ämtern für Denkmalpflege in Form fallbezogener Beratung unterstützt und knapp zwei Drittel durch regelmäßigen Informationsaustausch. Fortbildungen /Schulungen sowie Moderrationsangebote in denkmalrechtlichen Problemfällen nehmen jeweils 38% der Unteren Denkmalbehörden wahr.

Fallbezogene Beratung wird von Unteren Denkmalbehörden unterschiedlicher Siedlungsgröße in etwa gleichem Maß wahrgenommen, dabei in Westfalen-Lippe von mehr UDBn (85%) als im Rheinland (71%). Bei der Unterstützung durch regelmäßigen Informationsaustausch gibt es bezogen auf die Siedlungsgröße keine einheitliche Tendenz, in Westfalen-Lippe werden gut zwei Drittel der UDBn (68%) durch regelmäßigen Informationsaustausch unterstützt, im Rheinland sind dies 57%.

Tabelle 32: Unterstützung von Ämtern für Denkmalpflege

	N	Fallbezogene Beratung	Regelmäßiger Informationsaustausch	Fortbildungen/Schulungen	Moderationsangebote*
Insgesamt	260	79%	63%	38%	38%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)					
100.000 und mehr	28	79%	79%	54%	32%
50.000 - u.100.000	34	76%	56%	53%	50%
25.000 - u. 50.000	66	82%	67%	41%	42%
u. 25.000	132	79%	60%	30%	34%
Regionale Verteilung (Landesteile)					
Rheinland	106	71%	57%	33%	34%
Westfalen-Lippe	154	85%	68%	42%	41%

* in denkmalrechtlichen Problemfällen

Quelle: synergon – Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Fortbildungs- bzw. Schulungsangebote der Ämter für Denkmalpflege werden von größeren Städten in höherem Maß angenommen als von kleineren, im Rheinland nimmt ein Drittel der UDBn solche Angebote wahr, in Westfalen-Lippe sind dies 42% der UDBn. Bei den Moderationsangeboten sind bezogen auf die Siedlungsgröße wiederum keine Tendenzen zu erkennen, aber auch diese Form der Unterstützung wird anteilig von weniger rheinischen Unteren Denkmalbehörden (34%) wahrgenommen als von westfälisch-lippischen UDBn (41%).

Die Unteren Denkmalbehörden konnten Verbesserungsvorschläge zur Zusammenarbeit mit den Ämtern für Denkmalpflege abgeben. Dieser Raum wurde zum einen dafür genutzt, die gute Zusammenarbeit zu betonen, wobei aber auch zeitliche Restriktionen deutlich wurden, aber auch:

- Mehr Zeit für Baustellenbesuche vor Ort, häufigere Ortstermine, bessere Erreichbarkeit
- Häufigerer Austausch („Arbeitskreise“, „Jour fixe“, „regelmäßige Dienstbesprechungen mit zuständigem Gebietsreferent“)
- Schulungen und Beratungen („mehr Info- und Seminarveranstaltungen zu Schwerpunktthemen“)
- Unterstützung bei grundsätzlichen Fragestellungen (z.B. „Wirtschaftlichkeitsberechnungen/Zumutbarkeitsfragen“, „Umgang mit speziellen historischen Baustoffen bzw. Konstruktionen“, „Umgang mit der Nachkriegsarchitektur bzw. mit deren speziellen Materialien“)
- Weitere ausführliche Bemerkungen zur Arbeit der Ämter für Denkmalpflege
 - „Besonders wichtig erscheint uns die Beratung der UDBn von den Restaurierungswerkstätten. Darüber hinaus sollte die Arbeit der Inventarisierung, die seit einigen Jahren sehr fundierte, rechtssichere Gutachten erarbeitet, gefördert werden. Insgesamt sollte der Schwerpunkt der Ämter für Denkmalpflege eher auf der fachlichen Beratung liegen“.
 - „Fachämter übernehmen in kleinen Gemeinden mangels qualifizierter Besetzung häufig Aufgaben der UDB; dies geht zulasten der gesetzlich festgelegten Aufgaben und der Betreuung der großen Kommunen gemäß DSchG. Landschaftsverbände sollten zusammen mit den Kommunalen Spitzenverbänden auf eine Änderung drängen (fachliche Besetzung der kleinen UDBn oder kleine Kommunen „teilen“ sich einen fachlich qualifizierten Denkmalpfleger)“.

Diese Auflistung zeigt eine große Bandbreite der Aufgaben, die die Ämter für Denkmalpflege aus Sicht der Unteren Denkmalbehörden wahrnehmen sollen. So wurden hier teilweise auch Fragestellungen genannt, die nicht Fragen der fachlichen Denkmalpflege, sondern vielmehr das Verwaltungshandeln betreffen. Deutlich wird zudem, wie unterschiedlich die formulierten Bedarfe von Unteren Denkmalbehörden in großen und kleinen Kommunen sind.

Aus Sicht der Ämter für Denkmalpflege bedarf es einer Aufgabenklärung: Klargestellt werden müsse, welche Aufgaben die Ämter für Denkmalpflege konkret zu erfüllen haben (fachliche Fragen, aber keine Fragen, die die Verwaltung betreffen), dies müsse zudem kommuniziert werden.

2.4.2.3 Unterstützung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise

Für alle Oberen Denkmalbehörden der Kreise ist die Zusammenarbeit mit dem Amt für Denkmalpflege sehr wichtig oder wichtig. Damit messen die Kreis-ODBn der Zusammenarbeit mit den Fachämtern insgesamt eine höhere Bedeutung bei als der Zusammenarbeit mit den Unteren Denkmalbehörden (87%). Über die Hälfte der Oberen Denkmalbehörden (52%) hat einen regelmäßigen Informationsaustausch mit dem Amt für Denkmalpflege, vier Kreis-ODBn (17%) bei Fortbildungen / Schulungen und zwei arbeiten in Arbeitskreisen mit dem Amt für Denkmalpflege zusammen. Drei Kreis-ODBn arbeiten nicht mit dem Amt für Denkmalpflege zusammen.

Tabelle 33: Formen der Zusammenarbeit mit dem Amt für Denkmalpflege

	Anzahl	Anteil
Regelmäßiger Informationsaustausch	12	52%
Fortbildungen / Schulungen	4	17%
Arbeitskreise	2	9%
Keine Zusammenarbeit	3	13%

synergon – Befragung der Oberen Denkmalbehörden der Kreise (2016)

Bei Ortsterminen werden die Ämter für Denkmalpflege von den Kreis-ODBn in der Regel hinzugezogen: Fünf Kreis-ODBn ziehen das zuständige Amt für Denkmalpflege immer hinzu (24%) und weitere elf überwiegend (52%). Weitere fünf Kreise gaben dagegen an, dass sie das Amt für Denkmalpflege eher selten hinzuziehen (24%).

Aus Sicht der Kreis-ODBn kann die Zusammenarbeit mit den Ämtern für Denkmalpflege durch eine bessere Erreichbarkeit, regelmäßige Dienstbesprechungen und regelmäßigen persönlichen Austausch verbessert werden. Angemerkt wurde zudem, dass fachliche Erläuterungen teilweise schwer nachvollziehbar seien und Bearbeitungsfristen bei Baugenehmigungsverfahren kürzer sein sollten. Schließlich wurde „mehr Pragmatismus bei Denkmälern, bei denen es sich um Schrottimmobilien handelt“, gewünscht.

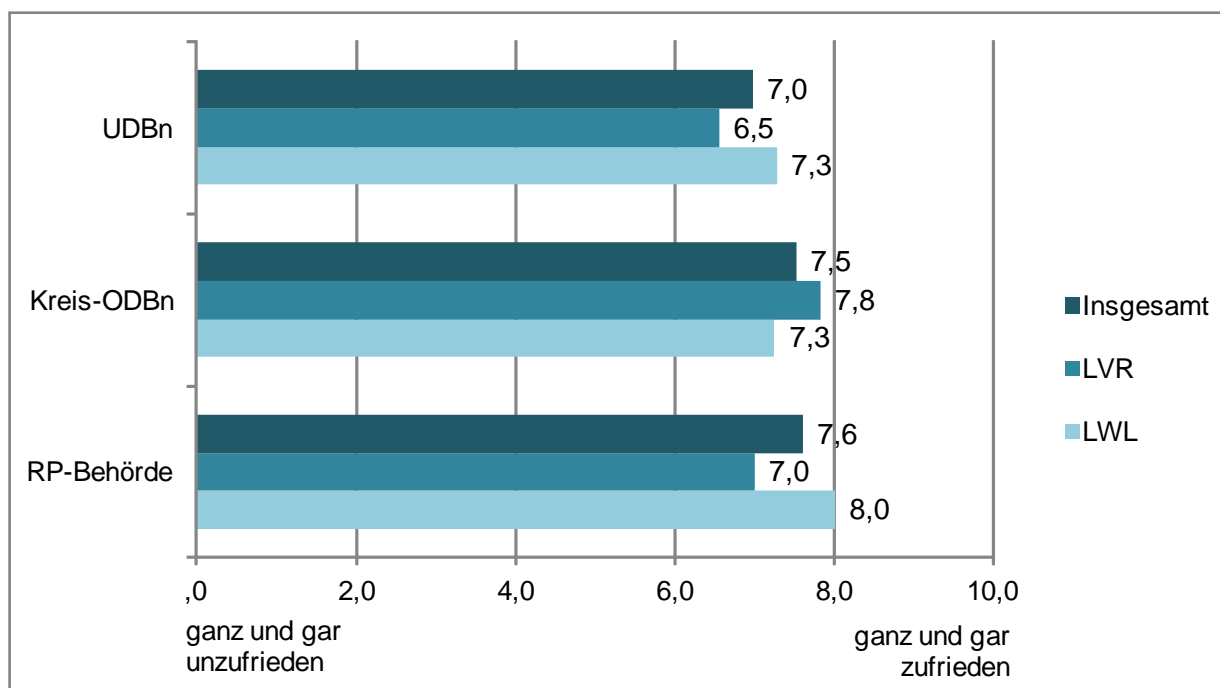
Die Ämter für Denkmalpflege berichten von ihren Erfahrungen mit sehr unterschiedlich aufgestellten Kreisen. So gebe es mit einigen Kreis-ODBn einen engen Kontakt und Austausch. Dies seien insbesondere die Kreise, die einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch für die kreisangehörigen Unteren Denkmalbehörden anbieten, wozu in der Regel Mitarbeiter/innen des jeweiligen Amtes für Denkmalpflege als Referenten/Innen eingeladen werden. Diese Aufgabe werde

von den Denkmalpflegeämtern sehr gerne wahrgenommen, weil hierdurch eine große Wirkung erzielt werden könne. Dies sei auch gut für die Unteren Denkmalbehörden, weil für diese Veranstaltungen keine Dienstreisegenehmigungen erforderlich seien. Allerdings seien weniger gut aufgestellte Kreise auch hierfür schwierig bis gar nicht zu erreichen (in einem Landesteil sind dies etwa 50%). Hier wäre eine Verbesserung durch regelmäßig anberaumte Arbeitsgespräche möglich; durchaus auch in kleinerer Runde bzw. aus aktuellen Anlässen. Dies werde angestrebt und mit einigen Oberen Denkmalbehörden praktiziert, ein Teil der ODBn bleibe aber unerreichbar. Aus Sicht eines Amtes für Denkmalpflege wird in diesem Zusammenhang eine wichtige Funktion der Obersten Denkmalbehörde gesehen, da die Ämter für Denkmalpflege einen regelmäßigen Austausch nur anbieten, aber nicht einfordern könnten.

2.4.2.4 Bewertung der Zusammenarbeit

Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurden die Unteren und Oberen Denkmalbehörden gebeten, auf einer Skala von 0 bis 10 anzugeben, wie zufrieden sie mit der Zusammenarbeit mit den Ämtern für Denkmalpflege bzw. der Unterstützung durch sie (Untere Denkmalbehörden) sind. Insgesamt zeigt sich hier ein recht positives Bild; so sind alle befragten Denkmalbehörden überdurchschnittlich zufrieden mit der Zusammenarbeit. Die folgende Abbildung zeigt die Ergebnisse getrennt für Denkmalbehörden und für die beiden Landesteile. Die Unteren Denkmalbehörden im Rheinland beurteilen die Unterstützung durch das rheinische Amt für Denkmalpflege zwar überdurchschnittlich gut, mit einem Wert von 6,5 aber im Vergleich zu den UDBn in Westfalen-Lippe aber deutlich schlechter (7,3). Aus Sicht der Kreis-ODBn ist dagegen die Zufriedenheit mit dem rheinischen Amt für Denkmalpflege (7,8) höher als mit dem LWL-Amt für Denkmalpflege (7,3). Schließlich sind insbesondere die westfälischen Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen (RP-Behörden) zufrieden mit der Zusammenarbeit (8,0), die rheinischen sind hier kritischer.

Abbildung 28: Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit den Ämtern für Denkmalpflege aus Sicht der Unteren und Oberen Denkmalbehörden



Quellen: synergon – schriftliche Befragungen der Unteren und Oberen Denkmalbehörden (2016)

2.4.2.5 Zusammenarbeit mit der Obersten Denkmalbehörde

Die Oberste Denkmalbehörde bitte die Ämter für Denkmalpflege um Stellungnahme zu konkreten Fällen bzw. Fragestellungen (wie bspw. Beschwerden / Petitionen), die bei der Obersten Denkmalbehörde ankommen. Zudem fänden in unregelmäßigen Abständen so genannte Jour-Fixe-Gespräche mit den Amtsleitungen der Denkmalpflegeämter statt. Auf der anderen Seite werde in seltenen Ausnahmefällen die Oberste Denkmalbehörde um Unterstützung und Moderation gebeten. Dies komme bspw. dann zum Tragen, wenn keine rechtliche Einigung über Verfahrenswege herbeigeführt werden könne und sich abzeichne, dass auch eine Obere Denkmalbehörde keine Lösung herbeiführen könne. Darüber hinaus würde die Oberste Denkmalbehörde von den Ämtern für Denkmalpflege zum Rheinisch-Westfälischen Staatspreis für Denkmalpflege beraten.

2.4.3 Träger öffentlicher Belange

Die Ämter für Denkmalpflege sind als Träger öffentlicher Belange formell an Planungen beteiligt. Im westfälischen Amt für Denkmalpflege sind nach eigenen Angaben hiermit zwei Stellen in der städtebaulichen Denkmalpflege und Kulturlandschaft in Vollzeit ausgelastet. Das Amt sei darüber hinaus auch bei informellen Verfahren beteiligt und hat so im Jahr 2015 ca. 1.200 Fälle betreut.

Betont wird in diesem Zusammenhang das große Interesse von Denkmalschutz und Denkmalpflege, bei großen Planungen möglichst frühzeitig beteiligt zu werden. In diesem Zusammenhang wird bemängelt, dass Untere Denkmalbehörden und Denkmalpflegeämter bei städtebaulichen Planungen und Städtebau-Fördermaßnahmen (bspw. integrierte Handlungskonzepte) oftmals nicht beteiligt werden. Dies gelte insbesondere auch bei der Verwendung von Mitteln der städtebaulichen Denkmalpflege. Hier solle es keinen gesetzlichen Zwang der Beteiligung geben,

aber eine engere Kommunikation sei durchaus sinnvoll. So könnten (z.B. bei B-Plänen) die Unteren Denkmalbehörden als Vorprüfung einbezogen werden, die dann das Denkmalpflegeamt um eine Stellungnahme anfragen könnten.

2.4.4 Weitere Angebote der Ämter für Denkmalpflege

Die Tätigkeiten der Ämter für Denkmalpflege umfassen zudem insbesondere auch:

- Angebote fundamentaler Arbeitsgrundlagen: Archive (Fotos, Pläne) und Fachbibliotheken
- Angebote von Sonderkompetenzen, die sonst nicht vorgehalten werden, u.a.:
 - o Gartendenkmalpflege
 - o Technische Kulturdenkmäler
 - o Bauforschung
 - o Orgeldenkmalpflege
 - o Spezialisierte juristische Expertise
- Bildung von Netzwerken mit Fachgruppen, Initiativen und Universitäten
- Beiträge zur Fortbildung des Nachwuchses (bspw. Ausbildung von Volontären und Praktikanten, Hospitation von Referendaren in den Ämtern etc.)
- Öffentlichkeitsarbeit, thematische Tagungen, Fortbildungsangebote, Veröffentlichungen, etc.

2.5 Landesdenkmalrat

Nach § 23 Abs. 1 DSchG NW, der die Überschrift "Beiräte" trägt, kann bei der Obersten Denkmalbehörde zur Vertretung der Belange der Denkmalpflege ein Denkmalrat gebildet werden. Das Gesetz enthält keine genaueren Angaben zu den Aufgaben noch Vorgaben zur Zusammensetzung oder Arbeitsweise des Denkmalrats.

Nachdem die Architektenkammer NRW gemeinsam mit der Ingenieurkammer-Bau NRW angeregt hatte, ein solches Gremium als Beratungsorgan einzurichten, hat sich am 26.10.2015 in Düsseldorf eine Expertenrunde mit dem Thema befasst⁸. Die Experten waren sich einig, dass ein Denkmalrat unabhängig sein müsse. *"Zu Zielen und Aufgaben bestanden dagegen unterschiedliche Auffassungen"*; als mögliche *"Kernaufgaben"* wurden die Entlastung der bestehenden Institutionen durch unparteiische Mitarbeit, die Funktion als Ideengeber und Meinungsfilter sowie Gremium des Interessenausgleichs in Betracht gezogen; vor dem Hintergrund, dass es zwei Landschaftsverbände mit zwei Landeskonservatoren gebe, könne man ggf. auch erwägen, zwei Denkmalräte zu bilden⁹.

Rechtlich sind Minister/innen frei darin, wie sie ihre Entscheidungen vorbereiten. Unabhängig davon, ob eine gesetzliche Regelung besteht, kann das auch durch entsprechende Gremien geschehen. So hat der damals zuständige nordrhein-westfälische Minister im Zusammenhang mit der sog. „Hoffmann-Axthelm-Debatte“ eine Denkmalkommission berufen, die am 7.10.2002 einen Bericht vorgelegt hat. In allen anderen deutschen Ländern ist die Einrichtung einer¹⁰ zentra-

⁸ Eine Zusammenfassung und Dokumentation der Vorträge findet sich unter: www.aknw.de/aktuell/detailansicht/artikel/ein-denkmalrat-fuer-nrw/.

⁹ S. die Zusammenfassung unter: www.aknw.de/aktuell/detailansicht/artikel/ein-denkmalrat-fuer-nrw/.

¹⁰ Niedersachsen sieht zwei separate Landeskommissionen für die Bau- und Kunstdenkmalpflege und die Bodendenkmalpflege vor (§ 23a DSchG NI).

len Beratungsinstitution, in einigen Fällen unter einer anderen Bezeichnung, gesetzlich vorgeschrieben und auch überall erfolgt. In Berlin und Hamburg, aber auch in einigen Flächenländern sind die Denkmalräte auch sehr aktiv und nehmen etwa durch Stellungnahmen zu wichtigen Einzelprojekten auf die denkmalpolitische Diskussion Einfluss. Im Unterschied zu § 23 Abs. 1 DSchG NW sind sie gesetzlich aber nicht als Interessenvertretung der Denkmalpflege, sondern als denkmalpolitische Beratungsgremien konzipiert, die nach ihren Aufgaben und ihrer Zusammensetzung darauf angelegt sind, denkmalpolitische Themen auch kontrovers zu diskutieren.

Im Einzelnen sind die Regelungen recht unterschiedlich: Ihnen gehören meistens Vertreter der Kommunen, der Kirchen, der Denkmaleigentümer, der Wirtschaft, vor allem des Handwerks, der Architekten, der Denkmalpflegeorganisationen, der Heimatpflege und der Wissenschaft an. In einigen Fällen sitzen auch Vertreter der Fraktionen des Landtags und von Behörden in den Denkmalräten. Die Mitgliederzahl liegt meistens¹¹ zwischen zwölf und vierundzwanzig. Die Mitglieder werden durch die Oberste Denkmalbehörde oder auf ihren Vorschlag durch die Landesregierung meistens für die Dauer der Wahlperiode des Landtags ernannt. Die Mitglieder werden ehrenamtlich und unabhängig tätig. Die Aufgaben der Geschäftsstelle werden von der Obersten Denkmalbehörde wahrgenommen. Aufgabe der Räte ist stets die Beratung der Obersten Denkmalbehörde, die sie bei Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung anzuhören hat. Die meisten Denkmalräte sind berechtigt, von sich aus Themen aufzugreifen, Stellungnahmen auch öffentlich abzugeben und Empfehlungen auszusprechen.

In den Befragungen und in Stellungnahmen äußerten insbesondere anerkannte Denkmalpflegeorganisationen (vgl. 6.3.1.4) und die Architektenkammer zusammen mit der Ingenieurkammer das Interesse an der Einsetzung eines Landesdenkmalrates. Die Kammern wünschen sich hier nicht nur die Vertretung der Denkmalbelange, sondern ein denkmalpolitisches Beratungsgremium: *„Aufgabe dieses Gremiums sollte es sein, allgemeine Empfehlungen und generelle Analysen zu erarbeiten, sich aber auch bei konkreten Anlässen und Einzelkonflikten mit der Frage von Abriss, Erneuerung oder Umbau zu befassen und [das Bauministerium] in der Wahrnehmung [seiner] Aufgaben als oberste Denkmalbehörde zu unterstützen.“*¹² *„Sollte die bisherige Formulierung von § 23 Abs. 1 DSchG NRW dieser Aufgabenbeschreibung entgegenstehen“,* wird empfohlen, *„den Wortlaut nach dem Vorbild anderer Bundesländer entsprechend anzupassen“.*

3 Tätigkeitsbereiche, Arbeitsfelder

3.1 Überblick

3.1.1 Untere Denkmalbehörden

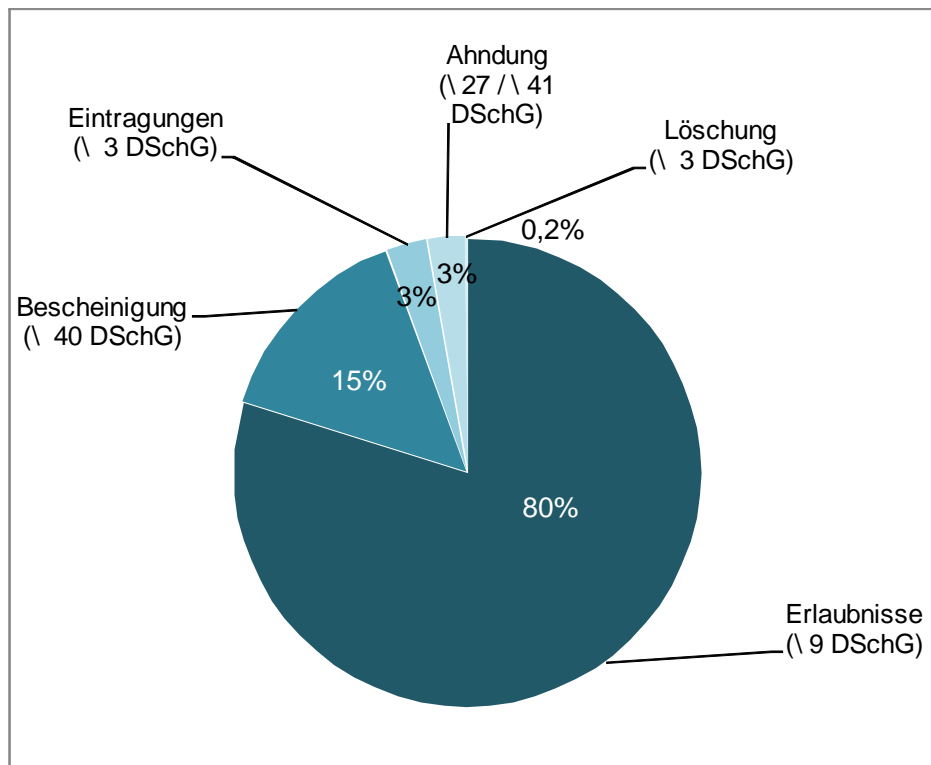
Die Unteren Denkmalbehörden haben u.a. die Aufgaben, Denkmäler in die Denkmalliste einzutragen oder zu löschen, wenn die Eintragungsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen (§ 3 DSchG); Erlaubnisse nach § 9 DSchG zu erteilen; denkmalrechtliche Verstöße zu ahnden (§ 27 / 41 DSchG) sowie Bescheinigungen für steuerliche Zwecke nach § 40 DSchG auszustellen. Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurden die Unteren Denkmalbehörden gebeten anzugeben, wie viele Verwaltungsverfahren bzw. Aktenvorgänge zu Baudenkmalern sie im Jahr 2015 bearbeitet haben.

¹¹ Der bayerische Landesdenkmalrat hat 32 Mitglieder, der baden-württembergische bis zu vierzig.

¹² Schreiben der AKNW und der IK-Bau NRW an das Landesbauministerium vom 3. April 2014

Die folgende Abbildung zeigt für das Jahr 2015, dass 80% der Vorgänge Erlaubnisse nach § 9 betreffen und weitere 15% steuerrechtliche Bescheinigungen. Eintragungen nach § 3 DSchG sowie Ahndungen machten jeweils 3% aller Aktenvorgänge aus und Löschungen 0,2%.

Abbildung 29: Verwaltungsverfahren/ Aktenvorgänge zu Baudenkmalern im Jahr 2015



Quellen: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die folgende Tabelle zeigt, wie viele Verwaltungsverfahren bzw. Aktenvorgänge im Jahr 2015 durchschnittlich je UDB bearbeitet wurden sowie die jeweils ermittelte kleinste und größte Anzahl. Je UDB wurden rd. 53 Erlaubnisse erteilt, wobei eine enorme Bandbreite zwischen den Unteren Denkmalbehörden besteht und die Anzahl der Verfahren in den UDBn zwischen 0 und 1.320 variiert. Des Weiteren wurden durchschnittlich zehn Bescheinigungen nach § 40 DSchG, zwei Eintragungen nach § 3 DSchG und ebenfalls zwei Ahndungen bearbeitet, wobei auch hier die Varianz zwischen den UDBn erheblich ist.

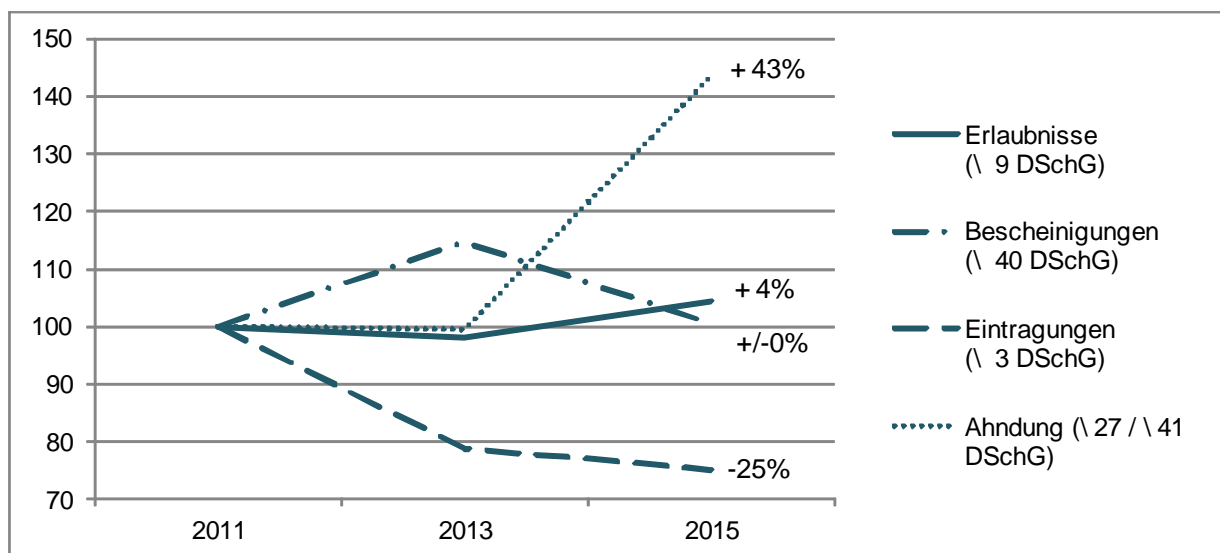
Tabelle 34: Verwaltungsverfahren o. Aktenvorgänge in den UDBn im Jahr 2015

	Mittelwert	Minimum	Maximum
Erlaubnisse (§ 9 DSchG)	52,9	0	1.320
Bescheinigungen (§ 40 DSchG)	10,0	0	293
Eintragungen (§ 3 DSchG)	2,1	0	60
Ahndung (§ 27 / § 41 DSchG)	2,0	0	100
Löschung (§ 3 DSchG)	0,2	0	4

Quellen: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Im Zeitverlauf seit 2011 hat die Anzahl der Verfahren, die den größten Anteil des Verwaltungsgeschehens ausmachen, nämlich der Erlaubnisse nach § 9 DSchG, leicht zugenommen (+4%); die Anzahl der steuerlichen Bescheinigungen ist nach einem Peak in 2013 im Jahr 2015 wieder auf das Niveau von 2011 gesunken. Die Eintragungen nach § 3 DSchG sind seit 2011 um 25% gesunken. Schließlich haben die Ahndungen binnen der letzten Jahren erheblich zugenommen (+43%).

Abbildung 30: Anzahl der Verwaltungsverfahren im Zeitverlauf

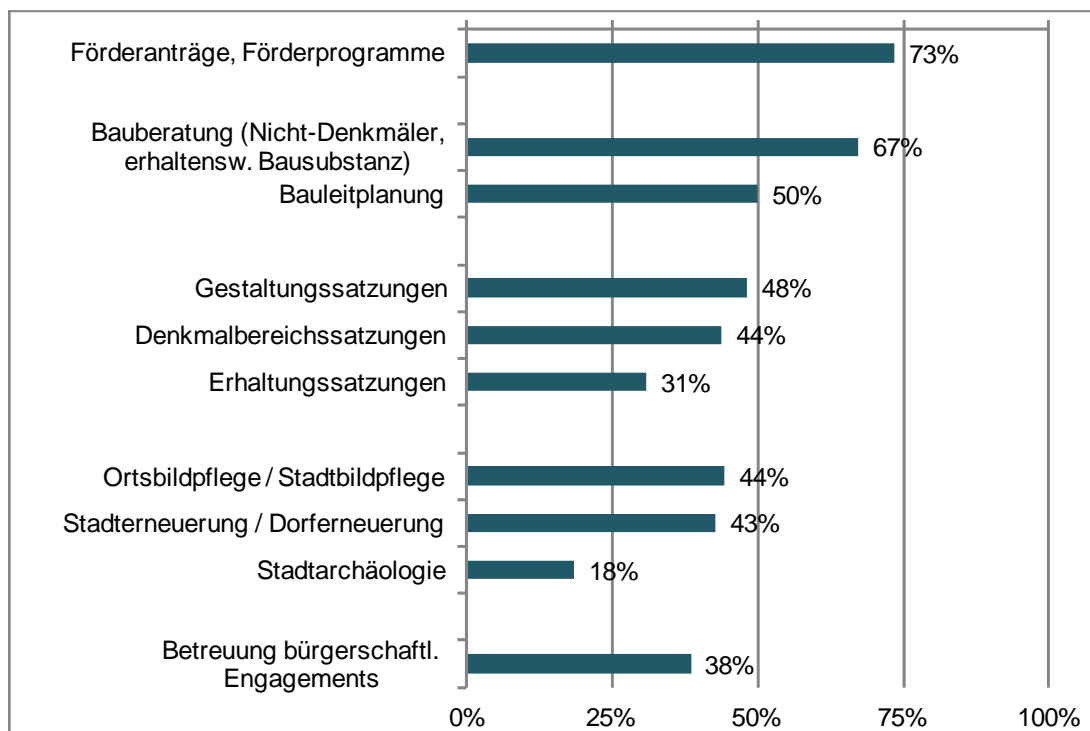


Quellen: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Nach § 4 DSchG besteht die Möglichkeit der vorläufigen Unterschutzstellung, sofern mit einer Eintragung in die Denkmalliste zu rechnen ist. Im Rahmen der Interviews mit den Unteren Denkmalbehörden danach gefragt, welche Rolle die Möglichkeit einer vorläufigen Unterschutzstellung nach § 4 DSchG für Ihre Aufgabenwahrnehmung spielt; mit unterschiedlichem Ergebnis: Im Allgemeinen wird das Instrument der vorläufigen Unterschutzstellung für gut befunden. Eine UDB gab an, § 4 DSchG regelhaft zu nutzen, um das Verfahren voranzutreiben, andere nutzen dieses Instrument selten, weil es sehr aufwändig sei, oder gar nicht.

Gesprächspartner einer Unteren Denkmalbehörde gaben zu bedenken, dass der vorläufige Schutz durchaus sinnvoll sei, weil teilweise während der Gutachtenerstellung die Grundlage für die Unterschutzstellung entzogen wird. Allerdings sei eine vorläufige Unterschutzstellung sehr aufwändig und eine sofortige Vollziehung auch bei endgültiger Unterschutzstellung nach § 3 DSchG ginge. Daher sollte juristisch geprüft werden, ob es nicht möglich wäre, Unterschutzstellung nach § 3 mit sofortiger Vollziehung zu implementieren und § 4 dahingehend zu erweitern, dass hier das Instrument der Mediation verankert wird.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erledigen neben den sonderordnungsrechtlichen Aufgaben aus dem DSchG weitere Aufgaben. So sind knapp drei Viertel der UDBn zusätzlich mit Förderanträgen und Förderprogrammen befasst, zwei Drittel machen Bauberatung bei Nichtdenkmälern und erhaltenswerter Bausubstanz und die Hälfte ist in die Bauleitplanung einbezogen. Einige weitere UDBn gaben in diesem Zusammenhang an, in die Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung einbezogen zu sein.

Abbildung 31: zusätzliche Aufgaben (zu den sonderordnungsrechtlichen des DSchG)

Quellen: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Mit der Erarbeitung bzw. Umsetzung von Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen ist knapp die Hälfte der Unteren Denkmalbehörden befasst. Bei den Erhaltungssatzungen ist dies ein knappes Drittel. In die Orts- bzw. Stadtbildpflege sowie Dorf- / Stadterneuerung ist ebenfalls knapp die Hälfte der Unteren Denkmalbehörden involviert. Die archäologischen Funde sind räumlich recht ungleich verteilt (s. hierzu auch Abschnitt 3.5.1 zur Bodendenkmalpflege) und 18% der Unteren Denkmalbehörden erledigen entsprechend Aufgaben der Stadtarchäologie. Schließlich ist nur ein gutes Drittel mit der Betreuung des bürgerschaftlichen Engagements befasst. In diesem Zusammenhang wurde auch die Öffentlichkeitsarbeit als Aufgabe der UDB genannt.

3.1.2 Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen

3.1.2.1 Aufgabenwahrnehmung bei Landes- und Bundesbauten nach § 21 Abs. 3 DSchG

Nach § 21 Abs. 3 entscheidet der Regierungspräsident anstelle der Unteren Denkmalbehörden, sofern der Bund oder das Land Nordrhein-Westfalen als Eigentümer der Nutzungsberechtigter eines Denkmals betroffen ist.

Vergleichbar mit den kommunalen Unteren Denkmalbehörden, machen auch hier die Erlaubnisse den größten Teil der Verwaltungsverfahren aus. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 421 Erlaubnisse für Bundes- oder Landesbauten bearbeitet, wovon der weitaus größte Teil im Rheinland liegt, so bearbeiteten die beiden rheinischen Behörden 324 Erlaubnisse, die drei westfälisch-lippischen 97. Im Jahr 2015 wurden ferner 47 Eintragungen nach § 3 DSchG vorgenommen, davon 31 im Rheinland und 16 in Westfalen-Lippe. Löschungen spielen so gut wie keine Rolle und Ahndungen hat es keine gegeben.

Tabelle 35: Verwaltungsverfahren/ Aktenvorgänge zu Baudenkmalern im Jahr 2015

	Erlaubnisse (§ 9 DSchG)	Eintragungen (§ 3 DSchG)	Löschung (§ 3 DSchG)	Ahndung (§27 / §41 DSchG)
Anzahl der Verfahren / Aktenvorgänge insgesamt (Summe)				
Rheinland	324	31	2	0
Westfalen-Lippe	97	16	0	0
Insgesamt	421	47	2	0
Durchschnittliche Anzahl der Verfahren /Aktenvorgänge je Bezirksregierung (Mittelwert)				
Rheinland	162,0	15,5	1,0	0
Westfalen-Lippe	32,3	5,3	0	0
Insgesamt	84,2	9,4	0,4	0

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Bezirksregierungen (2016)

Die deutlich höhere Anzahl der Erlaubnisverfahren nach § 9 DSchG im Rheinland ist dabei nicht durch eine in den beiden Landesteilen ungleich verteilte Anzahl an Bundes- bzw. Landesbauten zu erklären. Im Jahr 2015 gab es im Rheinland 853 Denkmäler (474 in Landes- und 379 in Bundesbesitz) und in Westfalen-Lippe 823 (634 in Landes- und 189 in Bundesbesitz).

Im Zeitverlauf seit 2011 haben die Erlaubnisse im Rheinland um 47% zugenommen, während in Westfalen-Lippe ein Rückgang um 16% zu verzeichnen ist. Im Jahr 2015 wurden im Rheinland 31 Denkmäler in Landes- oder Bundesbesitz in die Denkmalliste eingetragen und in den beiden betrachteten Jahren 2011 und 2013 waren es erheblich weniger. In Westfalen-Lippe wurden in den Jahren 2011 und 2013 mehr Eintragungen in die Denkmalliste vollzogen als im Rheinland, in 2015 waren es mit 16 Eintragungen weniger. Eine Tendenz ist nicht zu erkennen.

Tabelle 36: Anzahl der Verfahren /Aktenvorgänge im Zeitverlauf

	2011	2013	2015	Veränderung 2011 - 2015
Erlaubnisse nach § 9 DSchG				
Rheinland	220	348	324	47%
Westfalen-Lippe	115	108	97	-16%
Eintragungen nach § 3 DSchG				
Rheinland	6	12	31	./.
Westfalen-Lippe	10	22	16	./.

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Bezirksregierungen (2016)

3.1.2.2 Träger öffentlicher Belange

Nach § 4 Abs. 1 BauGB müssen die Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, beteiligt werden. Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. Sie haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben (§ 4 Abs. 2 BauGB).

In Nordrhein-Westfalen nehmen nach § 22 Abs. 3 Pkt. 6 DSchG die Ämter für Denkmalpflege der Landschaftsverbände die Interessen der Denkmalpflege bei Planungen und sonstigen Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände oder anderer öffentlicher Stellen als Träger öffentlicher Belange wahr.

Im Rheinland werden die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen regelmäßig an Planungsverfahren als Träger öffentlicher Belange beteiligt. Dies sind jährlich 880 Verfahren, die von den Denkmalbehörden geprüft werden, in etwa 35 Fällen kommt es dann zu ausführlichen Stellungnahmen. Auf Nachfrage bei den rheinischen Behörden wurde erläutert, dass die Beteiligung nicht immer sichergestellt gewesen sei, was mit Schaffung einer zentralen koordinierenden Stelle verbessert wurde. Das Problem sei, dass eine Vorprüfung im Denkmalschutz nicht ganz einfach sei (keine exakten Kriterien, z.B. Umgebungsschutz), sodass eine regelmäßige Sichtung und Prüfung aller Verfahren Sinn mache. Das Amt für Denkmalpflege ist in diesem Prozess ebenfalls tätig (Prinzip der doppelten Sicherung), wobei die Abstimmungsmöglichkeit zwischen Behörde und Amt gut funktioniert.

Tabelle 37: Beteiligung an Planungsverfahren als Träger öffentlicher Belange

	Planungsverfahren mit Beteiligung der Behörde (durchschnittliche Anzahl pro Jahr)	Anzahl der Fälle mit umfangreicheren Stellungnahmen
Rheinland	880	35
Westfalen-Lippe	14	11

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Bezirksregierungen (2016)

In Westfalen-Lippe ist die Beteiligung der Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen als Träger öffentlicher Belange anders geregelt und die Behörden werden nur in den Fällen beteiligt, in denen eine umfangreiche Stellungnahme wahrscheinlich ist. So werden sie im Jahr durchschnittlich an 14 Planungsverfahren als Träger öffentlicher Belange beteiligt; bei 11 dieser Fälle verfassen sie umfangreiche Stellungnahmen. Auf Nachfrage verwiesen die Behörden auf die Aufgabenwahrnehmung des Amtes für Denkmalpflege bei den Landschaftsverbänden.

3.2 Inventarisierung und Unterschutzstellung von Denkmälern

3.2.1 Das zweistufige Verfahren – die konstitutive Liste

In Nordrhein-Westfalen werden Denkmäler durch ein zweistufiges Verfahren geschützt. Im Bemühen um den Erhalt und die sinnvolle Nutzung eines Denkmals ist der erste Schritt dessen Unterschutzstellung. Mit der Eintragung „in die Denkmalliste wird festgestellt, dass die Sache ein Objekt ist, dessen Erhaltung und sachgerechte Nutzung im öffentlichen Interesse liegt; sie wird hiermit zum Denkmal im Sinne des Denkmalschutzgesetzes.“ Das Denkmal unterliegt den Vorschriften des Gesetzes erst mit der rechtswirksamen Eintragung bzw. der vorläufigen Unterschutzstellung. „Es handelt sich also – im Gegensatz zu den bloß „deklaratorischen“ oder nachrichtlichen Denkmalverzeichnissen (Prinzip der Generalklausel) anderer Bundesländer – um eine „konstitutive“ Denkmalliste.“ Somit hat der Gesetzgeber den Denkmalschutz in Nordrhein-Westfalen insoweit zweistufig ausgestaltet, als getrennt wird zwischen „der konstitutiven Begründung des Denk-

malschutzes – der ersten Stufe –, durch die das Denkmal „verfahrenspflichtig“ wird, und den daraus resultierenden Wirkungen bzw. Folgemaßnahmen des Gesetzes, der zweiten Stufe“.¹³

3.2.1.1 Das System der konstitutiven Liste

In der rechtspolitischen Diskussion, ob ein Denkmalschutzgesetz dem System der konstitutiven oder der deklaratorischen Listen folgen sollte, geht es in erster Linie um die Frage, wie der behördliche Denkmalschutz mit der Unsicherheit der Denkmalerkenntnis bei Baudenkmalern umgeht: Die für den Denkmalschutz unerlässliche Auswahl der schützenswerten Objekte erfolgt anhand gesetzlicher Kriterien, die in Nordrhein-Westfalen in § 2 DSchG enthalten sind. Die Feststellung, ob ein Objekt diese Kriterien erfüllt, fällt in vielen Fällen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht leicht. Diese Unsicherheit kann in einem gesonderten Verfahren mit Rechtsverbindlichkeit für beide Seiten geklärt werden. Sind künftig Einzelentscheidungen zu treffen, braucht die Frage der Denkmaleigenschaft nicht mehr diskutiert zu werden, sondern ist geklärt. Die in der Denkmalliste aufgeführten Objekte sind dann rechtlich Denkmäler. Beim alternativen System der deklaratorischen Liste gehört die Denkmaleigenschaft eines Objekts zu den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen jeder das Objekt betreffenden Verwaltungsentscheidung. Die Eintragung in eine nur deklaratorische Denkmalliste ist weder notwendige noch hinreichende Bedingung für die Anwendung der Vorschriften des Gesetzes. Weil eine Bindung nicht eintritt, kann die Frage nach der Denkmaleigenschaft rechtlich in jedem Verfahren neu gestellt und auch abweichend beantwortet werden.

Im Vergleich der deutschen Denkmalschutzgesetze wird deutlich, dass Flächendenkmäler meistens wie der Denkmalbereich in Nordrhein-Westfalen durch einen eigenen Rechtsakt geschützt werden, Bodendenkmäler dagegen in vielen Fällen und natürlich jedenfalls dann, wenn sie bisher unbekannt waren, ohne gesonderten Unterschutzstellungsakt Schutz genießen. Praktisch geht es in der Diskussion vor allem um den Baudenkmalerschutz, also um Denkmäler im Sinne des § 2 Abs. 2 DSchG.

Verfassungsrechtlich sind beide Systeme zulässig¹⁴. Der große Vorteil einer konstitutiven Liste ist das hohe Maß an Rechtssicherheit für beide Seiten, Eigentümer wie Behörden¹⁵. Das Verfahren bildet rechtlich die beiden beim Denkmalschutz unerlässlichen und klar unterscheidbaren Denkschritte ab, nämlich ob das Objekt überhaupt schützenswert ist und ob der Schutz in diesem Fall durchgesetzt werden kann und soll. Die konstitutive Listeneintragung entlastet spätere Verwaltungsverfahren. Gegen die konstitutive Liste spricht der hohe Verwaltungsaufwand des Eintragungsverfahrens. Dieser Nachteil hat in einer Reihe von Ländern dazu beigetragen, dass man auf das deklaratorische System umgestiegen ist. Wo, wie in Nordrhein-Westfalen, die weit überwiegende Anzahl der Baudenkmalere eingetragen ist, ist dieser Aufwand aber bereits erbracht. Hier wäre die Frage zu beantworten, warum es vertretbar sein sollte, den hohen administrativen Wert, den diese vielen zehntausend Eintragungen verkörpern, durch den Umstieg auf das deklaratorische System „auf Null“ abzuschreiben.

¹³ Ministerium für Bauen und Verkehr (2006): Denkmalschutz und Denkmalpflege in Nordrhein-Westfalen, S. 33.

¹⁴ Oebbecke, Janbernd, § 42 Denkmalschutz, Rn. 28.

¹⁵ Oebbecke, Janbernd, § 42 Denkmalschutz, Rn. 27.

Wenn dennoch hier und da über einen solchen Umstieg nachgedacht wird, müssen die Gründe dafür woanders zu suchen sein, denn denkmalschützerische Konflikte stellen sich in einem deklaratorischen System nicht weniger häufig oder sind in der Sache leichter lösbar.

Maßgeblich für solche Überlegungen wird eher sein, dass das konstitutive System in bestimmten Konfliktfällen höhere kommunikative Ansprüche stellt. Das soll an Beispielen erläutert werden:

- Immer wieder wenden sich Denkmaleigentümer gegen die Unterschutzstellung eines Objektes mit dem Hinweis, die Erhaltung sei wirtschaftlich nicht möglich und sie lohne sich nicht, weil aus diesem Grund unmittelbar nach der Unterschutzstellung in einem Verfahren nach § 9 DSchG einem Abrissantrag stattgegeben werden müsse. Rechtlich ist die Lösung in diesen Fällen unproblematisch: Man stellt unter Schutz und gibt dann, wenn die Voraussetzungen tatsächlich vorliegen, einem Abbruchantrag statt. Die Öffentlichkeitsarbeit einer Stadt oder im Fall einer Ministeranrufung des Ministeriums stellt dieses Vorgehen indessen vor Herausforderungen.
- Wenn die Denkmaleigenschaft eines Objektes nicht eindeutig feststeht und wenn es zugleich wegen gegenläufiger Interessen Widerstände gegen den Denkmalschutz gibt, erlaubt es die deklaratorische Lösung, die Frage der Denkmaleigenschaft jedenfalls so lange unentschieden zu lassen, bis konkrete Maßnahmen anstehen. Will man gegen ein Vorhaben nicht einschreiten, kann man auf die Zweifel an der Denkmaleigenschaft hinweisen. Die Denkmalerkenntnis kann so ohne Erklärungsdruck durch gegenläufige Interessen "eingefärbt" werden¹⁶.
- Steht eine untere Denkmalbehörde – vielleicht nach einem Personalwechsel – auf dem Standpunkt, man sei in den achtziger Jahren bei der Annahme des Denkmalwertes zu großzügig gewesen, kann man – ohne das explizit sagen zu müssen – die betreffenden Objekte so behandeln, als seien sie keine Denkmäler, und ggf. auf die rechtlich ja bedeutsamen Zweifel an der Denkmaleigenschaft verweisen. Die Löschung aufgrund einer geänderten Einschätzung der Denkmalbehörde von der Denkmaleigenschaft, die in Nordrhein-Westfalen nach geltendem Recht ausgeschlossen ist, wird ihren praktischen Konsequenzen nach möglich.

Die konstitutive Liste erzwingt konzeptionelle Klarheit und konsequentes Handeln im Sinne des Denkmalschutzes, die deklaratorische Liste erlaubt in bestimmten Fällen – auch für die Öffentlichkeit nicht sichtbare – Flexibilität.

3.2.1.2 Die konstitutive Liste aus Sicht der Behörden

Dieses Verfahren der konstitutiven Liste wurde vor einigen Jahren sehr kritisch diskutiert, wurde allerdings bei den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Befragungen nicht angesprochen. Auf Nachfrage wurden das zweistufige Verfahren und die konstitutive Liste mit folgenden Begründungen insgesamt positiv bewertet:

- Klarheit – auch für spätere Verfahren (*„rechtskräftig eingetragene Denkmäler sind eine klare Aussage“; in Ländern, in denen Denkmäler nachrichtlich in die Denkmalliste eingetragen werden, ist eine direkte Benachrichtigung der Eigentümer nicht zwingend erforderlich; diese Vorgehensweise birgt Probleme in der Praxis“*) sowie

¹⁶ Zum Beispiel Hamburg s. Oebbecke, DVBl. 2015, 1290.

- Bekanntgabe bei den Eigentümern („In NRW wissen die Eigentümer, dass sie ein Denkmal besitzen (sie erhalten einen Bescheid, erst dann ist die Eintragung rechtskräftig) und warum dieses Gebäude ein Denkmal ist (Begründung). Man ist es den Eigentümern zudem schuldig, weil sie die Denkmäler im öffentlichen Interesse zu erhalten und etwaige Mehrkosten zu tragen haben.“)

Das Verfahren der konstitutiven Liste ist ein aufwändiges Verfahren, was auf der einen Seite dazu führe, dass Eintragungen begründet erfolgen („Durch dieses aufwändige Verfahren trifft man keine leichtfertigen Entscheidungen, ob ein Gebäude unter Schutz gestellt werden soll“), auf der anderen Seite könne dies aber auch zu Problemen, insbesondere in Hinblick auf den zu bewertenden und einzutragenden Baubestand (derzeit insbesondere der umfangreichen jüngeren Baubestände) führen. Grenzen dieses Verfahrens bestehen zudem dann, wenn sehr großflächige Denkmäler eingetragen werden sollen (z.B. Industrieparks o. ä. mit einer großen Anzahl beteiligter Kommunen und Eigentümern).

Kontrovers diskutiert wird auch darüber, ob in der ersten Stufe des zweistufigen Verfahrens ausschließlich fachliche Aspekte berücksichtigt werden sollen. So wurde zum einen geäußert, dass man sich eine Klarstellung dahingehend wünsche, dass die Eintragung eine rein fachliche und keine politische Entscheidung sei. Zum anderen wurde zu bedenken gegeben, dass bei der Eintragung durchaus der Umgang mit dem Denkmal in der zweiten Phase nach der Unterschutzstellung mitgedacht werden sollte. Ein Abriss nach erfolgter Unterschutzstellung sei fachlich möglich, in der Öffentlichkeit aber nur schwer vermittelbar.

3.2.2 Die Aufgabe der Inventarisierung

Als eine der von den Denkmalpflegeämtern der Landschaftsverbände¹⁷ im Rahmen der Denkmalpflege wahrzunehmenden Aufgaben benennt § 22 Abs. 3 Nr. 2 DSchG NW “die wissenschaftliche Untersuchung und Erforschung der Denkmäler”. Dazu wird die klassische denkmalpflegerische Aufgabe der Inventarisierung gerechnet, also die auf Vollständigkeit angelegte genaue Erfassung der Denkmäler mit wissenschaftlichen Methoden und ihre fachliche Beschreibung¹⁸. Die Inventarisierung ist damit eine Pflichtaufgabe der Denkmalpflegeämter. Wie sie diese Aufgabe wahrnehmen, entscheiden die Landschaftsverbände im Rahmen ihrer Selbstverwaltung. Sie legen zum Beispiel fest, ob dabei nach regionalen Gesichtspunkten oder nach Denkmalgattungen vorgegangen wird, welche Kapazitäten für diese Aufgabe eingesetzt und welche fachlichen Standards angewandt werden. Als Akt wissenschaftlicher Erkenntnis ist die Inventarisierung notwendiger Weise immer unabgeschlossen. Aus diesem Charakter folgt aber auch, dass die Inventarisierung keine ausschließliche Zuständigkeit der Denkmalpflegeämter in dem Sinne ist, dass sich andere Personen oder Stellen nicht damit befassen dürfen. Im Rahmen ihrer Aufgabe der Denkmalpflege gemäß §§ 2 Abs. 2, 22 Abs. 1 Satz 1 DSchG NW sind deshalb auch die Gemeinden und Gemeindeverbände und das Land berechtigt, Denkmäler zu erforschen und wissenschaftlich zu bewerten.

¹⁷ Für die Bodendenkmalpflege auch von der Stadt Köln.

¹⁸ Davydov, in: Davydov/Hönes/Otten/Ringbeck, § 22 Rn. 23 f.

Die Ergebnisse der Inventarisierung sind für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes durch die Denkmalbehörden von erheblicher praktischer Bedeutung. Sie bieten eine fachlich belastbare Grundlage für ihre Entscheidungen über Unterschutzstellungen und über den Umgang mit den Denkmälern. Sie erleichtern aber auch den Denkmalpflegeämtern im Rahmen der Benehmensherstellung ihre fachlichen Stellungnahmen. Örtliche Initiativen zu Unterschutzstellungen oder Anträge auf die Genehmigung von Eingriffen in Denkmäler, von denen die Denkmalpflegeämter im Rahmen der Benehmensherstellung erfahren, können deshalb Argumente für Ausrichtung der Inventarisierung durch die Denkmalpflegeämter liefern. Rechtlichen Bindungen, auf die sich Forderungen nach einem bestimmten Vorgehen bei ihrer Inventarisierungsarbeit stützen ließen, unterliegen die Landschaftsverbände jedoch nicht.

3.2.3 Unterschutzstellungspraxis

3.2.3.1 Unterschutzstellung und kommunale Beschlussorgane

Untere Denkmalbehörden sind nach § 20 Abs. 1 Nr. 3 DSchG die Gemeinden. Für die Verteilung der Entscheidungszuständigkeiten gelten die allgemeinen kommunalrechtlichen Regeln: Mangels ausdrücklicher anderweitiger Regelung ist für die Geschäfte der laufenden Verwaltung der Bürgermeister (§ 41 Abs. 3 GO), für alle anderen Angelegenheiten der Rat zuständig (§ 41 Abs. 1 Satz 1 GO). In den kreisfreien Städten gilt eine Sonderregelung für die Bezirksvertretungen: Sie entscheiden nach § 37 Abs. 1 Satz 1 zwingend über Angelegenheiten des Denkmalschutzes, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht. Über den Erlass von Denkmalbereichssatzungen entscheidet notwendig der Rat (§ 40 Abs. 1 Satz 2 Buchst. f GO). Im Übrigen kann der Rat Entscheidungen auf den Bürgermeister delegieren oder Geschäfte der laufenden Verwaltung an sich ziehen. In vielen Gemeinden sind solche Regelungen in den Zuständigkeitsordnungen getroffen worden. Wo solche Regelungen fehlen, ist für Unterschutzstellungen von Denkmälern der Rat zuständig. Nach den Ergebnissen der Erhebung neigen die Räte in der Praxis irriterweise zu der Annahme, es stünde ihnen dabei ein Entscheidungsspielraum zu, was definitiv nicht der Fall ist. Werden deshalb Objekte rechtswidriger Weise (nicht) unter Schutz gestellt, muss der Bürgermeister die Entscheidung beanstanden (§ 54 Abs. 2 GO); unterlässt er das, kann die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde – u. U. auf Anstoß der Sonderaufsichtsbehörde – eingreifen.

3.2.3.2 Begründung der Unterschutzstellung und Schutz

Nach einigen gegen die Denkmalbehörden ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, bei denen Divergenzen zwischen der Begründung der angegriffenen Entscheidung nach § 9 DSchG und der Begründung für die Unterschutzstellung eine Rolle spielten¹⁹, ist aus dem Kreis der Denkmalbehörden und Denkmalpflegeämter die Frage aufgeworfen worden, ob eine Anpassung des Denkmalschutzgesetzes erforderlich ist. Gesetzesänderungen in Reaktion auf Gerichtsentscheidungen sind ja auch im Denkmalrecht nicht ungewöhnlich. Das Erste Gesetz zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes vom 16. Juli 2013 etwa war in wesentlichen Teilen eine Reaktion auf zwei Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Münster

¹⁹ Dazu s. Janbernd Oebbecke, Entwicklungen und Tendenzen im deutschen Denkmalrecht, DVBl. 2015, 1288 (1291 f.).

vom 20.9.2011²⁰ und brachte wichtige Verbesserungen vor allem für die Bodendenkmalpflege im Lande. Die Änderung von Rechtsvorschriften verursacht allerdings im Vollzug nicht unerhebliche Umstellungskosten und sollte deshalb nur in Betracht gezogen werden, wenn sie deutliche Verbesserungen erwarten lassen.

Es empfiehlt sich, in diesem Zusammenhang zwischen der Begründung der Unterschutzstellungsverfügung und der Eintragung in die Denkmalliste zu unterscheiden.

Im Denkmalschutzgesetz ist davon, dass der Verwaltungsakt der Eintragung in die Denkmalliste begründet werden müsste, nicht die Rede. Ob und wieweit dafür eine Begründung erforderlich ist, ergibt sich vielmehr aus § 39 VwVfG. Danach ist ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen, in der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe für die Entscheidung der Behörde mitzuteilen sind (§ 39 Abs. 1 VwVfG). In bestimmten Fällen bedarf es aber keiner Begründung. Für die denkmalrechtliche Unterschutzstellung sind zwei dieser Fälle von Bedeutung: Soweit die Behörde mit der Entscheidung einem Antrag entspricht (§ § 39 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG) und soweit dem Adressaten des Verwaltungsaktes die Auffassung der Behörde bekannt ist oder auch ohne Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist. Einer Begründung für die Unterschutzstellung bedarf es danach also nicht, wenn diese auf Antrag des Eigentümers erfolgte oder wenn es sich aus der Sicht der Beteiligten unzweifelhaft um ein Denkmal handelt. Für Unterschutzstellungen gegen den Willen des Eigentümers ist die Begründung dagegen wichtig, wenn Rechtsmittel gegen die Entscheidung eingelegt werden. Eine fehlende oder fehlerhafte Begründung kann nach § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG auch noch im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht nachgeholt werden. Wird ein Rechtsmittel nicht eingelegt oder hat keinen Erfolg, wird die Unterschutzstellung bestandskräftig und es gelten für das Objekt die Schutzvorschriften des Gesetzes (§ 3 Abs. 1 Satz 2 DSchG). Eine rechtliche Bindung an die Begründung kennt das Verwaltungsrecht nicht.

Auch die Denkmallistenverordnung von 1981 forderte keine Begründung. Neben einer Kurzbezeichnung des Denkmals, der lagemäßigen Bezeichnung und dem Tag der Eintragung musste nach ihrem § 2 Abs. 1 die Denkmalliste eine "Darstellung der wesentlichen charakteristischen Merkmale des Denkmals" enthalten. Die geltende Denkmallistenverordnung von 2015 verlangt demgegenüber in § 2 Abs. 1 Nr. 5 zusätzlich "die Begründung der Denkmaleigenschaft anhand der gesetzlichen Tatbestandsmerkmale gemäß § 2 Abs. 1". Diese Anforderung geht über die Darstellung der charakteristischen Merkmale nach dem bis dahin geltenden Recht deutlich hinaus, die keine Subsumtion unter die Tatbestandsmerkmale des Gesetzes verlangte. Wie die Denkmalliste überhaupt ist jetzt auch die Begründung "aktuell zu halten"; soweit der inhaltliche und räumliche Umfang des Denkmals und die Begründung der Denkmaleigenschaft in ihren wesentlichen Aussagen unverändert bleiben, sind Ergänzungen und Präzisierungen des Eintragungstextes "auch ohne Verwaltungsakt" zulässig (§ 2 Abs. 5 Denkmallisten-Verordnung). Zweifellos hat eine stets aktuelle Begründung in der Denkmalliste für den Fall, dass streitige Entscheidungen zu treffen sind, und zur Unterrichtung der interessierten

²⁰ Az.: 10 A 1995/09 und 10 A 2611/09; s. LT-Drs. 16/2279.

Öffentlichkeit nicht unerhebliche Vorteile. Durch die Änderung der Denkmallistenverordnung werden die beteiligten Behörden allerdings gezwungen, auch in den Fällen eine regelrechte Begründung zu liefern bzw. die Begründung zu aktualisieren, in denen das für den Vollzug nicht erforderlich ist, weil diese zwischen den Beteiligten unbestritten ist oder auf der Hand liegt. Auch ist die Entscheidung, ob man eine beabsichtigte Aktualisierung ohne Verwaltungsakt vornehmen darf, nicht ganz leicht zu treffen und kann Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzung werden.

Auf Klagen gegen Entscheidungen zu Lasten des Antragstellers überprüfen die Gerichte, ob die Begründung dafür die Entscheidung zu Lasten des Betroffenen trägt. Die Erlaubnisfähigkeit nach § 9 DSchG hängt dabei wie Entscheidungen nach anderen Bestimmungen des Gesetzes auch von den Zielen des Schutzes ab, die sich keineswegs von selbst verstehen und nicht bei allen Denkmälern gleich sind. Die Gerichte erforschen den Sachverhalt von Amts wegen (§ 86 Abs. 1 VwGO), wobei sie sich vor allem auf die Behördenakten stützen. Wird die angegriffene Behördenentscheidung nun auf eine Begründung gestützt, die nach dem übrigen Akteninhalt nicht nachvollziehbar ist, und gelingt es der Behörde nicht, dieses Defizit im Verfahren überzeugend auszugleichen, wird die Klage Erfolg haben. Es geht also um eine Rationalitätskontrolle: Würde zum Beispiel eine Maßnahme in der Umgebung eines Denkmals, das ausschließlich wegen seiner Innenausstattung unter Schutz gestellt wurde, ohne nähere Erläuterung wegen der Auswirkungen der Maßnahme auf die optische Fernwirkung des Denkmals abgelehnt, würde das in der Tat den Schluss nahelegen, die Ablehnung der Erlaubnis sei nicht gerechtfertigt.

In Fällen, in denen sich die Schutzrichtung bei einem Denkmal also gegenüber dem Inhalt der bisherigen Kommunikation über das Denkmal ändert oder der Schutz ausgeweitet werden soll, bedarf es keiner neuen Unterschutzstellung, weil das Objekt nach § 3 Abs. 1 Satz 2 DSchG den, also allen Vorschriften des Gesetzes unterliegt. Es bedarf aber einer für den Antragsteller und das Gericht nachvollziehbaren Begründung für die Änderung oder Ausweitung. Anhaltspunkte dafür, dass nach Auffassung der Gerichte in diesen Fällen eine Begründung nur durch Ergänzung oder Präzisierung der Begründung der Unterschutzstellung oder der Eintragung in der Denkmalliste, und nicht durch die Begründung der aktuell zu treffenden Entscheidung nach § 9 DSchG erfolgen könnte, sind nicht ersichtlich. Eine solche Forderung wäre auch rechtlich nicht haltbar, weil eine rechtliche Bindung an die Begründung eines Verwaltungsaktes nicht besteht und das Objekt mit der Eintragung in die Denkmalliste umfassenden Schutz genießt.

Eine Belastung des Bürgers ist aus rechtsstaatlichen Gründen nur zulässig, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgt. Rechtsmittel werden dann Erfolg haben, wenn die Belastung nicht plausibel begründet wird. Bei der Begründung eines Verwaltungsaktes ist also unter zwei Voraussetzungen besonders sorgfältig vorzugehen:

- Die Entscheidung kann nicht einvernehmlich oder wenigstens so getroffen werden, dass sie der Betroffene hinnimmt.
- Die Entscheidung ist nach dem bisherigen Akteninhalt nicht überzeugend begründbar.

3.2.3.3 Unterschutzstellungsdokumente

Die Unteren Denkmalbehörden sowie die Denkmalbehörden der Bezirksregierungen wurden gebeten mitzuteilen, wie sie die Beratungs- und Dienstleistungen der Ämter für Denkmalpflege nach § 22, Abs. 3 DSchG (hier die die Gutachten) bewerten.

Zwei Drittel (66%) der Unteren Denkmalbehörden bewerten die Gutachten der Ämter für Denkmalpflege als qualitativ ausreichend, ein Viertel (25%) als teilweise ausreichend und etwa jede zehnte UDB (9%) als nicht ausreichend. Die Differenzierung nach der Siedlungsgröße zeigt, dass die Großstädte die Gutachten der Ämter für Denkmalpflege vergleichsweise am schlechtesten beurteilt haben, nur 46% der Unteren Denkmalbehörden von Großstädten beurteilen die Gutachten als qualitativ ausreichend, 29% als teilweise ausreichend und immerhin ein Viertel als nicht ausreichend. Dagegen beurteilen zwei Drittel bzw. 73% der Untere Denkmalbehörden in Kommunen unter 100.000 Einwohner/innen die Gutachten der Ämter für Denkmalpflege als qualitativ ausreichend und wenige als nicht ausreichend.

Tabelle 38: Bewertung der Gutachten der Ämter für Denkmalpflege – Sichtweise der Unteren Denkmalbehörden

	N	Die Gutachten sind qualitativ ausreichend (Einschätzung der UDB)		
		Ja	Teilweise	Nein
Insgesamt	234	66%	25%	9%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)				
100.000 - u. mehr	28	46%	29%	25%
50.000 - u.100.000	30	67%	27%	7%
25.000 - u. 50.000	63	73%	19%	8%
u. 25.000	113	67%	27%	5%

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Zudem wurden die Gutachten des Amtes für Denkmalpflege im Rheinland sowohl von den Unteren Denkmalbehörden der Kommunen als auch von den Denkmalbehörden der Bezirksregierungen weniger gut beurteilt als die Gutachten des Amtes für Denkmalpflege in Westfalen-Lippe.

Die Unteren Denkmalbehörden hatten die Möglichkeit, ihre Bewertung zu begründen und im Rahmen der Interviews wurde dieser Aspekt ebenfalls beleuchtet. Insbesondere die neueren, sehr ausführlichen Gutachten sowie qualifizierte Ansprechpartner/innen waren Gründe für eine positive Bewertung. Entsprechend wurde die Bewertung „teilweise qualitativ ausreichend“ u.a. damit begründet, dass die älteren Unterschutzstellungstexte qualitativ nicht ausreichend und zu wenig konkret (für Denkmaleigentümer) seien. Schließlich wurden in diesem Zusammenhang auch zu lange Bearbeitungszeiten genannt. Die Begründungen für eine qualitativ nicht ausreichende Gutachtenerstellung bezogen sich sowohl auf die Quantität der Gutachten („zu geringer Output“), auf inhaltliche und formale Schwächen (in Bezug auf Plausibilität, Nachvollziehbarkeit, Ausführlichkeit) sowie auf fehlende Adressatengerechtigkeit. In diesem Zusammenhang gab ein Amt für Denkmalpflege an, dass derzeit an einem Standard für Gutachten gearbeitet werde, der objektabhängig einen Mittelweg zwischen Pragmatismus und wissenschaftlicher Forschung beschreiben soll.

Bei der Gestaltung der Denkmalwertgutachten sind unterschiedliche Haltungen zwischen den beiden Ämtern für Denkmalpflege zu verzeichnen. So gab das Amt für Denkmalpflege in einem Landesteil an, einen notwendigen Workflow von Denkmalwertgutachten zum Unterschutzstellungstext zu sehen und zu befördern: „Copy and paste“ solle für die Unteren Denkmalbehörden möglich sein. Dies sei erforderlich, weil die Abarbeitung der Kulturgutlisten bei 80% der Kommunen ein Problem sei, was auch mit der personellen Ausstattung der UDBn zusammenhänge. Das Amt für Denkmalpflege im anderen Landesteil sieht die Erstellung eines rechtssicheren Unterschutzstellungstextes als Aufgabe der Unteren Denkmalbehörden an. Die Aufgabe des Amtes für Denkmalpflege sei es, hierfür ein fachliches Gutachten als Grundlage zu erstellen. Das Amt habe für einen besseren Workflow und als Hilfestellung einen Leitfaden („Checkliste“ mit Prüfschritten) entwickelt, der derzeit intensiv diskutiert werde. Diese Maßnahme stoße „nicht überall auf Akzeptanz weil er – in den Augen vieler UDBn – mit Mehrarbeit verbunden ist, in den Augen des Amtes aber nur die grundlegende Prüfaufgabe einer UDB systematisiert.“

Ältere Unterschutzstellungstexte

Die älteren Unterschutzstellungsdokumente zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie sehr kurz und wenig präzise sind. Dies liege, so ein Amt für Denkmalpflege, an der Vorgehensweise bei der Erstellung der Kulturgutliste, deren Erstellung vor In-Kraft-Treten des DSchG NRW begonnen wurde. Diese sei in einer konzertierten Aktion erarbeitet worden, allerdings nicht vollständig und auch nicht flächendeckend. Zudem habe die Konzentration bei dieser Schnellerfassung eher auf den Gebäuden und weniger auf dem städtebaulichen Gesamtgefüge gelegen, seien Gebäude teilweise nur von außen in Augenschein genommen worden, Einsicht in Bauakten sei nicht genommen worden, etc. Mit In-Kraft-Treten des DSchG NRW – so sei die Erwartung gewesen – arbeiteten die Unteren Denkmalbehörden die Kulturgutliste ab, indem die erfassten Bauten als Denkmäler in die Denkmalliste eingetragen würden. In der Folge seien sehr knappe Unterschutzstellungstexte entstanden. Damals seien diese Dinge allerdings nicht oder nicht erfolgreich beklagt worden, es habe also keine „Begründungsnotwendigkeit“ bestanden. Jetzt hätten sich die Erwartungshaltungen an die Begründungstexte geändert, insbesondere bei juristischen Verfahren (bspw. Urteil zur Umgebung St. Gereon, Köln).

Die interviewten Denkmalbehörden gaben an, dass es hier immer wieder zu Schwierigkeiten komme. Dabei wird mit der Problematik unzureichender Texte insofern „pragmatisch“ umgegangen als bei Veränderungen versucht wird, im Dialog mit den Eigentümern gute Lösungen zu finden. Deutlich wurde aber durchaus auch, dass aufgrund der unzureichenden Texte bspw. die Entfernung denkmalwerter Einbauten im Zweifelsfall nicht verhindert werden könne. „Die UDB kann nicht fordern, sondern nur förderlich beraten“ und sei in hohem Maß auf die Bereitschaft des Eigentümers angewiesen. Zu Schwierigkeiten könne es auch bei Eigentümerwechsel kommen, hier sei es dann die „Aufgabe der Kommunen, die unzureichenden Texte zu erläutern“.

In diesem Zusammenhang wurde von Seiten der interviewten Denkmalbehörden eine konzertierte Aktion zur Aufarbeitung der mangelhaften Eintragungstexte angeregt. Hierauf sollte die Oberste Denkmalbehörde hinwirken, wobei aber in erster Linie die Ämter für Denkmalpflege in der Pflicht gesehen werden, da sie die Urheber der Texte seien. Die Unteren Denkmalbehörden seien dagegen bei Eintragungstexten von Gebäuden, an denen Veränderungen vorgenommen wurden in der Pflicht, diese anzupassen.

Auch aus übereinstimmender Sicht der Denkmalpflegeämter besteht hier Handlungsbedarf, weil die Unterschutzstellungstexte den heutigen Ansprüchen nicht mehr genügten. Dies betreffe insbesondere einen genaueren Schutzzumfang, die Begründung sowie den Objekt-Raum-Bezug. Allerdings sei dies eine Aufgabe, die eine systematische Herangehensweise erfordere, die weder von den Unteren Denkmalbehörden noch von den Ämtern für Denkmalpflege in einem realistischen Zeitrahmen zu leisten sei. Externe Unterstützung könne hierfür allerdings nur unter der Voraussetzung einer finanziellen Unterstützung herangezogen werden.

Aktuelle Unterschutzstellungstexte

Die aktuellen Unterschutzdokumente sind verglichen mit den älteren Dokumenten sehr ausführlich. Die Qualität der Dokumente wird dabei von den UDBn unterschiedlich bewertet: So wird einerseits argumentiert, dass es für die Unteren Denkmalbehörden gut sei, wenn sie so viele Informationen wie möglich erhielten. Andererseits wird auf das Ziel der Gutachten verwiesen: Hier ginge es nicht um eine umfassende Fachpublikation zu einem Gebäude, sondern um ein Gutachten, das als Grundlage für einen rechtssicheren Bescheid - der hinreichend genau und plausibel, aber nicht ausufernd zu sein habe. Hierfür wäre eine einheitliche Linie wichtig. In diesem Zusammenhang wurde eine Auffassung eines Amtes für Denkmalpflege, ihre Gutachten müssten nicht rechtssicher sein, zitiert und kritisiert. Schließlich wurde angemerkt, dass die Erfahrung in der praktischen Denkmalpflege beim Erstellen der Gutachten helfe, weil so die Perspektive der Umsetzung bereits einbezogen werden könne.

Andere Behörden berichten von einer guten Zusammenarbeit bei der Gutachtenerstellung mit dem für sie zuständigen Amt für Denkmalpflege und einen guten Austausch: Nicht hinreichende oder zu weit gehende Gutachten würden hier mit Bitte um Klarstellung zurückgegeben, was dann auch vom Amt für Denkmalpflege angenommen werde.

Aus Sicht der Ämter für Denkmalpflege seien die Gutachten in den letzten Jahren wichtiger und dadurch auch fundierter geworden. So werde bei der Begründung der Denkmaleigenschaft bereits seit geraumer Zeit auf verschiedene Faktoren geachtet: dass sowohl die Bedeutungskategorien berücksichtigt werden als auch die verschiedenen Gründe für die Erhaltung und Nutzung. Der Umgebungsschutz werde im Gutachten nach wie vor eher zurückhaltend thematisiert. Hier sei auch schwer vorherzusehen, welche Fragestellungen ggf. im denkmalrechtlichen Verfahren entscheidend werden könnten. Städtebauliche Aspekte wie z.B. wichtige Sichtachsen würden selbstverständlich berücksichtigt.

Gleichzeitig würden hierfür Standards durch hausinterne Erörterungen sowie Diskussionen auf Ebene der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger auch bundesweit gesucht. Schwierig sei dies allerdings bei neuen Denkmalgattungen zu erreichen, bei denen noch kein Überblick vorliege. Hier müssten auf individuelle Anfrage oft Entscheidungen allein aufgrund der im Hause vorliegenden Fachkenntnisse getroffen werden.

Auswirkungen der Rechtsprechung aus Sicht der Behörden und der Ämter für Denkmalpflege

Die im Interview hierzu befragten Unteren Denkmalbehörden sehen in der überwiegenden Mehrheit keine größeren Auswirkungen durch die aktuelle Rechtsprechung, weil sie entweder keine Klagefälle haben oder in Klagefälle ggf. „nachliefern“ („es ist ein lernendes System: Rechtsprechung ist bekannt und die Gutachten entwickeln sich entsprechend weiter“).

Die veränderte Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte wurde insofern thematisiert, als einige der Gerichte sehr großen Wert auf die formale Gestaltung der Gutachten legten („Aber vor Gericht geht es gar nicht nur um Inhalte, sondern zunehmend um Formalia. Es gibt einen intensiven Austausch mit dem Fachamt dazu, an welcher Stelle welche Formulierungen erscheinen müssen, damit es gerichtsfest ist. Die Gutachten müssen sich den Gerichten anpassen.“). Das Amt für Denkmalpflege im Rheinland merkte in diesem Zusammenhang ebenfalls die Problematik an, dass die Kammern der verschiedenen Verwaltungsgerichte durchaus unterschiedliche Ansprüche an die Gutachten und Unterschutzstellungstexte stellten und auch die Rechtsprechung mithin divergiere. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Prioritätensetzung der Verwaltungsgerichte berücksichtige das Amt im jeweiligen Fall auch, für welches Gericht das Gutachten zu schreiben sei.

Eine Angleichung der Rechtsprechung wurde im Rahmen von Fokusgruppengesprächen mit Denkmalinstitutionen als sinnvoll erachtet. Es habe in der Vergangenheit gemeinsame Gespräche mit den für Denkmalfragen zuständigen Gerichten gegeben, die aber bedauerlicherweise eingestellt worden seien.

Eigene Gutachten

Von den Unteren Denkmalbehörden stellen 18% Denkmäler auch aufgrund eigener Inventarisierung (inklusive Gutachtenerstellung) unter Schutz, wobei hier insbesondere die Unteren Denkmalbehörden der Großstädte tätig sind, aber auch 29% der Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit 50.000 bis 100.000 und immerhin noch 5% der UDBn in kleineren Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern. Im Rheinland ist der Anteil der Unteren Denkmalbehörden, die Unterschutzstellungen auch aufgrund eigener Inventarisierung betreiben, mit einem Anteil von 23% höher als in Westfalen-Lippe (15%).

Tabelle 39: Unterschutzstellungen auch aufgrund eigener Inventarisierung (inkl. Gutachtenerstellung)

	N	Unterschutzstellungen aufgrund eigener Inventarisierung	
		Anzahl	Anteil
Insgesamt	258	47	18%
Gemeindegröße (Einwohner/innen)			
500.000 und mehr	4	4	100%
100.000 - u. 500.000	24	18	75%
50.000 - u. 100.000	34	10	29%
25.000 - u. 50.000	65	8	12%
u. 25.000	131	7	5%
Regionale Verteilung (Landesteile)			
Rheinland	105	24	23%
Westfalen-Lippe	153	23	15%

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Sofern Unterschutzstellungen auch aufgrund eigener Inventarisierung erfolgen, geschieht dies nicht in allen Fällen. Aus diesem Grund wurden diejenigen Unteren Denkmalbehörden, die in diesem Zusammenhang tätig sind, gebeten anzugeben, in wie viel Prozent der Fälle dies durchschnittlich in den letzten fünf Jahren der Fall war.

Durchschnittlich 46% der Unterschutzstellungsverfahren erfolgen aufgrund eigener Inventarisierung (Achtung: nur in den UDBn, die Unterschutzstellungen auch aufgrund eigener Inventarisierung vornehmen); in den großen Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern sind es durchschnittlich 90% der Fälle. Bei den Unteren Denkmalbehörden im Rheinland ist der durchschnittliche Anteil der Unterschutzstellungsverfahren aufgrund eigener Inventarisierung an allen Unterschutzstellungsverfahren mit 54% höher als in Westfalen-Lippe (39%).

Tabelle 40: Eigene Inventarisierung: Anteil an Unterschutzstellungen

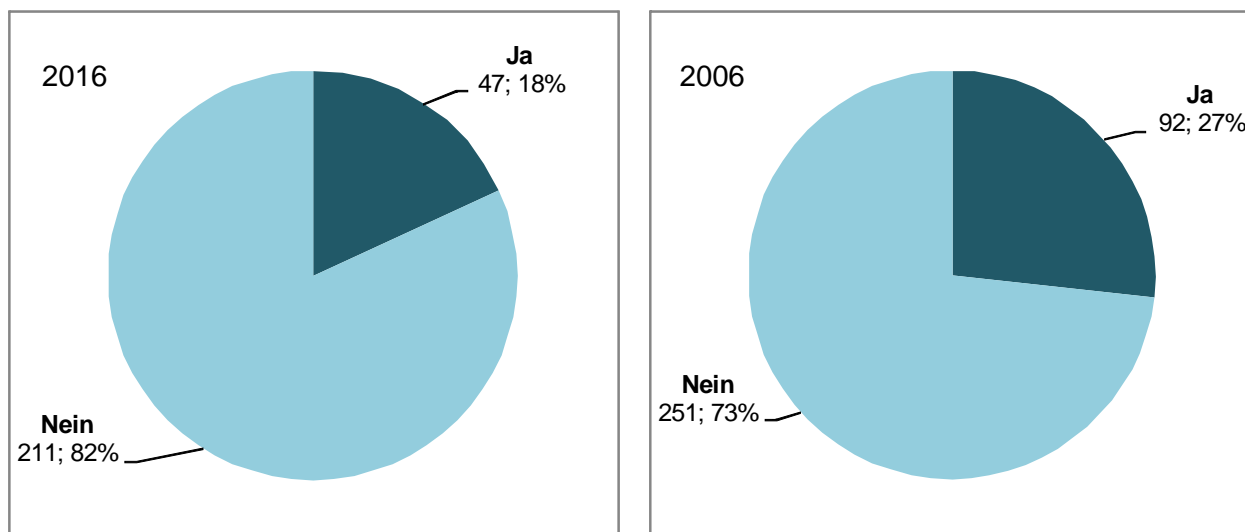
	N	Mittelwert
Insgesamt	41	46%
Gemeindegröße (Einwohner/innen)		
500.000 und mehr	4	90%
100.000 - u. 500.000	16	36%
50.000 - u.100.000	10	60%
25.000 - u. 50.000	7	27%
u. 25.000	4	45%
Regionale Verteilung (Landesteile)		
Rheinland	23	54%
Westfalen-Lippe	17	39%

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Eine Denkmalbehörde der Bezirksregierungen unternimmt Unterschutzstellungen aufgrund eigener Inventarisierung, wobei dies in etwa 20% aller Unterschutzstellungsverfahren der Fall ist.

Ein Vergleich der heutigen Situation mit der von 2006 zeigt, dass der Anteil der Unteren Denkmalbehörden, die Unterschutzstellungen auch aufgrund eigener Inventarisierung vornehmen, von 27% im Jahr 2006 auf 18% im Jahr 2016 gesunken ist.

**Abbildung 32: Erfolgt Unterschutzstellungen auch aufgrund eigener Inventarisierung?
– Vergleich mit Befragung 2006**



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016), DfU-Befragung 2006

Im Rahmen der Interviews hierzu wurde von den Unteren Denkmalbehörden, die (in diesen Fällen 90% bis nahezu alle) Unterschutzstellungen aufgrund eigener Inventarisierung vornehmen, nochmals der Vorteil betont, bei der Inventarisierung die Anforderungen der praktischen Denkmalpflege einbeziehen zu können („gute Vorbereitung“). Deutlich wurde aber auch, dass die Gutachten auch deshalb selbst geschrieben würden, weil das Amt für Denkmalpflege hierfür keine Kapazitäten habe.

3.2.3.4 Laufende und voraussichtlich ausstehende Unterschutzstellungsverfahren

Aktuell gibt es in NRW knapp 89.000 eingetragene Denkmäler, davon sind rd. 81.600 Baudenkmäler (vgl. Abschnitt 1.1). Ausgehend von einer Analyse der derzeit laufenden Unterschutzstellungsverfahren und einer Abschätzung des zukünftig zu bewertenden Bestandes wird die derzeitige Praxis der Inventarisierung untersucht.

Für eine Abschätzung der in NRW aktuell laufenden Unterschutzstellungsverfahren (§§ 3, 4 DSchG) wurden die entsprechenden Angaben der Unteren Denkmalbehörden, die sich an der Befragung beteiligt haben, für NRW hochgerechnet. Hinzu kommen die bei den Denkmalbehörden der Bezirksregierungen abgefragten Verfahren für Landes- und Bundesbauten, die vollständig vorliegen. Laut Hochrechnung gibt es NRW-weit aktuell 1.060 laufende Verfahren auf kommunaler Ebene und weitere 32 Verfahren zu Landes- und Bundesbauten. Auf kommunaler Ebene betreffen 38% der laufenden Verfahren Bauten der Nachkriegszeit seit 1945, bei den Bundes- und Landesbauten sind dies 25%.

Tabelle 41: Laufende Unterschutzstellungsverfahren von Baudenkmalern in NRW

	Hochrechnung Baudenkmalern: (kommunale Zuständigkeit)			Baudenkmalern: Bundes- und Landesbauten		
	„Aktuell laufende Verfahren“	darunter nach 1945		„Aktuell laufende Verfahren“	darunter nach 1945	
		Anzahl	Anteil		Anzahl	Anteil
Insgesamt	1.060	407	38%	32	8	25%
<i>darunter</i>						
Baudenkmalern (Einzeldenkmäler)	1.018	397	39%	20	6	30%
Baudenkmalern (Großflächige, mehrteilige Bauten)	42	10	24%	12	2	17%

Quellen: synergon – schriftliche Befragungen der Unteren Denkmalbehörden und der Bezirksregierungen (2016)

Darüber hinaus wurden die Behörden gebeten anzugeben, wie viele Verfahren ihrer Einschätzung nach voraussichtlich noch ausstehen. Die diesbezüglichen Angaben der Unteren Denkmalbehörden wurden wiederum für NRW hochgerechnet und im Rahmen der Interviews diskutiert. Dabei wurde deutlich, dass die Anzahl der voraussichtlich noch ausstehenden Verfahren für den Nachkriegsbaubestand nicht belastbar geschätzt werden könne. Dies hänge auch damit zusammen, dass es noch keine übergreifende fachliche Kenntnis über diese Bauepoche(n) gebe und viele Bautypen, die hier einbezogen werden müssten, noch gar nicht präsent seien (Stichworte: „erste ALDI-Hütten“, 1970er Jahre Reihenhaussiedlungen etc.).

„Hängende“ Verfahren

Nach § 22 VwVfG entscheidet die zuständige Behörde – hier die Untere Denkmalbehörde, wann das Verwaltungsverfahren beginnt nach pflichtgemäßem Ermessen, sofern kein Antrag des Eigentümers oder im Unterschutzstellungsverfahren des Landschaftsverbandes vorliegt (§ 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG). Das Verwaltungsverfahren beginnt also, wenn ein Antrag vorliegt oder wenn die Untere Denkmalbehörde entscheidet, es zu beginnen. Es beginnt nicht schon dann, wenn das Denkmalpflegeamt ein Objekt auf eine Liste schreibt.

Der Begriff „hängendes Verfahren“ ist allerdings nicht eindeutig definiert, weshalb hierzu keine Frage in der schriftlichen Befragung aufgenommen wurde, sondern im Rahmen der Interviews exemplarisch erfragt wurde, vor dem Hintergrund welcher Definition ggf. Schwierigkeiten hiermit bestehen. Die zu dieser Thematik interviewten Unteren Denkmalbehörden äußern dabei unterschiedliche Erfahrungen. Einige haben keine hängenden Verfahren, andere haben einige wenige und eine UDB gab eine hohe Anzahl hängender Verfahren an.

Anmerkungen von Unteren Denkmalbehörden ohne hängende Verfahren: Die UDB einer größeren Kommune bemerkte hierzu, sie seien als Kommune Herr des Verfahrens, begutachten zum größten Teil selbst und legen dies dem Amt für Denkmalpflege vor. Dies funktioniere gut und recht zeitnah. Eine weitere UDB bemerkte hierzu, dass sie nur so viele Verfahren anstießen, wie sie auch bewerkstelligen könnten. Als wichtiger Schritt für eine Beschleunigung von Unterschutzstellungsverfahren wurde die Änderung der Entscheidungsbefugnis vom Rat (Ratsbeschluss) zu einer fachlichen Entscheidung der UDB beschrieben.

Die Unterschutzstellung von großflächigen bzw. mehrteiligen Baudenkmalern kann zu Verzögerungen führen, weil es hier im Rahmen der Benehmensherstellung mit dem jeweiligen Amt für Denkmalpflege zu Verzögerungen kommen kann, oder weil die Unterschutzstellung aufgrund vieler Eigentümer aufwändig ist.

Ist die Kommune Eigentümer von Gebäuden, die unter Schutz gestellt werden sollen, kann dies ebenfalls zu Verzögerungen führen. Insbesondere wurde in diesem Zusammenhang auch die Einflussnahme der kommunalen Politik auf die Entscheidung der Unteren Denkmalbehörde als erheblich beschrieben.

Verfahren wurden zum Teil wegen der technischen Umsetzung und offener rechtlicher Fragen im Zusammenhang mit der neuen DenkmallistenVO aufgeschoben. Dieser Rückstand wird derzeit aufgearbeitet, indem die vom Ministerium angebotene Übergangslösung angewendet wird.

Eine UDB gab an, eine recht hohe zweistellige Anzahl an hängenden Verfahren „geerbt“ zu haben. Die betreffenden Objekte seien katalogisiert und werden geprüft. Sofern Denkmalwert noch gegeben sei (z.T. handele es sich um sehr alte Verfahren), werden diese nun zum Abschluss gebracht, in Zweifelsfällen werde das Amt für Denkmalpflege um ein erneutes Gutachten gebeten.

Die Denkmalbehörden der Bezirksregierungen beschrieben, dass es zum Teil Schwierigkeiten aufgrund einer fehlenden Fristigkeit für die Gutachtenerstellung seitens der Ämter für Denkmalpflege gebe. Eine Behörde beschrieb zudem erhebliche Schwierigkeiten mit Eintragungsverfahren großer Denkmäler wie z.B. Kasernenanlagen, Industrielandschaftsparks. Konkret wurde ein Unterschutzstellungsprojekt genannt, an dem 9 Kommunen und mehr als 100 Eigentümer zu beteiligen seien. In der Struktur des DSchG NRW sei das nicht zu machen – und werde vermutlich auch so nicht eingetragen werden. Für solche Verfahren bedürfe es spezielle Regelungen.

„Verdachtslisten“

Es existieren mancherorts so genannte „Verdachtslisten“ für Objekte, die nicht in die Denkmalliste eingetragen sind, aber im Verdacht stehen, denkmalwürdig zu sein. Dies sind zum einen noch Listen, die im Rahmen des Inventarisationsprojektes in den 1980er Jahren (als sogenannte „Schnellerfassung“) von den Ämtern für Denkmalpflege erstellt wurden und dann von den Unteren Denkmalbehörden sukzessive bearbeitet und bei Denkmalwürdigkeit in die Denkmalliste eingetragen wurden. Nach Aussagen der Ämter für Denkmalpflege seien diese Listen aber nicht vollständig, weil das Projekt endete, bevor alle Kommunen einbezogen worden waren („es gibt hier weiße Flecken“). Eine Untere Denkmalbehörde bestätigte dies und schilderte, dass sie ihre eigene Liste erstellt hätten, weil sie keine vom Amt für Denkmalpflege erhalten hätten. Bei der Erstellung der Ersterfassungslisten seien allgemein nur Objekte bis spätestens in die 1920er bis 1930er Jahre hinein einbezogen worden. In diesem Zusammenhang wird ein dringender Handlungsbedarf formuliert (s. Abschnitt 3.2.3.5).

Für Objekte, die auf nur „Verdachtslisten“ stehen und noch nicht in die Denkmalliste eingetragen wurden, besteht für die Unteren Denkmalbehörden die Schwierigkeit, von möglichen Bauvorhaben an diesen Objekten oder in ihrer Umgebung rechtzeitig zu erfahren. Hierbei ist die innerkommunale Organisation der Verfahrensabläufe entscheidend (s. Abschnitt 2.1.2.1). Eine Behörde berichtete, automatisch auch über Eigentümerwechsel bei Denkmälern informiert zu werden. Der neue Denkmaleigentümer wird dann automatisch angeschrieben und über seine Rechte und Pflichten informiert. Dies scheint aber eine Ausnahme zu sein, andere Untere Denkmalbehörden berichteten, von Eigentümerwechseln nur bei konkreten Anlässen zu erfahren.

Einige Untere Denkmalbehörden legen großen Wert darauf, die „Verdachtsliste“ nicht zu kommunizieren, weil dies zu Unruhe führen könne, andere veröffentlichen die denkmalgeschützten sowie die unter Verdacht stehenden Objekte gleichermaßen. Von schlechten Erfahrungen wurde in diesem Zusammenhang nicht berichtet.

Nach Angabe der Ämter für Denkmalpflege stehen in NRW noch knapp 6.000 Objekte der Kulturgutliste (in einem Landesteil weitestgehend noch ohne Objekte nach 1930) zur Unterschutzstellung aus. Die Weigerung von Kommunen, Eintragungen vorzunehmen sei gesetzlich so nicht vorgesehen und erst seit der DenkmallistenVO (2015) gebe es Fristen für die Antwort der Kommunen. Die Ämter für Denkmalpflege sehen, bezogen auf die Eintragungen, bei den Kommunen insbesondere folgende Schwierigkeiten:

- Mangelnde verwaltungsinterne / politische Durchsetzung bei Objekten im Eigentum der Kommunen
- Zögern, wenn Eigentümer nicht einverstanden / unwillig sind
- Begrenzung der Eintragungen pro Jahr (z.B. „nur 3 Eintragungen pro Jahr“) seitens der UDB
- Vermischung der beiden Verfahrensstufen des DSchG NRW: Gespräche im Vorfeld einer eventuellen Eintragung mit Vorhabenträgern, mit ggf. negativem Ausgang
- Betrachtung des Eintragungsverfahrens als freiwillige Aufgabe ohne Verpflichtung.

Wünschenswert wären hierbei etwa Fristenregelungen im Eintragungsverfahren oder auch eine qualifizierte Unterstützung durch die Oberen Denkmalbehörden. Das Nachhaken, die permanenten Diskussionen mit den Kommunen und auch mit den Oberen Denkmalbehörden seitens der Ämter für Denkmalpflege binde viel Zeit und führe dennoch häufig nicht zum Erfolg.

3.2.3.5 Aktuell zu bewertender Baubestand

Bezogen auf den aktuell zu bewertenden Baubestand, insbesondere den Baubestand der Nachkriegszeit, wird – vor allem von Unteren Denkmalbehörden größerer Kommunen – ein großer Handlungsbedarf formuliert; viele sehen diese Epoche als „wertvoll“ oder „identitätsstiftend“ für ihre Kommune an. Dringend benötigt werde ein Überblick und eine Einordnung der Bestände als erste Handlungsgrundlage, um z.B. bei Baugenehmigungsverfahren überhaupt handlungsfähig zu sein. Eine Untere Denkmalbehörde berichtete, hierzu vor einigen Jahren eine externe Beauftragung herausgegebenen zu haben mit dem Ziel, Grundlagenarbeit zu betreiben und ggf. denkmalwürdige Objekte, einschließlich des bereits vorgenommenen Veränderungsgrades zu dokumentieren. Inzwischen stünden die 1960er und 1970er Jahre akut an und „es wäre besser, man wäre hier mit der Forschung weiter vorangekommen“. Die Folge fehlender Handlungsgrundlagen sei eine unsystematische Herangehensweise („es gibt noch keinen geschärften Blick für diese Epoche“, „man weiß nicht, welche Objekte aus welchen Gründen unter Schutz gestellt werden sollen“), bei der laufend auch zahlreiche wertvolle Objekte verloren gehen könnten. Sehr ungünstig sei, dass deshalb häufig anlassbezogene Prüfungen auf Denkmalwert beginnen, wenn bereits eine Planung läuft. Dies sei auch aus Eigentümersicht nicht wünschenswert.

Im Zuge der Diskussion um den Nachkriegsbaubestand wurde zudem deutlich, dass auch ältere Objekte mindestens aus der Zwischenkriegszeit noch inventarisiert werden müssen und dass die Kommunen bei der Inventarisierung der Nachkriegszeit auf mitunter sehr unterschiedli-

chem Stand sind. So gaben einige der Unteren Denkmalbehörden an, die 1950er bis in die 1960er Jahre hinein bereits („in Eigenregie“) zu bearbeiten und auch recht weit fortgeschritten zu sein, während andere sich zunächst eine Konzentration auf die 1950er Jahre in Form von Fachveranstaltungen und Erarbeitung entsprechender Informationen wünschen. Auch hier ist eine große Spreizung der Situation der Unteren Denkmalbehörden in NRW aufgrund ihrer kleinteiligen Organisationsstruktur sichtbar, die bereits bei anderen Themen deutlich wurde.

Es werde dringend eine „Liste II“ (vgl. Kulturgutliste der 1980er Jahre, Ersterfassungsliste) für den Nachkriegsbaubestand mit einer Schnellinventarisierung für den Baubestand der 2. Hälfte 20. Jahrhundert (50er, 60er, 70er) benötigt. Aus mehreren UDBn in Großstädten mit zurzeit hohem Veränderungsdruck wurde berichtet, dass eigene Aktivitäten in der Erfassung und Inventarisierung unternommen werden, ohne auf Grundlagen aus den Landesdenkmalämtern zurückgreifen zu können, da potentiell denkmalwerte Bestände hier durch Überformungen oder Abriss „täglich verschwinden“. Mitunter wird dies bereits nach Bautypologien in Beständen vollzogen, die aktuell dem höchsten Druck ausgesetzt sind, wie bspw. Kirchengebäude oder Schulen der Nachkriegszeit. Im Bereich der Siedlungsbestände der 1960er und 70er-Jahre besteht nach Auffassung einiger UDBn nur noch wenig Hoffnung auf insgesamt schützbare Ensembles aufgrund der inzwischen sehr weit fortgeschrittenen individuellen Überformungen („da kommen wir inzwischen leider viel zu spät“). Ähnliches wird für Bürobaubestände der Nachkriegszeit berichtet, da hier der Sanierungs- oder Nachnutzungsdruck in einigen Gebieten des Landes bereits seit längerem anhalte.

Im Bereich der Erforschung und Vermittlung von Fachwissen zum Nachkriegsbaubestand werden von den UDBn insbesondere die Ämter für Denkmalpflege in der Pflicht gesehen. Hierzu wurden Kooperationen z.B. mit Hochschulen, Architektenorganisationen etc. vorgeschlagen, um hierfür fehlende personelle Kapazitäten unterstützend ergänzen zu können. Im Zusammenhang mit fehlenden personellen Ressourcen wurde von mehreren UDBn angesprochen, dass sie ein Schreiben des LVR-ADR vom 11.03.2015 erreicht habe, in dem sie aufgrund eines Personaldefizits in der Abteilung Inventarisierung gebeten worden seien, ihre Gutachten-Anfragen intensiver und konkreter als bisher vorzubereiten bzw. ihre gesetzliche Mitwirkung bei der Eintragung von Denkmälern in die Denkmalliste stärker als bisher zu nutzen. Eine kurz- bis mittelfristige Bearbeitung von neuen Anfragen nach Denkmalwertgutachten sei aufgrund fehlender Personalkapazitäten als momentan nicht leistbar berichtet worden. Interpretiert wurde dies von UDBn auch als Bitte zur Erstellung von eigenen Gutachten, was zu wechselseitigen Irritationen führte.²¹ Insbesondere zum Nachkriegsbaubestand, so die interviewten UDBn, bedürfe es einer wissenschaftlichen Untersuchung und Erforschung dieses Denkmalbestandes, um systematisch und methodisch abgesichert vorgehen zu können. Hierfür seien entsprechende personelle Kapazitäten dringend erforderlich.

Im Zusammenhang mit einer zu erwartenden großen Zahl zu inventarisierender Objekte der Nachkriegsphase wurde darauf hingewiesen, dass dies auch enorme Konsequenzen für die praktische Denkmalpflege habe, die ebenfalls zu berücksichtigen wären. Zudem sei die Vorbereitung und das eigenständige Vorgehen bei der Inventarisierung keine Pflichtaufgabe der UDBn. Schon aus diesem Grund könne die Inventarisierung von Seiten einer Unteren Denk-

²¹ Dieses Schreiben und ein Kommentar der UDB Essen hierzu im Eildienst Städtetag NRW 03|15 führte zu einer Kleinen Anfrage der FDP-Fraktion im Landtag (Drucksache 16/8723, 19.05.2015), die von der Landesregierung am 18.06.2015 beantwortet wurde (Drucksache 16/9035, 18.06.2015).

malbehörden, deren Kommune sich in der Haushaltssicherung befindet, nur dann vorangetrieben werden, wenn es über Weisung oder Erlass zu einer Pflichtaufgabe gemacht würde. Das Land müsse bei einer Erfassungskampagne für die Nachkriegsbauten aber auch dafür sorgen, dass dies von Behördenseite bewältigt werden könne. Hierzu müsse der Boden bereitet werden: „a) Akzeptanz b) Prioritäten setzen und c) Personal bereitstellen“.

Mit Blick auf systematische Erfassung und Bewertung von jüngeren Baubeständen wies ein Amt für Denkmalpflege noch einmal auf die dringend gebotene Klärung der Aufgaben zwischen Denkmalbehörden und den Ämtern für Denkmalpflege hin. So käme diese wichtige Aufgabe des Denkmalpflegeamtes auch zu kurz, weil Aufgaben übernommen werden müssten, die eigentlich in den Pflichtbereich der Denkmalbehörden fielen. In der Inventarisierung werde versucht, einen Spagat zwischen der Bearbeitung alltäglicher Denkmalanfragen und einer systematischen Erfassung und Bewertung anstehender Bestände zu bewältigen. Meist müsse dies zu Ungunsten einer wissenschaftlich-systematischen Herangehensweise geschehen. Die Umsetzung der Unterschutzstellungen jüngerer Bauten sei zudem oft nur mit viel Öffentlichkeitsarbeit vor Ort möglich.

Fachlich seien Einzelbewertungen von Objekten zwar möglich, aber ohne Gesamterfassung schwieriger und bei jüngeren Beständen werde hier i. d. R. nicht systematisch vorgegangen. Auch müsse zwischen überregionaler Erfassung und lokalen Besonderheiten abgewogen werden. Mit Blick auf lokale Besonderheiten übten nach Kenntnisstand eines Denkmalpflegeamtes fachlich gut aufgestellte Untere Denkmalbehörden durchaus auch Kritik an einer NRW-weiten Erforschung.

Aus Sicht der Ämter für Denkmalpflege sei eine zweite Kulturguterfassung mit der Einbeziehung von externen Büros oder Hochschulen möglich. Nach Ansicht des Denkmalpflegeamtes eines Landesteils bedeute dies erhebliche Mehrarbeit, weil die Erfassungen bewertet und der gesamte Prozess gesteuert werden müsste. Das Denkmalpflegeamt des anderen Landesteils kommt hier zu einem anderen Schluss. Hiernach müsste bereits den Bewertungen der externen Büros und Hochschulen eine Rechtssicherheit zukommen.

Zum aktuell zu bewertenden Baubestand wurde sowohl bei geführten Fokusgruppengesprächen mit Vertretenden aus UDBn, Bezirksregierungsbehörde und Denkmalpflegeamt sowie bei dem zweiten Workshop aller Denkmalpflegeinstitutionen im Evaluationsprozess eine angeregte Diskussion über mögliches Vorgehen geführt. Angesichts der unzureichenden personellen Kapazitäten, zum umfangreichen zu erfassenden Baubestand der Nachkriegszeit („*mindestens bis Ende der 1970er Jahre*“) des bereits fortgeschrittenen zeitlichen Abstands (ca. 40 bis 60 Jahre) und einem akuten und beständig fortschreitenden Verlustes an Denkmalwert, wurde eine zeitnahe und gemeinsame Strategiediskussion gefordert. Hierbei wurde zunächst ein Austausch aller beteiligten Denkmalpflegeinstitutionen über die Erarbeitung eines Vorgehens gewünscht. Weiterhin wurden verschiedene Möglichkeiten der Anpassung der Gesamtaufgabe an die vorhandenen Kapazitäten (regionale oder gebäudetypologische Schwerpunktsetzung, zeitliche Eingrenzung etc.) und mögliche Kooperationen (Hochschulen, Vereine und Verbände etc.) diskutiert.

Auch der zweite Workshop endete mit dem Wunsch nach einer gemeinsamen Erarbeitung einer landesweiten Erfassungs- und Inventarisierungsstrategie unter Einbeziehung aller Denkmalpflegeinstitutionen (beide Denkmalpflegeämter und Oberste, Obere und fachlich gut aufgestellte Untere Denkmalbehörden). Hierzu wurde eine Betrachtung des Vorgehens in anderen Bundesländern und des benachbarten europäischen Auslandes angeregt. Eine Evaluation des zwischen 2009 und 2016/17 durchgeführten landesweiten Erfassungsprogramms zum Nachkriegskirchenbau als typologische Vorgehensweise könne ebenfalls Hinweise für mögliche Handlungsweisen und Priorisierungen geben. Angesichts der Tatsache, dass zwischen 2011 und 2015 gerade einmal 317 Denkmäler im Jahresschnitt in NRW (0,8/UDB/Jahr) eingetragen wurden, erschien den Teilnehmenden eine abgestimmte, an den Kapazitäten orientierte und inhaltlich priorisierte Vorgehensweise zu Erfassung und Inventarisierung der anstehenden Bestände dringend erforderlich.

Hierzu merkte die Architektenkammer an, dass das Vorgehen aus ihrer Sicht nicht nur innerhalb der Denkmalpflegeorganisationen, sondern breiter aufgestellt, auch mit weiteren am Denkmalerhalt beteiligten Disziplinen geführt werden solle.

3.3 Praktische Denkmalpflege

3.3.1 Einheitlichkeit der Entscheidungsmaßstäbe

3.3.1.1 Notwendigkeit und Möglichkeit einer einheitlichen Verwaltungspraxis bei der Anwendung des DSchG NRW

Der Gleichheitssatz

Nach Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Die Vorschrift soll sicherstellen, dass Personen in vergleichbaren Sachverhalten gleich behandelt werden²². Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn vergleichbare Sachverhalte ungleich behandelt werden. Er verbietet also Ungleichbehandlungen ohne rechtfertigende Gründe²³. Die Anforderungen an die rechtfertigenden Gründe wachsen mit der Intensität, mit der eine Ungleichbehandlung die Betroffenen beeinträchtigt²⁴.

Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist ein Grundrecht²⁵. Nach Art.1 Abs, 3 GG gelten die Grundrechte u.a. für die vollziehende Gewalt als unmittelbar geltendes Recht. Auch wegen der Bindung u. a. der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) ist er verbindlich und zu beachten. Die Betroffenen können verlangen, gleich behandelt zu werden, und sie können das gerichtlich durchsetzen. Verstöße gegen den Gleichheitssatz führen zur Rechtswidrigkeit der getroffenen Entscheidung und können Haftungsfolgen auslösen. Aus der Selbstverwaltungsgarantie der Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 LVerf haben auch die Gemeinden und Gemeindeverbände ein Recht auf Gleichbehandlung.

²² Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 3 Rn. 1

²³ Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Rn. 460.

²⁴ Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Rn. 470.

²⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 3 Rn. 1 und 1a.

Die Bedeutung des Gleichheitssatzes bei der Anwendung des DSchG NRW

Vollziehende Gewalt in diesem Sinne sind nicht nur die Denkmalbehörden der verschiedenen Stufen (Untere Denkmalbehörden, Obere Denkmalbehörden, Oberste Denkmalbehörde), sondern auch die Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände. Alle diese Stellen müssen bei ihrem Handeln von Rechts wegen jeweils den Gleichheitssatz beachten. Es darf Ungleichbehandlungen im Verhältnis verschiedener Behörden oder zwischen den einzelnen Denkmalpflegeämtern geben, aber nicht in der Arbeit der jeweiligen Stelle²⁶.

Um vergleichbare Sachverhalte geht es bei der Anwendung des Denkmalrechts vor allem dann, wenn die Objekte vergleichbar sind. Solche vergleichbaren Sachverhalte können etwa die Sprossenfenster einer bestimmten Periode oder der regional als Dachdeckung eingesetzte Baustoff sein. Liegt ein vergleichbarer Sachverhalt vor, müssen Ungleichbehandlungen durch Gründe des Denkmalschutzes gerechtfertigt sein.

Instrumente zur Sicherstellung der Gleichbehandlung bei der Anwendung des DSchG NW

Jenseits der rechtlichen Bedeutung kommt der Beachtung des Gleichbehandlungsgebots große Bedeutung für die Akzeptanz von Entscheidungen zu. Die Bereitschaft hinzunehmen, dass man schlechter behandelt wird als andere in vergleichbarer Lage, ist weit geringer ausgeprägt als die Bereitschaft, belastende Maßnahmen hinzunehmen. Unabhängig von der eindeutigen Rechtslage ist eine gleichmäßige Verwaltungspraxis deshalb für die Akzeptanz der Arbeit von Denkmalschutz und Denkmalpflege von großer Bedeutung. Diesem Anliegen wenigstens in dem gebotenen Umfang Rechnung zu tragen, ist eine besondere Herausforderung. Sie ist bei der vergleichsweise stark ausgeprägten Selbstverwaltung der Gemeinden als Untere Denkmalbehörden und bei zwei Denkmalfachbehörden deutlich schwerer zu bewältigen als in anderen Ländern.

Es lassen sich formelle und informelle Instrumente zur Sicherung einer gleichmäßigen Verwaltungspraxis unterscheiden. Formell kann – und muss erforderlichenfalls – die Leitung jeder Behörde und jeden Amtes die Gleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte durch allgemeine Weisung, Dienstanweisungen o. ä. sicherstellen. Informell kann der gleiche Umgang mit vergleichbaren Sachverhalten etwa durch Mitarbeiterbesprechungen, interne Fortbildungen o.ä. erreicht werden.

Die oberen Denkmalbehörden und die oberste Denkmalbehörde können nach § 9 Abs. 2 Buchst. a OBG NW i. V. m. § 20 Abs. 3 Satz 1 DSchG NW durch allgemeine Weisungen die gleichmäßige Erfüllung der Aufgaben sichern. Auf diese Weise kann im jeweiligen Zuständigkeitsbereich – bei allgemeinen Weisungen des Ministeriums also im ganzen Land – eine bestimmte Handhabung sichergestellt werden²⁷. Das Ministerium hat durch verschiedene Erlasse von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht:

- Verfahren bei Übernahmeverlangen gemäß § 31 DSchG, Runderlass vom 16.3.1984 (MBI. 1984, 854).

²⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth Art. 3 Rn. 9; PSKP Rn. 463.

²⁷ Schönenbroicher, in: Schönenbroicher/Heusch, § 9 Rn. 10 f.

- Denkmalschutz - Benehmensherstellung – nicht veröffentlichter Erlass vom 10.5.2007 (“Erlass pauschalisiertes Benehmen”).
- Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, Pauschale Grabungserlaubnis (§ 13 DSchG NRW) für kommunale Archäologen, nicht veröffentlichter Erlass vom 22.9.2009.
- Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie; Berücksichtigung des Denkmalschutzes, gemeinsamer nicht veröffentlichter Erlass des MKULNV und des MWEBWV vom 7.6.2011.
- Genehmigungsverfahren nach dem Denkmalschutz NRW - nicht veröffentlichter Erlass des MBWSV vom 27.1.2017

Außerdem kann das Ministerium nach § 42 DSchG NW die “zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften erlassen”. In welchem Verhältnis § 42 DSchG NW im Verhältnis zu § 9 Abs. 2 Buchst. a OBG NW steht, ist nicht ohne weiteres ersichtlich. Einiges spricht dafür, dass sich der Anwendungsbereich überschneidet, soweit es um Regelungen zum Denkmalschutz geht. Anders als nach § 9 Abs. 2 Buchst. a OBG NW können nach § 42 DSchG NW auch Aussagen zur Denkmalpflege getroffen werden, die allerdings gegenüber kommunalen Trägern, welche Aufgaben der Denkmalpflege als Selbstverwaltungsangelegenheit wahrnehmen, nicht verbindlich sein können.

Soweit ersichtlich, sind auf Grundlage des § 42 DSchG NW bisher folgende Bestimmungen erlassen worden:

- Bescheinigung nach § 40 DSchG für Baudenkmäler, die zur Einkunftserzielung oder zu eigenen Wohnzwecken genutzt werden, Runderlass vom 17.3.1998 (MBI. 1998, 526).
- Bescheinigung nach § 40 DSchG zur Erlangung einer Steuervergünstigung nach § 10g Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Satz 2 Nr. 1 bis 3 Einkommensteuergesetz (EStG), Runderlass vom 20.3.1998 (MBI. 1998, 533 geändert durch Runderlass vom 16.7.2001 (MBI. 2001, 1220).
- Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 11.4.2014 (MBI. 2014, 280) (zu den §§ 3, 17, 29 und 43).

Der Erlass von Verwaltungsvorschriften nach § 42 DSchG NW und von Weisungen nach § 9 Abs. 2 Buchst. a OBG NW ist keine benehmenspflichtige Entscheidung im Sinne des § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NW, weil eine Entscheidung i. S. d. § 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NW nach Sinn und Zweck des Benehmenserfordernisses nur vorliegt, wenn im Außenverhältnis gegenüber dem Bürger gehandelt wird. Entscheidungen, die sich lediglich im behördlichen Binnenbereich auswirken, unterliegen nicht dem Benehmenserfordernis.

Die Weisungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 2 Buchst. a OBG NW besteht nur gegenüber Denkmalbehörden, nicht gegenüber den Denkmalpflegeämtern. Verwaltungsvorschriften nach § 42 DSchG NW sind für die Denkmalpflegeämter ebenso wenig verbindlich wie für die Gemeinden oder Kreise, wenn sie in der Denkmalpflege tätig werden. Weil die unteren und oberen Denkmalbehörden an Weisungen nach § 9 Abs. 2 Buchst. a OBG NW und Verwaltungsvorschriften nach § 42 VwVfG NW gebunden sind, kommt ihnen aber auch für die Denkmalpflegeämter und die kommunale Denkmalpflege große Bedeutung zu.

3.3.1.2 Empirische Befunde

Standards bzw. Maßstäbe helfen, dem Gleichheitsgrundsatz gerecht zu werden. Ob und inwieweit diese über die derzeitige Praxis hinausgehend benötigt werden, wird von den Denkmalbehörden unterschiedlich gesehen. Betont wird die gerechtfertigte Ungleichbehandlung aufgrund der Unterschiedlichkeit von Gebäuden und ihrer individuellen Historie, der Bedeutung der Gebäude sowie auch der Situation von Denkmaleigentümern (zu Fragen der Zumutbarkeit s. Abschnitt 3.3.3.3). In diesem Zusammenhang wurde noch einmal die Bedeutung der Eintragungstexte betont, weil hieraus die Maßstäbe für spätere Erlaubnisse gezogen werden könnten. Hierfür müsste allerdings die Qualität der Eintragungstexte entsprechend hoch sein und ebenfalls gleichen Standards genügen.

Für eine Ungleichbehandlung aufgrund ungleicher Maßstäbe wurden verschiedene „Quellen“ genannt: Innerhalb der eigenen Behörde, zwischen Unteren Denkmalbehörden (*„was bei anderen UDBn zum Teil genehmigt wird, geht bei uns gar nicht“*) sowie verschiedene Gebietsreferenten/innen der Ämter für Denkmalpflege. In den Interviews mit den Unteren Denkmalbehörden sowie den Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen wurde angeregt, insbesondere zu immer wiederkehrenden Fragestellungen (Türen, Fenster, Dach etc.) Standards zu entwickeln und diese entsprechend zu kommunizieren. Hier wird das Amt für Denkmalpflege in der Pflicht gesehen.

Vereinzelt wurde von UDBn auch ein deutlich unterschiedlicher Standard aufeinanderfolgender Zuständiger für die Inventarisierung von Gebäuden angesprochen. Auch in diesem Zusammenhang wurden individuelle Sichtweisen auf die Denkmalwürdigkeit von Gebäuden kritisiert.

Zusätzlich werden zu bestimmten Fragestellungen (z.B. Umgang mit erneuerbaren Energien, Energie-Einspar-Verordnung, Sonnenkollektoren, etc.) steuernde Erlasse seitens des MHKBG mit dem Ziel der Vereinheitlichung der Maßstäbe gewünscht. Inwieweit Maßstäbe z.B. durch die OVG-Urteile gesetzt werden können, wird in diesem Zusammenhang unterschiedlich bewertet: Mit Verweis auf die unterschiedliche Rechtsprechung werden diesbezüglich erhebliche Probleme gesehen. Bei gegenteiliger Sichtweise werden die Urteile durchaus als *„Leitplanken-Geber“* gesehen. Die Oberste Denkmalbehörde solle diese Urteile mit einem entsprechenden Anschreiben an die Denkmalbehörden und -ämter versenden. Zutraglich wären hier auch jährliche Dienstbesprechungen mit der Obersten Denkmalbehörde und anschließend versendetem Protokoll (*„das Land sollte seine Richtlinienkompetenz wahrnehmen. Im Bereich der Bauaufsicht sieht das z.B. ganz anders aus, hier kommen regelmäßig Erlasse, hier gibt es entsprechende Dienstbesprechungen. Das Gesetz ist eigentlich gut. Benötigt wird eine gute Steuerung!“*).

Beide Ämter für Denkmalpflege sehen in der Einheitlichkeit der Entscheidungsmaßstäbe eine große Herausforderung und führen deshalb einmal in der Woche Dienstbesprechungen mit den Gebietsreferenten/innen durch, bei der Fälle diskutiert und Erfahrungen ausgetauscht werden. Standards werden zudem in einzelnen Handreichungen oder Leitfäden festgehalten, auch ämterübergreifend. Ziel sei es, möglichst einheitliche Maßstäbe anzulegen. Ähnliches wurde aus größeren UDBn mit räumlichen Zuständigkeiten von Mitarbeitenden berichtet, die ebenfalls mit Dienstbesprechungen und ggf. auch mit internen Leitfäden einzelne, immer wiederkehrende Fragen vereinheitlichend klären (bspw. Umgang mit Dachausbauten, Gauben, Dachflächenkollektoren, Balkonbauten etc.).

Aus Sicht des Amtes für Denkmalpflege eines Landesteils sei eine Intensivierung der Arbeit an Handreichungen, Leitfäden sowie amtsinternen Standards, deren Niederschrift und regelmäßige Fortschreibung erforderlich. Hierzu gehöre auch der Abgleich zwischen den beiden Denkmalpflegeämtern Rheinland und Westfalen. Die hierfür notwendigen Kapazitäten seien allerdings nur bei einer Konzentration auf die Kernaufgaben möglich, die derzeit nicht gegeben sei. Handreichungen würden auch auf nationaler Ebene von den Denkmalpflegeämtern (mit-)erarbeitet und von der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger veröffentlicht²⁸. Diese und eigene Handreichungen würden im Rahmen von Kreisbesprechungen an UDBn verteilt. Aus Sicht des anderen Amtes für Denkmalpflege wird diesbezüglich kein dringender Handlungsbedarf gesehen, es gebe hierzu einen regelhaften Austausch. Mit Blick auf allgemeine Standards sollten individuell aber auch andere Entscheidungen möglich sein. So setze das Amt für Denkmalpflege als weisungsfreie Institution am Anfang die Standards, wonach es zur Abwägung mit anderen Interessen komme, die an verschiedenen Orten im Ergebnis auch sehr verschieden sein könnten.

Aus Sicht von institutionellen Eigentümern, die überregional über Denkmäler verfügen, wird sehr deutlich auf die Problematik unterschiedlicher Anforderungen und Entscheidungen verwiesen. Ebenso haben landesweit tätige juristische Eigentümerversorger über diesen Sachverhalt berichtet. Hierbei wurde die Tatsache insbesondere bei nicht fachlich besetzten UDBn bemängelt, dass die UDBn als Ansprechpartner nur die Forderungen der jeweiligen Vertreter der Denkmalfachämter weiter gäben, mit diesen aber zum Teil kein direktes Gespräch möglich sei. Dies führe zu Zeit- und Informationsverlusten und sei insgesamt eine unbefriedigende Abstimmungssituation.

Juristische Eigentümerversorger und die Architektenschaft weisen darauf hin, dass „der Erhalt und die bauliche Weiterentwicklung nach heutigen Nutzungsanforderungen oft Konfliktpotential zwischen den Belangen des Denkmalschutzes, anderen gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf Energieeffizienz, Brandschutz oder Barrierefreiheit und den Interessen der Eigentümer“ bringe. Auch von dieser Seite werden eine gute Kommunikation mit dem Ziel eines für alle Belange akzeptablen Ausgleichs der Interessen und eine nachvollziehbare, transparente Vorgehensweise der Denkmalpflege gewünscht. Dies gelte insbesondere für immer wiederkehrende Fragestellungen, auch wenn jedes Denkmal individuell zu bewerten ist.

Bei Fokusgruppengesprächen wurde die Unzufriedenheit mit dieser Situation prinzipiell auch von Vertretenden der Denkmalfachämter so gesehen. Man bemühe sich möglichst, mit allen Beteiligten gemeinsam zu sprechen. Allerdings seien Forderungen nach bestimmten Material- und/oder Ausführungsqualitäten auch immer durch die individuelle Situation des Bauwerks mitbestimmt. Dies sei mitunter bei bekannt gewordenen Forderungen/Entscheidungen nicht mitkommuniziert worden. Abwägungsentscheidungen seien prinzipiell von der jeweiligen UDB zu treffen, wobei die sehr unterschiedliche fachliche Kompetenz zu Problemen führen könne.

²⁸ Arbeitsblätter und Positionspapiere der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger (VDL): <http://www.vdl-denkmalpflege.de/veroeffentlichungen.html>

3.3.2 Benehmensherstellung

3.3.2.1 Rechtliche Einordnung

Das Benehmen ist im Allgemeinen Verwaltungsrecht als eine Form der Koordination zwischen verschiedenen öffentlichen Stellen anerkannt, die zwischen der Anhörung und dem Einvernehmen steht. Wie bei der Anhörung kann auch gegen den Willen des anderen gehandelt werden, dieser muss aber Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Anders als beim Einvernehmen ist diese Stellungnahme aber nicht verbindlich; sie hat keine Bindungswirkung²⁹. Über die Anhörung geht die Benehmensherstellung aber insofern hinaus, als die federführende Behörde gehalten ist, auf die Äußerung zu reagieren und von beiden Seiten "eine Verständigung zu erstreben" ist³⁰. Anders als das Einvernehmen ist das Benehmen also lediglich eine Form der Beteiligung und keine inhaltliche Zustimmung³¹.

Das Denkmalschutzgesetz modifiziert dieses gewissermaßen bereits über den Begriff "Benehmen" transportierte Verständnis in zwei Punkten: Zugunsten der Denkmalbehörden und letztlich häufig des Bürgers enthält § 21 Abs. 4 Satz 2 DSchG NW eine Regelung für den Fall der Untätigkeit des Landschaftsverbandes, indem es das Benehmen als hergestellt ansieht, wenn der Denkmalbehörde innerhalb von drei Monaten nicht eine Äußerung des Landschaftsverbandes, also eine "eindeutige und auf den Entscheidungsentwurf bezogene Stellungnahme"³², nicht lediglich eine Mitteilung über den Bearbeitungsstand, vorliegt. Nach dieser Frist endet also auch die gesetzliche Erwartung an die Denkmalbehörde, eine Verständigung zu versuchen. Mit der (rechtzeitigen) Äußerung des Landschaftsverbandes erwirbt dieser nach § 21 Abs. 4 Satz 3 NW die Option, unmittelbar eine Entscheidung der Obersten Denkmalbehörde herbeizuführen ("Ministeranrufung"). Diese Bestimmung impliziert zu Lasten der Denkmalbehörde, dass sie dem Landschaftsverband gegenüber zu erkennen geben muss, von seiner Stellungnahme abweichen und nicht weiter eine Verständigung suchen zu wollen, und dass sie mit der Umsetzung ihrer Entscheidung eine angemessene Zeit warten muss, damit der Landschaftsverband die Gelegenheit zur "Ministeranrufung" hat. Mit der Anrufung geht die Zuständigkeit zur Entscheidung der streitigen Frage auf die Oberste Denkmalbehörde über³³. Zu Lasten der Obersten Denkmalbehörde impliziert die Regelung, dass dieser in der Sache entscheiden muss.

Die gesetzliche Regelung lässt im Hinblick auf den zeitlichen Ablauf Fragen offen, die im Zusammenwirken zwischen den Denkmalbehörden und den Denkmalpflegeämtern der Landschaftsverbände zu Unklarheiten führen können. Für das Eintragungsverfahren hat das Land in § 3 Abs. 2 Satz 1 Denkmallisten-Verordnung NW bestimmt, dass die Unterrichtung des Denkmalpflegeamtes über die Absicht, eine abweichende Entscheidung zu treffen, unverzüglich "unter Angabe von

²⁹ Hoffmann-Riem, Eigenständigkeit der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/ Schmidt-Aßmann/ Voßkuhle (Hrsg.), § 10 Rn. 24; Groß, Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: Hoffmann-Riem/ Schmidt-Aßmann/ Voßkuhle (Hrsg.), § 13 Rn. 106; Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Auflage, München 2007, § 45 Rn. 62.

³⁰ Wolff/Bachof, § 77 V e 2 sowie Oberhansberg S. 56 f. mit weiteren Nachweisen aus dem Schrifttum zum DSchG NRW.

³¹ Ungenau insoweit OVG NRW, Ur. v. 14.5.1992 - 10 A 279/89 -.

³² Davydov, in: Davydov/ Hönes/Otten/ Ringbeck, § 21 Rn. 30.

³³ Dazu Oberhansberg S. 65.

Gründen“ zu erfolgen hat. Diese Regelung wird man auch auf andere Fälle der Benehmensherstellung übertragen können. Dass die Untere Denkmalbehörde mit ihrer Eintragungsentscheidung zwei Monate warten muss, ob das Denkmalpflegeamt die Oberste Denkmalbehörde anruft (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Denkmallisten-Verordnung NW), ist für die Entscheidung, ob ein Objekt in die Denkmalliste eingetragen wird, angemessen. In den Fällen des § 9, in denen Bürger ein Interesse an einer zügigen Entscheidung über ihre Anträge haben, erscheinen zwei Monate deutlich zu lang.

Auch wenn es der Denkmalbehörde und dem Denkmalpflegeamt nicht gelingt, eine einvernehmliche oder wenigstens für beide Seiten tragbare Lösung zu finden, der Landschaftsverband aber nicht die Oberste Denkmalbehörde anruft, ist damit § 21 Abs. 4 DSchG NW beachtet. Die Denkmalbehörde hat ihre Pflicht zur Herstellung des Benehmens damit erfüllt. Umgekehrt liegt im Verzicht des Denkmalpflegeamtes auf die Ministeranrufung keine stillschweigende Billigung der Entscheidung der Denkmalbehörde. Unberührt bleiben die Folgen der Entscheidung der Denkmalbehörde, etwa im Hinblick auf eine Überprüfung der Denkmaleigenschaft.

„Pauschalierte Benehmensherstellung“

Durch Erlass vom 10. Mai 2007 – V B 3/R – hat die Oberste Denkmalbehörde “auf der Grundlage des § 21 Abs. 4 S. 1 DSchG NW die Möglichkeit eröffnet, dass die Unteren Denkmalbehörden mit den zuständigen Fachämtern vertragliche Regelungen zur “Vorab-Benehmensherstellung” treffen”, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

Informelle Vereinbarungen über die Handhabung von Verfahrensfragen zwischen verschiedenen Stellen der öffentlichen Verwaltung sind in der Verwaltungspraxis nicht unüblich. Die Frage, ob sie mit Wirkung gegenüber Dritten, also etwa Antragstellern getroffen werden können, musste bisher nicht geklärt werden, weil sich etwa ein Antragsteller nach § 9 DSchG NW auf diesen Fehler nicht berufen kann. Die Beteiligung der Landschaftsverbände erfolgt ausschließlich im öffentlichen Interesse. Durch Fehler bei dieser Beteiligung wird er nicht in seinen Rechten verletzt³⁴, und eine für ihn günstige, aber wegen eines solchen Fehlers rechtswidrige Entscheidung kann, jedenfalls wenn er sie umgesetzt hat, deshalb nicht zurückgenommen werden (§ 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NW). Ob das bei gesetzlich nicht vorgesehenen Verfahrensabsprachen auch gegenüber dem nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts³⁵ in bestimmten Fällen klagebefugten Denkmaleigentümer oder im Falle einer Verbandsklage gilt, ist eine andere Frage.

Soweit solche Vereinbarungen rechtlich zulässig sind, ist nicht leicht zu entscheiden, ob und wem gegenüber durch den Erlass die Möglichkeit eröffnet wurde, sie abzuschließen. Verbindlich ist der Erlass für die unteren Denkmalbehörden jedenfalls insoweit, als er Voraussetzungen, Standards und Grenzen für den Abschluss solcher Vereinbarungen bestimmt.

Beide Beteiligten solcher Vereinbarungen entscheiden über das Ob und Wie des Abschlusses nach pflichtgemäßem Ermessen. Dabei sind die Landschaftsverbände gehalten, die Denkmalbehörden gleich zu behandeln. Differenzierungen sind nur zulässig, soweit sie durch Sachgründe gefordert werden. So darf der Abschluss einer Vereinbarung mit einer qualifiziert besetzten unteren Denkmalbehörde über eine abgrenzbare Gruppe von Denkmälern nicht deshalb verweigert werden, weil über den Umgang mit anderen Objekten unterschiedliche Auffassungen bestehen.

³⁴ Davydov, in: Davydov/ Hönes/ Otten/ Ringbeck, § 21 Rn. 32.

³⁵ BVerwG, Urt. v. 21.4.2009 - 4 C 3/08 -, BVerwGE 133, 347 ff.

3.3.2.2 Benehmensherstellung in der Praxis

Untere Denkmalbehörden

Von den Unteren Denkmalbehörden schätzen 86% die Benehmensherstellung mit den Ämtern für Denkmalpflege überwiegend als qualitativ ausreichend, wobei auch hier die Unteren Denkmalbehörden der größeren Kommunen insgesamt etwas kritischer sind als die UDBn in kleineren Kommunen.

Tabelle 42: Bewertung der Benehmensherstellung mit den Ämtern für Denkmalpflege – Sichtweise der Unteren Denkmalbehörden

		qualitativ ausreichend (Einschätzung der UDB)		
	N	Ja	Teilweise	Nein
Insgesamt	253	86%	13%	0%
Gemeindegröße (Einwohner/innen)				
100.000 und mehr	27	78%	19%	4%
50.000 - u.100.000	33	79%	21%	0%
25.000 - u. 50.000	64	89%	11%	0%
u. 25.000	129	88%	12%	0%

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Im Rheinland ist der Anteil derjenigen Unteren Denkmalbehörden, die die Benehmensherstellung als qualitativ ausreichend einschätzen, mit 80% etwas niedriger als in Westfalen-Lippe (90%).

Die Unteren Denkmalbehörden wurden gebeten, ihre Einschätzung kurz zu begründen. Eine als qualitativ ausreichend bewertete Benehmensherstellung wurde sowohl qualitativ inhaltlich mit detaillierter und guter Bearbeitung seitens der Ämter für Denkmalpflege („Auflagen werden gut definiert“, „Erfolgen bei abweichenden Auffassungen mit guten Begründungen“, „Entscheidungsvorschlag der UDB wird detailliert bearbeitet, Begründung mit Änderungsvorschlag für andere Ausführung“) als auch prozessbezogen begründet („zeitnah und präzise“, „zeitnahe Bearbeitung“, „i. d. R. vor Frist im DSchG“). Qualitativ teilweise ausreichend ist die Benehmensherstellung aus Sicht der Unteren Denkmalbehörden insbesondere aufgrund von Praxisferne („dogmatisch, wenig praxisorientiert“, „häufig zu theoretisch“). Darüber hinaus führen zum Teil eine fehlender Austausch oder fehlende feste Ansprechpartner zu einer mittleren Bewertung.

Im Rahmen der Interviews haben die Unteren Denkmalbehörden die Benehmensherstellung ebenfalls weit überwiegend als gut funktionierend beschrieben („funktioniert gut und ist gut“). Eine rheinische Untere Denkmalbehörde sprach in diesem Zusammenhang allerdings kritisch an, dass das Amt für Denkmalpflege im Rheinland ohne Vorprüfung durch die Untere Denkmalbehörde Fälle nicht weiter bearbeite. Das rheinische Amt für Denkmalpflege seinerseits sieht hier eine klare Aufgabenteilung zwischen den Behörden und dem Amt. So sei das Amt für Denkmalpflege ausschließlich für Fachfragen zuständig, nicht aber für die Administration. Deshalb müssten die Genehmigungsverfahren von den Unteren Denkmalbehörden vorbereitet werden und das Amt für Denkmalpflege gebe dann auf der Basis dieser Vorarbeiten eine fachliche Stellungnahme ab.

Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen

Die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen wurden ebenfalls um ihre Einschätzung bezogen auf die Benehmensherstellung gebeten. Die westfälisch-lippischen Behörden schätzen die Qualität der Benehmensherstellung als ausreichend ein und im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass es insbesondere auf eine frühzeitige Einbindung (der Denkmalbehörde sowie des Amtes für Denkmalpflege) ankomme, dann sei die Benehmensherstellung organisatorisch und inhaltlich überhaupt kein Problem. In diesem, aber auch im Zusammenhang mit der pauschalierten Benehmensherstellung, wurde seitens einer Behörde die Bedeutung der Trennung von entscheidender Behörde (Verfahren) und fachlicher Stellungnahme (Fachlichkeit) betont. Die rheinischen Behörden schätzten die Benehmensherstellung mit ihrem Amt für Denkmalpflege als qualitativ teilweise ausreichend ein, wobei im Rahmen der Interviews deutlich wurde, dass die Benehmensherstellung generell gut laufe und kein Problem sei. Allerdings sei das Amt für Denkmalpflege in manchen Verfahren zu dogmatisch und berücksichtige unzureichend, dass es verschiedene öffentliche Belange gibt. In diesem Zusammenhang wurde noch einmal die Notwendigkeit einer hinreichenden Bestimmtheit von Begründungen/ Gutachten betont.

3.3.2.3 Bedeutung und Bewertung der „Pauschalierten Benehmensherstellung“

Untere Denkmalbehörden

Nach eigenen Angaben haben insgesamt 46 Untere Denkmalbehörden eine Vereinbarung mit dem jeweiligen Amt für Denkmalpflege über eine pauschalierte Benehmensherstellung abgeschlossen. Die Möglichkeit, solch eine pauschalierte Benehmensherstellung zu vereinbaren, ist dabei u.a. an die fachliche Ausstattung der Unteren Denkmalbehörde geknüpft. So ist nachvollziehbar, dass vornehmlich Untere Denkmalbehörden größerer Kommunen eine solche Vereinbarung haben, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle 43: Pauschalierte Benehmensherstellung mit Amt für Denkmalpflege

	N	absolut	Anteil
Insgesamt	259	46	18%
Gemeindegröße (Einwohner/innen)			
500.000 und mehr	4	3	75%
100.000 - u. 500.000	24	13	54%
50.000 - u.100.000	34	13	38%
25.000 - u. 50.000	65	10	15%
u. 25.000	132	7	5%
Regionale Verteilung (Landesteile)			
Rheinland	105	13	12%
Westfalen-Lippe	154	33	21%

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Laut Befragung der UDBn haben im Rheinland 13 Untere Denkmalbehörden und in Westfalen-Lippe 33 eine pauschalierte Benehmensherstellung mit dem jeweiligen Amt für Denkmalpflege vereinbart. Das rheinische Amt für Denkmalpflege bestätigte zwölf, wovon allerdings drei noch in Verhandlung seien, das westfälische Amt für Denkmalpflege bestätigte 30 abgeschlossene Vereinbarungen und vier weitere, die sich in Arbeit befänden.

Die Unteren Denkmalbehörden, die eine pauschalierte Benehmensherstellung mit dem Amt für Denkmalpflege vereinbart haben, machen hiermit nach eigenen Angaben gute Erfahrungen. Die pauschalierte Benehmensherstellung sei ein sehr gutes Instrument zur Verwaltungsvereinfachung, dies gelte insbesondere für sich häufig wiederholende Standardentscheidungen. Wichtig sei in diesem Zusammenhang, dass die Untere Denkmalbehörde auch bei einer Vereinbarung zu pauschalierter Benehmensherstellung immer die Möglichkeit habe, das Amt für Denkmalpflege hinzuzuziehen. Allerdings sei bei einer pauschalierten Benehmensherstellung zu befürchten, so insbesondere UDBn ohne Vereinbarung, dass der verwaltungsinterne/ politische Druck höher werde, wenn die „Rückendeckung“ durch das Amt für Denkmalpflege fehle.

Eine Untere Denkmalbehörde berichtete in diesem Zusammenhang davon, dass sie mehrfach eine Vereinbarung zur pauschalierten Benehmensherstellung bei dem zuständigen Amt für Denkmalpflege angefragt habe, diese aber bislang nicht zustande gekommen sei. Dies ist insofern erstaunlich, als auch beide Ämter für Denkmalpflege Interesse an Vereinbarungen zu pauschalierter Benehmensherstellung bekunden. So können auch aus ihrer Sicht pauschalisierte Vorab-Benehmensherstellungen die Arbeit insgesamt effizienter gestalten.

Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen

Die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen haben bislang rechtlich nicht die Möglichkeit, eine pauschalierte Vorab-Benehmensherstellung mit ihrem zuständigen Amt für Denkmalpflege zu vereinbaren. Auf die Frage an die Denkmalbehörden, ob sie der Erlass zur Möglichkeit der Vorab-Benehmensherstellung für Untere Denkmalbehörden, auf die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen ausgeweitet werden sollte, ergab sich ein uneinheitliches Bild: Zwei Denkmalbehörden befürworteten eine solche Ausweitung auf jeden Fall, eine findet eine solche Ausweitung nicht wichtig und zwei wollen dies auf gar keinen Fall. Die Begründungen für bzw. gegen eine pauschalierte Benehmensherstellung sind mit denen der Unteren Denkmalbehörden identisch: Verwaltungsvereinfachung und -beschleunigung in Standardfällen versus dem Wunsch einer klaren Trennung von Verwaltungshandeln und fachlicher Stellungnahme. Ein Gesprächspartner gab an, von einer Vorab-Benehmensherstellung keine Effizienzgewinne zu erwarten, weil es bei den zu betreuenden Bauten wenige Standardfälle gebe und sie das Amt für Denkmalpflege ohnehin immer einbeziehen müssten und dies auch wollen.

Vorab-Benehmensherstellung aus Sicht der Ämter für Denkmalpflege

Grundsätzlich seien Vereinbarungen zur Vorab-Benehmensherstellung ein sehr wichtiger Schritt in Richtung Verfahrensvereinfachung und Effizienz, insbesondere auch hinsichtlich der Verständigung über eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen UDB und Denkmalpflegeamt, wurde von den Denkmalpflegeämtern mitgeteilt.

Eine Schwierigkeit stelle aus Sicht eines Denkmalpflegeamtes die Herstellung des Informationsstandes zwischen UDB und Amt dar. So „*müssten*“ Anträge und Genehmigungen (nicht „sollen“, wie im ministeriellen Erlass) mit nachvollziehbaren Unterlagen zwingend an das Denkmalpflegeamt übergeben werden, um eine Nachvollziehbarkeit der Entwicklung des Denkmals und der Entscheidungen der UDB gewährleisten und in der Akte dokumentieren zu können. Andernfalls könnten ggf. darauf bezogene Klagefälle durch das beigeladene Denkmalpflegeamt nicht ausreichend bearbeitet werden und bei zukünftigen Maßnahmen keine ausreichend fundierten denkmalfachlichen Beratungen erfolgen. Hier sei es bislang zu keiner einheitlichen Handhabung gekommen, auch weil der ministerielle Erlass an dieser Stelle nicht

eindeutig formuliert sei („sollen“). Das Amt für Denkmalpflege im anderen Landesteil geht hier einen anderen Weg und führt nach eigenen Angaben einmal im Jahr gemeinsam mit den Unteren Denkmalbehörden eine diesbezügliche Evaluation durch. Diesen Weg strebt auch das andere Landesamt an.

In beiden Landesteilen wurden seitens der Denkmalpflegeämter Mustervereinbarungen entwickelt. In einem Landesteil enthält die Vereinbarung zusätzlich individuelle Anlagen. Voraussetzung sei hier neben der fachlichen Besetzung der UDB ein „*vorausgesetzter Grundkonsens*“ darüber, wann Maßnahmen eindeutig erlaubnisfähig sind. Dazu kommen begründet ausgenommene Objekte und Maßnahmen (bspw. Kirchengebäude, Industriedenkmalpflege etc.). Wesentlich sei, dass das Amt – auch bei einvernehmlich laufenden Maßnahmen – aus wissenschaftlichen Gründen ein Mitwirkungsinteresse habe. In dem anderen Landesteil wird die Vorab-Benehmensherstellung dagegen mit Hilfe einer Mustervereinbarung ohne zusätzliche individuelle Regelungen vereinbart.

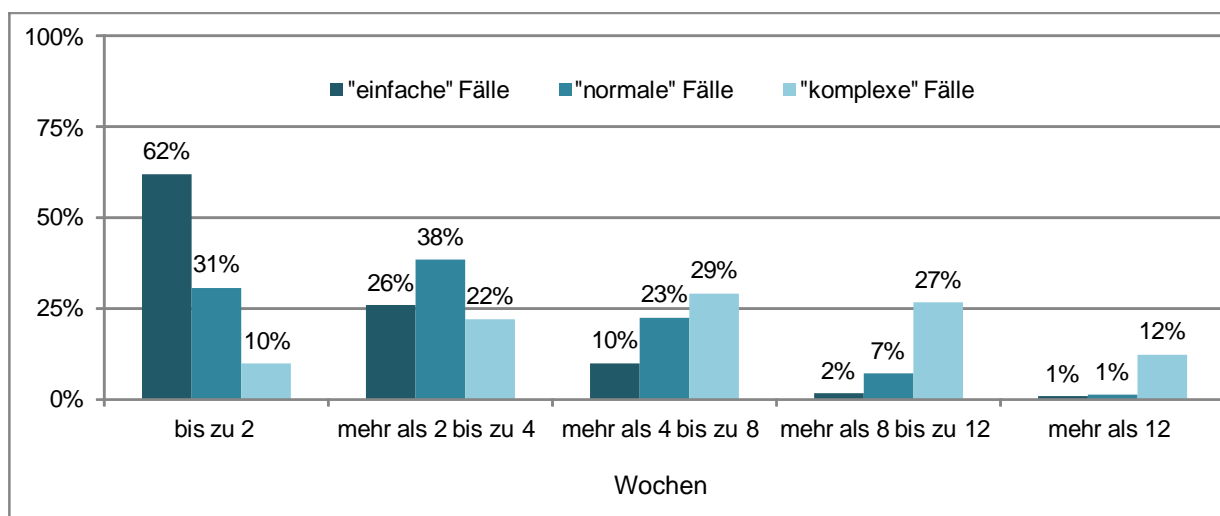
3.3.3 Erlaubnisverfahren

3.3.3.1 Verfahrensdauer

Untere Denkmalbehörden

Die Unteren Denkmalbehörden wurden im Rahmen der schriftlichen Befragung darum gebeten einzuschätzen, wie lange die Erlaubniserteilung nach § 9 DSchG dauert, wobei „einfache“, „normale“ und „komplexe“ Fälle unterschieden wurden. Hiernach benötigten die Unteren Denkmalbehörden durchschnittlich knapp drei Wochen für die Erlaubniserteilung in „einfachen“ und vier Wochen in „normalen“ Fällen. Bei „komplexen“ Fällen werden hierfür durchschnittlich neun Wochen benötigt. Allerdings gibt es eine erhebliche Bandbreite, wie die folgende Abbildung zeigt: So benötigen bei „einfachen“ Fällen 62% der Unteren Denkmalbehörden maximal zwei Wochen und weitere 26% zwischen 2 und 4 Wochen. Allerdings benötigen zwei Untere Denkmalbehörden (1%) auch in einfachen Fällen mehr als 12 Wochen für die Erlaubniserteilung benötigen. Dies betrifft eine Großstadt und eine Stadt mit weniger als 25.000 Einwohnern.

Abbildung 33: Benötigte Dauer für Erlaubniserteilung



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Knapp 70% der Unteren Denkmalbehörden erledigen „normale“ Fälle binnen vier Wochen (31% in maximal zwei und 38% in zwei bis vier Wochen), ein knappe Viertel benötigt hierfür durchschnittlich 4 bis 8 Wochen. „Komplexe“ Fälle stellen eine besondere Herausforderung dar, was sich auch in den längeren Bearbeitungszeiten bis zu einer Erlaubniserteilung widerspiegelt: Etwa ein Drittel der Unteren Denkmalbehörden benötigt hierfür bis zu vier Wochen (10% maximal zwei und 22% zwei bis vier Wochen), 29% benötigen vier bis acht Wochen und ein gutes Viertel acht bis zwölf Wochen. 12% der Unteren Denkmalbehörden benötigen in diesen Fällen mehr als zwölf Wochen.

Wie schnell eine Erlaubnis erteilt werden kann, hängt insbesondere auch mit der Zeit zusammen, die das jeweilige Amt für Denkmalpflege für eine erste Stellungnahme zu einem Antrag nach § 9 DSchG benötigt. In „einfachen“ Fällen benötigen die Ämter für Denkmalpflege im Durchschnitt gut zwei Wochen, in „normalen“ Fällen knapp drei und in „komplexen“ Fällen knapp acht Wochen. Dabei sind keine Unterschiede zwischen den beiden Landesteilen festzustellen. Auch bestehen keine Korrelationen mit der Gemeindegröße.

Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen

Die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen benötigen bei ihren Erlaubnisverfahren in „einfachen“ Fällen durchschnittlich eine Woche, in „normalen“ Fällen fünf und in „komplexen“ Fällen etwas mehr als 12 Wochen. Hier sind insofern Unterschiede zwischen den Landesteilen erkennbar, als die rheinischen Behörden durchgängig weniger Zeit für die Erlaubnisverfahren benötigen. Dies hängt mit der Dauer für erste Stellungnahmen seitens der Ämter für Denkmalpflege zusammen, die allerdings in keinem Fall länger als zwölf Wochen beträgt.

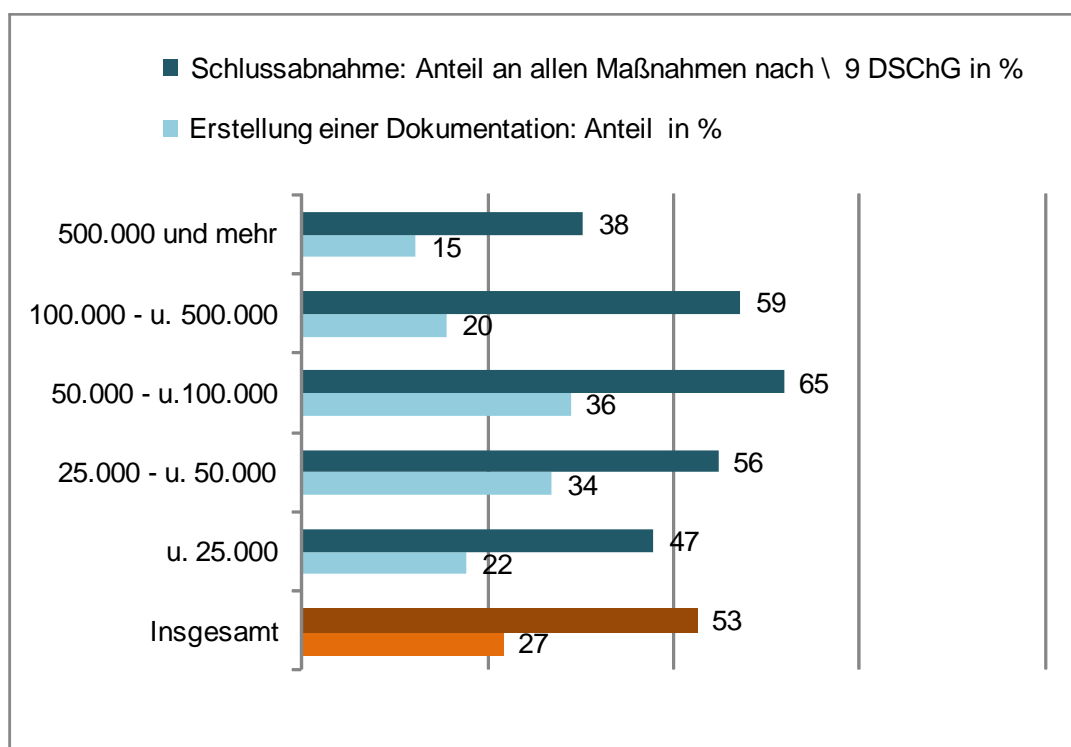
3.3.3.2 Schlussabnahmen

Untere Denkmalbehörden

Die Unteren Denkmalbehörden wurden gebeten anzugeben, bei welchem Anteil aller Maßnahmen nach § 9 DSchG sie eine Schlussabnahme durchführen und bei welchem Anteil sie eine Dokumentation hierzu erstellen. Nach eigenen Angaben führen die Unteren Denkmalbehörden insgesamt in gut der Hälfte (53%) aller Maßnahmen nach § 9 DSchG eine Schlussabnahme durch, wobei die Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern in knapp zwei Dritteln der Maßnahmen (65%) eine solche Schlussabnahme.

In einem guten Viertel der durchgeführten Maßnahmen nach § 9 DSchG wird zudem eine Dokumentation hierzu erstellt (27%). Auch hier sind insbesondere die Unteren Denkmalbehörden der Kommunen mit 25.000 bis 100.000 Einwohnern aktiv: hier werden durchschnittlich in etwa einem Drittel aller Maßnahmen eine Dokumentation erstellt (34% bzw. 36%).

Abbildung 34: Schlussabnahmen und Dokumentationen



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Zwischen den Unteren Denkmalbehörden bestehen erhebliche Unterschiede im jeweiligen Anteil der Schlussabnahmen an allen durchgeführten Maßnahmen. Auffallend ist, dass die Unteren Denkmalbehörden der großen Kommunen überdurchschnittlich häufig (in über der Hälfte aller Maßnahmen) Schlussabnahmen durchführen. Den höchsten Wert erreichen hier mit einem Anteil von zwei Dritteln die Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern. Auf der anderen Seite führen 17% aller Unteren Denkmalbehörden generell keine Schlussabnahmen durch. Dieser Anteil nimmt mit abnehmender Gemeindegröße zu.

Die Architektenkammer merkt hierzu an, dass nach ihrer Erfahrung insbesondere bei Gartendenkmälern kaum Dokumentationen vorhanden seien.

Tabelle 44: Schlussabnahmen nach Gemeindegrößenklassen

	N	Schlussabnahmen in...		keine Schlussabnahme
		... mehr als 50% aller Maßnahmen	... weniger als 50% aller Maßnahmen	
Insgesamt	241	46%	37%	17%
Gemeindegröße (Einwohner/innen)				
500.000 und mehr	4	50%	50%	0%
100.000 - u. 500.000	23	61%	35%	4%
50.000 - u. 100.000	32	66%	28%	6%
25.000 - u. 50.000	62	47%	40%	13%
u. 25.000	120	38%	37%	25%

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die Unteren Denkmalbehörden wurden zu dieser Thematik bereits 2006 im Rahmen der Befragung des DIfU befragt, wobei hier Schlussabnahme und Dokumentation ohne weitere Differenzierung aufgenommen wurden. Aus diesem Grund ist eine Vergleichbarkeit nur mit Einschränkungen gegeben. Für die Interpretation möglicher Änderungen in den vergangenen zehn Jahren wird folgende Annahmen getroffen: die Unteren Denkmalbehörden haben in der Befragung von 2006 den Anteil an den Maßnahmen nach § 9 DSchG angegebenen, in denen sie eine Schlussabnahme durchgeführt haben. Ob in all diesen Fällen auch eine Dokumentation erstellt wurde, ist nicht ersichtlich.

Tabelle 45: Maßnahmen nach § 9 DSchG: Schlussabnahme und Dokumentation – Vergleich der durchschnittlichen Anteile mit Befragung 2006

Gemeindegröße (Einwohner/innen)	2016	2006
	Schlussabnahme (Anteile in %)	Schlussabnahme und Dokumentation (Anteile in %)
500.000 und mehr	38	35
100.000 - u. 500.000	59	70
50.000 - u.100.000	65	59
u. 50.000	50	52
Insgesamt	53	54

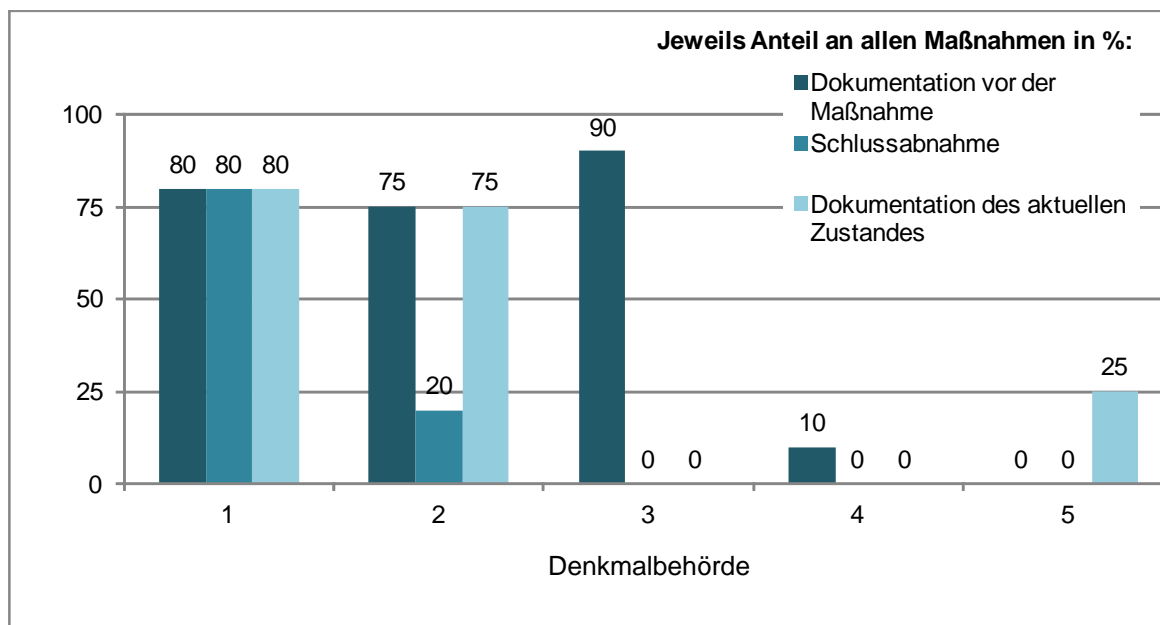
Quellen: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016); DIfU (2006)

Seit der Befragung vor etwa zehn Jahren ist der Anteil der Schlussabnahmen an allen Maßnahmen nach § 9 DSchG nahezu konstant geblieben. Erwähnenswerte Verschiebungen gibt es bei den Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit 100.000 bis 500.000 Einwohnern, hier ist der Anteil der Schlussabnahmen in Höhe von 70% in 2006 auf 59% in 2016 gesunken. Gleichzeitig hat sich dieser Anteil bei den Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern von 59% auf 65% erhöht.

Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen

Im Vorfeld der Befragung der Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen wurde die Bedeutung einer Dokumentation vor Beginn einer Maßnahme unterstrichen, sodass diese Frage zusätzlich aufgenommen wurde. Wie die folgende Abbildung zeigt, gehen die fünf Denkmalbehörden völlig unterschiedlich mit Schlussabnahme und Dokumentationen um, wobei zudem kein Muster nach Landesteilen erkennbar ist.

Abbildung 35: Schlussabnahmen und Dokumentation: Anteile an allen Maßnahmen



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen (2016)

Eine der Denkmalbehörden dokumentiert in 80% aller Maßnahmen den Zustand vor der Maßnahme, führt eine Schlussabnahme durch und dokumentiert den Zustand nach der Maßnahme, eine weitere dokumentiert in 75% aller Maßnahmen den Zustand vor und nach der Maßnahme. Die übrigen dokumentieren ausschließlich den Zustand vor der Maßnahme, (einmal in 90% aller Maßnahmen, einmal in 10%) und eine weitere dokumentiert einem Viertel aller Maßnahmen (25%) den aktuellen Zustand nach Durchführung der Maßnahme.

3.3.3.3 Zumutbarkeit in Erlaubnisverfahren

Rechtliche Einordnung

Die Durchsetzung des öffentlichen Interesses am Schutz von Denkmälern kann im Einzelfall im Widerspruch zu den Vorstellungen des Eigentümers stehen und damit in sein Eigentumsrecht eingreifen. Nach dem vom Bundesverfassungsgericht in den achtziger Jahren entwickelten Verständnis des Eigentumsgrundrechts sind dabei enteignende Maßnahmen, bei denen dem Eigentümer eine Rechtsposition entzogen und einem neuen Berechtigten zugewiesen wird (§ 30 DSchG), von Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu unterscheiden, wie sie sich etwa bei der Anwendung der §§ 7 ff. DSchG ergeben können und deren Vereinbarkeit mit dem Eigentumsgrundrecht unter dem Stichwort Zumutbarkeit diskutiert wird. Allerdings liegt den Regelungen des DSchG noch eine inzwischen überholte Eigentumsdogmatik zu Grunde³⁶, was die Handhabung der Bestimmungen nicht erleichtert.

³⁶ Dazu Oebbecke, § 42 Rn. 56 mit Fußnote 172.

Unbestritten ist die Unterschützstellung als solche dem Eigentümer zumutbar. Problematischer ist die Zumutbarkeitsfrage dagegen im Erlaubnisverfahren nach § 9 DSchG. Dort muss geklärt werden, was einem Eigentümer zumutbar ist, wann also die Grenze zwischen der zulässigen – zumutbaren – und der unzulässigen – unzumutbaren – Inhalts- und Schrankenbestimmung überschritten wird. Auch wenn § 9 DSchG anders als die §§ 7 f. DSchG nicht ausdrücklich eine Zumutbarkeitsgrenze zieht, kann die Verweigerung einer Erlaubnis unzulässig sein, weil sie dem Eigentümer unzumutbar ist. In einem solchen Fall kann die Zumutbarkeit durch Gewährung eines finanziellen Ausgleichs hergestellt werden, etwa durch die Gewährung eines Zuschusses. Hier liegt ein wichtiger Grund, warum die Reduzierung von Fördermitteln so deutlich auf den Vollzug durchschlägt. Ist die Verweigerung einer Erlaubnis nicht zumutbar, ohne dass ein angemessener Ausgleich stattfindet, kann der Eigentümer nach § 31 die Übernahme des Denkmals verlangen.

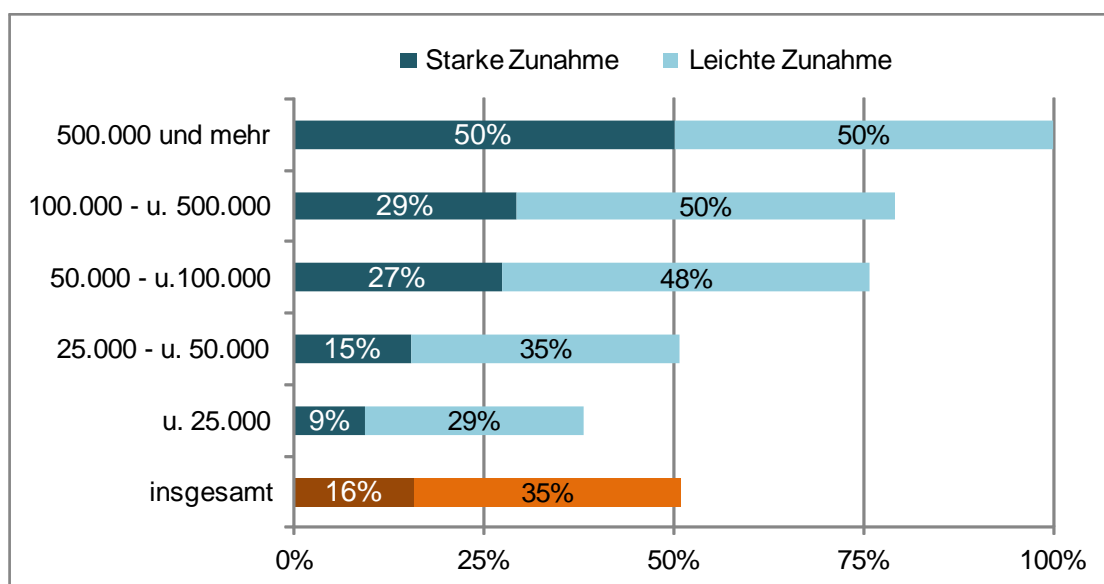
Bei der Anwendung des § 9 DSchG muss die Untere Denkmalbehörde also stets im Auge behalten, ob ihre Entscheidung die Zumutbarkeitsgrenze beachtet. In den meisten Fällen, in denen solche Konflikte auftreten, können die auftretenden Rechtsfragen durch Rückgriff auf die inzwischen vorliegende umfangreiche Rechtsprechung³⁷ und die Heranziehung gesetzlicher Regelungen wie in § 7 Abs. 1 Satz 2 und 3 DSchG geklärt werden. Das setzt allerdings voraus, dass gut ausgebildete Verwaltungsmitarbeiter zur Verfügung stehen und im Denkmalrecht fortgebildet sind. Wo diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, besteht die Gefahr, dass die Untere Denkmalbehörde vor allem gegenüber anwaltlich beratenen Antragstellern die Interessen des Denkmalschutzes aus Sorge, die Zumutbarkeitsgrenze zu überschreiten, auch da hintan stellt, wo dies rechtlich nicht geboten ist.

Erfahrungen der Unteren Denkmalbehörden

Etwa die Hälfte der unteren Denkmalbehörden ist der Ansicht, dass sich Entscheidungen in den letzten Jahren in Bezug auf Zumutbarkeitsfragen bzw. Eigentumsschutz verändert haben. Hierbei ist ein deutlicher Zusammenhang mit der Siedlungsgröße feststellbar. So bestätigen alle Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit mehr als 500.000 Einwohnern diesbezüglich eine starke oder leichte Zunahme (jeweils 50% der UDBn). Des Weiteren sind etwa drei Viertel der Untere Denkmalbehörden in Kommunen mit 100.000 bis 500.000 bzw. mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern dieser Ansicht, wobei hier die überwiegend eine leichte Zunahme festgestellt wird. Von den Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern konstatiert schließlich noch ein Drittel eine Zunahme, hiervon 29% eine leichte und 9% eine starke.

³⁷ Dazu s. die Kommentierungen und *Guckelberger*, NVwZ 2016, 17 ff.

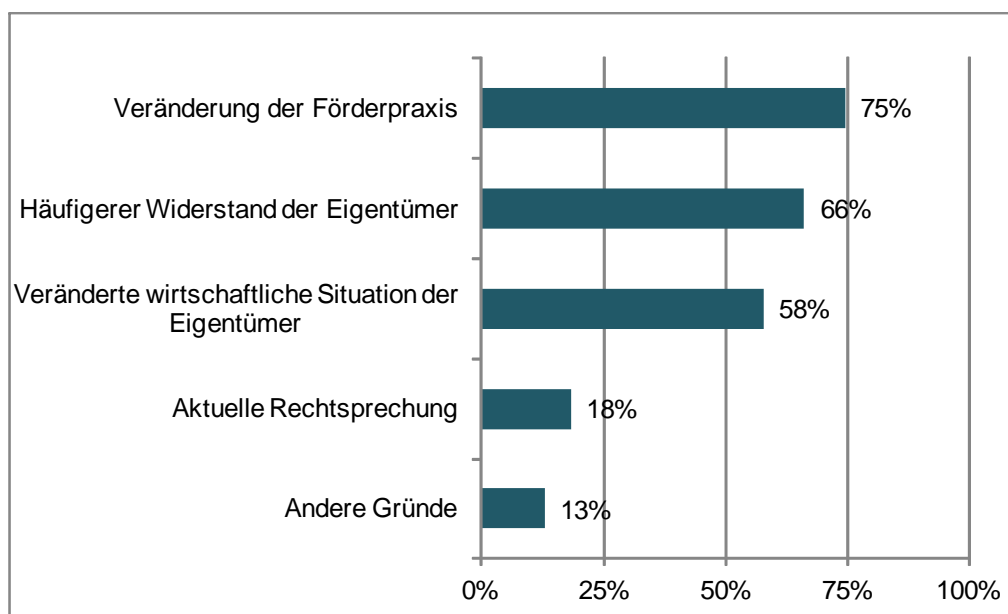
Abbildung 36: Veränderung der Entscheidungen mit Bezug auf Zumutbarkeitsfragen



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die Gründe für die Zunahme der Berücksichtigung des Eigentümerschutzes und damit der Zumutbarkeit liegen nach Ansicht der Unteren Denkmalbehörden insbesondere in der veränderten Förderpraxis (75%); zwei Drittel gaben zudem an, dass in den letzten Jahren der Widerstand der Eigentümer zugenommen habe und knapp 60% führen die Zunahme zudem auf die veränderte wirtschaftliche Situation vieler Eigentümer zurück.

Abbildung 37: Gründe für die Veränderungen



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die aktuelle Rechtsprechung ist dagegen nach Ansicht von nur 18% der Unteren Denkmalbehörden ein Grund für eine veränderte Entscheidungspraxis aufgrund von Zumutbarkeitsfragen. Als andere Gründe nannten die Unteren Denkmalbehörden zudem folgende Punkte:

- Schwierigkeiten mit Eigentümern / Vorhabenträgern
(„mangelnde Wertschätzung der Objekte bei Investoren“, „fehlendes, wenig vorhandenes Bewusstsein für Denkmalschutz und Denkmalpflege bei den Eigentümern“, Forderung der Eigentümer nach Abbruch wg. besserer wirtschaftlicher Ausnutzung“; „Investoren haben andere Vorstellungen, die nicht mit DSchG in Einklang sind“, „Wechsel des Eigentümers (Erbfall)“)
- Stellenwert der Denkmalpflege
(„politischer Stellenwert“, „gesellschaftspolitische und demographische Veränderungen“, „Verdrängung durch andere öffentliche Belange (z.B. Klimaschutz, Finanzlage, Flüchtlingsproblematik)“, „Haltung der Stadt“)
- Konflikt mit energetischer Sanierung
(„Wunsch nach energetischer Sanierung nach EnEV“)
- Baukosten
(„Baukostenentwicklung“, „Zeitverschiebung am Bau bedeutet finanzieller Verlust“).

Im Rahmen der Interviews wurde von den Unteren Denkmalbehörden die Bedeutung einer guten Beratung und Begleitung hervorgehoben. Weitergehende Vorschläge für eine möglichst geringe Divergenz von Denkmalschutz und Zumutbarkeit bezogen sich sämtlich auf eine verbesserte Förderung.

Erfahrungen der Ämter für Denkmalpflege

Die Ämter für Denkmalpflege wurden in Hinblick auf Zumutbarkeit danach gefragt, inwieweit diesbezügliche Themen ihre fachliche Arbeit tangieren und ob aus ihrer Sicht Veränderungen feststellbar seien.

Zunächst wurde bezüglich dieser Fragestellung klargestellt, dass Privateigentum von den Gerichten zu Recht als hohes Gut der freiheitlichen Verfassung herausgestellt werde. Die Ämter für Denkmalpflege würden immer dann, wenn Eigentumsrechte auf Grundlage des Denkmalschutzgesetzes eingeschränkt werden, im Rahmen der Mitwirkung an Erlaubnisverfahren (§ 9 DSchG) von den UDBn beteiligt. Die Aufgabe des Denkmalpflegeamtes müsse sich hier darauf beschränken, zu überprüfen, ob die hinsichtlich der Zumutbarkeit angestellte Abwägung zwischen privaten Interessen und öffentlichen Belangen nachvollziehbar und überzeugend begründet sei und den fachlichen Aspekten angemessen Rechnung getragen werde. Aus Sicht eines Denkmalpflegeamtes erstellten UDBn häufig keine Entscheidungsentwürfe hinsichtlich der Zumutbarkeit oder stellten diese nicht transparent dar. Dadurch sehe sich das Denkmalpflegeamt gezwungen, auf eine defizitäre Abwägung hinzuweisen oder aber Defizite selbst auszugleichen. Als Hilfestellung für die UDBn sei deshalb eine Checkliste entwickelt worden, die den Weg zur Entscheidungsfindung mit Rücksicht auf Zumutbarkeitsfragen erleichtern soll.

Aus Sicht beider Denkmalpflegeämter hat sich die Häufigkeit der Zumutbarkeitsfragen nicht wesentlich verändert. Aus Sicht eines Amtes seien die Veränderungen ausschließlich auf die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zurückzuführen. So liege es in der Natur der Sache, dass es in einem Klageverfahren nach § 9 DSchG in der Regel um Fragestellungen des Ei-

gentumsrechts gehe. Ein Umgang mit dieser Problematik könne sein, die Rechtsgrundlagen (Unterschutzstellungstexte) so zu erstellen, dass das Denkmal alle sinnvollen und erforderlichen Maßnahmen mit seinen prägenden Eigenschaften überdauern könne. Aus Sicht des anderen Denkmalpflegeamtes habe sich die Situation insofern verändert, als aktuell adäquate Fördermaßnahmen fehlten. Wichtig seien hier verlässliche Landesfördermittel (s. Kapitel 4).

3.4 Beklagung von Behördenentscheiden, Widerspruchsverfahren

3.4.1 Verwaltungsrechtliche Aspekte

Nach § 68 VwGO werden vor Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage gegen einen Verwaltungsakt seine Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit nachgeprüft, soweit gesetzlich nicht wie in vielen deutschen Ländern etwas anderes geregelt ist. Das Nachprüfungsverfahren wird durch die Erhebung des Widerspruchs in Gang gesetzt. Als Zweck des Widerspruchsverfahrens gelten die Selbstkontrolle der Verwaltung, der Rechtsschutz des Bürgers und die Entlastung der Verwaltungsgerichte³⁸. Nordrhein-Westfalen hat das Widerspruchsverfahren u.a. für Verwaltungsakte nach dem Denkmalschutzgesetz durch das Zweite Bürokratieabbaugesetz mit Wirkung vom 1. November 2007 abgeschafft. Als maßgeblicher Grund dafür wurden vor allem die geringe Erfolgsquote und der hohe Aufwand genannt³⁹. Zugleich wurde in nennenswertem Umfang Personal eingespart⁴⁰. Diese Entscheidung ist in Fachkreisen sehr kontrovers diskutiert worden⁴¹. Für manche Verwaltungsakte auf anderen Rechtsgebieten ist das Widerspruchsverfahren mit Wirkung vom 1. Januar 2015 wieder eingeführt worden. Eine umfassende Evaluierung ist für Nordrhein-Westfalen bisher nicht veröffentlicht worden⁴².

Bis zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens war für die Entscheidung in Angelegenheiten des Denkmalschutzes als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung (§§ 20 Abs. 3 DSchG NW, 3 Abs. 1 OBG NW) die Aufsichtsbehörde zuständig, wenn die zuständige Behörde dem Widerspruch nicht abhalf. Anders als die Verwaltungsgerichte konnte sie die Entscheidung auch auf Zweckmäßigkeit nachprüfen. Im Rahmen der Widerspruchsverfahren wurden die Oberen Denkmalbehörden also mit dem Vollzug des Denkmalrechts und seinen Problemen befasst. Es ist deshalb plausibel, wenn von Seiten einzelner Oberer Denkmalbehörden bei den Kreisen darauf hingewiesen wird, mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens würden sie nur noch selten in denkmalrechtliche Fälle involviert und damit gehe die Erfahrung auf diesem Feld zunehmend verloren. Die Klage über zurückgehende Kontakte zwischen Unteren und Oberen Denkmalbehörden ist auch in der Befragung der Unteren Denkmalbehörden geäußert worden. Solche institutionellen Folgen haben in der Diskussion über die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens soweit ersichtlich keine Rolle gespielt.

³⁸ Kallerhoff, NWVBl. 2008, 335 f.

³⁹ Kallerhoff, NWVBl. 2008, 335; Palmen/Schönenbroicher NVwZ 2008, 1173.

⁴⁰ Dazu s. LT-Drs. 14/4199 S. 2; es wird von 100 eingesparten Stellen allein bei den Bezirksregierungen gesprochen (LT-Drs. 16/6089 S. 2).

⁴¹ S. etwa Beaucamp/Ringemuth, DVBl. 2008, 426 ff.; Biermann, DÖV 2008, 395 ff.; Hoppe, NWVBl. 2008, 384 ff.; Johlen, NWVBl. 2013, 91 ff.; Palmen, NWVBl. 2009, 8 f..

⁴² S. aber LT-Drs. 16/6089 S. 14 f.

Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens hat offenbar zu einer Zunahme der Verfahrenszahlen in Denkmalschutzangelegenheiten bei den Verwaltungsgerichten geführt⁴³. Die Erledigungszahlen im Hauptverfahren – Zahlen für die Entwicklung der Eingänge sind nicht verfügbar – vor den Verwaltungsgerichten zeigen mit der zu erwartenden Verzögerung seit 2008 eine deutliche Steigerung der Zahl der Verfahren.

3.4.2 Sichtweise von Denkmalbehörden

Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens wurde insbesondere mit Blick auf die Aufgabenwahrnehmung und Organisation der Kreis-ODBn diskutiert: Sie hätten seit dem Wegfall des Widerspruchsverfahrens insgesamt wenig mit denkmalpflegerischen Aufgaben zu tun, sodass auch entsprechendes Know-how verloren ginge. Diese Aussage wurde von Unteren gestützt: *„Es gibt keine Zusammenarbeit mit dem Kreis XX. Seit Wegfall des Widerspruchsverfahrens gibt es dort auch kein Fachpersonal mehr.“* Zu weiteren Ausführungen s. Abschnitt 2.1.2.3.

Eine Untere Denkmalbehörde beschrieb es als ein Manko, dass es kein Widerspruchsverfahren mehr gibt. So seien die Fallzahlen der Eigentümer, die nicht einverstanden sind, ihrer Erfahrung nach insgesamt nicht gestiegen. Allerdings werde in diesen Fällen inzwischen in der Regel geklagt. Mit dem Widerspruchsverfahren konnten vielfältig Konflikte beseitigt werden. *„der „kleine“ Eigentümer (Normalbürger) fühlt sich oftmals von der Kommune überrumpelt. Wenn dann die Aufsichtsbehörde der Kommune kommt und sagt, das ist in Ordnung so, dann sind 90% aus der Welt.“* In diesem Zusammenhang wurde angeregt, der Mediation in verfahrenen Situationen einen formellen Rahmen zu geben, um Klagefälle möglichst zu vermeiden. Diese Aufgabe könnten bspw. die Oberen Denkmalbehörden wahrnehmen.

Moderationen in denkmalrechtlichen Problemfällen bieten derzeit ein gutes Drittel der Kreis-ODBn und eine Oberen Denkmalbehörde bei den Bezirksregierungen an.

3.5 Instrumente der Denkmalpflege

3.5.1 Flächenbezogener Denkmalschutz

3.5.1.1 Rechtliche Einordnung

Das geltende DSchG kennt verschiedene Instrumente eines flächenbezogenen Denkmalschutzes:

- a) Das einzelne Bau- oder ortsfeste Bodendenkmal nach § 2 Abs. 2 und Abs. 5 Satz 1 kann eine größere Flächenausdehnung besitzen. Das gilt nicht nur für die in § 2 Abs. 2 Satz ausdrücklich genannten “Garten-, Friedhofs- und Parkanlagen sowie andere vom Menschen gestaltete Landschaftsbestandteile”, sondern auch für Siedlungen, Schlossanlagen oder großflächige Bodendenkmäler. Voraussetzung dafür ist, dass die Fläche in ihrer Gesamtheit die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 DSchG erfüllt. Flächen, die nicht zu einem solchen Einzeldenkmal gehören, können als “engere Umgebung” im Sinne des § 9 Abs. 1 Buchst. b) insoweit in den Schutz einbezogen sein. Von dieser Schutzmöglichkeit wird in ganz erheblichem Umfang Gebrauch gemacht.

⁴³ Zum Anstieg der Geschäftsbelastung bei den Verwaltungsgerichten in nRW s. LT-Drs. 16/6089 S. 2); zu Erfahrungen aus anderen Ländern Beaucamp/Ringermuth, DVBl. 2008, 428 ff.

- b) Der Denkmalbereich nach § 2 Abs. 3 setzt nicht voraus, dass alle Bestandteile Denkmalwert haben. Sie können nach § 2 Abs. 2 geschützte Baudenkmäler umfassen, das ist aber nicht erforderlich. Denkmalbereiche werden nicht durch Verwaltungsakt, sondern nach § 5 Abs. 1 durch Satzung der Gemeinde unter Schutz gestellt. Im Denkmalbereich gilt die Erlaubnispflicht nach § 9, nicht aber die Regelungen der §§ 7 f. über die Erhaltung und Nutzung. Nach der Rechtsprechung des OVG Münster⁴⁴ vermittelt § 9 nicht denselben umfassenden Schutz wie der Status des Baudenkmals. Der Denkmalbereich schützt vielmehr das Erscheinungsbild. Wo etwa ein Treppenhaus oder konstruktive Elemente wie Dachstühle geschützt werden sollen, muss (zusätzlich) ein Schutz als Einzeldenkmal erfolgen. Die Akzeptanz des Denkmalbereichs in der Praxis ist sehr unterschiedlich: In Düsseldorf stehen zehn Denkmalbereiche unter Schutz, in Köln kein einziger. Grund dafür soll die wegen der Satzungsform unausweichliche Einbindung des Rates in die Unterschutzstellung sein, die bei dem alternativ eingesetzten Schutz durch Unterschutzstellung nach § 2 Abs. 2 in der kommunalpolitischen Praxis offenbar häufig keine Rolle spielt.
- c) Das Grabungsschutzgebiet nach § 14, das durch ordnungsbehördliche Verordnung der Oberen Denkmalbehörde angeordnet wird, ermöglicht es, eine Erlaubnispflicht für bestimmte Maßnahmen zu statuieren. Nach seinen Voraussetzungen ist das Grabungsschutzgebiet relativ gut einsetzbar ("Grundstücke, die nachweislich oder nach der Überzeugung von Sachverständigen Bodendenkmäler enthalten"). Problematisch ist die Befristung auf drei Jahre mit einer in unklarer Weise an die Bedeutung der Bodendenkmäler geknüpften Verlängerungsmöglichkeit. Das Grabungsschutzgebiet spielt praktisch nur eine geringe Rolle.

Neben den beiden unter a) und b) genannten können in bestimmten Fällen auch baurechtliche Schutzinstrumente zugunsten des Denkmalschutzes eingesetzt werden, nämlich Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB und Gestaltungssatzungen nach § 86 BauO. Beide Vorschriften ermöglichen es, Vorgaben für bestimmte abgegrenzte Gebiete zu erlassen:

- d) Die Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB erlaubt es, aus städtebaulichen Gründen eine Genehmigungspflicht für "den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung" und auch die Errichtung baulicher Anlagen zu statuieren. Eine Genehmigung kann versagt werden, wenn die bauliche Anlage "allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist"; die Genehmigung für die Errichtung kann versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebiets beeinträchtigt wird.
- e) Örtliche Bauvorschriften nach § 86 Abs. 1 BauO können materielle Vorgaben für die Gestaltung baulicher Anlagen und besondere Anforderungen an bauliche Anlagen auch zum Schutz bestimmter Bauten, Straßen, Plätze und Ortsteile von städtebaulicher, künstlerischer oder geschichtlicher Bedeutung sowie von Denkmälern enthalten und für nach § 86 Abs. 2 BauO bestimmte besonders schutzwürdige Gebiete auch eine Genehmigungspflicht für sonst genehmigungsfreie Werbeanlagen und Warenautomaten einführen. Satzungen nach § 86 BauO können deshalb vor allem den Umgebungsschutz von Denkmälern ergänzen.

⁴⁴ Nachweise bei Hönes, in: Davydov/Hönes/Otten/Ringbeck, 4. Auflage, § 2 Rn. 138.

Die denkmalrechtlichen Instrumente des Schutzes von Einzeldenkmälern und Denkmalbereichen und die baurechtlichen Satzungen können auch neben einander eingesetzt und kombiniert werden. Es ist auch möglich, unterschiedliche Regelungen einer Satzung auf verschiedene Rechtsgrundlagen zu stützen und auf diese Weise in ihrer Wirkung mit einander zu verzahnen. Der erfolgreiche Einsatz der satzungsrechtlichen Instrumente ist allerdings fachlich und rechtlich anspruchsvoll und setzt deshalb voraus, dass die jeweilige gemeindliche Verwaltung über Personal verfügt, dass entsprechend qualifiziert ist⁴⁵. Er setzt weiter voraus, dass die hauptamtliche Verwaltung und Rat im Sinne des Denkmalschutzes konstruktiv und vertrauensvoll zusammen wirken. Beide Voraussetzungen sind nicht überall gegeben.

3.5.1.2 Denkmalbereiche

Untere Denkmalbehörden

In den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens wird von der Möglichkeit, Denkmalbereiche durch Satzung zu schützen, in höchst unterschiedlichem Maß Gebrauch gemacht (s. Abschnitt 1.4).

Aus Sicht von Unteren Denkmalbehörden, die Denkmalbereichssatzungen haben, ist dies ein gut geeignetes Instrument, um ein Flächendenkmal zu schützen, sofern es insbesondere um Ansichten, Siedlungsgrundriss, Straßen, Blickbezüge etc. und nicht um die Innenräume der einzelnen Häuser geht. Diese müssen dann zusätzlich als Denkmal geschützt werden. Positiv hervorgehoben werden in diesem Zusammenhang die Einflussmöglichkeiten für den ganzen Bereich (in dem Fall „*ein historischer Stadtgrundriss, der anders nicht gut geschützt werden kann*“). Zudem sei der Anspruch einer Denkmalbereichssatzung höher als der einer Gestaltungssatzung.

Ein aktuelles Beispiel für Unterschutzstellungen mit Hilfe von Denkmalbereichssatzungen sind Siedlungen. In der Kommune einer der interviewten Unteren Denkmalbehörde wurde eine Siedlung als ein mehrteiliges Denkmal unter Schutz gestellt (Denkmalbereichssatzungen waren politisch nicht gewollt). Dies war möglich, weil es zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung nur einen Eigentümer gab. Aus Sicht dieser Unteren Denkmalbehörde sei die Eintragung in die Denkmalliste die strengst mögliche Form des Schutzes, sie arbeiten zudem mit einem recht strengen Umgebungsschutz, um auch das Gesamtbild entsprechend zu schützen. Eine andere Kommune hat für eine Großsiedlung mit 600 Eigentümern eine Denkmalbereichssatzung, hier wäre ein objektbezogener Denkmalschutz schon allein aufgrund der vielen Eigentümer nicht leistbar. Zudem stehe hier das städtebauliche Gesamterscheinungsbild der Siedlung im Vordergrund, weshalb sich ein Denkmalbereich anbietet.

Der Arbeitsaufwand durch Denkmalbereichssatzungen wird unterschiedlich bewertet: a) Aufgrund der Anzahl der einzubeziehenden Gebäude (nicht nur die Denkmäler im Denkmalbereich, sondern auch die übrigen Gebäude) mache ein Denkmalbereich viel Arbeit. b) Denkmalbereichssatzungen machen nicht mehr Arbeit als eine entsprechende Anzahl eingetragener Denkmäler.

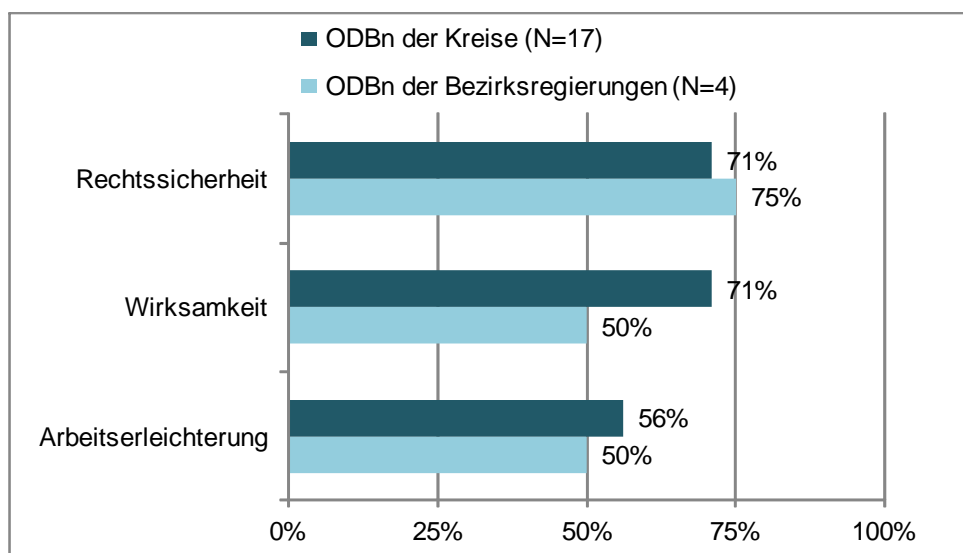
⁴⁵ Gädtke § 86 Rn. 38; *Schönenbroicher/Kamp* § 86 Rn. 4.

Satzungen werden durch den Stadt- oder Gemeinderat beschlossen, was neben den Kosten als ein weiterer Grund genannt dafür wurde, dass es keine Denkmalbereichssatzung gibt. Eine der interviewten Denkmalbehörde fand die Regelung, dass die Obere Denkmalbehörde die Denkmalbereichssatzungen genehmigen muss, nicht nachvollziehbar („andere Satzung gehen auch ohne Genehmigung“).

Obere Denkmalbehörden

Die Oberen Denkmalbehörden müssen Denkmalbereichssatzungen genehmigen und sind somit in die Beurteilung dieses Instruments involviert. Im Rahmen der schriftlichen Befragungen wurden sowohl die Oberen Denkmalbehörden der Kreise als auch bei den Bezirksregierungen gebeten, Denkmalbereichssatzungen hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit, Wirksamkeit und der Arbeitserleichterung zu beurteilen. Sechs Obere Denkmalbehörden Kreise und eine einer Bezirksregierung beteiligten sich aufgrund mangelnder Erfahrung nicht an der Beantwortung dieser Frage.

Abbildung 38: Beurteilung der Eignung von Denkmalbereichssatzungen als sehr gut oder gut



Quellen: synergon – schriftliche Befragung der Oberen Denkmalbehörden (2016)

Die Rechtssicherheit wird von 71% der Kreise und drei Oberen Denkmalbehörden der Bezirksregierungen (75%) als sehr gut oder gut bewertet. Die übrigen wählten die Antwortmöglichkeit „weniger gut“, als „schlecht“ beurteilte keine ODB Eignung von Denkmalbereichssatzungen in Bezug auf die Rechtssicherheit. Auch die Wirksamkeit wird von 71% der Kreise als sehr gut oder gut beurteilt, bei den Bezirksregierungen ist dies die Hälfte. Die übrigen beurteilten die Eignung von Denkmalbereichssatzungen als weniger gut, keine als schlecht. Bezogen auf die Arbeitserleichterung sind die Meinungen dagegen geteilt: Etwa die Hälfte der Oberen Denkmalbehörden sind der Ansicht, Denkmalbereichssatzungen führten zu Arbeitserleichterungen, die übrigen sind überwiegend der Meinung, die Eignung von Denkmalbereichssatzungen hierbei sei weniger gut und 6% der Kreise sind der Ansicht, sie sei schlecht.

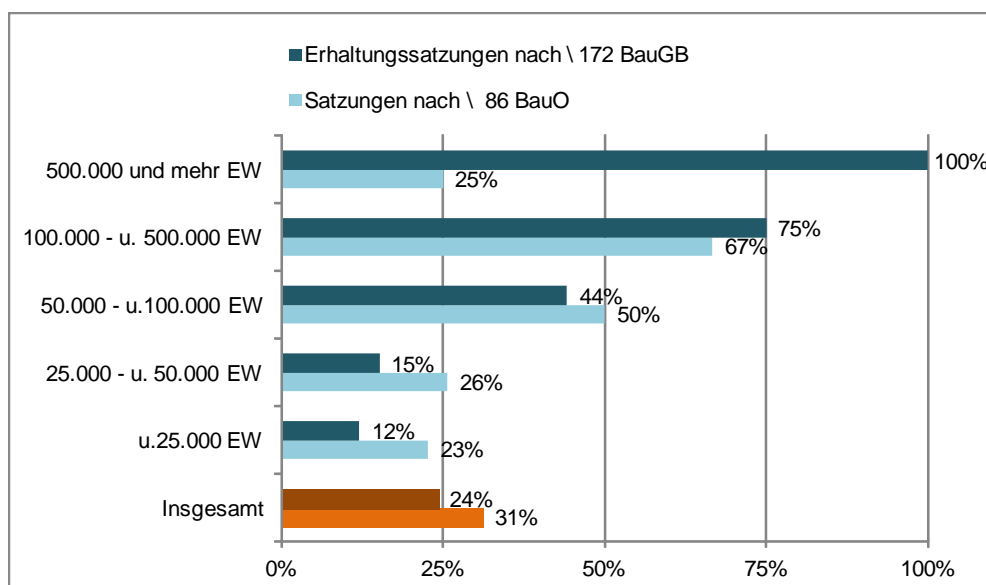
Aus Sicht der Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen ist der Ensembleschutz durch Denkmalbereichssatzungen ein großer Vorteil dieses Instruments. Allerdings wird hier hervorgehoben, dass das Aufstellen einer solchen Satzung sehr aufwändig und auch schwierig sei. Hier spielten auch die Ämter für Denkmalpflege eine besondere beratende Rolle.

Die Kreise wiesen ebenfalls darauf hin, dass Denkmalsbereichssatzungen an vielen Mängeln (inhaltlich und formal) leiden können, und deshalb ggf. nicht gerichtsfest seien. Auch aus diesen Gründen könnten kleine Gemeinden eine Denkmalsbereichssatzung nicht erstellen. Eine Obere Denkmalbehörde wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass von Denkmalsbereichssatzungen viele Eigentümer betroffen seien, weshalb man einen guten Beteiligungsprozess benötige („das geht nicht von oben“).

3.5.1.3 Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen

In etwa einem Viertel der Kommunen gibt es Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB, wobei dies ein Instrument der größeren Kommunen zu sein scheint: alle Kommunen mit mehr als 500.000 Einwohnern und drei Viertel der Großstädte unter 500.000 Einwohner haben Satzungen zur Erhaltung historisch oder künstlerisch bedeutsamer Bausubstanz, während dies in kleineren Städten und Gemeinden unter 25.000 Einwohnern nur 12% sind.

Abbildung 39: Nutzung von Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Zudem hat ein knappes Drittel der Unteren Denkmalbehörden Gestaltungssatzungen nach § 86 BauO. Während von den großen Großstädten nur eine (25%) mit Gestaltungssatzungen arbeitet, sind es in den Großstädten unter 500.000 Einwohnern zwei Drittel und in Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern die Hälfte. Schließlich arbeitet etwa ein Viertel der kleineren Städten und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern mit Satzungen der BauO.

Im Rahmen der Interviews wurden Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen, viel „mildere“ Mittel bezeichnet, mit denen ggf. das Erscheinungsbild erhalten werden kann. In einem Fall wird die Gestaltungssatzung als zusätzliches Instrument bei den Denkmalsbereichssatzungen genutzt. Ansonsten gehe dies eher über die Bauleitplanung. Eine Untere Denkmalbehörde schilderte, dass sie für die Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen nicht zuständig seien, zwar bei Aufstellung einer solchen Satzung unterstützend tätig gewesen seien, die Bauaufsicht aber für die Kontrolle der Einhaltung zuständig sei.

3.5.2 Denkmalpflegepläne und Erhaltenswerte Bausubstanz

3.5.2.1 Erhaltenswerte Bausubstanz im geltenden DSchG

In § 25 Abs. 2 Nr. 2 DSchG NW ist bestimmt, dass Denkmalpflegepläne, deren Aufstellung und Fortschreibung den Gemeinden durch die Soll-Vorschrift⁴⁶ des § 25 Abs. 1 DSchG NW auferlegt ist, neben der Darstellung von Bau- und Bodendenkmälern, Denkmalbereichen und Grabungsschutzgebieten auch “– nachrichtlich – (der) erhaltenswerte(n) Bausubstanz” enthalten.

Nach der Kommentierung sind unter “erhaltenswerter Bausubstanz” Objekte und Objektgruppen zu verstehen, die nicht die für ein Denkmal oder einen Denkmalbereich erforderliche Bedeutung haben, an deren Erhaltung aber zum Beispiel wegen ihrer Ortsbildprägenden Bedeutung ein städtebauliches oder weil die historisch gewachsene Struktur eines Ortsbildes an ihnen ablesbar sei, ein historisches Interesse besteht⁴⁷. Die tatsächliche Erhaltung dieser Bausubstanz müsse durch die Gemeinde sichergestellt sein, “und zwar entweder durch Erlass von entsprechenden Satzungen (Erhaltungs- bzw. Gestaltungssatzungen) oder dadurch, dass bei konkreten Maßnahmen an den Objekten oder in deren Umfeld die Belange der Stadt- und Dorferhaltung in besonderer Weise berücksichtigt werden”⁴⁸.

Der Denkmalpflegeplan dient nur der gemeindlichen Bestandsaufnahme und Maßnahmenplanung; im Außenverhältnis zum Bürger hat er keine Rechtsfolgen⁴⁹, sondern ist nur intern verbindlich⁵⁰. Er ist damit kein effektives Mittel zum Schutz erhaltenswerter Bausubstanz.

3.5.2.2 Denkmalpflegepläne in der Praxis

Von den Unteren Denkmalbehörden gaben 5% an, dass es für ihre Kommune einen Denkmalpflegeplan gibt. Vermutlich wurden einige Denkmalpflegepläne in den letzten zehn Jahren derart selten (oder gar nicht) für Fragen des Denkmalschutzes benötigt, sodass sie in Vergessenheit geraten sind, da bei der Befragung im Jahr 2006 noch 7% angaben, einen Denkmalpflegeplan aufgestellt zu haben.

Ein wesentlicher Grund, warum dieses Instrument nur von wenigen Kommunen aufgestellt wird liege darin, dass dies sehr aufwändig und damit teuer sei, und es sich gleichzeitig um ein „weiches“ Instrument handle, das eher Richtlinien vorgebe. Die Unteren Denkmalbehörden, in deren Kommune kein Denkmalpflegeplan existiert, vermissen diesen nicht, weil er konsequenzlos sei und den Denkmalschutz nicht einfacher mache. Der Denkmalpflegeplan könne allerdings insbesondere für die Stadtplanung als Informationsgrundlage von Interesse sein, weil es sich hierbei um eine allgemeine Zustandsbeschreibung einer Stadt handle, so die beiden interviewten UDBn, in deren Kommune Denkmalpflegepläne existieren. Eine dieser UDBn findet diese Informationsgrundlage wichtig und gut, die andere berichtet, dass die Planung den Denkmalpflegeplan (von 1989) nicht nutze.

⁴⁶ Zu den mit der Soll-Vorschrift verfolgten Absichten Oebbecke, VR 1980, 390.

⁴⁷ Davydov, in: Davydov/Hönes/Otten/Ringbeck, § 25 Rn. 17.

⁴⁸ Davydov, in: Davydov/Hönes/Otten/Ringbeck, § 25 Rn. 18.

⁴⁹ Oebbecke, VR 1980, 390; Davydov; in: Davydov/Hönes/Otten/Ringbeck, § 25 Rn. 20 m. w. Nachw.

⁵⁰ Davydov, in: Davydov/Hönes/Otten/Ringbeck, § 25 Rn. 20.

Das Instrument des Denkmalpflegeplans sei überholt bzw. müsste heute ganz anders konzipiert werden („*Pläne, Geodaten, andere Kommunikationsweise der Ergebnisse – kein Papierbericht*“). Außerdem sei auch der Begriff Denkmalpflegeplan eher althergebracht und wecke nicht gerade Interesse.

3.5.2.3 Bewertung des Instruments der Erhaltenswerte Bausubstanz

Von den Unteren Denkmalbehörden nutzen 22% das Instrument der erhaltenswerten Bausubstanz. Von diesen halten wiederum 84% das Instrument für sinnvoll. Umgekehrt halten zwei Drittel der Unteren Denkmalbehörden, die dieses Instrument nicht nutzen, es auch nicht für sinnvoll. Im Rahmen der schriftlichen Befragung merkten zudem einige Untere Denkmalbehörden an, dass für die erhaltenswerte Bausubstanz eine Legaldefinition im DSchG fehle und dieses Instrument deshalb nicht rechtssicher eingesetzt werden könne. Diese Aussage wurde im Rahmen der Interviews mit den Unteren Denkmalbehörden bestätigt, allerdings mit unterschiedlichen Konsequenzen: So gibt es einerseits die Meinung, dass dieses Instrument aufgrund seiner fehlenden Definition nicht brauchbar sei und auch nicht eingesetzt werde. Auf der anderen Seite sei die erhaltenswerte Bausubstanz zwar im Streitfall ein stumpfes Instrument, aber es böte die Möglichkeit im Dialog für den Erhalt zu werben. Argumente seien hierbei der Ausnahmeregelungen erhaltenswerter Bausubstanz in der Energieeinsparverordnung und Fördermöglichkeiten von Erhaltungsmaßnahmen.

Im Zusammenhang mit der Frage einer ggf. zu erarbeitenden Definition wurde zum einen auf andere Regelungen als das DSchG verwiesen („*Alles, was kein Denkmal ist, aber dennoch wertig, sollte nicht im Denkmalschutz, sondern im Kulturgesetz aufgenommen werden*“), hier sei eine gesellschaftliche Diskussion erforderlich. Zum anderen werde eine Konkretisierung auch deshalb nicht vermisst, weil die UDBn mit der Betreuung der Denkmäler mehr als ausgelastet sei. In diesem Zusammenhang wird die Frage nach dem Mehrwert einer zusätzlichen Kategorie aufgeworfen. Ein besonderes Potential könne die erhaltenswerte Bausubstanz aber ggf. im Zusammenhang mit dem städtebaulichen Denkmalschutz und in Denkmalbereichen haben.

Die zu diesem Thema befragten Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen sind sich ebenfalls uneinig. So wird auch hier auf der einen Seite die fehlende Definition und die sich daraus ergebende fehlende rechtliche Handhabung erwähnt. Auf der anderen Seite wurde die Ansicht vertreten, dass dieser baukulturellen Kategorie „*unterhalb Denkmal und oberhalb gewöhnliches Gebäude*“ Beachtung geschenkt werden solle, allerdings als gemeinschaftliche Aufgabe von Bauaufsicht, Stadtplanung und Denkmalschutz. In diesem Zusammenhang wurde auf § 172 BauGB (Erhaltungssatzung) verwiesen, eine Verankerung im DSchG wurde hier dagegen eher skeptisch gesehen. So müsste diese Kategorie, einschließlich ihrer Rechtsfolgen definiert werden, sollte sie im DSchG eingeführt werden.

Die befragten Kreise waren ebenfalls überwiegend skeptisch, was die Möglichkeiten des Instruments der erhaltenswerten Bausubstanz betrifft. Ein Kreis gab allerdings zu bedenken, dass dieses Instrument stärkungswürdig sei, insbesondere aus stadtbildpflegerischer Sicht z.B. im Ruhrgebiet.

Auch aus Sicht der Ämter für Denkmalpflege wird die Bedeutung des Instruments der erhaltenswerten Bausubstanz insgesamt als gering eingestuft. *„Aus unserer Sicht ist keine zusätzliche Kategorie für Schutz notwendig“*, so das Denkmalpflegeamt eines Landesteils. Sollte dieses Instrument genutzt werden, müsse zunächst präzisiert werden, was erhaltenswerte Bausubstanz alles sein kann. Handelt es sich um erhaltenswerte Bausubstanz gem. DSchG NRW (bspw. in Denkmalbereichen), seien alle Denkmalbehörden und die Denkmalpflegeämter auch zuständig. Darüber hinausgehende erhaltenswerte Substanz müsse als städtebauliche oder stadtplanerische Aufgabe von den Kommunen betreut werden.

Die Architektenkammer regt in diesem Zusammenhang eine Überprüfung der Wirksamkeit der Denkmalschutzinstrumente des Denkmalpflegeplans und des städtebaulichen Denkmalschutzes an und fordert eine Strategie zum Umgang mit der Kategorie der erhaltenswerten Bausubstanz ein.

Vertreter bürgerschaftlichem Engagements wünschen sich Schutztatbestände und –möglichkeiten über den Denkmalschutz hinaus (*„Alles, was nicht explizit denkmalgeschützt ist, hat doch einen unsichtbaren `Kann-weg-Stempel‘“*). Dies sei auch eine Maßnahme, den Denkmalschutz zu entlasten und Denkmalzusammenhänge besser erhalten zu können.

3.6 Bodendenkmalpflege

Im Evaluationsauftrag waren im Bereich der Bodendenkmalpflege insbesondere die Fragestellungen der Grabungsschutzgebiete und der Sondengängerproblematik vorgesehen. Aufgrund ausdrücklicher Wünsche der Ämter für Bodendenkmalpflege wurden intensive persönliche Interviews geführt, bei denen eine Vielzahl weiterer Thematiken angesprochen worden sind, von denen hier einige dargestellt werden.

3.6.1 Personelle Situation, Ausstattung

Aus den Ämtern für Bodendenkmalpflege im Rheinland und Westfalen-Lippe wurde die aktuell und mittelfristig schwierige Situation eines altersmäßig recht homogenen Mitarbeitendenstamms berichtet (*„die Alterspyramide des Amtes hat eher die Form eines Laubbaumes“ – „...im Herbst.“*). Hierdurch werden bald innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne eine Vielzahl Mitarbeitende das Amt verlassen, was u.a. auch eine größere Abwanderung von Know-how bedeutet. Diese Situation bereite allerdings bereits heute Schwierigkeiten, insbesondere im Bereich der Grabungstechniker, da diese körperlich anspruchsvolle Tätigkeit häufig nicht bis zum Ruhestandsalter vollumfänglich ausgeübt werden kann.

Insbesondere aus Westfalen wurde berichtet, dass es Rückstände und Bedarf bei der Digitalisierung bzw. Nutzung in letzter Zeit entwickelter digitaler Arbeitsmethoden gebe. Besonders schwierig wird der Aufbau einer digitalen, GIS-gestützten Datenbank für die Verwaltung der Bodendenkmäler und Fundstellen/vermuteten Bodendenkmäler gesehen, die durch personelle Engpässe ins Stocken geraten ist.

3.6.2 Grabungsmaßnahmen

Im Bereich der betreuten Grabungsmaßnahmen durch Grabungsfirmen ist die jährliche Anzahl in den letzten 20 Jahren im Rheinland (ohne Stadt Köln) stetig um mehr als das Zweieinhalbfache gestiegen (1996: 86 Maßnahmen, 2016: 229; Steigerung in zwanzig Jahren: 267%).

3.6.3 Grabungserlaubnisse

3.6.3.1 Rechtliche Einordnung

Metallsuchgeräte werden zunehmend häufig von Privatpersonen eingesetzt, um auf archäologisch wertvollen Flächen nach Funden zu suchen. Neben der Gefahr des dauerhaften Verlustes von Funden auf dem Schwarzmarkt kann ein beträchtlicher Schaden durch die Zerstörung von Fundzusammenhängen und Befunden entstehen. In den letzten Jahren hat sich eine gut vernetzte Szene von Sondengängern entwickelt, die sich auch über das Internet über vermutete Fundstellen austauscht. Die Funde werden nur teilweise gemeldet, wenn auch mit teils unzureichenden Angaben zum Fundort, teilweise privat gesammelt und auch verkauft. Sowohl die private Sammlung wie der Verkauf sind nach Einführung des Schatzregals (§ 17 DSchG) unzulässig und als Unterschlagung strafbar. Das Inverkehrbringen illegal ausgegrabenen Kulturguts ist auch nach dem neuen Kulturgutschutzgesetz des Bundes strafbar. Der bloße Einsatz von Metallsuchgeräten ist dagegen auch nach dem Denkmalschutzgesetz nicht relevant. Einer Erlaubnis nach § 13 DSchG bedarf nur, wer nach Bodendenkmälern graben oder ein Bodendenkmal aus einem Gewässer bergen will. Die Genehmigungspflicht greift also ein, wenn auf das Sondensignal hin ein Gegenstand geborgen wird und es sich dabei nach der Vorstellung des Sondengängers um ein Bodendenkmal handeln kann.

Anträgen nach § 13 für bestimmte Flächen wird von den Oberen Denkmalbehörden im Benehmen mit den Ämtern für Bodendenkmalpflege stattgegeben, wenn eine Schulung bzw. Information des Antragstellers nachgewiesen wird. Die Erlaubnis wird mit der Auflage verbunden, entdeckte Funde zu kartieren und dem zuständigen Amt für Bodendenkmalpflege vorzulegen. Für die Erlaubnis wird von den Kreisbehörden eine spürbare Verwaltungsgebühr erhoben. Die Bodendenkmalpflege sucht über die obligatorischen Beratungsgespräche hinaus die Zusammenarbeit mit den Sondengängern und hat dabei Erfolge; so haben die Ämter für Bodendenkmalpflege Ende 2014 in Westfalen und Ende 2015 im Rheinland Fachtagungen für Sondengänger angeboten. Die Bekämpfung des illegalen Sondengängertums wird aber nach wie vor durch Beweisprobleme und ein geringes Sanktionsrisiko erschwert.

Die Ämter für Bodendenkmalpflege im Rheinland und in Westfalen-Lippe wünschen sich eine Neuformulierung des § 13 DSchG mit einer Trennung von Ausgrabungs- und Sondengänger-Genehmigungen.

3.6.3.2 Grabungserlaubnisse in der Praxis

Die Oberen Denkmalbehörden scheinen die Zahlen zu Grabungserlaubnissen und Genehmigungen von Metalldetektoren in unterschiedlicher Weise zu dokumentieren. So werden beim Einsatz von Metalldetektoren z.T. ausschließlich private Sondengänger erfasst. Die erteilten Grabungserlaubnisse umfassen z.T. lediglich den Einsatz von Metalldetektoren, z.T. schließen sie den Einsatz von Metalldetektoren jeweils mit ein, teilweise aber nicht. Aus diesen Gründen

können von dieser Seite keine detaillierten Daten präsentiert werden. Deutlich wurde jedoch, dass die Anzahl der erteilten Grabungserlaubnisse und/oder der Genehmigungen von Metall-detektoren in den letzten Jahren erheblich angestiegen ist.

Beim LVR-ABR ist die Anzahl der durchgeführten Benehmensherstellungen zu Erlaubnissen nach § 13 DSchG in den letzten fünf Jahren kontinuierlich angestiegen und hat sich in dieser Zeit mehr als verdoppelt.

Tabelle 46: Erlaubnisse nach § 13 DSchG – LVR-ABR (Rheinland ohne Stadt Köln)

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016
	99	142	133	176	204

Quelle: LVR-ABR (2017)

Auch in Westfalen-Lippe hat sich die Anzahl der gültigen Lizenzen im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt. Die Anzahl der Anträge insgesamt (Verlängerungsanträge und Neuanträge) schwankt von Jahr zu Jahr und hier ist insgesamt ein zunehmender Anstieg zu verzeichnen. Bezogen auf die Neuanträge ist von 2012 bis 2015 ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen (von 68 im Jahr 2012 auf 98 im Jahr 2015). Im Jahr 2016 gab es dagegen verhältnismäßig weniger Neuanträge (75).

Tabelle 47: Statistik: Sondengänger– LWL-AfW (Westfalen-Lippe)

	2012	2013	2014	2015	2016
Gültige Lizenzen	175	204	247	301	353
Anträge gesamt	109	115	141	173	114
Neuanträge	68	72	79	98	75

Quelle: LWL-AfW (2017)

Hiermit einher geht laut Befragung der BDPfÄ in den letzten Jahren seit Gesetzesänderung eine erheblich steigende Belastung zum einen mit der Beratung der einzelnen Sondengänger. Zum anderen werden durch die Regelung der vorzulegenden Funde nun außerhalb der Rettungsgrabungen erhebliche Zusatzaufwände der BDPfÄ durch die zeitnahe (max. innerhalb von sechs Monaten) Beurteilung der Funde und deren anschließende archivarische Bearbeitung erzeugt.

Die Frage, ob Genehmigungen von Metalldetektoren bei den Oberen Denkmalbehörden der Kreise zu Mehrarbeit führe, wurde von diesen unterschiedlich (keine Mehrarbeit bis erhebliche Mehrarbeit) beantwortet. Einigkeit bestand jedoch darin, dass es sich dabei ausschließlich um verwaltungstechnische Routinearbeit handle (Bearbeitung der Anträge) und die Archäologinnen und Archäologen der Ämter für Bodendenkmalpflege die inhaltliche (Mehr-)Arbeit leisteten.

In Bezug auf Grabungserlaubnisse wurde weiterhin über Schwierigkeiten berichtet, die durch oftmals sehr kurzfristige Anfragen entstünden. So wisse der betroffene private Bauherr meist nicht, dass eine Grabungserlaubnis erforderlich ist. Dies liege insbesondere an einer schlechten Grundlagenarbeit seitens der Architekten. Hier wird eine Holschuld bei den Architekten gesehen: „Die Daten liegen bei der ODB bereit“.

Thematisiert wurden schließlich Schwierigkeiten mit den Gebühren: Heute werden Erlaubnisse regelmäßig für bestimmte Flächen und nicht mehr für das Gebiet ganzer Gemeinden oder Kreise und jeweils nur für ein Jahr erteilt. Die Suchgebiete lägen aber häufig zwischen Kommunen. Diese recht komplizierte Regelung zu den Sondengängern werde zudem nicht nachgehalten, hier fehle die Kontrolle.

Die Gebühren werden nach Auskunft der Bodendenkmalpflegeämter von verschiedenen Kreisbehörden zum Teil sehr unterschiedlich in Bezug auf die Höhe und die Geltungsbereiche gehandhabt, obwohl die Oberste Denkmalbehörde hierzu einen entsprechenden Erlass am 18.07.2011⁵¹ erteilt hat.

Aus Sicht der Oberen Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen gibt es keine Schwierigkeiten mit den Genehmigungen. Angeregt wurde, die Grabungserlaubnisse an die betreffenden Kommunen zu übergeben (*„Es macht keinen Sinn, dass die ODB dies macht: zunächst wird ein §9-Verfahren benötigt, erst hieran schließt sich §13 an“*). Dieser Auffassung wurde seitens der Ämter für Bodendenkmalpflege deutlich widersprochen: Nur in 6 UDBn der 164 rheinischen Kommunen (ohne Köln) sind Archäologen beschäftigt, 158 UDBn fehlt somit die archäologische Fachlichkeit. Bodendenkmäler lägen zum Teil auf dem Gebiet mehrerer Kommunen, deshalb seien übergeordnete Entscheidungen erforderlich. Weiterhin sollten die Entscheidungen besser außerhalb der Reichweite möglichen politischen Einflusses getroffen werden.

3.6.4 Grabungsschutzgebiete

3% der Unteren Denkmalbehörden gaben an, dass es in ihrer Kommune Grabungsschutzgebiete nach § 14 DSchG gebe. Auf Nachfrage bei den Bezirksregierungen und den Kreisen wurde ebenfalls bestätigt, dass dieses Instrument derzeit nicht genutzt werde. Allerdings störe § 14 DSchG auch nicht.

Bei den Interviews gaben beide Ämter für Bodendenkmalpflege an, dass das Instrument der Grabungsschutzgebiete, aus der Anfangsphase des Denkmalschutzgesetzes stammend, inzwischen, insbesondere durch eine kurze Befristung, überholt und durch vermutete Bodendenkmäler ersetzbar sei. Allenfalls bei einer deutlichen Ausweitung der Befristung (auf bspw. zehn statt drei Jahre) könnte im Rheinland eine Verwendung für im Regionalplan ausgewiesene Kiesabbaugebiete gesehen werden.

3.6.5 Prognoseflächen

Die Prognoseflächen der Bodendenkmalpflege („vermutete Bodendenkmäler“ in §§ 19, 29 DSchG) werden von den Ämtern für Bodendenkmalpflege nicht mit den Oberen und auch nicht mit den Unteren Denkmalbehörden kommuniziert. Die zu dieser Thematik befragten Oberen Denkmalbehörden sind sich uneinig darüber, ob hier ein Austausch notwendig ist: Auf der einen Seite wird betont, dass das Amt für Bodendenkmalpflege sehr gut aufgestellt sei, sich bei Planungsverfahren einbringe und *„voll ausreichende, qualitativ sehr präzise Stellungnahmen“* abgebe, dies reiche vollständig aus. Eine ODB stellte in diesem Zusammenhang die Frage, wofür ein solcher Austausch notwendig sei, dies sei vielmehr für die Bauaufsicht notwendig. Auf der anderen Seite werden die Vorteile eines Austausches darin gesehen, dass archäologische Belange frühzeitig mit bedacht werden könnten, wüsste man von ihnen.

⁵¹ Mit der 19. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 5. Juli 2011, in Kraft getreten am 06. Juli 2011 wurde für Sondengängergenehmigungen eine einheitliche Gebühr von 75 € festgelegt.

Auch von Seiten der Ämter für Bodendenkmalpflege wurden zu der Frage, ob eine Kommunikation der Prognoseflächen sinnvoll ist, unterschiedliche Argumente geäußert. Zum einen sei der Zustand der zum Teil über viele Jahrzehnte archivierten Prognoseflächen durchaus sehr unterschiedlich: von präzisen, GIS-basierten Daten bis zu zum Teil ungeprüften Altfunden („alte Karten mit einem eingezeichneten Kreuz für eine Fundstelle“). So könne ohne archäologischen Fachverstand oftmals wenig oder ggf. falsche Erkenntnis aus solchen Unterlagen gezogen werden. Die vermuteten Bodendenkmäler überwiegen dabei die eingetragenen um ein Vielfaches: bspw. im Rheinland (ohne Stadt Köln) ca. 60.000 archäologische Fundplätze, davon ca. 3.500 (rd. 5%) in der Denkmalliste. Zum anderen werden aber auch Vorteile in der allgemeinen Kommunikation von (sicher kommunizierbaren) vermuteten Bodendenkmalflächen gesehen. So seien die Flächen bei Planungen ggf. frühzeitiger bekannt und könnten so besser im Planungsablauf berücksichtigt werden.

3.6.6 Ehrenamtliche Beauftragte

In der schriftlichen Befragung der Unteren Denkmalbehörden gaben insgesamt 10% an, mit ehrenamtlichen Beauftragten nach § 24 DSchG im Bereich der Bodendenkmalpflege zu arbeiten. Dabei verfügen 12% der rheinischen und 8% der westfälisch-lippischen UDBn über ehrenamtlich Beauftragte.

Tabelle 48: Ehrenamtlich Beauftragte nach § 24 DSchG in der Bodendenkmalpflege

	N	UDBn mit ehrenamtlich Beauftragten		Anzahl der ehrenamtlichen Beauftragten insgesamt
		Anzahl	Anteil	
Insgesamt	260	25	10%	48
Regionale Verteilung (Landesteile)				
Rheinland	106	13	12%	29
Westfalen-Lippe	154	12	8%	19

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Aus den BDPfIA wird berichtet, dass ehrenamtlich Mitwirkende in der Bodendenkmalpflege zum Teil bereits lange („seit den 30er Jahren“) in die Arbeit eingebunden seien. So sind bspw. über das ganze Rheinland verteilt ca. 200 „ehrenamtliche Mitarbeiter“ aktiv, die das Amt mit seinen Außenstellen betreut und für die 2-3 Mal im Jahr Fortbildungsveranstaltungen organisiert werden. Hier bestünden oft langjährige Verbindungen, die mit Ortskenntnis und langfristig aufgebauter Fachkenntnis vor Ort unterstützen.

Dabei muss im Sinne des Gesetzes unterschieden werden zwischen nach § 24 DSchG von den UDBn im Benehmen mit den (Boden-)Denkmalpflegeämtern offiziell berufenen „ehrenamtlichen Beauftragten“, die von und für die UDBn eingesetzt werden können, und den „ehrenamtlichen Mitarbeitern“ der Bodendenkmalpflegeämter, die unabhängig von dieser Berufung durch die UDBn mitwirken. Da allerdings aus der Berufung keine besonderen Rechte bspw. gegenüber Dritten (Betretungsrechte etc.) ableitbar sind, erscheint hier keine Notwendigkeit für eine weitere Differenzierung im Gesetz.

3.6.7 Weitere Themen

3.6.7.1 Definitionen im DSchG

Von den Bodendenkmalpflegeämtern wird eine Definition der Begriffe „Fund“ und „vermutete Bodendenkmäler“ in § 2 DSchG dringend gewünscht, um Rechtsunsicherheiten im Umgang mit diesen Kategorien der Bodendenkmalpflege zu vermeiden.

3.6.7.2 Schwerpunkt-Staatsanwaltschaft

Von Seiten der BDPflÄ (wie auch von einer ODB) wurde die Situation thematisiert, dass bei Verfolgung und Ahndung von Straftatbeständen im Zusammenhang mit Archäologie (Raubgräbertum, Hehlerei mit Kulturgut etc.) Probleme bestünden. Aufgrund fehlender fachlicher Kenntnisse bzw. Ausbildung der Polizei würden Sondengänger nicht ordnungsgemäß kontrolliert, Staatsanwaltschaften stellten Untersuchungen häufig zu früh ein und regelmäßig seien verhängte Bußgelder deutlich zu gering, um abschreckende Wirkung zu erzielen. Abhilfe könne hier durch die Bildung/Benennung einer zentralen polizeilichen Ermittlungsstelle und/ oder einer Schwerpunkt-Staatsanwaltschaft für Vergehen im Bereich der Archäologie und der entsprechenden Kulturgüter geschaffen werden.

4 Denkmalförderung

Dieser Abschnitt zur Denkmalförderung beschäftigt sich mit der Höhe der Förderung, die unmittelbar durch Landesmittel zur Verfügung gestellt werden (4.1) sowie mit der Förderung durch Kreditvergabe (4.2). Dieses Kapitel abschließend wird dargestellt, welche Auswirkungen die veränderte Förderpraxis aus Sicht der Denkmalbehörden auf die Denkmalpflege hat.

4.1 Zuschussförderung

Die Denkmalbehörde bei den Bezirksregierungen ist neben den anderen Aufgaben als Untere und als Obere Denkmalbehörde auch zuständig für die Denkmalförderung. Die von ihnen nachgehaltenen Daten zur Denkmalförderung sind die Basis der folgenden Ausführungen.

Wichtig ist zudem, dass hier ausschließlich die Förderung des Landes Nordrhein-Westfalen dargestellt wird. Zur Förderungen durch andere Institutionen (Bund, Deutsche Stiftung Denkmalschutz etc.) gibt es keine vollständige Datenbasis, weshalb an dieser Stelle auf eine Darstellung verzichtet wird.

4.1.1 Baumaßnahmen

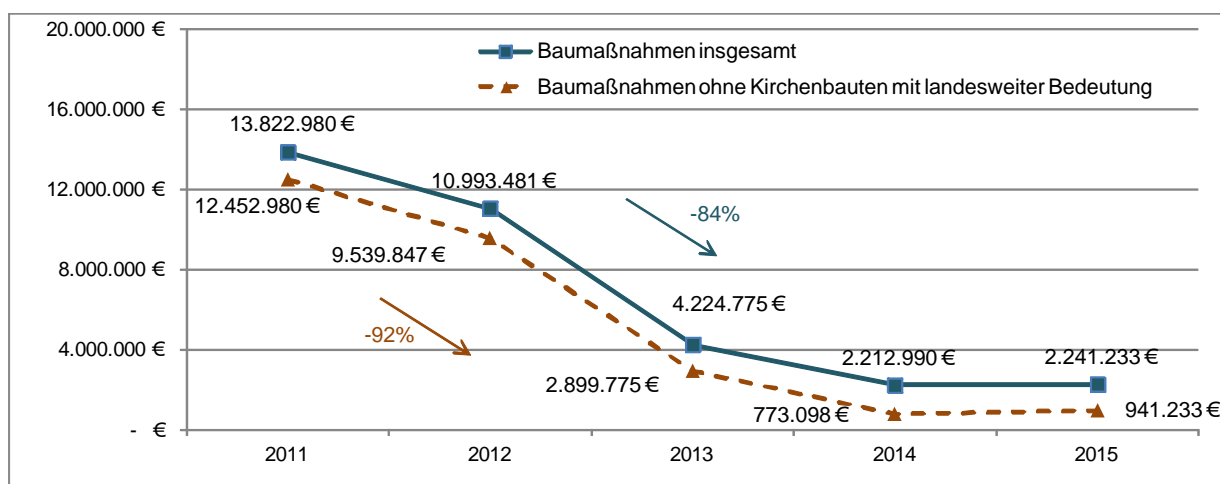
Bei der Baudenkmalförderung handelt es sich um geförderte Einzelmaßnahmen. In Nordrhein-Westfalen erhalten vier Kirchengebäude⁵² „Förderung von Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung“. Diese befinden sich in den Regierungsbezirken Köln (Aachener Dom, Kölner Dom), Düsseldorf (Xantener Dom) und Arnsberg (Soester Wiesenkirche). Um Verzerrungen zu vermeiden, werden diese vier Kirchen gesondert ausgewiesen.

Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die Landesförderung für Baumaßnahmen mit und ohne Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung in den Jahren 2011 bis 2015 entwickelt hat. Im Jahr 2011 wurden insgesamt Baumaßnahmen in Höhe von rd. 13,8 Mio. Euro gefördert. Diese Fördersumme ist seitdem bis zum Jahr 2015 um 84% gesunken und betrug im Jahr 2015 noch 2,2 Mio. Euro. Hierin sind die Fördersummen für die vier Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung enthalten. Werden diese herausgenommen, ist ein Rückgang der Fördersumme von rd. 12,5 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 0,94 Mio. Euro im Jahr 2015 zu verzeichnen. Dies ist weniger als ein Zehntel der Fördersumme von 2011.⁵³

⁵² Im betrachteten Zeitraum von 2011 bis 2015. In 2016 ist die Synagoge in Köln ebenfalls in diese Kategorie aufgenommen worden.

⁵³ Analysiert werden die tatsächlich verausgabten Mittel, die von den Programmdateien abweichen.

Abbildung 40: Landesförderung für Baumaßnahmen von 2011 bis 2015



Quelle: Bezirksregierungen NRW – Darstellung synergon

Die folgende Tabelle zeigt die Fördersummen für Baumaßnahmen ohne Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung für NRW insgesamt sowie getrennt für die Regierungsbezirke im Zeitverlauf der Jahre 2011 bis 2015. Sehr deutlich zu erkennen ist die veränderte Förderpraxis ab 2013 in dem sprunghaften Rückgang von 2012 auf 2013, und nochmals von 2013 auf 2014. So war mit Ausnahme von Detmold in allen anderen Regierungsbezirken das Jahr 2014 mit der niedrigsten Fördersumme, die von Landesseite für Baumaßnahmen ausgegeben wurden.

Tabelle 49: Landesförderung für Baumaßnahmen (ohne Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung) in EURO

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 11 -15
Insgesamt	12.452.980	9.539.847	2.899.775	773.098	941.233	-92%
Nach Regierungsbezirken						
Düsseldorf	6.254.887	2.685.588	947.733	223.000	303.573	-95%
Köln	2.191.050	3.003.450	421.925	33.215	363.160	-83%
Münster	945.893	866.489	352.657	0	149.500	-84%
Detmold	1.455.000	1.515.000	328.400	498.383	55.000	-96%
Arnsberg	1.606.150	1.469.320	849.060	18.500	70.000	-96%

Quelle: Bezirksregierungen NRW – Darstellung synergon

Mit dem Rückgang der Fördersumme ist sowohl die Zahl der geförderten Baumaßnahmen als auch die Fördersumme je Baumaßnahme gesunken, wie die folgende Tabelle zeigt. Wurden in den Jahren 2011 und 2012 knapp 200 Baumaßnahmen pro Jahr gefördert, waren dies im Jahr 2015 gut 60 Maßnahmen. Die Anpassung der geringeren Fördersumme erfolgt zudem, indem Baumaßnahmen in kleinerem Umfang gefördert wurden. So betrug die durchschnittliche Fördersumme je Maßnahmen im Jahr 2011 rd. 66.600 Euro und in 2012 knapp 49.000 Euro; in 2015 waren dies nur noch gut 15.000 Euro je Maßnahme.

Aus Sicht eines Amtes für Denkmalpflege sollten durch die Denkmalförderung die denkmalbedingten Mehrkosten abgedeckt werden. In diesem Zusammenhang wird kritisch angemerkt, dass die diesbezüglichen Maßstäbe einheitlich sein sollten und nicht, wie derzeit, stark durch die Bezirksregierungen geprägt.

Tabelle 50: Geförderte Maßnahmen

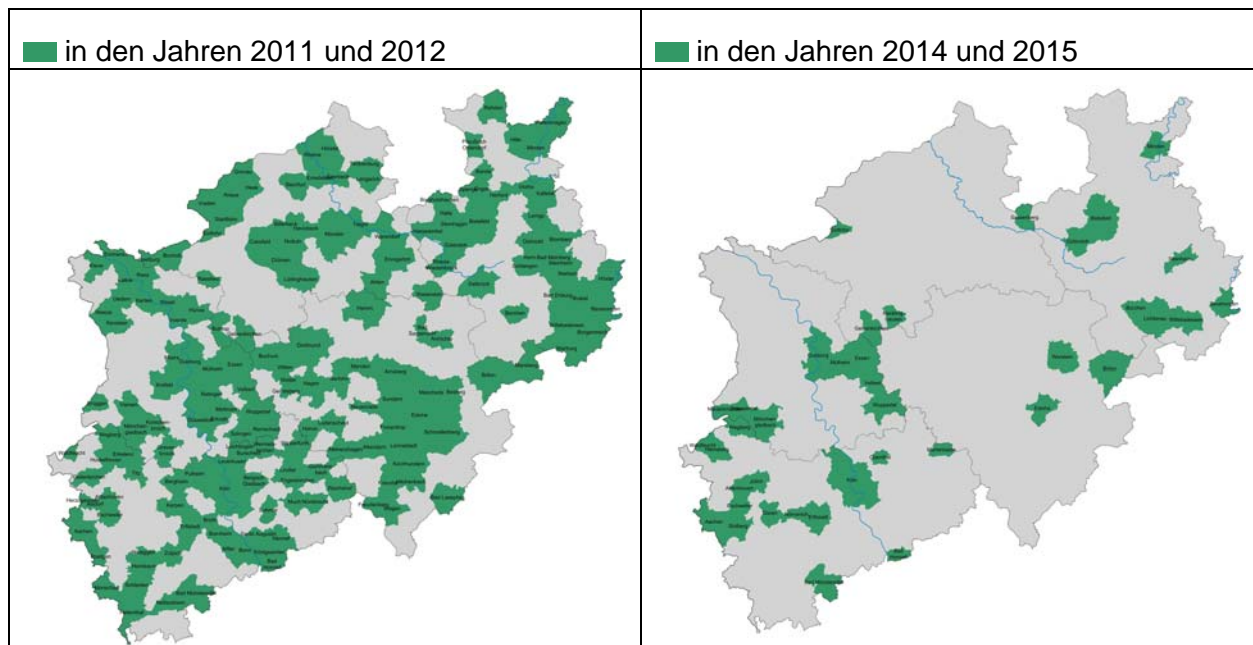
Jahr	Fördersumme	geförderte Maßnahmen	durchschnittliche Förderung je Maßnahme
2015	941.233 €	61	15.430 €
2014	773.098 €	21	36.814 €
2013	2.899.775 €	90	32.220 €
2012	9.539.847 €	195	48.922 €
2011	12.452.980 €	187	66.593 €

Quelle: Bezirksregierungen NRW – Darstellung synergon

„Rückzug aus der Fläche“

Eine hiermit verbundene weitere Folge des Rückgangs der Förderung ist schließlich auch der „Rückzug aus der Fläche“, wie die folgende Abbildung sehr deutlich zeigt. Dargestellt werden hier die Kommunen, in die in den Jahren 2011 und 2012 und im Kontrast dazu die, in die in den Jahren 2014 und 2015 Fördermittel geflossen sind.

Abbildung 41: Landesförderung von Baumaßnahmen (ohne Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung): Kommunen, in die Landesförderung geflossen ist

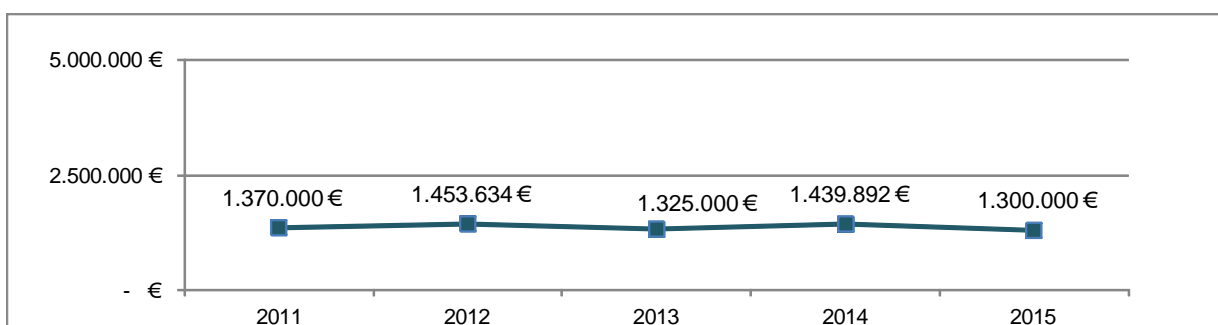


Quelle: Bezirksregierungen NRW – Darstellung synergon

Baumaßnahmen an Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung

Baumaßnahmen an den vier Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung wurden im Jahr 2015 von Landesseite insgesamt mit 1,3 Mio. Euro gefördert. Die Fördersumme schwankt zwischen den Jahren leicht, bleibt aber im Zeitverlauf in etwa konstant.

Abbildung 42: Landesförderung für Baumaßnahmen an Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung in NRW



Quelle: Bezirksregierungen NRW – Darstellung synergon

Die folgende Tabelle zeigt, welche Fördersummen für welche Kirchen aufgewendet wurden. Im Jahr 2015 waren dies rd. 770.000 Euro für Baumaßnahmen am Kölner Dom und knapp 400.000 Euro für Baumaßnahmen an der Wiesenkirche. Bauliche Maßnahmen am Aachener Dom werden im betrachteten Zeitraum jährlich mit 100.000 Euro gefördert und für Maßnahmen am Xantener Dom wurden im Jahr 2015 noch 40.000 Euro Landesfördermittel aufgewendet. Die Schwankungen zwischen den Jahren liegen an den unterschiedlichen Fördersummen beim Kölner und beim Xantener Dom.

Tabelle 51: Landesfördermittel für Baumaßnahmen an den vier Kirchen

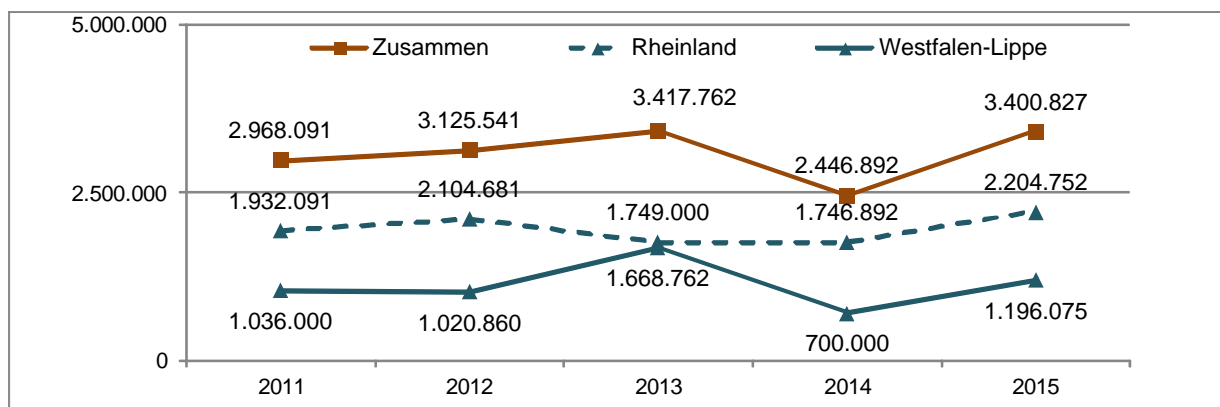
	2011	2012	2013	2014	2015
Insgesamt	1.370.000	1.453.634	1.325.000	1.439.892	1.300.000
nach Kirchen					
Köln: Dom	767.000	880.634	767.000	896.892	767.000
Soest: Wiesenkirche	393.000	393.000	393.000	393.000	393.000
Aachen: Dom	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Xanten: Dom	110.000	80.000	65.000	50.000	40.000

Quelle: Bezirksregierungen NRW – Darstellung synergon

4.1.2 Bodendenkmalpflegerische Maßnahmen

Die Förderung von bodendenkmalpflegerischen Maßnahmen wird in den beiden Landesteilen zentral von den Bezirksregierungen Köln und Münster organisiert und kann entsprechend für die Landesteile dargestellt werden. Im Jahr 2015 wurden bodendenkmalpflegerische Maßnahmen mit rd. 3,4 Mio. Euro Landesmitteln gefördert, davon entfielen knapp zwei Drittel auf Maßnahmen im Rheinland und ein gutes Drittel auf Maßnahmen in Westfalen-Lippe.

Abbildung 43: Landesförderung für bodendenkmalpflegerische Maßnahmen in EURO



Quelle: Bezirksregierungen NRW – Darstellung synergon

Die Fördersumme für bodendenkmalpflegerische Maßnahmen schwankt zwischen den Jahren, ist aber insgesamt von 2011 bis 2015 um 15% angestiegen. In beiden Landesteilen ist dabei in etwa der gleiche Anstieg zu verzeichnen.

Um die unterschiedliche Höhe der Fördersummen für bodendenkmalpflegerische Maßnahmen in den beiden Landesteilen wurde die durchschnittliche Fördersumme je Bodendenkmal in den beiden Landesteilen berechnet, mit folgendem Ergebnis: Im Jahr 2015 entfielen in NRW insgesamt durchschnittlich 545 Euro auf jedes Bodendenkmal, im Rheinland waren dies 627 Euro und in Westfalen-Lippe 439 Euro. Seit 2011 ist die durchschnittliche Förderung je Bodendenkmal um 9% gestiegen, im Rheinland unterdurchschnittlich um 6% und in Westfalen-Lippe überdurchschnittlich um 13%.

Tabelle 52: Landesförderung je Bodendenkmal

	2011	2013	2015	Veränderung 11 -15
Insgesamt	501	568	545	9%
Landesteile				
Rheinland	592	528	627	6%
Westfalen-Lippe	389	616	439	13%

Quellen: Bezirksregierungen NRW, MHKBG – Berechnungen und Darstellung: synergon

4.1.3 Pauschalzuweisungen

Pauschalzuweisungen erhalten die Kommunen auf Antrag und können hiermit kleinere Maßnahmen unbürokratisch fördern. Die Unteren Denkmalbehörden gaben im Zusammenhang mit Pauschalzuweisungen an, dass hierüber die Leistungen von Denkmaleigentümern eine Anerkennung erfahren können, dass es aber auch ein sehr gutes Mittel sei, um Sanierungsmaßnahmen mit entsprechend denkmalpflegerischen Qualitäten anzuschieben. Hierdurch besteht nach ihrer Ansicht ein erheblicher Förderhebel. Die Pauschalzuweisung muss durch die Kommunen co-finanziert werden. Für die 175 Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung be-

finden (44% aller Kommunen in NRW)⁵⁴, ist damit der Zugang zu Pauschalzuweisungen erschwert. Ob Kommunen in Haushaltssicherung eine solche Co-Finanzierung leisten dürfen und damit Denkmalbesitzer/innen in diesen Kommunen Zugang zur dieser Form der Förderung erhalten können, wird unterschiedlich gehandhabt. So berichteten Untere Denkmalbehörden im Rahmen des zweiten Workshops davon, trotz Haushaltssicherung die Co-Finanzierung von Pauschalzuweisungen genehmigt bekommen zu haben, nach Aussagen anderer UDBn sei dies in ihren Kommunen nicht der Fall.

Der Verlauf der Pauschalzuweisungen ist im betrachteten Zeitraum von 2011 bis 2015 wechselhaft. In 2011 und 2012 lag die Gesamtsumme bei 1 Mio. bzw. 1,2 Mio. Euro. Im Jahr 2013 gab es keine Pauschalzuweisungen und nach Wiederaufnahme betrug die Gesamtsumme der Pauschalzuweisungen im Jahr 2014 noch gut 600.000, im Jahr 2015 schließlich noch rd. 563.000 Euro. Die Veränderung von 2011 bis 2015 beträgt damit -44%. Die Bezirke sind von dieser Entwicklung in unterschiedlichem Maß betroffen. So weisen die Bezirke Detmold und Düsseldorf mit -69% bzw. -59% einen überdurchschnittlich hohen Rückgang auf, die Bezirke Arnsberg und Münster mit -36% bzw. -30% einen unterdurchschnittlich hohen. Im Bezirk Köln ist schließlich nur ein leichter Rückgang (-7%) zu verzeichnen.

Tabelle 53: Pauschalzuweisungen in den Jahren 2011 bis 2015 in EURO

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 11 -15
Insgesamt	1.001.635	1.232.950	0	604.975	562.500	-44%
Nach Regierungsbezirken						
Düsseldorf	210.022	213.400	0	96.425	86.500	-59%
Köln	160.950	269.950	0	124.650	150.000	-7%
Münster	93.763	151.600	0	68.300	66.000	-30%
Detmold	255.900	238.000	0	135.600	80.000	-69%
Arnsberg	281.000	360.000	0	180.000	180.000	-36%

Quelle: Bezirksregierungen NRW – Darstellung synergon

4.2 Darlehensförderung

Im Jahr 2013 wurde in NRW die Denkmalförderung umgestellt auf eine überwiegend auf darlehensbasierte Förderung. Die Zuschussförderung des Landes wurde um 6 Mio. Euro reduziert und gleichzeitig ein Darlehensförderprogramm mit einem Gesamtvolumen von 60 Mio. Euro aufgelegt. Laut Pressemitteilung des MBWS ist der Hintergrund der Neuregelung, „dass die Zuschussförderung für den Denkmalschutz nie auskömmlich war und in den vergangenen 20 Jahren stetig gesunken ist. Mit den beiden neuen Darlehensprogrammen werden die Zahl der möglichen Objekte und zugleich das Fördervolumen erheblich erhöht. Zudem wird das Programm nicht wie bisher auf denkmalgeschützte Objekte beschränkt, sondern insgesamt auf Instand zu setzende Gebäude mit besonders erhaltenswerter Bausubstanz ausgeweitet.“⁵⁵

⁵⁴ Ministerium für Inneres und Kommunales in Nordrhein-Westfalen: Daten zur Haushaltssicherung.

⁵⁵ Ministerium für Bauen, Wohnen, Städtebau und Verkehr in Nordrhein-Westfalen (2013): Pressemitteilung zur Neuausrichtung der Denkmalförderung vom 16.07.2013.

Bei den beiden Programmen handelt es sich dabei um

- das Darlehensprogramm für Baudenkmäler sowie erhaltenswerte Gebäude im Rahmen der Wohnraumförderung des Landes für selbst genutztes Wohneigentum mit einem Förderrahmen in Höhe von 20 Mio. Euro.
- das Darlehensprogramm der NRW.BANK für gewerblich oder kulturell genutzte sowie religiöse Baudenkmäler mit einem Förderrahmen von 40 Mio. Euro im Jahr 2014 und 50 Mio. Euro in 2015 und 2016.

4.2.1 Daten zur Vergabepraxis

Im Rahmen des Wohnraumförderungsprogramms für Baudenkmäler und erhaltenswerte Gebäude wurden im Jahr 2015 Darlehen in Höhe von 3,85 Mio. Euro bewilligt, womit 87 Maßnahmen gefördert wurden. Die durchschnittliche Darlehenssumme je Maßnahme beträgt entsprechend rd. 43.000 Euro. In 2014 wurden Darlehenszusagen in Höhe von gut 5 Mio. Euro getätigt. Die Zusagen entfielen dabei auf insgesamt 124 Wohneinheiten, sodass pro Wohneinheit Darlehen in Höhe von durchschnittlich rd. 40.800 Euro bewilligt wurden.

Lag die Ausschöpfungsquote des Programms, dessen Volumen jährlich 20 Mio. Euro beträgt, im Jahr 2014 bei 25%, so wurden im Jahr 2015 noch 19% der abgerufen.

Tabelle 54: Darlehensprogramme in der Übersicht

	2014	2015
Baudenkmäler sowie erhaltenswerte Gebäude im Rahmen der Wohnraumförderung		
Bewilligte Darlehen	5,05 Mio. €	3,75 Mio. €
Anzahl der Maßnahmen	124	87
Höhe des Darlehens je Maßnahme	40.726 €	43.103 €
Darlehensrahmen	20 Mio. €	20 Mio. €
Ausschöpfungsquote	25%	19%
gewerblich oder kulturell genutzte sowie religiöse Baudenkmäler		
Darlehensvolumen	39,6 Mio. €	26,5 Mio. €
Anzahl der Maßnahmen	46	27
Höhe des Darlehens je Maßnahme	860.870 €	981.481 €
Darlehensrahmen	20 Mio. €	20 Mio. €
Ausschöpfungsquote	99%	53%

Quelle: MHKBG: Sachstandsbericht zur Förderung des Denkmalschutzes in NRW – Berechnungen synergon

Im Jahr 2015 wurden für Maßnahmen an gewerblich/ kulturell genutzten sowie religiösen Baudenkmalern Darlehen in Höhe von 26,5 Mio. Euro bewilligt; bei insgesamt 27 Maßnahmen, wurden somit je Maßnahme Darlehen in Höhe von durchschnittlich 0,98 Mio. Euro bewilligt. In 2014 wurden mit einem Gesamtvolumen von knapp 40 Mio. Euro 46 Maßnahmen gefördert, sodass die durchschnittliche Darlehenssumme je Maßnahme 0,86 Mio. Euro betrug.

Die Darlehen wurden im Jahr 2014 in Höhe von knapp 40 Mio. Euro abgerufen. Damit wurde das zur Verfügung stehende Darlehensvolumen nahezu vollständig ausgeschöpft. Im Jahr 2015 wurden Darlehen in Höhe von insgesamt 26,5 Mio. Euro bewilligt; bei einem zur Verfügung stehenden Gesamtvolumen von 50 Mio. Euro wurde somit gut die Hälfte ausgeschöpft.

4.2.2 Kreditvergabe für Erwerb von oder Arbeiten an Denkmälern

Die Denkmaleigenschaft findet über die Ermittlung des Beleihungswertes der Immobilie Eingang die in Risikoeinschätzung des Kreditengagements. Wie sich die Denkmaleigenschaft auswirkt, hängt vom Einzelfall ab. Dasselbe gilt, wenn Arbeiten an Denkmäler finanziert werden sollen. Generelle Aussagen lassen sich nicht machen. Änderungen der Kreditvergabepraxis gerade in Bezug auf Baudenkmäler hat es in den letzten Jahren nicht gegeben. Soweit die Kreditvergabepraxis auch aufgrund aufsichtsrechtlicher Vorgaben generell vorsichtiger geworden ist, kann das natürlich auch Denkmäler betreffen.

4.2.3 Beurteilung der geänderten Förderpraxis

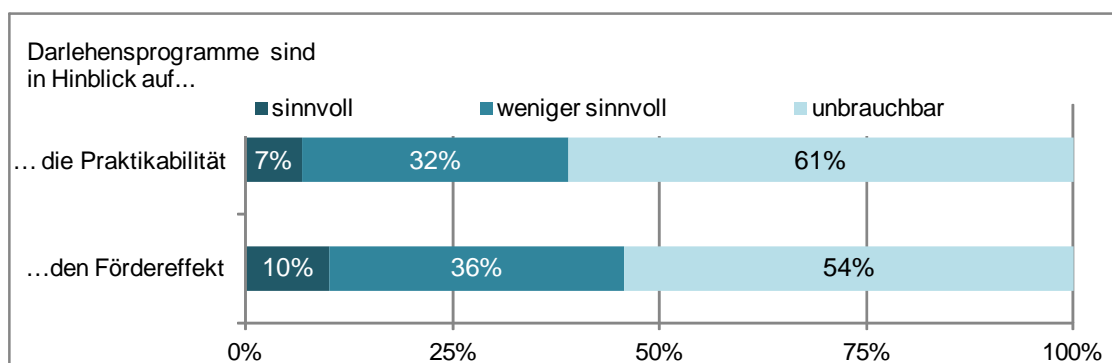
Die Unteren Denkmalbehörden wurden im Rahmen der schriftlichen Befragung darum gebeten anzugeben, ob und, sofern ja, welche Erfahrungen sie mit der Darlehensförderung gemacht haben. Insgesamt hat ein knapp Viertel der UDBn Erfahrungen mit dem Darlehensprogramm. Dies sind über die Hälfte der Großstädte (50% der UDBn in Kommunen mit über 500.000 Einwohnern und 75% der UDBn in Großstädten unter 500.000 Einwohnern) und knapp 40% der Städte mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern. Demgegenüber machten Untere Denkmalbehörden in den kleineren Kommunen unter 50.000 Einwohnern seltener Erfahrungen mit dem neuen Darlehensprogramm.

Tabelle 55: Erfahrungen mit dem neu eingeführten Darlehensprogramm

	N	Es gibt Erfahrung	
		Anzahl	Anteil
Insgesamt	260	59	23%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)			
500.000 und mehr	4	2	50%
100.000 - u. 500.000	24	18	75%
50.000 - u.100.000	34	13	38%
25.000 - u. 50.000	66	12	18%
u. 25.000	132	14	11%

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Die 59 UDBn, die bereits über Erfahrungen mit den Darlehensprogrammen verfügen, beurteilten die Programme hinsichtlich der Praktikabilität und des Fördereffekts. Das Ergebnis kann der folgenden Abbildung entnommen werden und zeigt, dass die Programme von den UDBn sowohl in Hinblick auf die Praktikabilität als auch auf den Fördereffekt überwiegend für unbrauchbar gehalten werden.

Abbildung 44: Beurteilung der Darlehensprogramme durch die UDBn

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Im Rahmen der Interviews wurde hierzu erläutert, dass Darlehen insbesondere für „kleine“ Eigentümer nicht das richtige Instrument seien und in der derzeitigen Niedrigzinsphase machten sie überhaupt keinen Sinn („Darlehen sind ein Strukturfehler an sich: Kredite müssen über die Hausbank beantragt werden, KfW nimmt horrende Gebühren, die den Kredit verteuern, übernehmen aber kein Risiko. In dieser Niedrigzinsphase benötigt man so etwas nicht.“). Aufgrund der Komplexität der Verfahren mache diese Form der Förderung nur ergänzend Sinn und sei insbesondere für große Investoren geeignet. Es gebe dagegen Denkmalbesitzer, die Zuschussförderung benötigten, die einer Bonitätsprüfung (z.B. aufgrund ihres Alters) aber nicht genügten. Die Darlehensförderung erfolge in einem zweiten Schritt nur dann, wenn zuvor die Hausbank den Kredit bewilligt hat. Auch Kommunen als Eigentümer von großen Denkmälern mit immensen Kosten sollten berücksichtigt werden können.

In diesem Zusammenhang werden seitens eines Denkmalpflegeamtes einige Anforderungen an die Praktikabilität von Darlehensprogrammen genannt. Hierzu gehören einfache Antragsverfahren, pragmatische Ansätze in Bezug auf Nachweis der zu erwartenden Kosten, Absenkung der Anforderung an die Kreditwürdigkeit, Verkürzung der Dauer der Antragsbearbeitung. Deutlich wurde in Interviews auch, dass die Förderbedingungen und das Antrag-Procédere teilweise nicht klar sind („ich kenne das Procédere nicht“, „das Programm ist vermutlich zu kompliziert, Flyer liegen hier und werden im Bedarfsfall verteilt“).

Aus Sicht der Ämter für Denkmalpflege könnten Darlehensprogramme eine direkte Förderung nicht ersetzen. So würden vielmehr sowohl eine verlässliche Förderung, durch die der Privateigentümer für seinen Mehraufwand im öffentlichen Interesse entschädigt werde, als auch steuerliche Vergünstigungen zum Erhalt und Betrieb des Denkmals benötigt. Grundlegend für die Denkmalförderung sei immer der Entschädigungsgedanke gewesen. Deshalb müsse auch im Zusammenhang mit der Förderung die Frage der Zumutbarkeit eine Rolle spielen.

4.3 Steuerliche Anreize

Neben den beschriebenen Arten der Förderung können auch Steuererleichterungen einen Anreiz für die Erhaltung von Denkmälern darstellen. Entsprechende Bescheinigungen werden nach § 40 DSchG von den Unteren Denkmalbehörden im Benehmen mit den Ämtern für Denkmalpflege ausgestellt.⁵⁶ Darüber, wie viele Denkmaleigentümer/innen in welchem Volumen von Steuervergünstigungen profitieren, liegen keine Informationen vor. Im Rahmen der Gespräche mit den Unteren Denkmalbehörden wurde hierzu angemerkt, dass auch hiervon insbesondere besser verdienende Eigentümer/innen profitierten.

⁵⁶ http://www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/_pdf_container/Brosch_SteuertippsDenkmal_09.pdf

4.4 Weitere Fördermöglichkeiten

4.4.1 National wertvolle Kulturdenkmäler

Mit dem Denkmalpflegeprogramm „National wertvolle Kulturdenkmäler“ der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) werden unbewegliche Kulturdenkmäler (Baudenkmäler, historische Parks und Gärten, Bodendenkmäler) von nationaler Bedeutung gefördert. „Hierzu zählen Denkmäler, in denen sich beispielhaft architektonische, städtebauliche, wissenschaftliche, geschichtliche oder politische Leistungen abbilden. Die nationale Bedeutung des Denkmals kann sich weiterhin daraus ergeben, dass das Objekt maßgeblich zur Entwicklung einer Kulturlandschaft oder des Gesamtstaates als Kulturnation beigetragen hat.“⁵⁷ In diesem Programm ist eine Co-Finanzierung durch die Bundesländer in Höhe von 50% der Gesamtförderung verpflichtend.⁵⁸

Laut Statistischem Bundesamt wurden im Jahr 2013 für den Kulturbereich Denkmalpflege und Denkmalschutz insgesamt vom Bund 494,1 Mio. Euro aufgewendet, davon entfielen auf Nordrhein-Westfalen 62,7 Mio. Euro.⁵⁹ Eine gesonderte Ausweisung der Ausgaben für das beschriebene Denkmalpflegeprogramm „National wertvolle Kulturdenkmäler“ erfolgt in dieser Statistik nicht.

Im Rahmen der Interviews wurde zum einen hervorgehoben, dass das Denkmalpflegeprogramm „National wertvolle Kulturdenkmäler“ herausragende Denkmäler in den Blick nimmt. Es sei gut, so etwas zusätzlich zu haben, aber Denkmalschutz werde insbesondere auch durch viele kleine Maßnahmen getragen. Zudem scheinen die Förderbedingungen unklar und das Bewilligungsverfahren intransparent zu sein. Im Zusammenhang mit Förderprogrammen der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) wurde erwähnt, dass der Erfolg von Anträgen auch mit dem Engagement der jeweiligen Bundestagsabgeordneten zusammenhänge (z.B. „Denkmalschutz-Sonderprogramm“).

4.4.2 Förderungen anderer Art

4.4.2.1 Andere Institutionen (Stiftungen, Landschaftsverbände etc.)

Schließlich werden für die Erhalt von Denkmälern auch Mittel aus Stiftungen, insbesondere NRW-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege und der Deutschen Stiftung Denkmalschutz eingesetzt.⁶⁰ Die NRW-Stiftung wurde 1986 gegründet und unterstützt gemeinnützige Vereine, Verbände und ehrenamtlich arbeitende Gruppen, die sich in NRW für den Naturschutz und die Heimat- und Kulturpflege einsetzen.⁶¹ Laut Sachstandsbericht des MBWS werden von

⁵⁷ Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (2014): Fördergrundsätze für das Denkmalpflegeprogramm „National wertvolle Kulturdenkmäler“ der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) (Stand: 03.11.2014).

⁵⁸ Ministerium für Bauen, Wohnen, Städtebau und Verkehr in Nordrhein-Westfalen (2016): Sachstandsbericht zur Förderung des Denkmalschutzes in NRW.

⁵⁹ Statistisches Bundesamt: Kulturberichterstattung für nationale Zwecke – Öffentliche Ausgaben für Kultur im Jahr 2013

⁶⁰ Ministerium für Bauen, Wohnen, Städtebau und Verkehr in Nordrhein-Westfalen (2016): Sachstandsbericht zur Förderung des Denkmalschutzes in NRW.

⁶¹ NRW Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege: <http://www.nrw-stiftung.de>

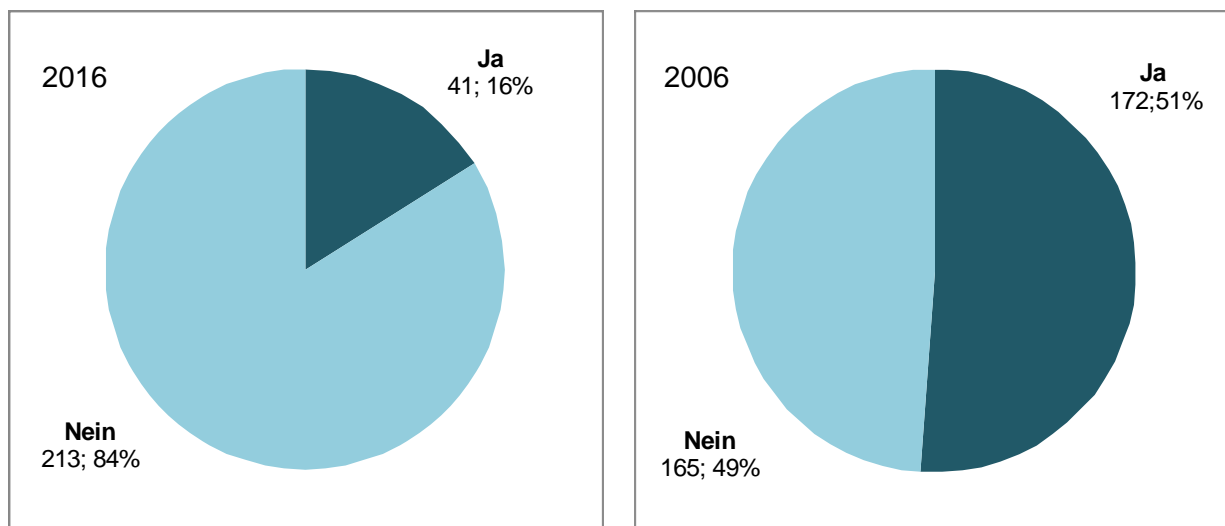
der Stiftung auch kommunale Projekte gefördert. Für Maßnahmen im Bereich der Denkmalpflege werden rund 40% des Gesamtvolumens aufgewendet, dies entspricht rd. 4 Mio. Euro.

Die Deutsche Stiftung Denkmalschutz widmet sich den beiden Aufgabenbereichen Denkmalförderung und Bewusstseinsbildung. Sie fördert bundesweit rund 400 Sanierungsprojekte, „bevorzugt Denkmale im Besitz von Privatpersonen, privaten Einrichtungen, Fördervereinen, Kirchengemeinden und Kommunen, um die Eigentümer bei der anspruchsvollen Aufgabe, historische Bausubstanz zu erhalten, zu unterstützen.“ Betont wird dabei, dass diese Mittel nicht als Substitut für die Förderung der öffentlichen Hand wirken sollen. „Ihre Mittel sollen nicht vorrangig dazu dienen, die öffentliche Hand von ihrer Verantwortung für die Pflege und Zukunftssicherung unseres Kulturerbes zu entheben.“⁶²

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe fördert ebenfalls kleinere Maßnahmen an Denkmälern. So werden jährlich Fördermittel für Denkmalpflegemaßnahmen bereitgestellt, die durch das Amt für Denkmalpflege bewilligt werden. Diese Mittel werden vorzugsweise bei der Vorbereitung von Maßnahmen (Voruntersuchungen, Bauaufnahmen, u. ä.) eingesetzt. Beim Landschaftsverband Rheinland können mit Mitteln des Programms der Regionalen Kulturförderung auch Denkmäler gefördert werden.⁶³

Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurden die Unteren Denkmalbehörden danach gefragt, ob Fördermitteln dieser anderen Institutionen in ihrer Kommune in spürbarem Umfang zur Verfügung gestellt werden. 16% der UDBn gaben hier eine positive Antwort, vor zehn Jahren war dies noch mehr als die Hälfte.

Abbildung 45: Zusätzliche Fördermittel von anderen Institutionen – Anteil der UDBn



Quellen: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016); DIfU (2006)

⁶² Deutsche Stiftung Denkmalschutz: <https://www.denkmalschutz.de>

⁶³ <http://www.lwl.org>; http://www.lvr.de/de/nav_main/kultur/berdasdezernat_1/frderungen/regionale_kulturfoerderung/regionale_kulturfoerderung_1.jsp

5 Kirchliche Denkmalpflege

5.1 Rechtliche Einordnung

Dass Belangen der Religionsausübung auch im Denkmalschutz ein besonderes Gewicht zukommt, ergibt sich schon aus der durch das Grundrecht des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützten Religionsfreiheit und gilt unabhängig davon, ob das Landesrecht Sonderregelungen vorsieht.

Das nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz enthält Sonderregelungen für die kirchliche Denkmalpflege insofern, als nach § 38 Satz 1 DSchG NW die Zusammenarbeit bei Schutz und Pflege ihrer Denkmäler mit den Kirchen und Religionsgemeinschaften fortgesetzt werden soll. Diese Vorgabe steht einer grundsätzlich uneingeschränkten Anwendung der Regelung des Gesetzes auf Denkmäler der Kirchen nicht entgegen.

Allerdings sind dabei das durch Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV geschützte kirchliche Selbstverwaltungsrecht und die große eigene Expertise der Kirchen im Umgang mit Denkmälern in Rechnung zu stellen.

Eine materielle Regelung trifft § 38 Satz 2 DSchG NW, der für die Denkmäler der Kirchen und Religionsgemeinschaften bestimmt, dass die Denkmalbehörden bei Entscheidungen über diese Denkmäler die von ihnen festgestellten Belange der Religionsausübung zu beachten haben. Die Feststellung dieser Belange ist in den Grenzen der Plausibilität⁶⁴ Sache der Kirchen oder Religionsgemeinschaften; die Denkmalbehörden können aber prüfen, ob die geltend gemachten Belange die daraus gezogenen Folgerungen tragen⁶⁵. Es besteht Einigkeit darüber, dass "beachten" hier nicht im Sinne eines absoluten Vorrangs⁶⁶, sondern einer Berücksichtigung nach Maßgabe der Nähe zum Kernbereich der Religionsausübung zu verstehen ist⁶⁷. Das Gewicht der religiösen Belange ist in unmittelbar den Gottesdienst betreffenden Fragen der Gestaltung von Kirchen höher als bei Bauten die als Krankenhäuser oder Kindergärten Zwecken dienen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Caritas oder Diakonie auch zur Religionsausübung zählen.

Im Vergleich der deutschen Denkmalschutzgesetze nimmt die nordrhein-westfälische Regelung eher eine mittlere Position ein. Anders als etwa in Bremen, das ganz auf eine gesetzliche Vorschrift zu diesem Thema verzichtet, haben die zuständigen Behörden eine gesetzliche Regelung, bei deren Beachtung die verfassungsrechtlichen Vorgaben beachtet sind. Die Regelung bekennt sich klar zur Zusammenarbeit mit den Kirchen und stellt die Notwendigkeit, das Grundrecht der Religionsfreiheit auch im Denkmalschutz angemessen zu berücksichtigen, deutlich heraus, sieht aber keine besonderen Verfahrenspositionen oder kirchliche Entschei-

⁶⁴ Dazu VG Düsseldorf, Urt. v. 21.12.2000 - 4 K 2728/98 -, NRWspr Rn. 24 ff.

⁶⁵ Martin, in: *Davydov/Hönes/Martin/Ringbeck*, § 38 Anm. 3.2.2.

⁶⁶ Oebbecke, in: *Besonderes Verwaltungsrecht*, Rn. 62.

⁶⁷ Martin, in: *Davydov/Hönes/Martin/Ringbeck*, § 38 Anm. 3.2.2; Schönstein, in: *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, § 38 Rn. 9 und 20 ff.

dungsrechte an Stelle der Denkmalbehörden vor. Andere Länder räumen den Kirchen mehr oder weniger umfangreiche Sonderrechte ein. Am weitesten geht hierbei wohl Rheinland-Pfalz. Dort ist nicht nur auf "die kultischen und seelsorgerischen Belange" vorrangig Rücksicht zu nehmen, sondern soweit die Kirchen über eine denkmalfachlich qualifizierte und mit entsprechenden internen Befugnissen ausgestattete Stelle verfügen, sind sie von der Geltung der Bestimmungen des Denkmalschutzes ausgenommen; sie müssen lediglich für bestimmte Maßnahmen das Benehmen mit der Unteren Denkmalbehörde und der Denkmalfachbehörde herstellen⁶⁸. In Bayern trifft die Letztentscheidung über Denkmäler, die unmittelbar gottesdienstlichen Zwecken dienen, die "zuständige kirchliche Oberbehörde im Benehmen mit der Obersten Denkmalschutzbehörde" – also im Zweifel auch gegen sie –, wenn die Denkmalbehörden die geltend gemachten kirchlichen Belange nicht anerkennen⁶⁹. Andere sehen ausdrücklich Sonderregelungen im Verfahren vor⁷⁰.

5.2 Kirchen als institutionelle Denkmaleigentümer

Aus Sicht der kirchlichen Interviewpartner sind die Regelungen des DSchG für die Zusammenarbeit als große institutionelle Eigentümer von Denkmälern zu präzisieren. Die acht kirchlichen Körperschaften in Nordrhein-Westfalen - zwei Erzbistümer (Köln, Paderborn), drei Bistümer (Aachen, Essen, Münster) und drei evangelische Landeskirchen (Lippe, Rheinland, Westfalen), vertreten durch das Evangelische und das Katholische Büro bei Landtag und Landesregierung - weisen hierzu darauf hin, dass sie die jeweiligen Abteilungen der Bistümer und Landeskirchen für Bauten und Liegenschaften als eigene, interne Denkmalaufsicht verstehen.

Schwierigkeiten werden von den kirchlichen Vertretern zurzeit vor allem im Vollzug von Inventarisierung und praktischer Denkmalpflege gesehen. Hierbei wird in Bezug auf die Inventarisierung von Kirchengebäuden (aktuell beim Projekt der systematischen und flächendeckenden Erfassung des Kirchenbestandes nach 1945 und folgender Inventarisierung) darauf hingewiesen, dass mit den in § 2 DSchG gegebenen Denkmalkriterien nahezu jedes Kirchengebäude als denkmalwert zu begründen sei. Es werde befürchtet, dass sich für die hohe Anzahl von Kirchengebäuden aus den 1960er- und 70er Jahren eine Verdoppelung der einzutragenden Denkmäler ergeben könne. Dies wird problematisch gesehen, da gleichzeitig ein Nutzungsbedarf gerade dieser Gebäude stark zurückgehe.

Gerade die Tatsache, dass in NRW zunehmend Kirchengebäude insbesondere der Nachkriegsbauphase aus ihrer ursprünglichen Nutzung fallen, war allerdings der Grund für die vom Ministerium finanzierte Erfassungskampagne, um hier Klarheit über die aus Denkmalsicht zu erhaltenden Gebäude zu schaffen. Die hierbei zutage getretenen Konflikte zwischen den erfassenden und bewertenden Denkmalämtern und den kirchlichen Eigentümerinstitutionen beziehen sich somit - neben unterschiedlicher Bewertungen einzelner Bauten - vor allem auch auf den Anteil der schützenswerten Bauten am Gesamtbestand.

⁶⁸ § 23 DSchG RP; ähnlich § 18 DSchG SN; nicht ganz so weitgehend § 11 DSchG BW.

⁶⁹ Art. 25 Abs. 2 DSchG BY; s. auch § 23 Abs. 1 DSchG SL.

⁷⁰ §§ 21 DSchG BB, 24 DSchG HH, 28 Abs. 2 DSchG HE.

Deshalb müssten aus Sicht der Kirchen insbesondere bei Kirchengebäuden weitere Kriterien entwickelt und Begründungen durch die Denkmalfachämter nachvollziehbar und transparent dargelegt werden. Bei dem groß angelegten Erfassungsprojekt seien diese nachgeordneten Auswahlkriterien gegenüber Einzelfallinventarisierungen für die kirchlichen Eigentümervertreter nicht nachvollziehbar vermittelt worden. Die Aussage des § 38 DSchG („Mit den Kirchen und Religionsgemeinschaften soll die Zusammenarbeit bei Schutz und Pflege ihrer Denkmäler fortgesetzt werden.“) verstünden die kirchlichen Vertreter als Pflicht zur Zusammenarbeit und vermissten hierzu ein gemeinsames, dialogisches Vorgehen der Landesdenkmalpflegeämter mit den Bau- und Aufsichtsbehörden der fünf Bistümer und drei Landeskirchen in NRW. Hierzu seien Gespräche mit den Denkmalpflegeämtern bislang ergebnislos gewesen.

Die von der Obersten Denkmalbehörde initiierten und bisher an einigen Orten im Rheinland nach der Erfassung mit DPfIA, jeweiliger UDB und Kirchenvertretern beider Konfessionen gemeinsam durchgeführten so genannten „Regionalgespräche“ zur Klärung der zu inventarisierenden Gebäude, seien im Sinn einer gemeinsamen Ergebnisfindung und der Gewinnung eines regionalen Überblicks prinzipiell wünschenswert. Diese hätten allerdings bislang nicht immer zu einer Einigung über den zu schützenden Bestand geführt („die Fragezeichen-Liste überwiegt“). Insgesamt sei aus Eigentümersicht Planungssicherheit ein großes Ziel, um nicht in laufenden Planungsverfahren mit „ad-hoc-Unterschutzstellungen“ konfrontiert zu werden.

Neben den Schwierigkeiten beim Gesamterfassungsprojekt des Nachkriegskirchenbestandes wird auch von Problemen mit diesen anlassbezogenen Einzelinventarisierungen berichtet, bei denen die Begründungen ohne einen Gesamtüberblick über den Bestand nicht nachvollziehbar seien und die Interessen der Denkmalpflege oft sehr spät in Veränderungsverfahren eingriffen. Eine noch größere Problematik als bei der Erfassung der Bauten wird bei der Erfassung des Inventars gesehen. Diese sei nicht aktuell, oftmals unvollständig und mit zu wenig Fachwissen erfolgt.

In Bezug auf die in den Abschnitt 3.3.3.3 behandelte Zumutbarkeit in Erlaubnisverfahren und die Einheitlichkeit der Entscheidungsmaßstäbe (Abschnitt 3.3.1) wird ein großes Problem in dem lokal und regional sehr unterschiedlichen Vorgehen gesehen. Einzelne UDBn seien in der Lage, an der „Sicherung von Dach und Fach“ orientierte Entscheidungen zu treffen, anderenorts würden Maximalforderungen an Materialitäten und Ausführungsqualitäten gestellt, die Kirchengemeinden finanziell überforderten und somit den Erhalt von Gebäuden mittel- bis langfristig gefährdeten. Hier wird eine eigene Fachlichkeit und die örtlichen Gegebenheiten in die Abwägung einbeziehende, selbstständige Entscheidungsfähigkeit der Unteren Denkmalbehörden gewünscht, die vielerorts nicht gegeben sei. Zudem werde hierbei die Fachlichkeit und Ortskenntnis der kirchlichen Baubehörden zu wenig wahrgenommen. Bei der Einheitlichkeit der Entscheidungsmaßstäbe werden transparente „Leitplanken-Regelungen“ mit der Möglichkeit für individuelle Anpassbarkeit gewünscht, die zuerst den Erhalt des Denkmals in den Vordergrund stellen.

In Bezug auf Zumutbarkeitsfragen wurde auch auf die fehlende steuerliche Abschreibungsmöglichkeit von denkmalpflegerischen Aufwendungen durch Kirchengemeinden hingewiesen. Die weitgehende Einstellung der Landesförderung für denkmalwerte Mehraufwendungen werde bedauert. Das gleichzeitige Angebot einer Darlehensfinanzierung über Kredite der NRW-Bank komme für Kirchenvorstände unter keinen Umständen in Frage. Da sich mit der Bereitstellung von Kirchengebäuden keine Einnahmen generieren ließen, wird hier nicht die Möglichkeit einer entsprechenden Tilgung solcher Kredite gesehen. Eine außerhalb der Landeszuständigkeit geforderte Initiative zur Verringerung des Mehrwertsteuersatzes für denkmalpflegerische Aufwendungen besitze zurzeit keine Erfolgsaussichten. Stattdessen solle überprüft werden, ob Leistungen aus der Städtebauförderung nicht auch bei noch verbleibender kirchlicher Nutzung der Gebäude anwendbar sein könnten.

5.3 Haltung der kirchlichen Körperschaften zur Evaluation des DSchG

Mit den Landesvertretungen der katholischen Bistümer (Katholisches Büro NRW) und der evangelischen Landeskirchen (Evangelisches Büro NRW) hat anlässlich des Evaluationsprojektes zum DSchG NRW eine gemeinsame Abstimmung der evangelischen und katholischen „Aufsichtsbehörden aus den Bau- und Denkmalabteilungen“ stattgefunden.

Hierbei wurde eine „*grundsätzliche Änderung*“ der gesetzlichen Regelung kirchlicher Denkmalpflege in Nordrhein-Westfalen, wie bspw. im DSchG Rheinland-Pfalz, gefordert. Außerdem müsse „*die in § 38 vorgeschriebene Zusammenarbeit mit den Denkmalpflegeämtern dahingehend im Detail konkretisiert und definiert werden, damit die vielbeschworene `Zusammenarbeit auf Augenhöhe` gewährleistet*“ sei.

6 Zivilgesellschaft und Denkmalpflege

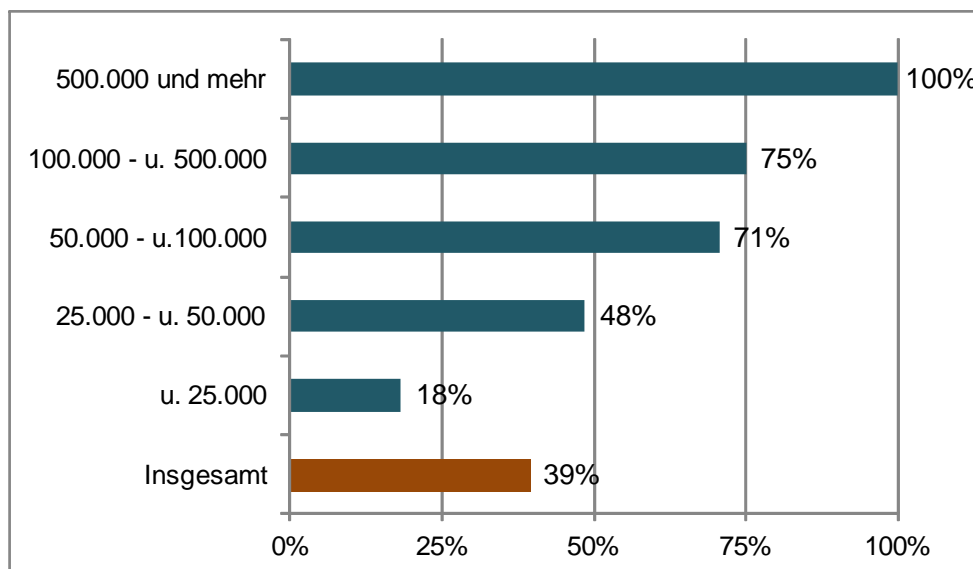
Denkmalschutz und Denkmalpflege ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Dies zu vermitteln und für den Erhalt von Denkmälern zu werben, gehört zu ihren Aufgaben, so die Unteren Denkmalbehörden. Hierzu gehören unterschiedliche Maßnahmen, durch die den Bürgerinnen und Bürgern die Denkmäler in ihrer Heimatstadt oder -gemeinde bekannt gemacht werden. Neben einem entsprechenden Internetauftritt und der Veröffentlichung des Denkmalbestands gehören hierzu auch Aktionen, wie bspw. der Tag des offenen Denkmals. Die engagierte Bürgerschaft im Bereich der Denkmalpflege wirkt unterstützend, z.B. als ehrenamtlich Beauftragte oder als Unterstützer/innen bei Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Sie wirkt aber auch bewahrend, indem sie sich für einzelne Denkmäler einsetzt und entsprechenden Umgang einfordert. Seit vielen Jahrzehnten existiert auch eine enge Zusammenarbeit der offiziellen Denkmalpflege mit vielen bürgerschaftlichen Vereinen, Organisationen und gemeinnützigen Trägern, wie bspw. dem Rheinischen Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz, dem Westfälischen oder dem Lippischen Heimatbund als „anerkannte Denkmalpflegeorganisationen“ (vgl. § 23, § 35 DSchG NRW).

6.1 Service und Öffentlichkeitsarbeit

6.1.1 Internetauftritt und Veröffentlichung des Denkmalbestandes

Knapp 40% der Unteren Denkmalbehörden haben einen eigenen Internetauftritt, wobei hier ein deutlicher Zusammenhang mit der Größe der Städte und Gemeinden zu erkennen ist. So haben alle Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern einen eigenen Internetauftritt, bei den Großstädten bis 500.000 Einwohnern sind es drei Viertel und in Städten mit 25.000 bis 50.000 ist es immerhin noch knapp die Hälfte. Bei den Unteren Denkmalbehörden in kleineren Städten und Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern ist ein eigener Internetauftritt seltener, so gab hier nur etwa jede fünfte UDB (18%) an, einen eigenen Internetauftritt zu haben.

Abbildung 46: Vorhandener Internetauftritt der Unteren Denkmalbehörde



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Der Denkmalbestand ist als Denkmalliste jedermann zugänglich zu machen (§ 3 Abs. 5 DSchG). Er kann hierzu auch in Form von Listen sowie in Form von Publikationen, als Buch oder Broschüre oder in Form von Plänen veröffentlicht werden. 84% der Unteren Denkmalbehörden veröffentlichen ihren Denkmalbestand in einer dieser Formen. Die Unteren Denkmalbehörden der großen Kommunen tun dies weit überwiegend, in den kleineren Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern sind es gut drei Viertel.

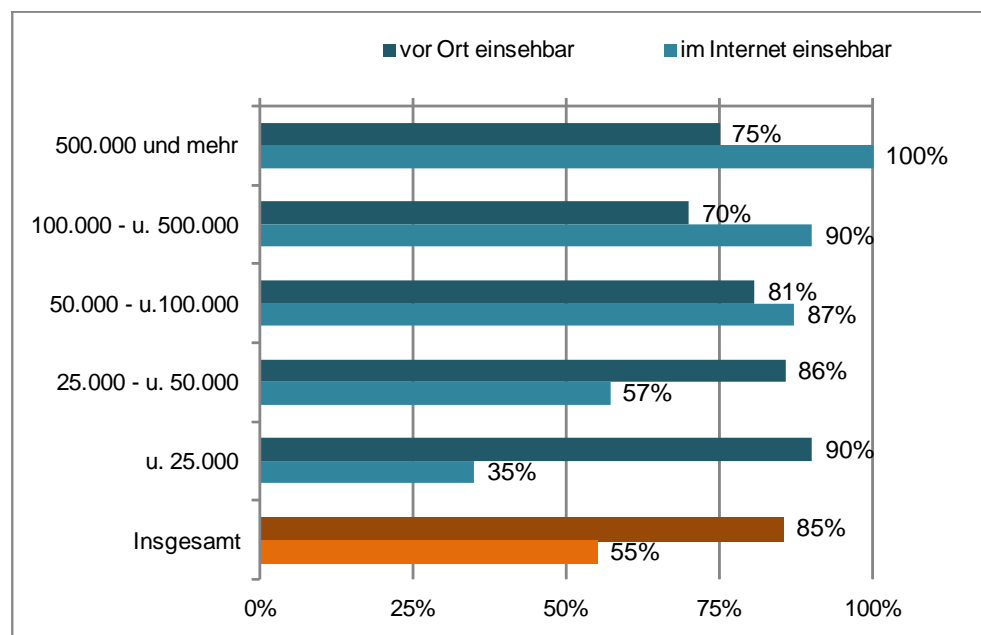
Tabelle 56: Veröffentlichung des Denkmalbestandes

	N	Denkmalbestand ist veröffentlicht	
		Anzahl	Anteil
Insgesamt	260	218	84%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)			
500.000 und mehr	4	4	100%
100.000 - u. 500.000	24	23	96%
50.000 - u.100.000	34	32	94%
25.000 - u. 50.000	66	59	89%
u. 25.000	132	100	76%

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Sofern Denkmallisten veröffentlicht werden, können diese in 85% der Unteren Denkmalbehörden noch vor Ort eingesehen werden und in gut der Hälfte der UDBn (55%) ist die Liste im Internet einsehbar. Dabei stehen oftmals beide Veröffentlichungsformen zur Verfügung und vor allem in größeren Städten hat die Veröffentlichung im Internet die analoge Form (vor Ort einsehbar) bereits ersetzt. In den kleineren Kommunen überwiegt dagegen die Einsehbarkeit der Listen vor Ort.

Abbildung 47: Sofern Denkmallisten veröffentlicht werden: Art der Veröffentlichung



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Zehn Untere Denkmalbehörden gaben des Weiteren an, Publikationen in Form von Broschüren oder Büchern zu erstellen bzw. erstellt zu haben, die sämtlich in gedruckter Form erstellt wurden und zum Teil zusätzlich als Download verfügbar sind. Schließlich gab es die Möglichkeit, andere Formen der Veröffentlichung frei zu nennen. Angegeben wurden dabei Veröffentlichungen

- über Geoinformationssystemen, Geoportale oder digitale Denkmalkarten,
- in Form von Berichten und Denkmalführern,
- als Denkmaltopografie (geplant für 2017) sowie
- durch „eigene entworfene historischen Hinweistafel nicht nur für Denkmäler“.

Informationen, die nicht unmittelbar von den Unteren Denkmalbehörden veröffentlicht werden, sind:

- Veröffentlichungen auf den Internetseiten der Kreise, die von den Unteren Denkmalbehörden entsprechende Informationen erhalten,
- Wikipedia sowie
- Internetauftritte bzw. Veröffentlichungen durch interessierte Bürger und Vereine.

Derzeit erarbeitet IT-NRW gemeinsam mit der Obersten Denkmalbehörde ein System für ein einheitliches Veröffentlichungsportal der Denkmallisten in NRW.

6.1.2 Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit

Dieser Abschnitt behandelt das Thema Öffentlichkeitsarbeit im Hinblick auf die Arbeit der Unteren Denkmalbehörden. Die umfangreichen Maßnahmen der Denkmalfachämter der Bau- und Bodendenkmalpflege (Jahrbücher, eigene Zeitschriften, thematische Gebietsführer, Jahrestage, Vortragsreihen und Einzelvorträge, Führungen und Exkursionen, etc.) und Maßnahmen des zuständigen Ministeriums („Denkmalbox“ für Schulkinder⁷¹, etc.) standen hier nicht im Fokus der Untersuchung.

Eine gute Möglichkeit für wirksame Öffentlichkeitsarbeit der Unteren Denkmalbehörden vor Ort ist der Tag des offenen Denkmals. Darüber hinaus gibt es sehr unterschiedliche Formen, um Interesse für Denkmäler zu wecken. Hierzu gehören u.a. Ausstellungen, Vortragsreihen und Einzelvorträge, Schulbesuche, Besichtigungs- und Führungsprogramme, Faltblätter und Broschüren. Diese Formen der Öffentlichkeitsarbeit werden auch häufiger in Kooperation oder mit gegenseitiger Unterstützung der anerkannten Denkmalpflegeorganisationen durchgeführt.

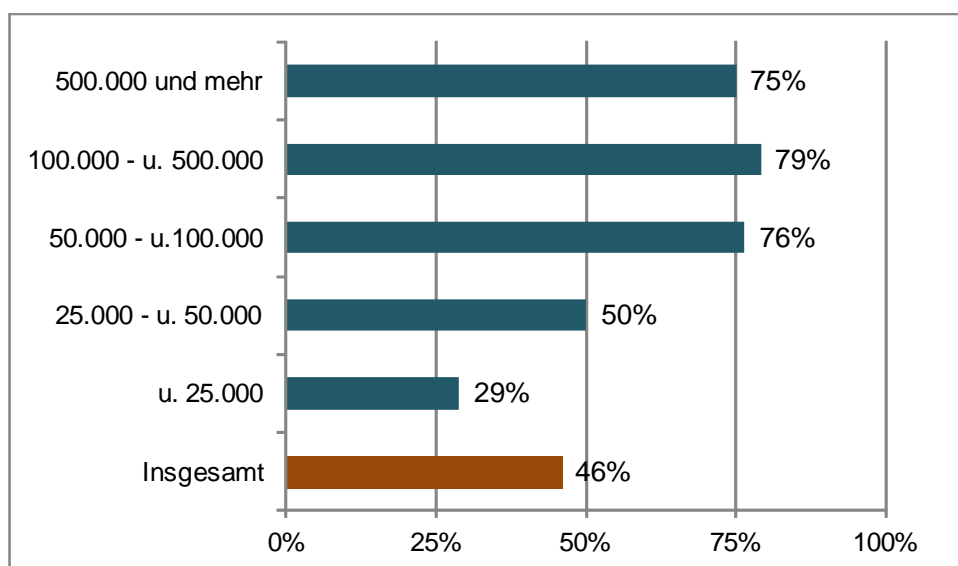
6.1.2.1 Tag des offenen Denkmals

Knapp die Hälfte der Kommunen beteiligt sich regelmäßig mit eigenen Beiträgen am „Tag des offenen Denkmals“. Bei den Kommunen ab 50.000 Einwohnern sind dies etwa drei Viertel, bei den Kommunen mit 25.000 bis 50.000 ist es die Hälfte und bei den kleineren Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern sind es 29%.

⁷¹ Info- und Methodenbox „...denk mal“

<https://www.mhkgb.nrw/stadtentwicklung/Denkmalchutz/Denkmalbox/index.php>

Abbildung 48: Beteiligung am „Tag des offenen Denkmals“



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Dabei hat sich allerdings die Situation seit der letzten Befragung im Jahr 2006 erheblich verschlechtert. So beteiligten sich damals noch 58% der Kommunen regelmäßig mit eigenen Beiträgen am „Tag des offenen Denkmals“, was einem Rückgang von 21% entspricht. Dabei ist insbesondere in den Großstädten und in den kleineren Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern ein deutlicher Rückgang von rund einem Viertel zu verzeichnen, während sich die Situation in den Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern nur leicht verändert hat.

Tabelle 57: Beteiligung am „Tag des offenen Denkmals“ – Vergleich mit Befragung 2006

	Regelmäßige Beiträge der Kommune zum „Tag des offenen Denkmals“		
	Befragung 2016	Befragung 2006	Veränderung 2006 - 2016
Insgesamt	46%	58%	-21%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)			
500.000 und mehr	75%	100%	-25%
100.000 - u. 500.000	79%	96%	-18%
50.000 - u.100.000	76%	79%	-4%
u. 50.000	36%	49%	-27%

Quellen: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016), DfU (2006)

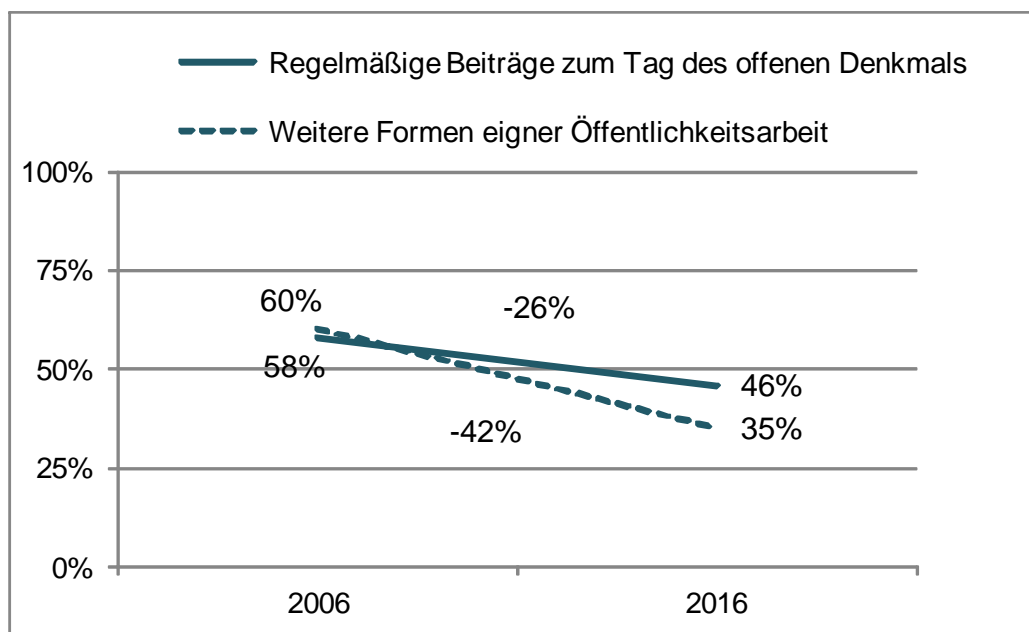
Im Rahmen der Interviews mit den Unteren Denkmalbehörden wurde mit Bezug auf den „Tag des offenen Denkmals“ allgemein fehlende Zeit für Öffentlichkeitsarbeit genannt (s. a. Abschnitt 6.1.2.3). Eine UDB gab an, dass in ihrer Kommune ein „rühriger Verein“ den „Tag des offenen Denkmals“ organisiert; „ansonsten müsste der Tag des offenen Denkmals ausfallen, und zwar dauerhaft.“ Andere UDBn organisieren den „Tag des offenen Denkmals“ ebenfalls in enger Zusammenarbeit mit engagierten Vereinen.

Eine der befragten UDBn erstellt zum „Tag des offenen Denkmals“ eine Ausstellung als „Denkmalgalerie“. Dabei werden interessante Denkmäler ausgesucht, entsprechende Informationen zusammengetragen, aufbereitet und im Rathaus ausgestellt.

6.1.2.2 Weitere Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit

35% der Unteren Denkmalbehörden gaben an, dass es weitere Formen der Öffentlichkeitsarbeit gebe. Im Jahr 2006 gaben dies noch 60% der Unteren Denkmalbehörden an, was einem deutlichen Rückgang von 41% entspricht. Somit wurde in den vergangenen zehn Jahren der „Tag des offenen Denkmals“ nicht durch andere Formate abgelöst, sondern die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt ist erheblich zurückgefahren worden, wie die folgende Abbildung im Vergleich zeigt.

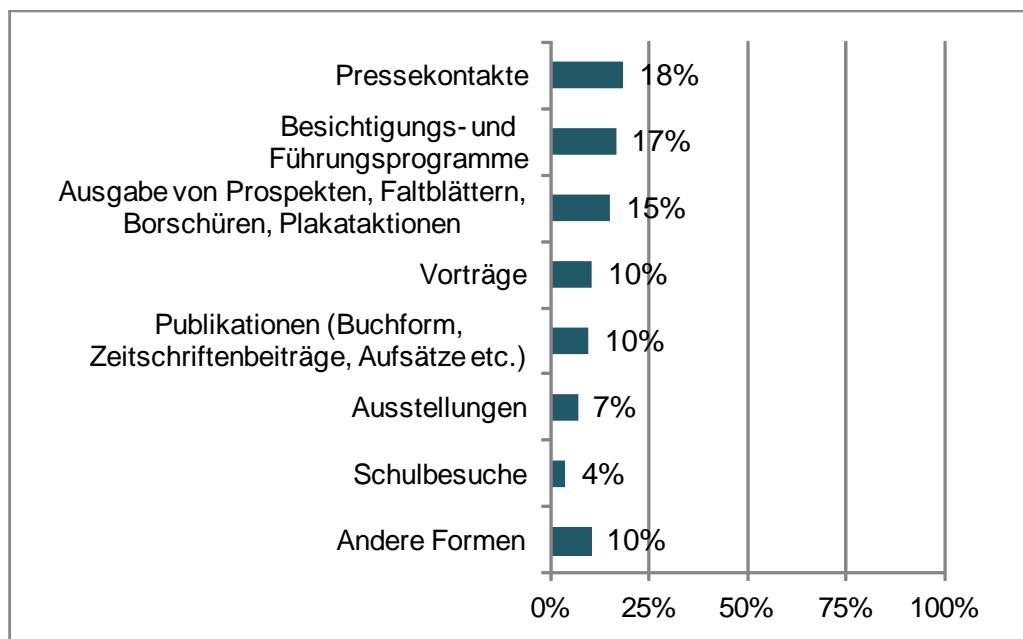
Abbildung 49: Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit 2006 und 2016



Quellen: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016), DIfU (2006)

17% der Unteren Denkmalbehörden führen Besichtigungs- und Führungsprogramme durch, 15% geben Prospekte, Faltblätter oder Broschüren heraus oder machen Plakataktionen. Jede zehnte UDB macht Öffentlichkeitsarbeit in Form von Vorträgen und durch die Herausgabe von Publikationen, Zeitschriftenbeiträgen, Aufsätzen etc. Ausstellungen erarbeiten 7% der UDBn und schließlich werden Schulen von 4% der Unteren Denkmalbehörden besucht.

Abbildung 50: Weitere Formen der Öffentlichkeitsarbeit im Detail



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

26 Untere Denkmalbehörden (10%) nannten andere Formen der Öffentlichkeitsarbeit:

- Aktionen / Vorträge: „Aktion der Arbeitsgemeinschaft historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“, „Denkmal des Monats“, „Tag der offenen Gartenpforte“
- Beiträge zu : „Kalender Hist. Stadtkerne“, „Besichtigungstouren von Vereinen“
- Erarbeitung von „Lehrbausteinen für Grundschüler“
- Denkmalrallye / Kinderrallye: Das Land NRW förderte im Rahmen des Projekts „Kultur-rucksack“⁷² Städte und Gemeinden. Ziel war es, die Entwicklung von Kindern ab der 4. Klasse in unterschiedlichen kulturellen Bereichen zu fördern. Im Bereich Denkmalpflege wurde hier eine Denkmalrallye angeboten. LVR und LWL bieten weiter regionale Denkmalrallyes in Eigenregie an.
- Teilnahme an regelmäßigen Treffen und Aktionen von Vereinen
- Projekte mit Bildungseinrichtungen, Denkmalradtouren
- Mitteilungen im Amtsblatt.

Auch in diesem Zusammenhang wurde auf die Aktivitäten in der Öffentlichkeitsarbeit von Historischen Vereinen, Heimatvereinen, Arbeitsgruppen etc. und deren Bedeutung hingewiesen.

6.1.2.3 Öffentlichkeitsarbeit der Ämter für Denkmalpflege

Ihre Öffentlichkeitsarbeit habe sich insgesamt eher verbessert, so die einhellige Aussage der beiden Denkmalpflegeämter. Genannt werden diesbezüglich beispielhaft der „Tag des Offenen Denkmals“, „Tag der Denkmalpflege im Rheinland“ sowie „westfälischer Tag für Denkmalpflege“, „Kölner Gespräche zu Architektur und Denkmalpflege“ sowie „Denkmalpflege: westfälisch – praktisch“, „Denkmalpflege im Blick“ (Vortragsreihe), Pressegespräche.

⁷² <https://www.kulturrucksack.nrw.de/info/mehr-kultur-fuer-kinder-und-jugendliche>

In diesem Zusammenhang wird vom westfälischen Denkmalamt auf die inhaltlich/personelle Verbindung mit dem hier angesiedelten „Sachbereich Baukultur“ hingewiesen. Mit der Zuständigkeit für das Thema Baukultur existieren vielfältige Verknüpfungen von Denkmalpflege und weiteren baukulturellen Themen auch in der Öffentlichkeitsarbeit, die im rheinischen Landesteil nicht mit einer eigenen Zuständigkeit und entsprechendem Personal gegeben sind.

6.1.3 Kapazitäten für Öffentlichkeitsarbeit und Öffentliche Wahrnehmung

6.1.3.1 Kapazitäten der Unteren Denkmalbehörden

Wenn alle Arten der Öffentlichkeitsarbeit, einschließlich allgemeiner Beratung von Denkmaleigentümern zusammengenommen werden, stehen den Unteren Denkmalbehörden durchschnittlich 12% an der gesamten Arbeitszeit für Denkmalschutz und Denkmalpflege für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung. Dabei sind mit Ausnahme der großen Kommunen nur recht geringfügige Unterschiede zwischen Kommunen unterschiedlicher Siedlungsgröße erkennbar. Die Schwankungen zwischen den Unteren Denkmalbehörden sind dabei erheblich, aus diesem Grund wurde zusätzlich der Median angegeben. Er besagt, dass bei der Hälfte der Unteren Denkmalbehörden die Öffentlichkeitsarbeit (einschließlich allgemeiner Beratung von Denkmaleigentümern) einen Anteil von 5% oder weniger an ihrer Tätigkeit im Bereich Denkmalschutz und Denkmalpflege einnimmt.

Tabelle 58: Anteil der Öffentlichkeitsarbeit* an der Arbeitszeit

	N	Mittelwert	Median
Insgesamt	233	12%	5%
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)			
500.000 und mehr	4	18%	8%
100.000 - u. 500.000	22	14%	8%
50.000 - u.100.000	33	13%	10%
25.000 - u. 50.000	60	14%	5%
u. 25.000	114	11%	5%

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

* einschließlich allgemeiner Beratung von Denkmaleigentümern

Im Rahmen der Interviews gaben die Unteren Denkmalbehörden ebenfalls weitgehend übereinstimmend an, dass weniger Zeit für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung steht (*„Es ist schade, dass Öffentlichkeitsarbeit zunehmend hinten runterfällt: macht viel Arbeit (z.B. Tag des offenen Denkmals), aber auch viel Freude und ist wichtig“*, *„weniger Zeit als früher“*, *„insgesamt höherer Takt“*, *„Zeitfaktor“*). Betont wurde die Bedeutung des Dialogs in die Politik hinein, aber auch mit Eigentümern (*„Öffentlichkeitsarbeit wird im Ausschuss vollzogen, funktioniert dann, wenn mit den Eigentümern gesprochen wird – es muss viel erklärt werden.“*).

Eine Gesprächspartnerin gab an, dass die Öffentlichkeitsarbeit in ihrer Stellenbeschreibung stünde, was sie als großen Vorteil bewertete. Denn: Öffentlichkeitsarbeit ist keine Pflichtaufgabe und andere UDBn formulierten sehr deutlich, dass die Personalsituation so aussähe, dass sie mit den Pflichtaufgaben vollkommen ausgelastet seien (*„das erste, was dann nicht mehr gemacht wird, ist die Öffentlichkeitsarbeit“*).

Im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit wurde schließlich auch über negative Erfahrungen mit der Presse („sehr reißerisch“, „einseitig“), und zum Teil auch mit Vereinen (Verbalattacken) berichtet. Diese Erfahrungen seien unschön und würden dem Denkmalschutz insgesamt nicht gut tun.

Aus Sicht eines Amtes für Denkmalpflege würden die Aufgaben Denkmalschutz/Denkmalpflege und damit einhergehend insbesondere auch die Öffentlichkeitsarbeit nicht ausreichend als wichtige kommunale Aufgaben wahrgenommen. So sei es ein schwieriges Unterfangen, einem Kämmerer deutlich zu machen, dass intensivere Öffentlichkeitsarbeit dazu beitrage, Pflichtaufgaben reibungsloser umsetzen zu können.

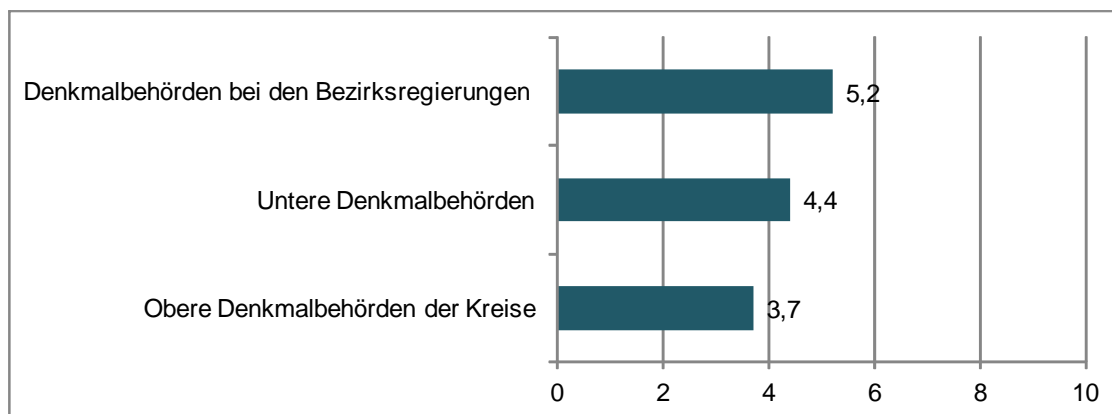
Ein überaus wichtiger Aspekt sei es, Öffentlichkeitsarbeit im erweiterten Themenfeld „Heimatkunde“ seitens der Denkmalpflegeinstitutionen wie der Kommunalpolitik allgemein stärker zu besetzen und intensiv zu betreiben, da auch das Thema Denkmalpflege andernfalls Gefahr laufe, von Interessengruppen vereinnahmt und instrumentalisiert zu werden. Ansätze dazu seien in den Social Media bereits zu erkennen. Erste Anfragen rechtspopulistischer Medien lägen dem LVR-ADR vor.

Verbessert werden könne die Situation wiederum nur durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit, indem z.B. ebenso die Landesregierung die Kommunen auf diese wichtige Aufgabe einschwüre und sich auch selbst finanziell einbrächte. Die Denkmalpflegeämter gingen mit Denkmaltagen gezielt in einzelne Kommunen, um mit diesen gemeinsam das Thema voranzubringen.

Auch ein verstärktes Zusammenarbeiten von Stadtplanung/Stadtentwicklung und Denkmalpflege könne sinnvoll sein, da im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung häufig mehr Mittel für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stünden. Dies müsse aber vor Ort verwaltungsimtern gewollt sein. Insgesamt müsse es gelingen, die Kommunen davon zu überzeugen, dass es sinnvoll sei, eine eigene selbstbewusste Auffassung zum Thema Denkmalpflege in der Stadt zu vertreten.

6.1.3.2 Öffentliche Wahrnehmung der Tätigkeiten der Denkmalbehörden

Im Rahmen der schriftlichen Befragungen wurden sowohl die Unteren Denkmalbehörden als auch die Oberen Denkmalbehörden der Kreise und bei den Bezirksregierungen danach gefragt, wie zufrieden sie mit der öffentlichen Wahrnehmung ihrer Tätigkeit sind. Dabei wurde eine Skala von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden) genutzt. Die folgende Abbildung zeigt, dass Denkmalbehörden mit der öffentlichen Wahrnehmung ihrer Tätigkeit mäßig zufrieden sind. Dies hängt womöglich auch damit zusammen, dass Fragen der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes zunehmend unter Druck geraten und oftmals als „lästiges Übel“ betrachtet werden. Dies wurde von verschiedenen UDBn für unterschiedliche Akteure berichtet, bspw. lokale Politik, kommunale Verwaltung oder Eigentümer.

Abbildung 51: Zufriedenheit mit der öffentlichen Wahrnehmung

Quellen: synergon – schriftliche Befragungen der Unteren und Oberen Denkmalbehörden (2016)

Dabei schneiden die Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen mit einem nicht besonders guten Wert von 5,2 im Vergleich mit den anderen Denkmalbehörden noch am besten ab. Dies mag u. a. damit zusammenhängen, dass sie im Rahmen ihrer Tätigkeit vielfältige Aufgaben wahrnehmen und zum Teil „große“ Denkmäler betreuen, die öffentliche Aufmerksamkeit haben.

Die öffentliche Wahrnehmung ihrer Tätigkeit ist aus Sicht der Unteren Denkmalbehörden mit einem Wert von 4,4 eher gering. Dies kann mit ihrer zum Teil schwierigen Position im kommunalen Gefüge zusammenhängen, aber auch mit den geringer werdenden Möglichkeiten in der Öffentlichkeitsarbeit, die zu einer geringeren Aufmerksamkeit führt.

Schließlich bewerten die Oberen Denkmalbehörden der Kreise die öffentliche Wahrnehmung ihrer Tätigkeit mit 3,7 im Vergleich am schlechtesten. Dies verwundert nicht, da die Tätigkeiten der Kreis-ODBn insgesamt wenig öffentlichkeitswirksam erfolgen.

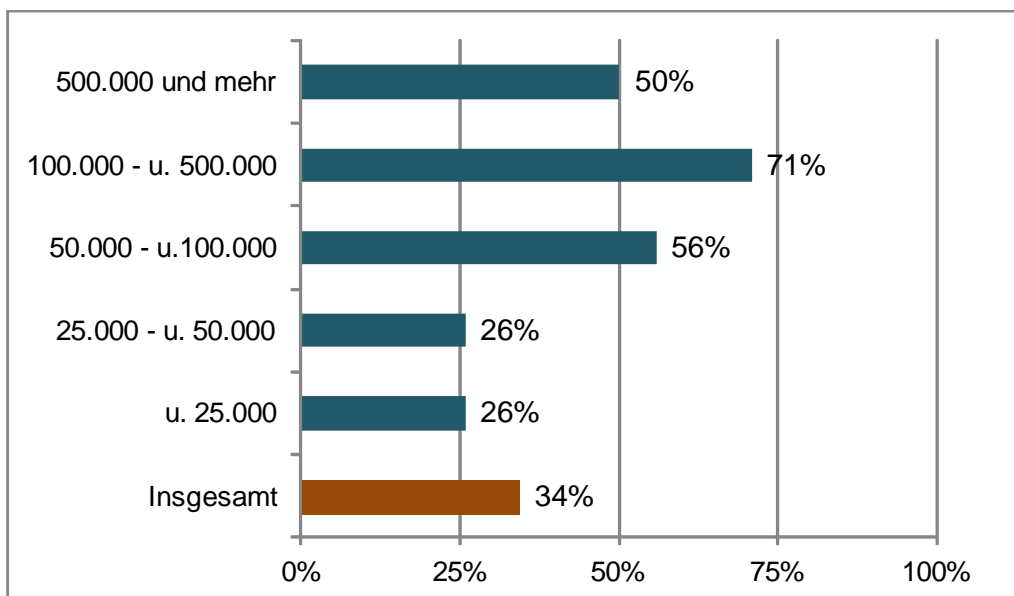
6.2 Engagierte Bürgerschaft in der Denkmalpflege

6.2.1 Unterstützungsleistungen

6.2.1.1 Finanzielle und ideelle Förderung

Ein gutes Drittel der Unteren Denkmalbehörden wird bei ihrer Arbeit in Denkmalschutz und Denkmalpflege ideell und/oder finanziell durch private Initiativen unterstützt. Hiervon profitieren insbesondere die größeren Kommunen. Hier liegt der Anteil der Unteren Denkmalbehörden, die unterstützt werden, bei 50% und mehr, in den Großstädten unter 500.000 Einwohnern sind es sogar 71%. In den kleineren Städten und Gemeinden unter 50.000 Einwohner ist es dagegen nur etwa ein Viertel der Unteren Denkmalbehörden, die unterstützt werden.

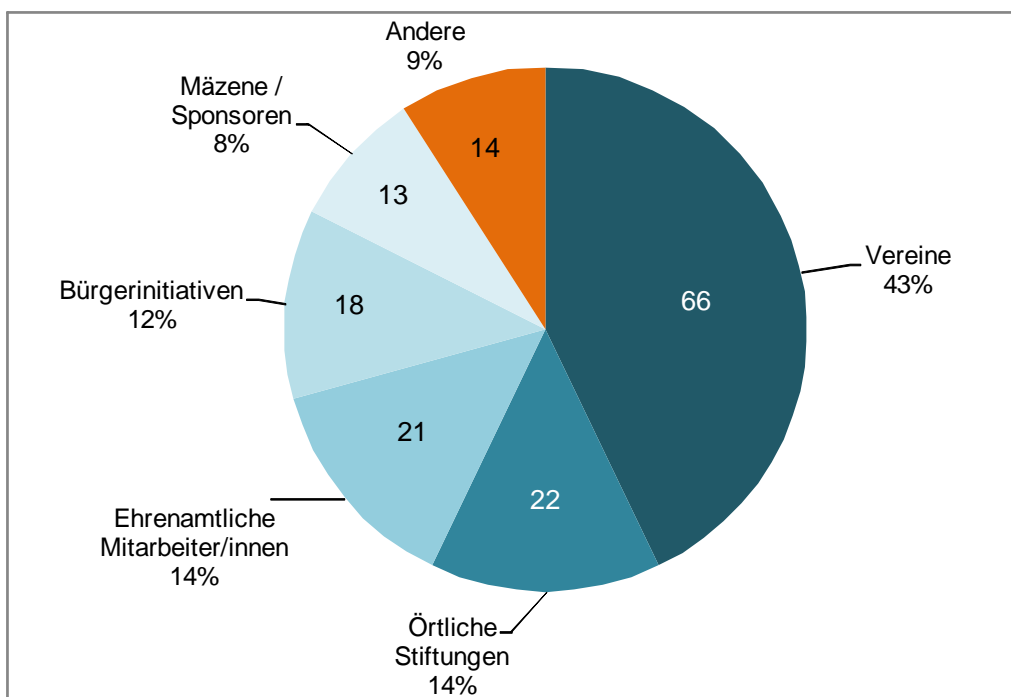
Abbildung 52: Ideelle oder finanzielle Unterstützung



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

66 Kommunen werden dabei durch Vereine unterstützt, die damit einen Anteil von 43% an den genannten Unterstützern ausmachen. In 22 bzw. 21 Kommunen sind örtliche Stiftungen bzw. ehrenamtliche Mitarbeiter/innen unterstützend tätig, was jeweils einen Anteil von 14% ausmacht. In 18 Kommunen sind Bürgerinitiativen aktiv und 13 Kommunen haben in der Denkmalpflege aktive Mäzene oder Sponsoren.

Abbildung 53: Ideelle oder finanzielle Unterstützung durch...



Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Schließlich gaben 14 UDBn an, durch andere unterstützt zu werden. Hier wurden aufgeführt: Arbeitsgruppen oder Arbeitskreise, Förderkreis für Denkmalpflege, Heimat- und Museumsver-

eine, ehrenamtliche Mitarbeiter, Ortskuratorium der Deutschen Stiftung Denkmalschutz, Sondagegruppe sowie die Volkshochschule.

In den zehn Jahren zwischen 2006 und 2016 hat sich der Anteil der Kommunen, in denen die Arbeit im Bereich Denkmalschutz und Denkmalpflege ideell oder finanziell von externer, privater Seite unterstützt wird, mehr als verdoppelt. Dieser Befund kann für ein vermehrtes Interesse an denkmalpflegerischen Themen, aber auch für eine Privatisierung ehemals staatlicher/kommunaler Aufgaben sprechen.

6.2.1.2 Ehrenamtlich Tätige

Ein knappes Fünftel der Unteren Denkmalbehörden (18%) gab an, mit ehrenamtlich Beauftragten nach § 24 DSchG zu arbeiten. Insgesamt sind hier 87 Personen ehrenamtlich beauftragt, wobei die Differenzierung nach der Siedlungsgröße ein uneinheitliches Bild zeigt. So arbeiten die Unteren Denkmalbehörden in den vier großen Kommunen mit mehr als 500.000 Einwohnern nicht mit ehrenamtlich Beauftragten zusammen. Bei den übrigen sind es 14% bis 17% mit Ausnahme der Unteren Denkmalbehörden in Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern; hier arbeiten 38% mit ehrenamtlich Beauftragten zusammen.

UDBn, die mit ehrenamtlich Beauftragten zusammenarbeiten, tun dies durchschnittlich mit knapp zwei Personen. Dieser Wert bleibt über die Siedlungsgrößen hinweg konstant.

Tabelle 59: Ehrenamtliche nach § 24 DSchG in der Denkmalpflege

	N	UDBn mit ehrenamtlich Beauftragten		Anzahl der ehrenamtliche Beauftragten	
		Anzahl	Anteil	Summe	je UDB
Insgesamt	260	46	18%	87	1,9
Siedlungsgröße (Einwohner/innen)					
500.000 und mehr	4	0	0%	0	0
100.000 - u. 500.000	24	4	17%	7	2,0
50.000 - u.100.000	34	13	38%	26	1,9
25.000 - u. 50.000	66	10	15%	19	1,8
u. 25.000	132	19	14%	35	1,8

Quelle: synergon – schriftliche Befragung der Unteren Denkmalbehörden (2016)

Im Jahr 2006 haben 22% der UDBn angegeben, mit ehrenamtlich Beauftragten nach § 24 DSchG zusammenzuarbeiten. Somit ist in den letzten zehn Jahren ein Rückgang um 18% zu verzeichnen.

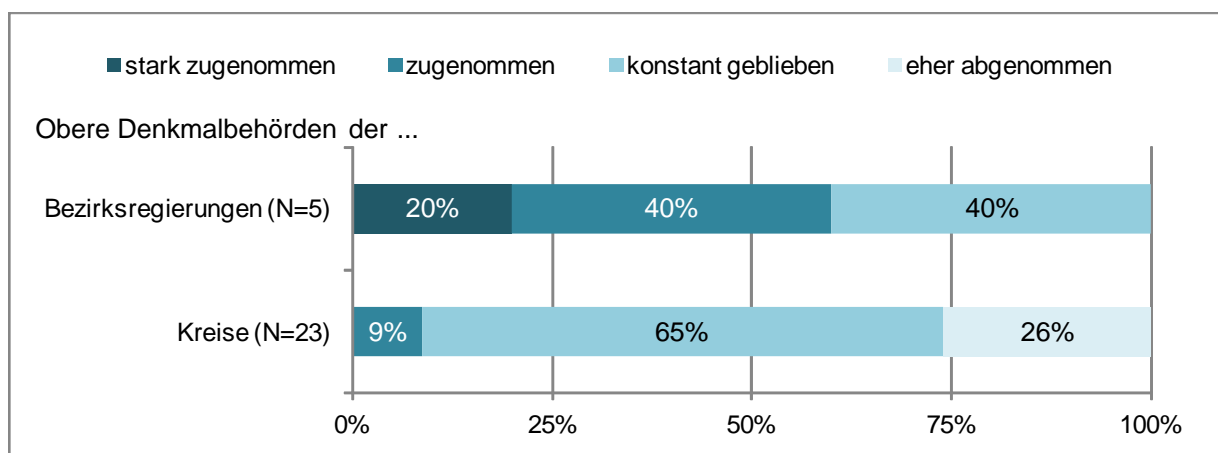
Nach Auskunft der Unteren Denkmalbehörden im Rahmen der Interviews spielen die ehrenamtlich Beauftragten nach § 24 DSchG eine untergeordnete Rolle. Zwei der UDBn gaben an, in der Vergangenheit mal mit ehrenamtlich Beauftragten gearbeitet zu haben, in einer dieser UDBn hat sich nun wieder ein Interessent gemeldet. In der anderen UDB habe man dies beendet („haben sie abgeschafft, weil sie keine wirkliche Arbeitserleichterung darstellten, haben im Stadtentwicklungsausschuss nie etwas gesagt. Geld für Besoldung (Sitzungsgeld) kann man besser verwenden“). Eine weitere UDB gab an, mit Ehrenamtlichen zusammenzuarbeiten, dies allerdings nicht nach § 24 DSchG.

Aus Sicht eines Amtes für Denkmalpflege sollten Beauftragte für Denkmalpflege nach § 24 DSchG gestärkt werden. So könnten hierdurch – weil nicht selten mit fachkompetenten Personen besetzt – insbesondere kleinere Kommunen mit wenig Denkmälern (und entsprechendem Personalschlüssel) unterstützt werden.

6.2.2 Eingaben und Petitionen

Die Frage, ob sich die Anzahl der Eingaben oder Petitionen in den letzten fünf Jahren verändert habe, beantworteten die Oberen Denkmalbehörden bei den Bezirksregierungen und den Kreisen unterschiedlich. So gab eine Obere Denkmalbehörde der Bezirksregierungen (20%) an, die Anzahl habe stark zugenommen und zwei weitere (40%) sie habe zugenommen. Bei den Oberen Denkmalbehörden der Kreise überwiegt dagegen die Aussage, die Anzahl an Eingaben oder Petitionen sei konstant geblieben; dies gaben 65% der Kreis-ODBN an. Zudem gab keine Obere Denkmalbehörde der Bezirksregierungen an, die Anzahl habe abgenommen, bei den Kreis-ODBN ist dies dagegen ein gutes Viertel.

Abbildung 54: Veränderung der Anzahl der Petitionen/ Eingaben in den vergangenen 5 Jahren



Quellen: synergon – schriftliche Befragungen der Oberen Denkmalbehörden (2016)

Die Oberen Denkmalbehörden der Kreise bemerkten im Rahmen der Interviews hierzu, dass es ggf. nicht viele Eingaben oder Petitionen gebe, aber wenn es welche gibt, seien sie sehr schwierig und deutlich vehementer als früher. Dies sei im Baurecht genauso („*der Wutbürger ist aufgewacht*“). Ein weiterer Grund für die stagnierende Zahl bei den Kreisen sei die demografische Entwicklung („*Wenn im Kreis die Anzahl der Petitionen konstant bleibt, heißt das bei der negativen demografischen Entwicklung eine Zunahme*“). In diesem Zusammenhang wurde insgesamt eine hohe Widerspruchs- und Klagewilligkeit konstatiert. Schließlich wurde angemerkt, dass der Denkmalschutz in der öffentlichen Wahrnehmung nicht mehr so eine große Rolle spiele („*es ist eher andersherum: Denkmalschutz als Verhinderer*“).

6.3 Zusammenarbeit mit anerkannten Denkmalpflegeorganisationen

6.3.1.1 Allgemeine Einschätzungen

In Interviews mit Vertreter/innen anerkannter Denkmalpflegeorganisationen bzw. bürgerschaftlichen Engagements wurde angemerkt, Schnittstellen zwischen bürgerschaftlichen Organisationen und der staatlichen Denkmalpflege sollten genauer definiert werden, um gemeinsame Interessen besser wahrnehmen zu können. Hierfür wurden gewünscht: Mehr und regelhafte Kontakte auch außerhalb der normalen Amts- und Arbeitszeiten, da hier das bürgerschaftliche Engagement stattfinden und es sonst wenig Gelegenheiten für den direkten Austausch geben könne. Eine Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements durch die offizielle Denkmalpflege sei grundsätzlich vorhanden, es seien aber gegenseitig bessere Kenntnisse von Aufgaben und Arbeitsweisen wünschenswert. Hierbei sollten auch die Bereiche von Heimat- und Landschaftspflege mit einbezogen werden. Gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit wurden von Aktiven für technische Denkmäler berichtet. Hier sei oftmals das Spezialwissen auf der Seite der bürgerschaftlich Engagierten vorhanden, die gemeinsame Abstimmung bei Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen funktioniere reibungslos.

Bei Denkmalschutz und Denkmalpflege wurden von bürgerschaftlicher Seite allgemein keine größeren Probleme mit den gesetzlichen Regelungen gesehen. Schwierigkeiten gebe es eher auf der Vollzugsebene in Einzelfällen bei den Themen Inventarisierung/Unterschutzstellung und praktische Denkmalpflege. Als eine besondere Problematik wurde hier die externe Kritik von Ehrenamtlichen bei Baudenkmalern in kommunalem Besitz angesprochen. Bei einer großen Anzahl von geschützten kommunalen Gebäuden lasse sich eine zum Teil erschreckende Vernachlässigung feststellen (Schulen, Kulturbauten, Verwaltungsbauten, aber auch Grünflächen), die von den kommunalen Denkmalverantwortlichen (UDB) nicht adäquat gehandelt würden. Dies sei offensichtlich ein innerkommunaler Konflikt bei gleichzeitiger Zuständigkeit und Eigentümerschaft unter dem gleichen kommunalen Dach. Darüber hinaus sei dieses Phänomen ein sehr schlechtes Zeichen privaten Denkmaleigentümern gegenüber, an die berechtigten Forderungen zu Sicherung und Erhalt ihrer Baudenkmalen gestellt würden.

Eine weitere Problematik in Bezug auf die Kommunen und ihre Unteren Denkmalbehörden sei, dass mitunter erforderliche Unterschutzstellungen von als denkmalwert erkannten Bauten oder Grünflächen nicht umgesetzt werden. Zum Teil würden so Partikularinteressen über das Allgemeininteresse kulturellen Schutzgutes gestellt. Hierbei spielten auch negative persönliche und öffentliche Einstellungen zu bestimmten Bautypologien („nicht bedeutend genug“) und Zeitschichten („Nachkriegsbauten“) eine Rolle.

Ebenfalls Kritik wurde an den Denkmalinstitutionen in Bezug auf eine zu geringe Durchsetzung denkmalpflegerischer Interessen gegenüber anderen Regelungen bzw. Schutzinteressen geäußert. Ein Beispiel sei hier die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG) bei Fließgewässern, wobei häufig auf zum Teil Jahrhunderte alte technische Einbauten für den Betrieb von Wassermühlen (Wehre) keine Rücksicht genommen wurde und die entsprechenden Interessen nicht deutlich genug in eine Abstimmung von Maßnahmen eingebracht worden seien. Hierbei sei mitunter erst kürzlich mit hohem Aufwand restaurierten Objekten die Betriebsmöglichkeit genommen worden. Hierzu wurden intensive Gespräche zu einer besseren Abwägung divergierender Interessen zwischen verschiedenen Behörden im Sinne der Denkmalpflege gewünscht.

6.3.1.2 Zusammenarbeit bei der Erfassung zu bewertenden Baubestands

Gerade bei dem aktuell zur Bewertung anstehenden Baubestand der Nachkriegszeit wird von Interviewten ein deutlicher Handlungsbedarf gesehen: „*Der Handlungsdruck ist sehr groß, in manchen Gegenden gibt es zurzeit sozusagen jeden Tag Verluste*“. Die engagierte Bürgerschaft habe hierzu vor Ort oftmals auch („*Lebenszyklus-bedingt noch*“) viel Kenntnis, die kaum abgefragt würde. Hier sei eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit anerkannten Denkmalpflegeorganisationen und bürgerschaftlichem Engagement möglich und hilfreich, ggf. sogar nötig. Gewünscht wurde als dringende Erstmaßnahme eine Schnellerfassung (mindestens zu regionalen Schwerpunkten) als grober Überblick. Gerade hierbei könne auf Zuarbeit der anerkannten Denkmalpflegeorganisationen und Vereine vor Ort zurückgegriffen werden. Das Wissen externer Arbeitskreise und Vereine vor Ort werde aber bisher von den Denkmalfachämtern genauso wenig eingebunden wie durchaus hilfreiche Arbeiten örtlicher Hochschulen, in denen bspw. nutzbare Magisterarbeiten zu passenden Themen nicht archiviert und vernichtet würden, womit bereits erarbeitetes Wissen (über Bauten, Architekten, Literaturrecherchen, Interviews etc.) verloren gehe.

6.3.1.3 Zivilgesellschaft und Denkmalpflege – Öffentlichkeitsarbeit und Wahrnehmung

Außerhalb der festen Größe des „Tags des offenen Denkmals“ wird wenig Wirkung der Arbeit von UDBn in der Zivilgesellschaft gesehen. Hier hätte sich allenfalls, nach einem großen gesellschaftlichen Konsens der 1970er und 1980er Jahre, gemeinsam „*die Bewahrung der alten Stadt*“ zu betreiben, ab den 1990er Jahren ein „*öffentliches Verhinderer-Image*“ von Denkmalschutz und Denkmalpflege entwickelt. Diesem entgegen zu wirken und die positive Kulturgutschutz-Arbeit zu vermitteln, sei der „Tag des offenen Denkmals“ zu wenig. Hierfür sei eine engere Zusammenarbeit mit bürgerschaftlichem Engagement wie bspw. Geschichtsvereinen etc. dringend erforderlich. Hierzu solle z.B. der seit Anfang des 20. Jh. installierte „Tag für Denkmalpflege“ genutzt und weiterentwickelt werden, da er zurzeit wenig Außenwirkung erzeuge. Ebenso könne der „Tag der Architektur“ ggf. genutzt werden, um ressortübergreifend mit der Architektenschaft auch Denkmalpflege mit dem Thema „Bauen im Bestand“ zu thematisieren.

Die Kontakte und Zusammenarbeit mit den verschiedenen institutionellen Ebenen der Denkmalpflege werden unterschiedlich beurteilt. Mit den Unteren Denkmalbehörden vor Ort werden diese noch am engsten gesehen. Mit den Oberen Denkmalbehörden gebe es wenig Kontakte und Austausch („man kennt sich“). Mit der Obersten Denkmalbehörde seien Kontakte früher enger gewesen, bspw. zu bürgerschaftlich initiierten und/oder begleiteten Projekten und entsprechender Förderung. Das sein in letzter Zeit, vor allem durch die „*desaströse Personalsituation*“ in der Obersten Denkmalbehörde allerdings weniger geworden. Mit den Bau-Denkmalpflegeämtern seien die Kontakte traditionell recht gut.

6.3.1.4 Landesdenkmalrat als Instrument der Denkmalpflege

Die im DSchG NRW vorgesehene Institution eines Landesdenkmalrates wird in Interviews als hilfreiches Instrument der Denkmalpflege gesehen. Zum einen könne ein Landesdenkmalrat gute Arbeit in der Beratung der Obersten Denkmalbehörde bei so genannten „Ministeranrufungen“ leisten. Zum anderen könne als Ergänzung zu einem nichtöffentlichen Teil (Beratung, Entscheidungsvorbereitung etc.) ein öffentlich wirksamer Teil der Arbeit eines Landesdenkmalrates (Verlautbarungen, Diskussionsanstöße und –veranstaltungen, Symposien) auch eine positive Wirkung für Denkmalschutz und Denkmalpflege in die Zivilgesellschaft erreicht werden. Hierzu wurden als positive Beispiele die Landesdenkmalräte von Hamburg und Berlin angeführt.

Teil C Festgestellter Handlungsbedarf und Handlungsoptionen

Nach den dargestellten Ergebnissen der gutachterlichen Untersuchung hat sich das Denkmalschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen eine Generation nach seinem Inkrafttreten insgesamt gut bewährt. Handlungsbedarf und Schwächen gibt es dagegen beim behördlichen Umgang mit dem Gesetz, bei der Zusammenarbeit der Behörden und bei der Personalausstattung. Die Mehrzahl der hier vorgestellten Handlungsoptionen und Vorschläge zielt deshalb auf Änderungen des Vollzuges. Mit einer Ausnahme, welche die Bodendenkmalpflege (s. Pkt. 4.2) betrifft, werden Vorschläge zur Änderung der gesetzlichen Bestimmungen deshalb nur für Vorschriften gemacht, welche die Zuständigkeit und die Zusammenarbeit der Behörden regeln.

Die Handlungsfelder gliedern sich in: 1. Strukturelle Problematiken, 2. Problematiken im Prozess, 3. Problematiken der öffentlichen Wahrnehmung und der Förderung und 4. weitere Thematiken.

1 Strukturelle Problematiken

1.1 Oberste Denkmalbehörde

Aufgaben der Obersten Denkmalbehörden sind aus Sicht der nachgeordneten Denkmalbehörden und der Denkmalpflegeämter insbesondere die Bereitstellung und Weitergabe von Informationen; bspw. zu rechtlichen Änderungen, neuerer Rechtsprechung im Denkmalrecht, einschlägigen Entscheiden etc., sowie die fachliche Steuerung im Prozess, insbesondere auch Hinwirken auf Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns.

Um diese Aufgaben und weitere Anforderungen (vgl. folgende Punkte) adäquat wahrnehmen zu können, ist eine entsprechende personelle Ausstattung notwendig, bezogen sowohl auf die Stellenzahl als auch auf die Qualifikationen (Baudenkmalpflege, Bodendenkmalpflege, Denkmalrecht, Förderung etc.). Die erforderliche personelle Anzahl ist derzeit nicht gegeben, einzelne fachliche Qualifikationen fehlen. Mindestens sind erforderlich: ein/e Bau-/Kunstdenkmalpfleger/in, ein/e Archäologe/in / Bodendenkmalpfleger/in, ein/e Jurist/in sowie jeweils Fachkräfte für den Einsatz der Fördermittel und Archivierung, zzgl. die erforderliche Anzahl Verwaltungsfachkräfte.

1.2 Denkmalbehörden der Bezirksregierungen

Die Denkmalbehörden der Bezirksregierungen sind insgesamt personell und fachlich gut aufgestellt. Allerdings bestehen hier Unterschiede bei der Personalausstattung zwischen Rheinland und Westfalen, da die rheinischen Behörden auch die Beteiligung in Planungsverfahren als Träger öffentlicher Belange wahrnehmen, die in Westfalen weitgehend allein von den Ämtern für Denkmalpflege wahrgenommen werden. Bei der Zuständigkeit der Bezirksregierungen für Denkmäler in Bundes- und Landesbesitz besteht die Problematik, dass bei Änderungen der Rechtsformen von Bundes- oder Landesbetrieben, deren Gebäudebestände aus der Zuständigkeit fallen (bspw. Deutsche Bahn AG/Bahnhofsgebäude). Viele dieser Gebäude erfordern ein spezialisiertes, Kommunen übergreifendes Wissen (Universitätsinstitute, JVAen etc.). Außerdem sind fünf Behörden als Ansprechpartner mit entsprechender Fachlichkeit in diesem Zusammenhang besser geeignet, Denkmalinteressen gegenüber Landes- und Bundesinstitu-

tionen zu vertreten, als eine große Vielzahl kommunaler Behörden mit äußerst unterschiedlicher Fachlichkeit.

Bei der Einbeziehung der Denkmalbehörden der Bezirksregierungen in Veränderungsszenarien ist ggf. zu unterscheiden zwischen den Funktionen als UDB für Bundes- und Landesbauten und als Obere Denkmalbehörde für die Kreisfreien Städte (Änderungsoptionen s. Punkt 1.3).

1.3 Obere Denkmalbehörden der Kreise

Seit Wegfall des Widerspruchsverfahrens haben die Oberen Denkmalbehörden der Kreise keine inhaltlich-fachlichen Berührungspunkte mehr mit der Baudenkmalpflege. Dies führt – z. T. auch nach eigenen Aussagen – zu einem Verlust des Knowhows und damit verbunden der Beratungskompetenz.

Zudem sind die Kreis-ODBN personell sehr unterschiedlich ausgestattet (teilweise äußerst schlecht: 0,25 Std./Woche) und nehmen ihre Funktionen im Rahmen des behördlichen Austausches entsprechend in höchst unterschiedlicher Weise wahr. Die Bandbreite reicht dabei von keinerlei Aktivitäten bis hin zu regelmäßigen Dienstbesprechungen mit den UDBn im Kreis (1 bis 2 Mal im Jahr), die dem fachlichen Austausch dienen (mit inhaltlichem Input, oftmals unter Beteiligung der Gebietsreferenten der Denkmalfachämter).

Sachgerechte Optionen:

- Verzicht auf die Kreis-ODBN und Übertragung dieser Aufgaben auch für den kreisangehörigen Raum auf die Bezirksregierungen, inklusive der entsprechenden Kapazitäten.
- Übertragung der Aufgaben von UDBn und entsprechende Kapazitäten auf die Kreisebene (vgl. Pkt. 1.4 Optionen a-c). Auch in diesem Fall übernehmen die Bezirksregierungen die Aufgabe der ODB für den kreisangehörigen Raum.

Für eine solche Stärkung der Bezirksregierungen als ODBn spricht auch ihre bereits vorhandene gute und fachliche Ausstattung sowie ihre Kenntnis der Situation der UDBn, da sie die Aufgaben einer UDB für die Denkmäler des Landes und des Bundes wahrnehmen (vgl. Pkt. 1.2).

1.4 Untere Denkmalbehörden

Die 396 Unteren Denkmalbehörden in NRW unterscheiden sich sehr stark in ihrer Leistungsfähigkeit. Insbesondere die UDBn in kleineren Kommunen verfügen häufig über Personal ohne fachlichen Hintergrund, das oftmals nur mit geringen Stellenanteilen die Aufgaben einer UDB wahrnimmt. Insbesondere diese Unteren Denkmalbehörden sind auf fachliche Unterstützung anderer Institutionen angewiesen. Auf der anderen Seite sind die UDBn der größten Städte in der Regel mit ebenso gut ausgebildetem Personal ausgestattet, wie die Ämter für Baudenkmalpflege. Dieses Potential wird von Seiten engagierter UDBn in der Zusammenarbeit mit den Ämtern für Baudenkmalpflege allerdings mitunter als nicht genügend wahrgenommen und genutzt erlebt (vgl. Pkt. 2.4, etc.).

Darüber hinaus besteht insgesamt ein Defizit bei Fortbildung und Information der Mitarbeitenden von UDBn. Hier werden insbesondere fehlende zeitliche und finanzielle Ressourcen als Grund für eine seltene oder gar fehlende Teilnahme an entsprechenden Veranstaltungen genannt.

Diese Ergebnisse sprechen gegen eine Beibehaltung der bisherigen Rechtslage. Die skizzierten Probleme spiegeln wider, dass Nordrhein-Westfalen trotz der zahlreichen kreisfreien Städte durchschnittlich die kleinsten unteren Denkmalbehörden der deutschen Länder hat. Beim Erlass des Denkmalschutzgesetzes hatte man sich von der Zuständigkeit aller Gemeinden Vorteile für den Denkmalschutz wegen deren Zuständigkeit für die Bauleitplanung versprochen. Die Untersuchung gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Stellung des Denkmalschutzes in der Bauleitplanung wegen der gemeindlichen Zuständigkeit stärker ist als in anderen Ländern.

Abhilfe schaffen kann hier eine Änderung der Zuständigkeitsordnung:

a) Die deutlichste Lösung wäre eine Übertragung der UDB-Aufgaben auf die Kreisstufe. In allen Kreisen wäre so eine dem Niveau der kreisfreien Städte vergleichbare Aufgabenerfüllung (Fachlichkeit, Vertretungsregelungen) möglich. Zugleich entfielen eine Behördenstufe und damit die Probleme, die für die Kreis-ODBn aufgezeigt wurden. Auch die Arbeit der Denkmalpflegeämter und der Obersten Denkmalbehörde würde durch die deutliche Reduzierung der Zahl an UDBn erleichtert. Diese Lösung wirft die geringsten finanziellen Folgeprobleme auf, weil sich durch die Größeneffekte insgesamt keine Zusatzkosten ergeben und die Mehrkosten der Kreise wirtschaftlich durch die Einsparungen der kreisangehörigen Gemeinden ausgeglichen würden. Eine solche Zuständigkeitsregelung würde einen Konnexitätsausgleich zugunsten der Kreise erfordern, der entweder über Landeszuweisungen oder über die Kreisumlage aufgebracht werden kann.

b) Ebenfalls möglich und deutlich besser als die derzeitige Lösung wäre eine verbleibende UDB-Zuständigkeit nur bei Großen kreisangehörigen Städten. Auch hier würde ein Konnexitätsausgleich erforderlich sein. Die zusätzlichen Kosten der Kreise können über eine Sonderumlage gedeckt werden.

c) Schwächer, aber ebenfalls noch besser als die derzeitige Lösung, wäre ein Verbleib der UDB-Zuständigkeit bei den Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten, die auch Bauaufsichtsbehörde sind. Ob hier die Schwelle für einen Konnexitätsausgleich erreicht wird, müsste geprüft werden. Ein Ausgleich könnte auch hier durch Landeszuweisungen oder über eine Sonderumlage erfolgen.

In den Fällen b) und c) kann daran gedacht werden, an Stelle einer gesetzlichen Zuständigkeitsregelung die Option einer entsprechenden Lösung im Wege der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Anlehnung an die Regelung des § 10 Weiterbildungsgesetz zu eröffnen. Dadurch würde die Zuständigkeitsordnung allerdings für die Bürger und für andere öffentliche Stellen unübersichtlicher.

Unabhängig von Zuständigkeitsregelungen ist in jedem Fall die Aufnahme einer Bestimmung in das Gesetz angezeigt, die ähnlich wie § 60 Abs. 3 BauO für die Bauaufsichtsbehörden oder § 24 Abs. 1 VermKatG für die Katasterämter die notwendige Besetzung der UDBn mit Fachkräften sicherstellt. Eine solche Regelung dürfte für sich genommen keine Konnexitätsfolgen auslösen, weil eventuelle Mehrkosten gegenüber einer schon bisher gebotenen Handhabung den Schwellenwert nicht überschreiten werden.

2 Problematiken im Prozess

2.1 Kommunikation zwischen Denkmalbehörden und Ämtern

Für einen effizienten Denkmalschutz spielt die Zusammenarbeit und Kommunikation der Denkmalbehörden (Untere, Obere, Oberste) untereinander und mit den Ämtern für Denkmalpflege eine entscheidende Rolle. Die Ausgestaltung dieses Zusammenwirkens der behördlichen Ebenen ist zurzeit in hohem Maß dem Zufall überlassen und entsprechend sehr unterschiedlich ausgeprägt. Das Zusammenwirken von Denkmalbehörden untereinander und mit den Ämtern für Denkmalpflege ist deutlich zu intensivieren, um Verbesserungen beim Informationsfluss und den persönlichen Kontakten sowie ein gemeinsames, stärker an den Zielen orientiertes Handeln zu erreichen.

Hierzu sind verschiedene Instrumente zu diskutieren: ausrichtende Institutionen, Inhalte und Frequenz von Dienstbesprechungen, Newsletter und Fortbildungen, institutionelle Email-Adressen.

2.2 Praxis der Denkmalpflegeämter

Bei der Zusammenarbeit der Denkmalpflegeämter mit den UDBn besteht ein Unterschied zwischen den Ämtern für Bodendenkmalpflege und den Ämtern für Baudenkmalpflege. Die Ämter für Bodendenkmalpflege gehen regelhaft (bis auf die 10 – 12 Kommunen mit eigener Stadtarchäologie) von einer nicht vorhandenen Fachlichkeit bei den UDBn in Bezug auf ihre Thematik aus, so dass ihre entsprechend aufbereiteten Gutachten und Abstimmungen von den UDBn direkt für Eintragungen etc. weitergenutzt werden können. Die Erwartungshaltung der Ämter für Baudenkmalpflege ist hier eine andere, mit Unterschieden in den beiden Landesteilen. Angesichts der festgestellten hohen Diversität der Fachlichkeit der Unteren Denkmalbehörden muss hier zumindest für die UDBn ohne thematisch qualifiziertes Personal ebenfalls von fehlender Fachlichkeit bei der Baudenkmalpflege ausgegangen werden (vgl. Pkt. 1.4).

Weiterhin bestehen auf beiden Seiten (UDBn und DPflÄ) zum Teil Unklarheiten über Aufgabendefinitionen und Rollenverständnis im Bereich Baudenkmalpflege. Dies birgt immer wieder einmal das Risiko, dass zum Schaden des Ansehens des Denkmalschutzes in der Öffentlichkeit und gelegentlich sogar zu Lasten einzelner Denkmäler ein vermeintlich richtiger denkmalpflegerischer Umgang auch ohne Rücksicht auf praktische Folgen durchgesetzt werden soll (vgl. Pkt. 2.3).

Die derzeitige Organisation birgt für den Bereich der Baudenkmalpflege das Problem, dass die in anderen deutschen Ländern selbstverständliche Möglichkeit der Obersten DB, zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen auf die Fachlichkeit der Denkmalpflege zuzugreifen oder deren Arbeit zu steuern (etwa auf dem Gebiet der Inventarisierung, vgl. Pkt. 2.4), in NRW bisher fehlt.

Als Lösungsmöglichkeit käme hier die Begründung von entsprechenden Weisungsrechten gegenüber den Landschaftsverbänden in Betracht, also die Umwandlung der Denkmalpflege von einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Hierfür ist allerdings eine entsprechende Steuerung durch die Oberste Denkmalbehörde mit einer dazu passenden fachlichen und personellen Ausstattung im Ministerium zwingend erforderlich (vgl. Pkt. 1.1).

Eine Steuerung der Tätigkeit der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände bei der Benehmensherstellung und eine Koordinierung ihrer Inventarisationsstätigkeit lassen sich durch eine Ergänzung des § 22 Abs. 2 DSchG erreichen:

„Die oberste Denkmalbehörde kann zur gesetz- und zweckmäßigen Erfüllung der Aufgaben allgemeine Weisungen zur gleichmäßigen Durchführung der Aufgaben und besondere Weisungen für im Landesinteresse liegende Einzelaufgaben erteilen.“

Mit der Realisierung dieses Vorschlags würde somit die Denkmalpflege der Landschaftsverbände, die bisher pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe ist, nach Art. 78 Abs. 4 Satz 2 Verf NRW in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung umgestaltet. Eine solche Umgestaltung ist grundsätzlich geeignet, Konnexitätsfolgen auszulösen. Soweit es um die gleichmäßige Erfüllung der Aufgaben geht, fallen Mehrkosten aber nicht an. Soweit es um im Landesinteresse liegende Einzelaufgaben geht, wäre das Land ausgleichspflichtig, wenn die Mehrkosten für sich genommen den Schwellenwert überschreiten. Davon ist nicht auszugehen.

2.3 Benehmensherstellung

Über Inhalt und Praxis der Benehmensherstellung bestehen mitunter Unklarheiten bei beteiligten Institutionen. Hier sind Klärungen und Regelungen erforderlich, die sich auf den Vorgang der Benehmensherstellung beziehen, bspw. mit wechselseitigen Fristen, aber auch auf eine grundsätzliche Unterscheidung dieses Vorgangs zum Wunsch nach inhaltlichem Einvernehmen.

Zwischen den beiden Landesteilen bestehen beispielsweise Unterschiede bei der Handhabung des insgesamt eher gering genutzten Instruments der pauschalierten Benehmensherstellung, was zum Teil die ressourcen-fokussierende Wirkung dieses Instruments beeinträchtigt.

Um Unklarheiten über Voraussetzungen, Vorgehen, Inhalt und Folgen der Benehmensherstellung auszuräumen, kommen verschiedene Maßnahmen in Betracht:

Die Vereinbarung eines vereinfachten und beschleunigten Vollzugs für das Gebiet geeigneter Unterer Denkmalbehörden durch die pauschalierte Benehmensherstellung für bestimmte Denkmäler oder Maßnahmen ist ein Akt der Verwaltungsrationalisierung. Diese Entscheidung sollte durch die Oberste DB im Benehmen mit den Denkmalpflegeämtern getroffen werden, wodurch auch eine in beiden Landesteilen gleichmäßige Handhabung erreicht werden kann. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür sollten durch eine entsprechende Ergänzung des § 21 DSchG geschaffen werden. Wenn die UDBn über eine hinreichende Leistungsfähigkeit verfügen (vgl. Pkt. 1.4), kann das Instrument der pauschalierten Benehmensherstellung breiter eingesetzt werden als bisher.

Die Fristen, die im Verfahren der Benehmensherstellung für die verschiedenen Beteiligten gelten, sollten im Gesetz geregelt werden. Für die Rückäußerung des Landschaftsverbandes ist die Drei-Monats-Frist des § 21 Abs. 4 DSchG bei der Eintragung von Denkmälern angemessen. Für alle anderen Fälle, die ja bereits bekannte Objekte betreffen, sollte ein Monat ausreichen, wobei die Denkmalpflegeämter die Möglichkeit haben sollten, wegen von ihnen darzulegender besonderer Schwierigkeiten im Einzelfall die Frist bis auf drei Monate zu verlängern. Die UDB ist zu verpflichten, das Denkmalpflegeamt zu informieren, wenn sie von seiner Stellungnahme abweichen will, und danach mindestens einen Monat mit der Umsetzung zu warten, damit dieses ggf. das Ministerium anrufen kann.

Die Frist für die Äußerung des Denkmalpflegeamtes kann sinnvollerweise erst laufen, wenn dem Amt die für es wesentlichen Informationen vorliegen. Im Unterschutzstellungsverfahren ist das die Angabe, welches Objekt in welchem Umfang unter Schutz gestellt werden soll, im Verfahren nach dem § 9 DSchG die Information über die beantragte Maßnahme. Eine weitere Präzisierung, welche Angaben gemacht werden müssen, ist im Gesetz wegen der zahlreichen verschiedenen Fallgestaltungen kaum möglich. Verfahren mit mehreren Beteiligten erfordern stets von allen Seiten bei jedem Schritt die verständige Berücksichtigung der Erfordernisse der jeweiligen Beteiligten.

Eine Streichung des Antragsrechts der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände nach § 3 Abs. 2 DSchG ist nicht zweckmäßig. Für die nicht ganz seltenen Fälle, dass eine UDB ihrer Pflicht zur Unterschutzstellung nicht nachkommt, bestünde die Alternative lediglich darin, dass der Landschaftsverband sich an die Aufsichtsbehörde und ggf. an die Oberste Denkmalbehörde wendet. Das Antragsrecht wirkt hier als effektiver Filter und entlastet die Aufsichtsbehörden. Das Antragsrecht führt auch nicht zu einer ungebührlichen Belastung der UDBn, denn in den in Betracht kommenden Fällen müssen sie nach geltendem Recht ohnehin eine Entscheidung treffen.

Auch eine Streichung der Ministeranrufung kann nicht empfohlen werden. Zweifellos kann die Ministeranrufung in einigen wenigen Fällen zu einer Verfahrensverzögerung führen und bringt eine gewisse Arbeitsbelastung der Obersten DB mit sich. Die Befassung des Ministeriums mit bedeutsamen oder schwierigen Einzelfällen gehört aber auch in anderen Ressorts zu den Leitungsaufgaben einer obersten Landesbehörde. Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Ministeranrufung trägt wirksam dazu bei, die Landesregierung in bedeutsame denkmalpolitische Entwicklungen einzubeziehen und wirkt in doppelter Hinsicht entlastend: Wird das Ministerium angerufen, muss es nicht begründen, warum es sich mit der Sache befasst. Wird es nicht angerufen, wird es nicht dem Vorwurf ausgesetzt, der Sache nicht die entsprechende Bedeutung beigemessen zu haben. Bei Realisierung der Weisungsmöglichkeiten (s. unter Pkt. 6), lassen sich die fachlichen Anforderungen an die Anrufung auf diesem Wege genauer bestimmen. Nicht zuletzt ist die Entscheidungspraxis des Ministeriums über den entschiedenen Einzelfall hinaus ein effektives Instrument der politischen Steuerung.

2.4 Rückstände bei der Denkmalerfassung

Bei der sukzessiven Weiterentwicklung des Denkmalbestandes bestehen in NRW insgesamt bereits seit längerem erhebliche Rückstände. Neben zeitlichen oder räumlichen Lücken der Kulturguterfassungen ist seit Jahren die Erfassung insbesondere des zur Inventarisierung anstehenden Nachkriegsbestands (mindestens bis 1980) dringend erforderlich. Die Dringlichkeit wird inzwischen durch erheblichen Druck auf die Bestände wachsender Regionen, aber auch durch einen immer weiter fortschreitenden Sanierungsdruck der Objekte immer größer. Mehrfach wurden von UDBn fehlende Systematisierungen der Bestände und Grundlagen zur Denkmalwertbestimmung angesprochen. Zurzeit werden bei Veränderungsabsichten anlassbezogene Unterschutzstellungen vorgenommen, was regelmäßig zu Auseinandersetzungen mit Eigentümern und Vorhabenträgern sowie auch kommunalen Planungen führt.

Der festzustellende Rückstand bezieht sich allerdings nicht nur auf die tatsächliche Erfassung und Inventarisierung der Bestände sondern bereits auf die Erarbeitung eines abgestimmten und transparenten Konzepts zu einem landesweit durchführbaren Vorgehen, einer Ermittlung des erwartbaren zeitlichen und zahlenmäßigen Umfangs und der dazu benötigten Ressourcen sowie ihrer möglichen Erweiterungen durch Kooperationen, Externe etc.

Als Maßnahmen kommen in Betracht:

- Festlegung einer beispielsweise fünfjährigen Frist für die Unterschutzstellung von Altfällen aus der Kulturguterfassung bis etwa 1918 durch Verwaltungsvorschrift, nach deren Ablauf (Altfall-)Objekte nur noch in begründeten Ausnahmefällen unter Schutz gestellt werden.
- Evaluation des abgeschlossenen Erfassungsprojekts zum Nachkriegskirchenbau und Formulierung von Erkenntnissen aus dieser typologischen Gesamterfassung für weitere Erfassungskonzepte (weitere Typologien, räumliche Schwerpunkte, zeitliche Eingrenzungen etc.).
- Verpflichtung der Denkmalpflegeämter, in Zusammenarbeit mit leistungsfähigen UDBn, für beide Landesteile zeitnah ein abgestimmtes Konzept zum Vorgehen für die Denkmäler seit 1945 (regional ggf. auch seit 1918) zu erarbeiten. Ein solches Konzept als Grundlage für Priorisierung und Arbeitsteilung könnte Bedingung für die Gewährung von Mitteln aus einem zu entwickelnden Förderprogramm sein.

Die unter Punkt 2.2 vorgeschlagenen Weisungsrechte der obersten Denkmalbehörde gegenüber den Landschaftsverbänden würden die Umsetzung dieser Vorschläge erleichtern.

3 Problematiken der öffentlichen Wahrnehmung und der Förderung

3.1 Öffentlichkeitsarbeit

Eine Intensivierung der Kommunikation und ein besseres Zusammenwirken zwischen Denkmalbehörden untereinander und mit den Ämtern für Denkmalpflege muss nicht nur in den Bereichen Erfassung/Inventarisierung und praktischer Denkmalpflege, sondern insbesondere auch im zu stärkenden Bereich Öffentlichkeitsarbeit stattfinden. Hier hat der festgestellte kontinuierliche und deutliche Rückgang negative Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Wahrnehmung von Denkmalschutz und Denkmalpflege in NRW, besonders auch bei anstehender Beschäftigung mit strittigen Bauepochen. Eine Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit insbesondere an der Basis von Denkmalschutz und Denkmalpflege sollte gemeinsam von allen Institutionen bewirkt werden, um eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz des Handelns zu verbessern.

Eine konkrete Verpflichtung wäre allerdings gegenüber den Kommunen kaum exakt genug zu fassen. Als Eingriff in die Selbstverwaltungsaufgabe Denkmalpflege und wegen der Konnexitätsfolgen wäre sie verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Diese Einwände greifen gegenüber von der Obersten DB gesteuerten gemeinsamen Aktivitäten der Bezirksregierungen nicht durch, die allerdings den Einsatz entsprechender personeller und finanzieller Ressourcen voraussetzen. Ein Mindestprogramm kann in der Ermunterung zu einer breiten Mitwirkung aller kommunalen und staatlichen Behörden am Tag des offenen Denkmals bestehen. Hierzu empfehlen sich ein entsprechender Erlass sowie unter Punkt 2.1 angesprochene Maßnahmen zur Verbesserung der inner-institutionellen Kommunikation. Diese kann mit dem Thema einer gemeinsam verbesserten Öffentlichkeitsarbeit beispielsweise konkret gestartet werden.

3.2 Änderung der Landesförderung

Die Reduzierung der Zuschussförderung des Landes konnte durch die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von vergünstigten Darlehen in keiner Weise ausgeglichen werden. So sind Darlehen eher für hohe Investitionsvolumen interessant, weniger für die zahlenmäßig aber sehr bedeutsamen kleineren Investitionen. Die Kreditvergabe erfolgt zudem mit Bonitätsprüfung, sodass bspw. ältere Denkmaleigentümer/innen ohne eigenes Vermögen keinen Zugang zu den Darlehen haben. In diesem Zusammenhang wird eine zum Teil mögliche doppelte Förderung (Darlehen plus Abschreibungsmöglichkeit) von vermögendereen gegenüber einer Nichtförderung bei weniger solventen Denkmaleigentümer/innen kritisiert. Die UDBn beurteilen diese Form der Denkmalförderung weit überwiegend als „weniger sinnvoll“ bzw. „unbrauchbar“ - sowohl hinsichtlich der Förderwirkung als auch hinsichtlich der Praktikabilität.

Eine weitere Möglichkeit ist die so genannte Stadtpauschale, die von den Kommunen kofinanziert werden muss. Ob und inwieweit Kommunen, die in der Haushaltssicherung sind (Stand 31.12.16: 44% aller Kommunen in NRW), die Möglichkeit haben, diese Stadtpauschale abzurufen, scheint von einzelnen Bezirksregierungen und Kommunen unterschiedlich gehandhabt zu werden. Zudem dient laut UDBn diese Fördermöglichkeit weniger als „echte“ Förderung, sondern vielmehr als Anerkennung und z.T. als „Aufforderungshilfe“, damit die Eigentümer/innen bestimmte Maßnahmen in Angriff nehmen. Sie ersetze in keiner Weise die Förderung von größeren Maßnahmen.

Bei Beibehaltung einer für manche Fälle hilfreichen Darlehensförderung sollte die Landesförderung dauerhaft auf einem wirkungsvollen Niveau liegen.

Die unterschiedliche kommunalaufsichtliche Praxis der Bezirksregierungen im Hinblick auf die Nutzung der Stadtpauschalen durch Kommunen unter verschärfter Haushaltsaufsicht ist rechtswidrig. Sie sollte vereinheitlicht werden. Durch eine Anhebung des Landesanteils bei solchen Kommunen könnte eine Einigung darauf, dass auch diese Kommunen die Pauschale nutzen können, erleichtert werden.

4 Weitere Thematiken

4.1 Denkmalrat

Unzweifelhaft kann es nützlich sein, zu konkreten Fragestellungen entsprechend besetzte Kommissionen einzusetzen, die denkmalpolitische Entscheidungen vorbereiten. Denkmalräte sind dagegen dauerhaft eingerichtete Beratungsgremien. Sie können nützlich sein, um die fachliche Arbeit von Denkmalschutz und Denkmalpflege im Lande kritisch zu begleiten, in Einzelfragen fachliche Einschätzungen zu liefern und den beteiligten Interessen ein Forum für den Austausch zu geben. Die Lösung denkmalpolitischer Einzelkonflikte wird durch einen Denkmalrat nicht in jedem Fall erleichtert, was die Praxis anderer Länder zeigt. Wenn das unzweifelhaft vorhandene Potential eines Denkmalrates genutzt werden soll, ist eine Geschäftsführung und eine inhaltliche Vorbereitung seiner Beratungen unerlässlich, die nur durch das Ministerium oder in seiner Verantwortung und auf seine Kosten geleistet werden kann. Die Bereitstellung qualifizierter Arbeitskraft im Ministerium dafür hat im Vergleich zu anderen Aufgaben wenig Priorität (vgl. Pkt. 1.1).

4.2 Sondengänger

Die Grundschwierigkeiten der freien Verfügbarkeit von Metallsuchgeräten und der Überwachungsprobleme sind aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht auszuräumen. In gewissem Umfang können Maßnahmen nützlich sein, wie die im Gang befindliche gezielte Entwicklung einer Infrastruktur von Sondengängern, die etwa als ehrenamtliche Beauftragte mit den Denkmalpflegeämtern kooperieren.

Verbesserungen sind aber vor allem von einer Änderung des § 13 DSchG zu erwarten, die zum einen nicht nur das Graben nach Bodendenkmälern, sondern bereits die Nachforschung unter Einsatz von Metallsuchgeräten auf Flächen, die Bodendenkmäler aufweisen können, einer Erlaubnispflicht unterwirft. Damit wäre auch der Sondeneinsatz zu anderen Zwecken erfasst, soweit er Bodendenkmäler gefährden kann. Sondengänger könnten sich nicht mehr darauf berufen, sie seien nicht auf Bodendenkmäler, sondern etwa auf Weltkriegsmunition aus. Zugleich sollte die bisher ausschließlich an Eigenschaften des Vorhabens gebundene Erlaubniserteilung auch davon abhängig gemacht werden, dass der Erlaubnisnehmer insoweit zuverlässig ist. Darüber hinaus wären die Festsetzung einer empfindlichen Mindesthöhe des Bußgeldes für Verstöße und der verbindlichen Einziehung der Geräte in § 41 DSchG geeignet, die Verbindlichkeit der Regelung zu stärken.

Eine deutliche Verwaltungsvereinfachung ließe sich dadurch erreichen, dass statt der ODBn die Bodendenkmalpflegeämter der Landschaftsverbände für die Erteilung der Erlaubnis nach § 13 DSchG zuständig werden. Damit würde aber den Landschaftsverbänden insoweit eine sonderordnungsbehördliche Aufgabe zugewiesen. Bisher hat es das Land auf diesem Feld vermieden, ihnen behördliche Befugnisse einzuräumen, die sie auf anderen durchaus besitzen. Konnexitätsfolgen löst diese Änderung nicht aus, weil sie voraussichtlich keine Mehrkosten bringt, diese jedenfalls unter dem Schwellenwert bleiben.

4.3 Umfassender Schutz durch Eintragung

Ein wichtiger Vorteil des konstitutiven Systems liegt darin, dass das Denkmal mit seiner Eintragung den umfassenden Schutz des Gesetzes genießt und zwar unabhängig von Kenntnisstand und Verfahren bei der Eintragung. Der Schutz umfasst also auch Aspekte, die bei der Entscheidung über die Unterschutzstellung nicht Gegenstand der Erörterung waren. Der bestandskräftige Verwaltungsakt der Unterschutzstellung begründet den Status als gesetzlich umfassend geschütztes Denkmal, der nur durch die Löschung aus der Denkmalliste beseitigt wird. Dieser Vorteil sollte ungeschmälert bewahrt bleiben.

Dieser klaren und zweckmäßigen Konzeption widerspricht es, in der Denkmallisten-Verordnung Begründungen auch für Fälle und in einem Umfang zu verlangen, wie dies nach dem Verwaltungsverfahrenrecht nicht erforderlich ist sowie nachträgliche Änderungen der Begründung für die Unterschutzstellung zuzulassen oder gar zu fordern. Es wird deshalb empfohlen, § 2 Abs. 1 Nr. 5 DenkmallistenVO und die Worte „sowie der Begründung der Denkmaleigenschaft“ in § 2 Abs. 5 DenkmallistenVO zu streichen.

Sollte die gerichtliche Praxis die erwähnte klare konstitutive Konzeption künftig in Frage stellen, kann § 3 Abs. 1 Satz 2 DSchG klarstellend wie folgt neugefasst werden: „Mit der Eintragung unterliegen die Denkmäler unabhängig von der Begründung für die Eintragung dem umfassenden Schutz nach den Vorschriften dieses Gesetzes.“

4.4 Erhaltenswerte Bausubstanz

Die in § 25 Abs. 2 Nr. 2 DSchG genannte Kategorie „erhaltenswerte Bausubstanz“ könnte genutzt werden, um für entsprechende bauliche Anlagen den Denkmalschutz mit dem Ziel einer politischen und administrativen Entlastung der Behörden und der Eigentümer zu ergänzen. In Betracht kommt eine Eintragung in eine besondere Abteilung der Denkmalliste unter Bestimmung des genauen Schutzziels (bspw. Erhaltung des Erscheinungsbildes der Fassade, der Dachform, des Treppenhauses). Auf diese Objekte wären dann insoweit die §§ 7 – 9 DSchG anzuwenden. Alle Entscheidungen über „erhaltenswerte Bausubstanz“ sollten die UDBn ohne die Beteiligung der DPfÄ treffen können. Denkbar wären aber auch bauordnungsrechtliche Sonderregelungen für solche Objekte.

Von der Nutzbarmachung der bestehenden Kategorie werden somit positive Wirkungen für die Beteiligten der Institutionen der Denkmalpflege und der Eigentümer (Entlastung) sowie für kulturell wertvolle Bauten und die Ortsbilder (Erhalt identitätsstiftender Bausubstanz) erwartet.

4.5 Verbandsklage

Nach Europarecht bestehen für wichtige Fälle auch in Denkmalangelegenheiten bereits Klagemöglichkeiten für Verbände. Sie spielen allerdings in der Praxis bisher kaum eine Rolle und sind noch nicht überall anerkannt. Diese Möglichkeiten könnten durch eine landesrechtliche Verbandsklage nach dem Denkmalschutzgesetz ergänzt und ausgeweitet werden.

Allerdings setzt die effektive Nutzung solcher Möglichkeiten eine Infrastruktur entsprechender Verbände voraus, die bisher nicht nur in Nordrhein-Westfalen fehlt. Die in gerichtlichen Auseinandersetzungen erfahrenen Naturschutzverbände sind weder nach ihren satzungsrechtlichen Aufgaben noch nach der in ihnen vertretenen Expertise dazu in der Lage. Die in den beiden Landesteilen bestehenden und in Denkmalangelegenheiten ausgewiesenen Organisationen Rheinischer Verein und Westfälischer Heimatbund verstehen sich eher als Partner von Behörden.

Die Aufnahme einer landesrechtlichen Verbandsklage in das Gesetz kann auch aus diesen Gründen gegenwärtig nicht empfohlen werden.

4.6 Kirchen

Für die Denkmäler der Kirchen und Religionsgemeinschaften gelten wegen des grundrechtlichen Schutzes der Religionsfreiheit und der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Kirchen mit § 38 DSchG gesetzliche Sonderregelungen. Diese sind auch wegen des historisch gewachsenen Engagements der Kirchen für den Denkmalschutz und der besonderen Sachkunde der zuständigen kirchlichen Stellen gerechtfertigt und stellen keine unangemessene Privilegierung dar. Sie sollten beibehalten werden.

Teil D Verzeichnisse

1 Abkürzungen

Abkürzungen in Zusammenhang mit Denkmalschutz und Denkmalpflege in Nordrhein-Westfalen:

DSchG (NW/NRW)	Denkmalschutzgesetz (Nordrhein-Westfalen)
DPfIA/Ä	Amt/Ämter für Denkmalpflege
BDPfIA/Ä	Amt/Ämter für Bodendenkmalpflege
LVR-ADR	Landschaftsverband Rheinland – Amt für Denkmalpflege im Rheinland
LVR-ABR	Landschaftsverband Rheinland – Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland
LWL-AfW	Landschaftsverband Westfalen-Lippe - Archäologie für Westfalen
LWL-DLBW	Landschaftsverband Westfalen-Lippe – Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen, (Oberste Denkmalbehörde) 2012 – 2017
MHKBG	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen, (Oberste Denkmalbehörde) ab 2017
ODB(n)	Obere Denkmalbehörde(n) (der Kreise/der Bezirksregierungen)
UDB(n)	Untere Denkmalbehörde(n) (der Kommunen)

2 Literatur

Beaucamp, Guy/Petra Ringerath, Empfiehlt sich die Beseitigung des Widerspruchsverfahrens?, DVBl. 2008, 426 ff.

Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (2014): Fördergrundsätze für das Denkmalpflegeprogramm „National wertvolle Kulturdenkmäler“ der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) unter:

https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2014-05-13-denkmalfpflegeprogramm-foerdergrundsaeetze.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Biermann, Henning, Das Widerspruchsverfahren unter Reformdruck, DÖV 2008, 395 ff.

Davydov, Dimitrij/Ernst-Rainer Hönes/Dieter J. Martin/ Birgitta Ringbeck, Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Wiesbaden 2009.

Davydov, Dimitrij/Ernst-Rainer Hönes/Thomas Otten/Birgitta Ringbeck, Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage, Wiesbaden 2014.

Gädtke, Horst/Knut Czepuck/Markus Johlen/Andreas Plietz/Gerhard Wenzel, BauO NRW, Köln 2011.

Guckelberger, Annette, Denkmalschutz und Eigentum, NVwZ 2016, 17 ff.

Hoffmann-Riem, Wolfgang/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage, München 2012.

- Hoppe, Werner, Tendenzen zu "ungerechtfertigter Passivität" der Bauverwaltung infolge Abschaffung des Widerspruchsverfahrens? Ein Erfahrungsbericht über einen Einzelfall aus der Praxis in NRW, NWVBl. 2008, 384 ff.
- Kallerhoff, Dieter, Strukturelle Konsequenzen der Veränderungen beim Widerspruchsverfahren in NRW, NWVBl. 2008, 334 ff.
- Jarass, Hans D./ Bodo Pieroth, GG, 13. Auflage, München 2014.
- Johlen, Heribert, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Nordrhein-Westfalen – Konsequenzen für die Praxis, NWVBl. 2013, 91 ff.
- Memmesheimer, Paul Artur/ Dieter Upmeier/ Horst Dieter Schönstein, Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage, Köln 1989.
- Ministerium für Inneres und Kommunales in Nordrhein-Westfalen: Daten zur Haushaltssicherung, unter www.mik.nrw.de.
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Städtebau und Verkehr in Nordrhein-Westfalen (2013): Pressemitteilung zur Neuausrichtung der Denkmalförderung vom 16.07.2013
http://www.mbwsv.nrw.de/presse/pressemitteilungen/Archiv_2013/2013_07_16_Neuausrichtung_der_Denkmalfoerderung/index.php, zuletzt geprüft am 15.02.2017
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Städtebau und Verkehr in Nordrhein-Westfalen (2016): Sachstandsbericht zur Förderung des Denkmalschutzes in NRW
- Oberhansberg, Monika, Die Ministeranrufung nach § 21 Abs. 4 Satz 3 DSchG NW, Frankfurt a. M. 2004.
- Oebbecke, Janbernd, Die Aufgaben der Gemeinden und Kreise nach dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz, VR 1980, 384 ff.
- Oebbecke, Janbernd, § 42 Denkmalschutz, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 3. Auflage, Karlsruhe 2013.
- Oebbecke, Janbernd, Entwicklungen und Tendenzen im deutschen Denkmalrecht, DVBl. 2015, 1288 ff.
- Palmen, Manfred, Zur "disziplinierenden Wirkung" des Widerspruchsverfahrens, NWVBl. 2009, 8 f.
- Pieroth, Bodo/Bernhard Schlink/Thorsten Kingreen/Ralf Poscher, Grundrechte
- Davydov, Dimitrij/Ernst-Rainer Hönes/Thomas Otten/Birgitta Ringbeck, Staatsrecht II, 30. Auflage, Heidelberg 2014.
- Schönenbroicher, Klaus/Manuel Kamp, Bauordnung Nordrhein-Westfalen (BauO NRW), München 2012.
- Schönenbroicher, Klaus/Andreas Heusch, Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen, Siegburg 2014.
- Wolff, Hans J./Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Auflage, München 1976.
- Wolff, Hans J./Otto Bachof/Rolf Stober/Winfried Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Auflage, München 2007.

3 Tabellen

Tabelle 1:	Befragung der Unteren Denkmalbehörden – Rücklauf.....	14
Tabelle 2:	Befragung der Oberen Denkmalbehörden – Rücklauf	14
Tabelle 3:	Unterschutzstellungen in NRW – Art des Denkmals im Zeitverlauf.....	16
Tabelle 4:	Baudenkmäler – Unterschutzstellungen nach Siedlungsgröße (01.01.2015)	17
Tabelle 5:	Baudenkmäler – Anzahl Unterschutzstellungen je 10.000 Einwohner/innen	17
Tabelle 6:	Baudenkmäler – Unterschutzstellungen im Zeitverlauf nach Eigentümern ..	19
Tabelle 7:	Eingetragene Baudenkmäler und geschützte Gebäude in den Kommunen.	19
Tabelle 8:	Anzahl geschützter Gebäude je eingetragendem Baudenkmal	20
Tabelle 9:	Spezifische Probleme mit Baudenkmalern der jeweiligen Zeitphase	21
Tabelle 10:	Bodendenkmäler – Unterschutzstellungen nach Siedlungsgröße (01.01.2015) .	22
Tabelle 11:	Bodendenkmäler – Unterschutzstellungen im Zeitverlauf	23
Tabelle 12:	Denkmalbereiche – Unterschutzstellungen im Zeitverlauf	25
Tabelle 13:	Anzahl Mitarbeitende in Unteren Denkmalbehörden.....	27
Tabelle 14:	Besetzte Vollzeitstellen in Unteren Denkmalbehörden.....	27
Tabelle 15:	Stellen (Vollzeitäquivalente) laut Stellenplan – Vergleich mit Befragung 2006 .	28
Tabelle 16:	Teilnahme der UDBn an Fortbildungen zu Fachfragen	31
Tabelle 17:	Gründe für fehlende/geringe Teilnahme nach Gemeindegrößenklassen.....	32
Tabelle 18:	Nutzung automatisierter Verfahren.....	34
Tabelle 19:	Fortbildungsbedarf im Bereich Datenbanken /Geo-Informationssysteme	34
Tabelle 20:	Beurteilung der Ausstattung nach Gemeindegrößenklassen	36
Tabelle 21:	Beurteilung der Ausstattung	37
Tabelle 22:	Für die Aufgabenwahrnehmung in Denkmalschutz und Denkmalpflege als sinnvoll erachtete Qualifikationen	39
Tabelle 23:	Mitarbeitende und Vollzeitstellen – Bezirksregierungen.....	42
Tabelle 24:	Ressortierung der Unteren Denkmalbehörden.....	46
Tabelle 25:	Beurteilung der Zusammenarbeit mit anderen Ämtern und UDBn.....	61
Tabelle 26:	Unterstützung von Unteren Denkmalbehörden durch Obere Denkmalbehörden .	64
Tabelle 27:	Unterstützung von Oberen Denkmalbehörden (Bezirksregierungen, Kreise)...	64
Tabelle 28:	Fachliche Unterstützung für die Unteren Denkmalbehörden – Anzahl der unterstützenden ODBn der Kreise	65
Tabelle 29:	Beurteilung der Zusammenarbeit von Unteren und Oberen Denkmalbehörden.	66

Tabelle 30:	Ämter für Denkmalpflege – Fachliche Beratung.....	71
Tabelle 31:	Unterstützung von Ämtern für Denkmalpflege.....	72
Tabelle 32:	Formen der Zusammenarbeit mit dem Amt für Denkmalpflege.....	73
Tabelle 33:	Verwaltungsverfahren o. Aktenvorgänge in den UDBn im Jahr 2015	78
Tabelle 34:	Verwaltungsverfahren/ Aktenvorgänge zu Baudenkmalern im Jahr 2015....	81
Tabelle 35:	Anzahl der Verfahren /Aktenvorgänge im Zeitverlauf	81
Tabelle 36:	Beteiligung an Planungsverfahren als Träger öffentlicher Belange.....	82
Tabelle 37:	Bewertung der Gutachten der Ämter für Denkmalpflege – Sichtweise der Unteren Denkmalbehörden	89
Tabelle 38:	Unterschutzstellungen auch aufgrund eigener Inventarisierung (inkl. Gutach- tenerstellung)	92
Tabelle 39:	Eigene Inventarisierung: Anteil an Unterschutzstellungen	93
Tabelle 40:	Laufende Unterschutzstellungsverfahren von Baudenkmalern in NRW.....	95
Tabelle 41:	Bewertung der Benehmensherstellung mit den Ämtern für Denkmalpflege – Sichtweise der Unteren Denkmalbehörden.....	107
Tabelle 42:	Pauschalisierte Benehmensherstellung mit Amt für Denkmalpflege.....	108
Tabelle 43:	Schlussabnahmen nach Gemeindegrößenklassen	112
Tabelle 44:	Maßnahmen nach § 9 DSchG: Schlussabnahme und Dokumentation – Ver- gleich der durchschnittlichen Anteile mit Befragung 2006	113
Tabelle 45:	Erlaubnisse nach § 13 DSchG - LVR-ABR (Rheinland ohne Stadt Köln) ..	128
Tabelle 46:	Ehrenamtlich Beauftragte nach § 24 DSchG in der Bodendenkmalpflege.	130
Tabelle 47:	Landesförderung für Baumaßnahmen (ohne Kirchenbauten mit landeswei- ter Bedeutung) in EURO	133
Tabelle 48:	Geförderte Maßnahmen	134
Tabelle 49:	Landesfördermittel für Baumaßnahmen an den vier Kirchen	135
Tabelle 50:	Landesförderung je Bodendenkmal.....	136
Tabelle 51:	Pauschalzuweisungen in den Jahren 2011 bis 2015 in EURO	137
Tabelle 52:	Darlehensprogramme in der Übersicht.....	138
Tabelle 53:	Erfahrungen mit dem neu eingeführten Darlehensprogramm	139
Tabelle 54:	Veröffentlichung des Denkmalbestandes	148
Tabelle 55:	Beteiligung am „Tag des offenen Denkmals“ – Vergleich mit Befragung 2006 .	150
Tabelle 56:	Anteil der Öffentlichkeitsarbeit* an der Arbeitszeit	153
Tabelle 57:	Ehrenamtliche nach § 24 DSchG in der Denkmalpflege	157

4 Abbildungen

Abbildung 1:	Baudenkmäler – Verteilung der Denkmaleigentümer	18
Abbildung 2:	Alter der eingetragenen Baudenkmäler	20
Abbildung 3:	Anzahl der Bodendenkmäler – gruppiert	22
Abbildung 4:	Anzahl der Bodendenkmäler nach Regierungsbezirken	23
Abbildung 5:	Bodendenkmäler – Verteilung der Denkmaleigentümer	24
Abbildung 6:	Denkmalbereiche nach Regierungsbezirken	24
Abbildung 7:	Anzahl der Denkmalbereichssatzungen - gruppiert	25
Abbildung 8:	Qualifikation der Mitarbeitenden in UDBn	29
Abbildung 9:	Qualifikationen der Mitarbeitenden in UDBn	30
Abbildung 10:	Gründe, warum Fortbildungsangebote nicht/selten wahrgenommen werden ...	31
Abbildung 11:	Für UDBn erforderliche Fortbildungsangebote – Inhalte	33
Abbildung 12:	Beurteilung der Ausstattung – Untere Denkmalbehörden	35
Abbildung 13:	Anzahl der Mitarbeitenden in Oberen Denkmalbehörden der Kreise	38
Abbildung 14:	Stunden / Woche für Denkmalangelegenheiten in ODBn der Kreise	39
Abbildung 15:	Für ODBn erforderliche Fortbildungsangebote – Inhalte	41
Abbildung 16:	Beurteilung der Ausstattung – Obere Denkmalbehörden der Kreise	41
Abbildung 17:	Qualifikation der Mitarbeitenden – Bezirksregierungen	43
Abbildung 18:	Beurteilung der Ausstattung – Bezirksregierungen	44
Abbildung 19:	Ressortierung der Unteren Denkmalbehörden im Zeitverlauf	47
Abbildung 20:	Einwohner je Untere Denkmalbehörden in den Bundesländern (ohne Stadtstaaten)	50
Abbildung 21:	Einwohner je Untere Denkmalbehörden in den Bundesländern (ohne Großstädte)	50
Abbildung 22:	Bedeutung verschiedener Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ...	56
Abbildung 23:	Formen der Zusammenarbeit der Unteren Denkmalbehörden	57
Abbildung 24:	Ist eine engere Zusammenarbeit mit anderen UDBn vorstellbar?	59
Abbildung 25:	Ist eine engere Zusammenarbeit mit anderen UDBn vorstellbar? – Aufgaben gemeinsam wahrnehmen	59
Abbildung 26:	Ist eine engere Zusammenarbeit mit anderen UDBn vorstellbar? – Aufgaben von anderen Unteren Denkmalbehörden wahrnehmen lassen	60
Abbildung 27:	Ist eine engere Zusammenarbeit mit anderen UDBn vorstellbar? – Aufgaben von anderen übernehmen	60

Abbildung 28:	Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit den Ämtern für Denkmalpflege aus Sicht der Unteren und Oberen Denkmalbehörden	75
Abbildung 29:	Verwaltungsverfahren/ Aktenvorgänge zu Baudenkmalern im Jahr 2015....	78
Abbildung 30:	Anzahl der Verwaltungsverfahren im Zeitverlauf.....	79
Abbildung 31:	zusätzliche Aufgaben (zu den sonderordnungsrechtlichen des DSchG)	80
Abbildung 32:	Erfolgten Unterschutzstellungen auch aufgrund eigener Inventarisierung? – Vergleich mit Befragung 2006.....	94
Abbildung 33:	Benötigte Dauer für Erlaubniserteilung.....	110
Abbildung 34:	Schlussabnahmen und Dokumentationen.....	112
Abbildung 35:	Schlussabnahmen und Dokumentation: Anteile an allen Maßnahmen	114
Abbildung 36:	Veränderung der Entscheidungen mit Bezug auf Zumutbarkeitsfragen.....	116
Abbildung 37:	Gründe für die Veränderungen.....	116
Abbildung 38:	Beurteilung der Eignung von Denkmalbereichssatzungen als sehr gut oder gut	122
Abbildung 39:	Nutzung von Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen	123
Abbildung 40:	Landesförderung für Baumaßnahmen von 2011 bis 2015	133
Abbildung 41:	Landesförderung von Baumaßnahmen (ohne Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung): Kommunen, in die Landesförderung geflossen ist	134
Abbildung 42:	Landesförderung für Baumaßnahmen an Kirchenbauten mit landesweiter Bedeutung in NRW	135
Abbildung 43:	Landesförderung für bodendenkmalpflegerische Maßnahmen in EURO ...	136
Abbildung 44:	Beurteilung der Darlehensprogramme durch die UDBn	140
Abbildung 45:	Zusätzliche Fördermittel von anderen Institutionen – Anteil der UDBn	142
Abbildung 46:	Vorhandener Internetauftritt der Unteren Denkmalbehörde	147
Abbildung 47:	Sofern Denkmallisten veröffentlicht werden: Art der Veröffentlichung	148
Abbildung 48:	Beteiligung am „Tag des offenen Denkmals“	150
Abbildung 49:	Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit 2006 und 2016.....	151
Abbildung 50:	Weitere Formen der Öffentlichkeitsarbeit im Detail	152
Abbildung 51:	Zufriedenheit mit der öffentlichen Wahrnehmung.....	155
Abbildung 52:	Ideelle oder finanzielle Unterstützung	156
Abbildung 53:	Ideelle oder finanzielle Unterstützung durch... ..	156
Abbildung 54:	Veränderung der Anzahl der Petitionen/ Eingaben in den vergangenen 5 Jahren	158

5 Quellennachweis für die Denkmalbehörden anderer Bundesländer⁷³

zu: 2.1.2.2 Diskussion zur kommunalen Verortung der Unteren Denkmalbehörden
Tabelle 25 Untere Denkmalbehörden in den Bundesländern – Übersicht

- 1 <http://www.denkmalpflege-bw.de/publikationen-und-service/service/kontakt/untere-denkmalschutzbehoerden.html>
- 2 <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/BevoelkGebiet/Bevoelkerung/>
- 3 http://www.blfd.bayern.de/hinweis_denkmaleigentuemers/untere_denkmalschutzbehoerde/index.php#A
- 4 <https://www.statistik.bayern.de/statistik/bevoelkerungsstand/>
- 5 <http://www.mwfk.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.279948.de>
- 6 <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Bas-Bevoelkerungsstand.asp?Ptyp=300&Sageb=12015&creg=BBB&anzwer=6>
- 7 <http://www.denkmalpflege-hessen.de/Behorden/behorden.html>
- 8 http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/de_zs01_he.asp
- 9 http://www.kulturwerte-mv.de/cms2/LAKD1_prod/LAKD1/de/start/_Service/Untere_Denkmalenschutzbehoerden/index.jsp
- 10 http://service.mvnet.de/statmv/daten_stam_berichte/e-bibointerth01/bevoelkerung--haushalte--familien--flaeche/a-i___/a113k___/2015/daten/a113k-2015-41.xls
- 11 http://www.denkmalpflege.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=31367&article_id=108228&psmand=45
- 12 <http://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp>
- 13 http://www.denkmalpflege.lvr.de/de/service/zustaendigkeiten_nrw/zustaendigkeiten_denkmalpflege_und_denkmalschutz_in_nrw.html
- 14 https://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/bevoelkerungszahlen_zensus/zensus_rp1_juni15.html
- 15 <http://gdke-rlp.de/index.php?id=19062>
- 16 http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/de_zs01_rlp.asp
- 17 <http://www.saarland.de/47302.htm>
- 18 <http://www.saarland.de/6772.htm>
- 19 <http://www.denkmalpflege.sachsen.de/621.htm>
- 20 <https://www.statistik.sachsen.de/html/369.htm>
- 21 Abs. 2: Städten, die aufgrund von § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz – SächsKrGebNG) vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 102) die Kreisfreiheit verloren haben, ist auf Antrag die Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörde zu übertragen. Gemein-

⁷³ Angaben zuletzt geprüft im April 2017

den mit überdurchschnittlich großem Bestand an Kulturdenkmalen, denen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden übertragen sind und die für die Aufgaben des Denkmalschutzes ausreichend über geeignete Fachkräfte verfügen, können auf ihren Antrag durch die oberste Denkmalschutzbehörde zu unteren Denkmalschutzbehörden erklärt werden. Die Erklärung kann widerrufen werden, wenn die Gemeinde dies beantragt, wenn ihre Zuständigkeit als untere Bauaufsichtsbehörde endet oder wenn die untere Denkmalschutzbehörde dauernd nicht ausreichend mit geeigneten Fachkräften besetzt ist. Die Erklärungen über die Zuständigkeit sind im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntzumachen.

- 22 http://www.lida-lsa.de/landesamt_fuer_denkmalpflege_und_archaeologie/bau_kunstdenkmalpflege/denkmalbehoerden_und_landesdenkmalrat/
- 23 http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Veroeffentlichungen/Veroeffentlichungen/Monatshefte/2015/2015_12.pdf
- 24 **Abs. 4:** Den Kirchenbauämtern und den Kulturstiftungen des Landes können die Rechte und Pflichten der unteren Denkmalschutzbehörden für von ihnen betreute oder verwaltete Kirchen und andere Kulturdenkmale von der obersten Denkmalbehörde auf Antrag übertragen werden.
- 25 http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LD/Organisation/Denkmalenschutzbehoerden/_documents/LD_UntereDenkmalschutzbehoerden.html
- 26 <http://www.statistik-nord.de/daten/bevoelkerung-und-gebiet/monatszahlen/>
- 27 <http://www.thueringen.de/th1/tsk/kultur/denkmalpflege/denkmalpflegethueringen/struktur/udsch/>
- 28 <http://www.tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=KV000101>
- 29 **Genauer Wortlaut:** Kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern und mit besonders hohem und wertvollem Denkmalbestand kann die oberste Denkmalschutzbehörde die Zuständigkeit als untere Denkmalschutzbehörde verleihen, wenn eine qualifizierte personelle Ausstattung langfristig gewährleistet ist. Die Aufgaben des Denkmalschutzes obliegen den Landkreisen und Gemeinden als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises.