

Rechtliche Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Landesregierung
Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes
- Drucksache 8/4828 -
erstattet im Auftrag des Ausschusses für Wissenschaft, Kultur,
Bundesangelegenheiten,
Angelegenheiten der Europäischen Union
und internationale Angelegenheiten des Landtags Mecklenburg-Vorpommern

erstattet durch: Prof. Dr. Dr. Dimitrij Davydov M.A., Köln

A. Vorbemerkungen

Das geltende Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern trat am 28.12.1993 in Kraft. Seither erfuhr das Gesetz nur punktuelle Anpassungen durch Gesetze vom 21.07.1998 (GVOBl. M-V S. 647), vom 21.12.1999 (GVOBl. M-V S. 644), vom 22.11.2001 (GVOBl. M-V S. 438), vom 25.10.2005 (GVOBl. M-V S. 535), vom 28.11.2005 (GVOBl. M-V S. 574), vom 18.04.2006 (GVOBl. M-V S. 102), vom 23.05.2006 (GVOBl. M-V S. 194), vom 20.07.2006 (GVOBl. M-V S. 576) und vom 12.07.2010 (GVOBl. M-V S. 383, 392).

Der vorliegende Gesetzesentwurf der Landesregierung nimmt auf die Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag 2021 bis 2026 zwischen SPD und DIE LINKE Bezug und verfolgt das Ziel, den staatlichen Denkmalschutz zukunftsorientiert aufzustellen.¹ Die Zukunftsorientierung des Denkmalschutzgesetzes ist anhand seiner Eignung zu beurteilen, den sich verändernden gesellschaftlichen Anforderungen einerseits und den internationalen Verpflichtungen zum Schutz des kulturellen Erbes andererseits unabhängig von den politischen Mehrheitsverhältnissen im Land dauerhaft Rechnung zu tragen. Dieses Ziel wird durch die Regelungen des aktuellen Denkmalschutzgesetzes bereits weitgehend erfüllt. Durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „berechtignte Interessen der Eigentümer“, „entgegenstehende Gründe des Denkmalschutzes“ und „überwiegendes öffentliches Interesse“ werden bereits nach geltendem Recht eine Abwägung und ein angemessener Ausgleich zwischen den Anforderungen des Denkmalschutzes und den mit diesen konkurrierenden öffentlichen und privaten Belangen ermöglicht. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass die mit dem Denkmalschutz konkurrierenden privaten und öffentlichen Belange nicht statisch sind, sondern im Laufe der Zeit ein höheres oder auch ein geringeres Gewicht bekommen können. Vor dem Hintergrund der angestrebten Zukunftsorientierung eines Denkmalschutzgesetzes sollte deshalb von der Möglichkeit, bestimmte fachfremde private oder öffentliche Belange im Gesetz festzuschreiben, eher sparsam Gebrauch gemacht werden.

Die aktuelle Fassung des Denkmalschutzgesetzes weist mehrere strukturelle und begriffliche Parallelen zum früheren nordrhein-westfälischen Denkmalschutz in der Fassung vom 11.03.1980 auf, das zum 01.06.2022 außer Kraft getreten ist. Insofern lassen sich die mit der Handhabung bestimmter Vorschriften in der Praxis der nordrhein-westfälischen Denkmalschutzbehörden gesammelten Erfahrungen der Beurteilung der Praxistauglichkeit entsprechender Vorschriften in Mecklenburg-Vorpommern zugrunde legen.

¹ Gesetzesentwurf, S. 1.

B. Fragenkatalog

1. Wie beurteilen Sie den Gesetzentwurf insgesamt in Bezug auf den Schutz des kulturellen Erbes in Mecklenburg-Vorpommern?

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht mehrere Regelungen vor, die in ähnlicher Form in die Denkmalschutzgesetze anderer Länder Eingang gefunden haben und geeignet sind, den Vollzug des Denkmalschutzes zu erleichtern. Einige der vorgesehenen Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung könnten jedoch u. U. negative Effekte auf die Erhaltung des kulturellen Erbes haben.

2. Wird im Gesetz die Bedeutung des Denkmalschutzes für die kulturelle Identität und das historische Erbe, dem eigentlichen Ziel eines Denkmalschutzgesetzes, ausreichend gewürdigt?

Die Bedeutung des kulturellen Erbes für die Gesellschaft wird im Gesetzesentwurf mehrfach betont, u. a. durch eine nahezu wörtliche Übernahme von Formulierungen aus der Präambel zum Denkmalschutzgesetz von Schleswig-Holstein². Es bietet sich an, diese wichtigen Aussagen ebenfalls in eine Präambel zu überführen.

3. Wird es durch die Änderungen des Denkmalbegriffs (Baudenkmäler, Bodendenkmäler etc.) Veränderungen in der Anwendung des Denkmalschutzgesetzes geben? Wie bewerten Sie diese?

Die vorgesehene Änderung der Definition des Denkmalbegriffs in § 2 Abs. 1 DSchG dient ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurf „der in stetiger Rechtsprechung der obersten Gerichte anerkannten Zweistufentheorie“.³ Eine von allen Obergerichten anerkannte Zweistufentheorie existiert hinsichtlich der Struktur der Legaldefinition des Denkmalbegriffs nicht. Allgemein anerkannt ist die Zweistufigkeit des denkmalrechtlichen Verfahrens. Damit ist gemeint, dass bei der Ausweisung einer Sache als Denkmal (1. Stufe) konkurrierende öffentliche und private Interessen außen vor bleiben und lediglich das Vorliegen der Denkmaleigenschaft zählt; erst in nachfolgenden Verfahren (2. Stufe), insbesondere

² Gesetzesentwurf, S. 18. Die Eingangsformel zum DSchG SH lautet wie folgt: „Grundlage für die Gestaltung der Zukunft ist die Erinnerung an die Vergangenheit. Sie stützt sich auf Orte, bewegliche und unbewegliche Objekte und immaterielle Zeugnisse wie Sprache, Brauchtum, traditionelle Handwerkstechniken oder Musik. Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ist es, diesem Grundbedürfnis des Einzelnen und der Gesellschaft nach Erinnerung zu dienen. Dies setzt die Zusammenarbeit von Behörden und Eigentümerinnen und Eigentümern, aber auch von anderen Betroffenen, z.B. Nutzerinnen und Nutzern oder ehrenamtlich Tätigen voraus. Denkmale sind materielle Zeugen menschlichen Wirkens. Sie dokumentieren historische Ereignisse und Entwicklungen, künstlerische Leistungen, technische Errungenschaften, soziale Lebenswirklichkeiten, unabhängig davon ob diese heute positiv oder negativ bewertet werden. Sie sind Teil des heutigen Lebensraumes und der heutigen Kultur. Durch Denkmale schützt und vertieft die Gesellschaft ihre Identität sowie Toleranz und Solidarität mit verschiedenen Gruppierungen, einschließlich den Minderheiten. Denkmalschutz und Denkmalpflege ermöglichen es künftigen Generationen, Geschichte zu erfahren, wahrzunehmen, zu interpretieren und zu hinterfragen. Erkenntnisse über Denkmale müssen daher öffentlich zugänglich sein. Daher ist es der Gesellschaft ein Anliegen, den überlieferten Denkmalbestand zu erhalten. Eine angemessene Nutzung begünstigt die langfristige Erhaltung. Jede Nutzung muss sich an der Substanzerhaltung orientieren.“

³ Gesetzesentwurf, S. 22.

im denkmalrechtlichen Genehmigungsverfahren, findet eine Abwägung der denkmalfachlichen Belange mit den ggf. widerstrebenden privaten und öffentlichen Interessen statt. Auf die so verstandene Zweistufigkeit hat die vorgeschlagene Neufassung des § 2 Abs. 1 DSchG keine erkennbaren Auswirkungen. Möglicherweise ist mit der im Gesetzesentwurf genannten „Zweistufentheorie“ eine von mehreren Obergerichten vertretene Differenzierung zwischen „Denkmalfähigkeit“ und „Denkmalwürdigkeit“ innerhalb der Denkmaleigenschaft gemeint. Die Notwendigkeit einer solchen Differenzierung drängt sich – abgesehen davon, dass sie durchaus umstritten ist⁴ – nicht auf. Durch die bisherige Fassung des § 2 Abs. 1 DSchG wird bereits sichergestellt, dass unbedeutende, objektiv belanglose Objekte, an deren Erhaltung kein öffentliches Interesse besteht, aus dem Anwendungsbereich des Denkmalsbegriffs ausscheiden. Sofern eine Verklarung der Legaldefinition gewünscht wird, könnte die Neufassung wie folgt lauten:

Denkmale im Sinne dieses Gesetzes sind Sachen, Mehrheiten von Sachen und Teile von Sachen, an deren Erhaltung und Nutzung ein öffentliches Interesse besteht. Ein öffentliches Interesse besteht, wenn die Sachen bedeutend für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Entwicklung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen sind und für die Erhaltung und Nutzung künstlerische, wissenschaftliche, geschichtliche, volkskundliche oder städtebauliche Gründe vorliegen.

Die Schaffung einer neuen Denkmalgattung „Gründenkmal“, die in einem gesonderten Absatz legal definiert wird, ist zu begrüßen. Die bisherige Fassung, die bestimmte Grünanlagen bzw. von Menschen gestaltete Landschaftsteile den Baudenkmalen gleichstellt, orientiert sich am Wortlaut des § 2 Abs. 2 DSchG NRW in der Fassung vom 11. März 1980, die vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber 2022 aufgegeben wurde. Gerade in Mecklenburg-Vorpommern macht das vegetative Erbe einen erheblichen Anteil der Denkmallandschaft aus. Durch die von der Landesregierung vorgeschlagenen Neufassung wird der Bedeutung des historischen Grüns als einer eigenständigen Ausprägung des kulturellen Erbes⁵ Rechnung getragen.

Die vorgesehene Änderung der Definition des Denkmalsbereichs erscheint sachgerecht. Dies betrifft zunächst die Ersetzung des Begriffs „Einzelbauten“ durch „Gruppen von Einzelbauten“. Die geltende Fassung orientiert sich insoweit an der (missverständlichen) früheren Fassung des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes, die vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber 2022 zugunsten eines klareren Wortlauts aufgegeben wurde. Durch die Einfügung der Objektgattung „historische Kulturlandschaften“ wird eine Schutzlücke im Gesetz geschlossen.

⁴ Carsten Lund, Anforderungen an Denkmalschutzobjekte – Bestand und Perspektiven, NordÖR 2008 S. 295.

⁵ Vgl. die Internationale Charta der historischen Gärten (Charta von Florenz).

Die Definition des Bodendenkmalbegriffs soll durch die Formulierung ergänzt werden, dass „bei Bodendenkmalen im Boden, in Mooren sowie in Gewässern es sich wenigstens um räumlich klar eingrenzbare Sachen [handelt], für deren Vorhandensein eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit besteht.“ Mit dieser Formulierung soll laut Gesetzesbegründung dem – in der obergerichtlichen Rechtsprechung anerkannten – Grundsatz Rechnung getragen, dass zum Nachweis eines Bodendenkmals keine vollständige Gewissheit über dessen Beschaffenheit und Ausdehnung gefordert werden kann, da eine solche Gewissheit nur durch eine das Bodendenkmal zerstörende Ausgrabung herbeigeführt werden könnte.⁶ Vielmehr muss es genügen, dass für das Vorhandensein und die Ausdehnung des Bodendenkmals eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit besteht.⁷ Allerdings betrifft die vorgesehene Ergänzung, bei Lichte betrachtet, nicht die Frage der Denkmaleigenschaft („Was ist ein Bodendenkmal?“), sondern eher die Frage der Eintragsreife („Wann ist ein Bodendenkmal nachgewiesen?“). Der Standort der Ergänzung könnte daher auch § 5 DSchG sein.

Die vorgeschlagene Ergänzung der Definition des Begriffs „bewegliches Denkmal“ erscheint missverständlich. Unklar ist bereits, was mit der Einfügung der Formulierung „oder Teile hiervon“ im ersten Satz gemeint ist. Denn schon aus der Grunddefinition des Denkmals in § 2 Abs. 1 DSchG geht hervor, dass auch Teile von Sachen Denkmale sein können. Auch der neue Satz 2 erscheint wegen der Vermengung von geographischen Begriffen „Gewässer, Moore, Boden“ und dem sachenrechtlichen Begriff „Hauptsache“ missverständlich und nur bedingt praxistauglich. Ausweislich der Gesetzesbegründung dienen die vorgeschlagenen Änderungen hauptsächlich der Klärung des Rechtsstatus von archäologischem Fundgut.⁸ Dies vorangeschickt, könnte die Definition wie folgt lauten: „Bewegliche Denkmale sind alle nicht ortsfesten Denkmale sowie Teile von ortsfesten Denkmalen, die von diesen ohne Verlust der Denkmaleigenschaft getrennt werden können“. In diesem Fall würde sich der anzufügende zweite Satz erübrigen.

Sachgerecht ist die Verlagerung des Instruments „Grabungsschutzgebiet“ zum Schutz von archäologischen Verdachtsflächen in § 2 DSchG. Die Formulierung „in denen Bodendenkmale mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu vermuten sind“ ist klarer als die bisher in § 14 DSchG verwendete Formulierung.

4. Welche Vorteile ergeben sich diesbezüglich insbesondere hinsichtlich der Bodendenkmale und Gründenkmale?

⁶ OVG Münster, Beschl. vom 27.08.2007 – 10 A 3856/06, openJur.

⁷ OVG Münster, Urt. vom 15.05.2025 – 10 A 1690/22, BeckRS.

⁸ Gesetzesentwurf, S. 23.

Die Abkoppelung des historischen Grüns vom Baudenkmalbegriff hat in erster Linie deklaratorischen Charakter. Der Anwendungsbereich des Begriffs Gründenkmal wird klarer umrissen als bisher. Dies dürfte die Rechtsanwendung erleichtern.

Die gesetzliche Verankerung der Anforderungen an den Nachweis von Bodendenkmalen wird sowohl deren wirksamen Schutz in situ als auch die Anordnung von Rettungsgrabungen erleichtern. Ohne diese Klarstellung hätte die Denkmalbehörde ein Bodendenkmal ganz oder teilweise zerstören müssen, um dessen Existenz und genaue Ausdehnung zu beweisen.

5. Wie bewerten Sie den Entwurf hinsichtlich der Veränderung des Verhältnisses zwischen Denkmalschutz und wirtschaftlichen Interessen?

Die Frage impliziert einen Antagonismus zwischen dem Denkmalschutz und den wirtschaftlichen Interessen, den es in der Realität nicht gibt. Die Erhaltung des materiellen Kulturerbes hat in vielerlei Hinsicht positive Effekte auf die Tourismuswirtschaft und den Handwerk.⁹ Richtig ist zwar, dass in Einzelfällen wirtschaftliche Interessen der Denkmaleigentümer mit den Anforderungen des Denkmalschutzes in Konflikt geraten können. Im Gesetzesentwurf wird den berechtigten wirtschaftlichen Interessen der Denkmaleigentümer Rechnung getragen, ohne die Erhaltung des kulturellen Erbes diesen Interessen pauschal unterzuordnen. Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach der Eigentümer eines Denkmals einerseits nicht erwarten kann, das entsprechende Grundstück auf die einträglichste Art zu nutzen, dass ihm aber andererseits nicht zugemutet werden kann, dauerhaft defizitär zu wirtschaften.¹⁰

6. Wie bewerten Sie insgesamt die Anpassungen hinsichtlich Klarheit, Verständlichkeit und Praxistauglichkeit des Gesetzentwurfs im Vergleich zur bisherigen Rechtslage?

Durch die vorgenommenen sprachlichen Anpassungen wird die Klarheit und Praxistauglichkeit des Gesetzes im Vergleich zur bisherigen Rechtslage insgesamt gesteigert.

7. Inwieweit trägt die Gesetzesnovelle aus Ihrer Sicht dazu bei, Konflikte zwischen Denkmalschutz, Klimaschutz und gesellschaftlicher Teilhabe konstruktiv zu lösen?

Die Gesetzesnovelle vermag Konflikte zwischen dem Denkmal- und dem Klimaschutz nur bedingt „konstruktiv zu lösen“. Der Bundesgesetzgeber hat mit der Neuregelung des § 2 EEG einen regelhaften Vorrang der Belange des Klimaschutzes im Konfliktfall geschaffen. Unbeschadet der Frage, ob der Bundesgesetzgeber hierzu kompetenzrechtlich überhaupt befugt war,¹¹ folgt aus dieser Regelung, dass

⁹ Vgl. Jörg Haspel, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 5. Aufl., München 2022, Teil A, Rn. 12–20.

¹⁰ BVerfG, Beschl. vom 02.03.1999 – 1 BvL 7/91, juris.

¹¹ Insofern skeptisch: VG Leipzig, Urt. vom 23.05.2024 – 4 K 313/23, SächsVBI 2025, S. 118–131.

die Belange des Denkmalschutzes sich nur noch ausnahmsweise in atypischen Sonderfällen gegenüber klimaökologisch motivierten Bauvorhaben (z. B. der Errichtung von Windkraftanlagen in der Umgebung von Baudenkmalen und der Installation von Solaranlagen auf oder in der Umgebung von Baudenkmalen, ortsfesten Bodendenkmalen sowie in Denkmalbereichen) durchzusetzen vermögen. Das OVG Greifswald hat im Zusammenhang mit dem Ausbau von Windkraftanlagen in Mecklenburg-Vorpommern festgestellt, dass diese Regelung unmittelbare Anwendung auf das denkmalrechtliche Genehmigungsverfahren nach dem DSchG M-V findet.¹² Insofern ist der im Gesetzesentwurf vorgesehene Verweis auf die bundesrechtliche Regelung laut Gesetzesbegründung „rein deklaratorischer Natur“.¹³

Durch § 2 EEG werden Belange des Denkmalschutzes im Regelfall den Belangen des Klimaschutzes – genauer genommen: der Durchführbarkeit von klimaökologisch motivierten Bau- und Infrastrukturvorhaben – pauschal untergeordnet. Im Gesetzesentwurf der Landesregierung wird allerdings zurecht hervorgehoben, dass der Denkmalschutz allein durch die Verhinderung der Zerstörung von historischen Gebäuden einen Beitrag zur Reduzierung von CO₂-Emissionen leistet.¹⁴ Angesichts dessen hätte eine „konstruktive Lösung“ eher darin bestanden, für diese für die Erreichung der Klimaschutzziele ohnehin nicht nennenswert ins Gewicht fallende Objektgruppe¹⁵ eine differenzierte Regelung zu entwickeln, die Beeinträchtigungen des Denkmalwertes aus klimaökologischen Gründen nur dann zuließe, wenn diese nicht erheblich oder reversibel oder nur vorübergehender Natur sind.

Hinsichtlich der Konflikte zwischen dem Denkmalschutz und der gesellschaftlichen Teilhabe am kulturellen Erbe – im Sinne der barrierefreien Zugänglichkeit der Denkmale – enthält der Gesetzesentwurf eine differenzierte Lösung. Es erscheint sachgerecht, auch im Sinne der öffentlichen Akzeptanz von Denkmalschutz und Denkmalpflege, die Erlebbarkeit von öffentlich zugänglichen Denkmalen für alle Interessierten zu erhöhen. Richtig ist aber auch, dass dies, je nach Eigenart und Bedeutung des jeweiligen Objekts, in unterschiedlichem Maße möglich ist. Es gibt in Mecklenburg-Vorpommern zahlreiche gestalterisch gelungene Lösungen für die Umsetzung der Anforderungen der Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden, darunter auch in solchen mit Denkmalstatus. Es mag aber

¹² Urt. vom 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, NJOZ 2023, 719, 734.

¹³ Gesetzesentwurf, S. 30.

¹⁴ Gesetzesentwurf, S. 19.

¹⁵ In der Vergangenheit haben mehrere Obergerichte im Zusammenhang mit der Genehmigungsfähigkeit von Solaranlagen darauf hingewiesen, dass der Anteil der Baudenkmale am Gesamtbaubestand in der Bundesrepublik Deutschland so gering ist, dass es für die Erreichung der Klimaziele nicht darauf ankommen kann, ausgerechnet auf diesen Gebäuden Solaranlagen zu errichten (so z. B. OVG Münster, Beschl. vom 08.01.2020 – 10 A 921/19, EzD 2.2.6.2 Nr. 109, OVG Koblenz, Urt. vom 16.08.2011 – 8 A 10590/11, DVBl 2011 S. 1362). An dieser Sachlage hat sich seither nichts verändert. Speziell in Mecklenburg-Vorpommern stellen denkmalgeschützte Objekte nur ca. 2,9% des gesamten Bestandes dar, vgl. Landtag M-V, Kurzprotokoll der 35. Sitzung des Wirtschaftsausschusses und der 27. Sitzung des Wissenschafts- und Europaausschusses vom 04.05.2023, S. 14.

Ausnahmefälle geben, in denen ein in jeder Hinsicht barrierefreier Zugang aufgrund von baulichen Besonderheiten des konkreten Baudenkmals sich nicht realisieren lässt.

8. Sollte Ihrer Meinung nach ein Finderlohn für einen Schatzfund im Rahmen des Schatzregals gezahlt werden, so wie es im Bundesland Bayern der Fall ist?

Es erscheint gerechtfertigt, dem Entdecker eines Bodendenkmals eine Belohnung zu gewähren, da ihm der Verdienst zukommt, den Fund der Wissenschaft oder der Allgemeinheit zugänglich gemacht zu haben.¹⁶ Zwingend ist die Einführung einer solchen Finderlohnregelung aber nicht. Ob eine Belohnung den Entdecker eher dazu motiviert, den Fund zu melden, anstatt ihn zu verheimlichen, ist fraglich. Die heimliche Aneignung eines archäologischen Fundes stellt in den meisten Fällen eine strafbare Unterschlagung im Sinne von § 246 StGB dar; dies müsste für den Entdecker an sich Grund genug sein, rechtskonform zu handeln. Sachlich geboten wäre in jedem Fall ein Ausschluss des Finderlohns bei Funden, die aus ungenehmigten Nachforschungen stammen oder bei deren Auffindung oder Bergung in sonstiger Hinsicht denkmalrechtliche Vorschriften verletzt wurden.

9. Wird dem Grundsatz der Zumutbarkeit für private Eigentümer ausreichend Rechnung getragen?

Dem Grundsatz der Zumutbarkeit für private Eigentümer wird bereits in der geltenden Fassung des Gesetzes weitestgehend Rechnung getragen. Dieser Grundsatz kommt im Zumutbarkeitsvorbehalt in §§ 6 Abs. 1, 18 Abs. 1, 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3 DSchG sowie in der allgemeinen Berücksichtigungsklausel des § 6 Abs. 3 DSchG zum Ausdruck. Sachgerecht erscheint die im Gesetzesentwurf vorgesehene Klarstellung des Zumutbarkeitsbegriffs im neuen § 20 Abs. 3 DSchG. Dabei wird der anerkannte denkmalrechtliche Grundsatz, dass Kosten, die Spiegelbild vorangegangener Verletzungen der Erhaltungspflicht sind, bei der Ermittlung der Zumutbarkeit außen vor zu bleiben haben,¹⁷ gesetzlich verankert.

Eine konsequente Ergänzung des bestehenden Zumutbarkeitsvorbehalts in § 18 Abs. 1 DSchG ist die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung, wonach bei öffentlich zugänglichen Denkmalen ein barrierefreier Zugang im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren hergestellt werden soll (§ 19 Abs. 3). Damit wird ein sachgerechter Ausgleich zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an einer möglichst barrierefreien Teilhabe am kulturellen Erbe und den berechtigten Interessen der Denkmaleigentümer hergestellt.

¹⁶ Vgl. Heike Krischok, Billig und gerecht. Aktuelle Fragen der Bewertung archäologischer Funde, in: Recker/Davydov (Hrsg.), Archäologie und Recht II, Wiesbaden 2018, S. 98, 102.

¹⁷ Vgl. VGH München, Urt. vom 18.10.2010 – 1 B 06.63, openJur.

Abweichend von der Rechtslage in anderen Ländern ist in Mecklenburg-Vorpommern bislang kein Zumutbarkeitsvorbehalt hinsichtlich der Grabungskosten geregelt. Nach § 6 Abs. 5 DSchG hat der Verursacher (genauer: Veranlasser) eines Eingriffs alle Kosten zu tragen, die für die Erhaltung und fachgerechte Instandsetzung, Bergung und Dokumentation des Denkmals anfallen. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass künftig eine dem Wortlaut nach ebenfalls nicht begrenzte Kostentragungspflicht des Vorhabenträgers auch in Grabungsschutzgebieten bestehen soll.¹⁸

Eine unbegrenzte Kostentragungspflicht des Vorhabenträgers begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken.¹⁹ Nebenbestimmungen gem. § 7 Abs. 5 Satz 1 DSchG, die im Einzelfall auch der Konkretisierung der Kostentragung dienen können, müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Daraus folgt u. a., dass die Höhe der vom Vorhabenträger zu übernehmenden Kosten angemessen bleiben muss. Jedenfalls dann, wenn der Vorhabenträger zugleich Grundstückseigentümer ist, muss die Höhe der ihm auferlegten Grabungs-, Bergungs- und Dokumentationskosten am Maßstab des Art. 14 GG gemessen werden.²⁰ Grundsätzlich ist die vom betroffenen Vorhabenträger zu erwartende Kostenbeteiligung dann zumutbar, wenn eine Abwägung aller einschlägigen individuellen Gesichtspunkte unter Berücksichtigung der objektiven Lage und des Grundsatzes der Sozialbindung des Eigentums ergibt, dass eine solche Belastung in Fällen dieser Art verlangt werden kann. Die Grenze der im Einzelfall zumutbaren Belastung kann u. a. davon abhängig sein, ob der Vorhabenträger die Existenz des Bodendenkmals bereits beim Grundstückserwerb gekannt oder zumindest das Risiko einer solchen immanenten Belastung bewusst in Kauf genommen hat. Die Grenze der Sozialpflichtigkeit dürfte aber dann überschritten sein, wenn durch die Kostenlast die Rentabilität des gesamten Vorhabens vereitelt wird.²¹

10. Bedeutet aus Ihrer Sicht die Ergänzung in § 6 Abs. 3, welche die berechtigten Interessen der Eigentümer in Hinsicht auf Maßnahmen des Klimaschutzes, der energetischen Verbesserung und der Barrierefreiheit ermöglichen soll,

a) zu erwartende (Rechts-)Streitigkeiten im Bauantragsverfahren über die jeweilige Auslegung über das, was in der baulichen Umsetzung gerade noch dem Denkmalschutz genügt?

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene ausdrückliche Erwähnung der Maßnahmen des Klimaschutzes, der nachhaltigen energetischen Verbesserung, der Klimaanpassung und der Barrierefreiheit in § 6 Abs. 3 DSchG sieht eine „Berücksichtigung“ dieser Belange bei Entscheidungen der Denkmalschutzbehörden vor. Bei derart ausdrücklich festgeschriebenen öffentlichen Belangen handelt

¹⁸ Gesetzesentwurf, S. 28.

¹⁹ Vgl. Janbernd Oebbecke/Alexander Haibt, Öffentlich-rechtliche Fragen des Einsatzes privater Grabungsfirmen, in: Dies. (Hrsg.), Privatisierung in der Bodendenkmalpflege, Baden-Baden 1997, S. 66 ff.

²⁰ Ebd., S. 67; vgl. auch VG Weimar, Urt. vom 22.03.2006 – 1 K 3684/03.We, EzD 2.3.5 Nr. 5.

²¹ vgl. OVG Münster, Urt. vom 29.01.2009 – 20 A 2034/06, NRWE.

es sich nicht um Optimierungsgebote in dem Sinn, dass sich Maßnahmen, die diesen Belangen dienen, sich in jedem Fall durchsetzen müssten.²² Erst recht folgt daraus nicht, dass jegliche Maßnahmen, die irgendeinen Bezug zu den genannten Zielen aufweisen, künftig stets zu genehmigen wären.

Zwar besteht bei Maßnahmen, die unmittelbar der Nutzung von erneuerbaren Energien dienen, im Regelfall ein Genehmigungsanspruch; dies folgt jedoch nicht aus der vorgesehenen Berücksichtigungsklausel, sondern aus der Anwendung des § 2 EEG. Im Übrigen betrifft dieser Anspruch nur das „Ob“ und nicht auch das „Wie“ einer Baumaßnahme. Hinsichtlich der konkreten Ausführung von Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien könnte es künftig zu Rechtsstreitigkeiten kommen.

Erst recht löst die Neufassung des § 6 Abs. 3 DSchG keinen Automatismus hinsichtlich der Genehmigung von Maßnahmen der energetischen Ertüchtigung und der Barrierefreiheit aus. Ob solche Maßnahmen genehmigt werden, bleibt einer Entscheidung im Einzelfall vorbehalten. Es ist daher nicht auszuschließen, dass künftig Rechtsstreitigkeiten entstehen, die das Verhältnis von denkmalfachlichen Anforderungen und konkreten Nutzungswünschen der jeweiligen Denkmaleigentümer zum Gegenstand haben.

b) Ist mit dieser Ergänzung eine generelle Einklagbarkeit für die Eigentümer verbunden?

Auf die Antwort zur Frage 10a wird verwiesen. Ein Denkmaleigentümer wird, wie auch schon nach geltendem Recht, gegen die aus seiner Sicht ungerechtfertigte Versagung einer denkmalrechtlichen Genehmigung klagen können. Genauso wird er Inhalts- und Nebenbestimmungen, die aus seiner Sicht nicht gerechtfertigt sind, wie auch schon nach geltendem Recht, einer gerichtlichen Überprüfung zuführen können. In diesem Zusammenhang wird das angerufene Verwaltungsgericht prüfen müssen, ob die Behörde die in § 6 Abs. 3 DSchG als berechtigte Eigentümerinteressen ausdrücklich genannten Belange hinreichend berücksichtigt hat oder nicht.

11. Welche positiven Effekte sehen Sie durch die ausdrückliche Erwähnung von Klimaschutz- und Barrierefreiheitsbelangen im neuen Denkmalschutzgesetz für die Eigentümer und die Allgemeinheit?

Aus der Eigentümerperspektive würde die ausdrückliche Erwähnung von Klimaschutz- und Barrierefreiheitsbelangen im Denkmalschutzgesetz diese womöglich dazu animieren, häufiger als bisher Baumaßnahmen, die der Herstellung der Barrierefreiheit und der klimaökologischen Ertüchtigung von Baudenkmalen dienen, zu planen und entsprechende Genehmigungsanträge zu stellen.

²² VGH München, Urt. vom 16.01.2012 – 2 B 1124.08, openJur.

12. Welche positiven Aspekte sehen Sie durch die Neuregelung der Erhaltungspflichten und der Zumutbarkeitsgrenzen für Eigentümer von Denkmälern, speziell im Hinblick auf langfristigen Erhalt und Nutzung?

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht keine Neuregelung der Erhaltungspflichten der Denkmaleigentümer vor. Diese bleiben in § 6 Abs. 1 DSchG unverändert bestehen. Die geplante Neuregelung in § 20 Abs. 1 DSchG betrifft die – im Ermessen der unteren Denkmalschutzbehörde stehende – Durchsetzung der Erhaltungspflichten im Fall einer Denkmalgefährdung. Die Anfügung der Formulierung „mit dem Ziel eines langfristigen Denkmalerhalts“ dient der Klarstellung, dass solche Maßnahmen angeordnet werden, die einen nicht nur kurzfristigen Erfolg versprechen.²³ Diese Klarstellung entspricht dem – auch bei denkmalrechtlichen Ordnungsverfügungen zu beachtenden – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem zufolge nur geeignete Maßnahmen angeordnet werden dürfen. Das bedeutet insbesondere, dass keine Erhaltungsmaßnahmen angeordnet werden dürfen, wenn offenkundig ist, dass das Denkmal abgängig und nicht mehr zu retten ist. Allerdings muss es in Fällen, in denen die Denkmaleigenschaft eines Objekts (z. B. nach einem Brandschaden) gleichsam auf der Kippe steht, nach wie vor möglich sein, zumindest solche Sicherungsmaßnahmen anzuordnen, die notwendig sind, um den Verfall der Bausubstanz zumindest zu verlangsamen.²⁴ Denn nur so können die zuständigen Behörden in die Lage versetzt werden, festzustellen, ob die Denkmaleigenschaft eines Objekts untergangen ist oder ob sie trotz Schäden weiterhin besteht.

13. Mit § 2 Abs. 7 werden sogenannte Grabungsschutzgebiete eingeführt, für die Eingriffe genehmigungspflichtig sind (§ 7 Abs. 1 Nr. 4), bei denen Eigentümer ggf. für archäologische Nachforschungskosten aufkommen müssen (§ 6 Abs. 6). Welche praktischen und rechtlichen Konsequenzen ergeben sich aus der Einführung von Grabungsschutzgebieten, insbesondere für Grundstückseigentümer und Projektträger?

Die Grabungsschutzgebiete sollen nicht erstmalig im Gesetz geregelt werden. Vielmehr ist die Ausweisung solcher Gebiete bereits nach geltendem Recht möglich (§ 14 Abs. 1 DSchG). Auch sind bestimmte Maßnahmen in Grabungsschutzgebieten bereits jetzt genehmigungspflichtig (§ 14 Abs. 2 DSchG). Neu ist vielmehr die Ausdehnung der Kostentragungspflicht des Veranlassers auf Eingriffe in Grabungsschutzgebieten.

14. Wird durch das Gesetz eine Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren erzielt?

²³ Gesetzesentwurf, S. 35.

²⁴ Vgl. OVG Münster, Beschl. vom 24.07.2017 – 10 B 193/17, BeckRS.

Der Gesetzesentwurf beinhaltet eine Reihe von Regelungen, die zur Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren beitragen können. Vor dem Hintergrund der in § 1 Abs. 1 DSchG formulierten Gesetzesziele – die Denkmale als Quellen der Geschichte und Tradition zu schützen, zu pflegen, wissenschaftlich zu erforschen und auf deren sinnvolle Nutzung hinzuwirken – sind Beschleunigung und Vereinfachung von Genehmigungsverfahren nur unter Vorbehalt der gleichbleibenden Qualität des Verwaltungshandelns zulässig. Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren, die zur Folge hätten, dass Genehmigungsentscheidungen übereilt, nach lediglich summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage und ohne die im Einzelfall gebotene sorgfältige Sachverhaltsaufklärung getroffen würden, wären geeignet, dem kulturellen Erbe in Mecklenburg-Vorpommern irreversible Schäden zuzufügen.

15. Unterstützen Sie die vorgesehenen Änderungen im Genehmigungsverfahren, z. B. Fristen, Beteiligung, Digitalisierung?

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Möglichkeit, Verwaltungsvereinbarungen abzuschließen, stellt eine sinnvolle Regelung dar, um die Eigenverantwortung der unteren Denkmalschutzbehörden zu stärken und gleichzeitig die Denkmalfachbehörde zu entlasten. Solche Verwaltungsvereinbarungen betreffen üblicherweise die Genehmigung von alltäglichen, wiederkehrenden Maßnahmen. Sie haben sich in der Praxis in anderen Ländern grundsätzlich bewährt, setzen jedoch eine angemessene fachliche und personelle Ausstattung der jeweiligen Genehmigungsbehörden voraus. So enthält beispielsweise die hessische Regelung (§ 20 Abs. 8 Satz 2 DSchG) die folgende Einschränkung:

Die fachliche Qualifizierung und personelle Ausstattung der Unteren Denkmalschutzbehörde muss Gewähr dafür bieten, dass die so übertragene Zuständigkeit fachgerecht erfüllt werden kann.

Die Beurteilung der positiven Effekte der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Zustimmungsfiktion im neuen § 7 Abs. 7 DSchG hängt wesentlich von der Personalsituation der Denkmalfachbehörde ab. Die Fiktion hat zwar unstreitig eine Verfahrensbeschleunigung zur Folge,²⁵ da denkmalfachliche Einwände nur innerhalb einer bestimmten Frist geltend gemacht werden können. Diese Beschleunigung sollte jedoch nicht um den Preis einer Zulassung von irreversiblen Schäden am kulturellen Erbe erkaufte werden. Daher müsste die Denkmalfachbehörde in die Lage versetzt werden, die eingehenden Vorgänge innerhalb der gesetzten Frist zu prüfen. Nur in diesem Fall würde eine Nichtäußerung der Denkmalfachbehörde innerhalb der Frist die Annahme rechtfertigen, dass denkmalfachliche Einwände nicht bestehen.

16. Reichen die geplanten Fristen aus?

²⁵ Generell zu Instrumenten der Verfahrensbeschleunigung: Sonja Heitzer, Behörden unter Zeitdruck. Fristen, Fiktionen und Infrastruktur, NVwZ 2025, S. 974 – 980.

Ob eine Zustimmungsfrist von einem Monat ausreichend ist, erscheint zweifelhaft. In Nordrhein-Westfalen haben die Denkmalfachämter im Rahmen der verwaltungsinternen Beteiligung eine Äußerungsfrist von drei Monaten (in Angelegenheiten des Bodendenkmalschutzes) bzw. von zwei Monaten (in Angelegenheiten des Baudenkmalschutzes). Zumindest sollte die Möglichkeit normiert werden, dass die Denkmalfachbehörde die Zustimmungsfrist aus wichtigem Grund verlängern kann.

17. Wie bewerten Sie die vorgeschlagenen Regelungen zur Vereinfachung und Beschleunigung insbesondere im Hinblick auf Bauvorhaben der öffentlichen Hand?

Baudenkmale im Eigentum der öffentlichen Hand haben eine Vorbildfunktion. Deren Instandhaltung, Instandsetzung, Anpassung und Modernisierung sollten grundsätzlich höchsten fachlichen Standards genügen. Vor diesem Hintergrund sollte eine Einbindung der Denkmalfachbehörde bei Bauvorhaben, die Denkmale der öffentlichen Hand betreffen, obligatorisch bleiben. Der vorgesehene Wegfall der Zustimmung der Denkmalfachbehörde in Fällen, in denen das Bauvorhaben mit einer denkmalpflegerischen Zielstellung übereinstimmt, wird kritisch gesehen, denn es kann im Einzelfall gerade Streitig sein, ob eine solche Übereinstimmung vorliegt oder nicht. Auch liegt es in der Natur von denkmalbezogenen Bauvorhaben, dass erst im Zuge einer Baumaßnahme Schadstellen entdeckt oder statische Probleme auftauchen können,

18. Sehen Sie mögliche Zielkonflikte zwischen schnelleren Verfahren und fachlicher Sorgfalt?

Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der Qualität des Verwaltungshandelns, insbesondere hinsichtlich der Gründlichkeit der behördlichen Sachverhaltsaufklärung, einerseits und der Prüfungs- und Entscheidungsfrist andererseits. Bei einer Verringerung der Frist lassen sich Qualitätseinbußen nur durch Personalaufstockung, Weiterqualifizierung des vorhandenen Personals und, im gewissen Umfang, durch Digitalisierung vermeiden.

Eine Verfahrensbeschleunigung ohne Absenkung der Qualität des Verwaltungshandelns lässt sich durch Abschaffung der regelhaften Beteiligung der Denkmalfachbehörde an der Genehmigung von alltäglichen oder wiederkehrenden Maßnahmen erzielen, wie dies im Gesetzesentwurf der Landesregierung vorgesehen ist. Dies setzt jedoch voraus, dass die unteren Denkmalschutzbehörden über eine ausreichende personelle Ausstattung verfügen.

19. Wie beurteilen Sie das neu eingeführte „Schatzregal“ und die erweiterten Genehmigungspflichten bei Nachforschungen im Sinne eines verbesserten Schutzes des archäologischen Erbes?

Das Schatzregal wird nicht neu eingeführt, sondern besteht bereits in der geltenden Fassung des Denkmalschutzgesetzes (§ 13). Neu ist allein die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Schatzregals auf Funde, die aus illegalen Nachforschungen oder Eingriffen in Bodendenkmale stammen.

Dies ist sachgerecht, da ansonsten der schwer vermittelbare Zustand besteht, dass derjenige, der illegal Nachforschungen betreibt, dadurch eine Ordnungswidrigkeit begeht, zugleich aber einen 50%-gen Eigentumsanteil an den entdeckten Funden erlangt.

Die Erweiterung der archäologischen Genehmigungspflichten dient der Umsetzung des von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten revidierten Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes²⁶ und ist im Übrigen sachgerecht. Die in der geltenden Fassung des Gesetzes verwendete Formulierung unterstellt nur solche Nachforschungen der Genehmigungspflicht, die „mit dem Ziel, Denkmale, insbesondere Bodendenkmale, zu entdecken“ betrieben werden, d. h. sie macht die Genehmigungspflicht von der subjektiven Motivation des Nachforschenden abhängig. In der Praxis kann der Nachweis dieser Motivation u. U. schwierig sein.²⁷ Daher bietet es sich an, die Genehmigungspflicht – wie im Gesetzesentwurf vorgesehen – zumindest auch an die objektive Eignung der Nachforschung zur Auffindung von Denkmalen zu knüpfen.

20. Welche Chancen sehen Sie in der Stärkung der Verantwortlichkeit vor Ort durch die Möglichkeit, Verwaltungsvereinbarungen zwischen Denkmalfachbehörden und unteren Denkmalschutzbehörden zu treffen?

Auf die Antwort zur Frage 15 wird verwiesen.

21. Sind die Kommunen personell und fachlich in der Lage, die erweiterten Zuständigkeiten der unteren Denkmalschutzbehörden umzusetzen, insbesondere im Hinblick auf neue Aufgaben wie digitale Denkmallisten und Genehmigungen?

Die Beantwortung dieser Frage setzt eine umfassende Evaluierung der Verwaltungspraxis voraus.

22. Bei Denkmalbereichen ist das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich, bei Grabungsschutzgebieten hingegen nur das Benehmen (§ 5 Abs. 4) – also eine schwächere Form der Beteiligung. Halten Sie die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Beteiligungsregelungen bei der Ausweisung von Denkmalbereichen und Grabungsschutzgebieten für angemessen – oder sollte kommunales Mitspracherecht gestärkt werden?

Bei der Eintragung von Baudenkmalen, Gründenkmalen und ortsfesten Bodendenkmalen ist nach geltendem Recht weder ein gemeindliches Einvernehmen noch ein gemeindliches Benehmen vorgesehen. Nach § 5 Abs. 1 Satz 5 DSchG soll die Gemeinde vor der Eintragung eines Denkmals in die Denkmalliste gehört werden und ist nach erfolgter Eintragung zu benachrichtigen. Da auch

²⁶ Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 16. Januar 1992 zum Schutz des archäologischen Erbes vom 09.10.2002 (BGBl 2002 II S. 2709).

²⁷ Vgl. AG Buchen, Beschl. vom 16.08.2017 – 1 OWi 25 Js 6341/17, juris; sowie Dimitrij Davydov, „Jeder kann graben“? Archäologisches Erbe im Spannungsfeld zwischen Partizipation und Gefahrenabwehr, in: Recker/Davydov (Hrsg.), Archäologie und Recht II, Wiesbaden 2018, S. 70–73.

flächenhafte, mehrere bauliche Anlagen und Freiflächen umfassende Objekte als Baudenkmale und Gründenkmale qualifiziert werden können, lautet die eigentliche Frage, weshalb bei der Unterschutzstellung dieser Objekte die Einbindung der Gemeinde deutlich schwächer ausgeprägt ist als bei der Ausweisung von Grabungsschutzgebieten und Denkmalbereichen. Ein gemeindliches Einvernehmen oder Benehmen ist nach geltendem Recht nicht einmal dann erforderlich, wenn sich das einzutragende Denkmal im Eigentum der Gemeinde befindet.

Die unterschiedlichen Beteiligungsformen sind allein durch die Auswirkungen der Unterschutzstellung auf die kommunale Planungshoheit nicht zu erklären, da z. B. die Auswirkungen der Ausweisung eines aus mehreren baulichen Anlagen und zugehörigen Freiflächen bestehenden flächenhaften Baudenkmals und die Auswirkungen der Ausweisung eines Denkmalbereichs vergleichbar sind. Auch aus der Wahl der Rechtsverordnung als Instrument der Unterschutzstellung folgt nicht zwingend, dass die Standortgemeinde ihr Benehmen oder gar Einvernehmen herstellen müsste. So erfolgt in Rheinland-Pfalz die Feststellung einer Denkmalzone im Wege einer Rechtsverordnung (§ 8 Abs. 3 DSchG RP) lediglich nach Anhörung der Gemeinde (§ 8 Abs. 5 DSchG RP).

Für den Fall, dass eine bloße Anhörung der Gemeinde vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung für ein zu schwaches Mitwirkungsinstrument gehalten werden sollte, wäre sowohl bei Denkmalbereichen als auch bei Grabungsschutzgebieten eine Mitwirkung in Form von Benehmen ausreichend. So werden in Schleswig-Holstein sowohl Grabungsschutzgebiete als auch Denkmalbereiche durch Rechtsverordnung im Benehmen mit der Gemeinde ausgewiesen (§ 10 Abs. 1 DSchG SH).

23. Halten Sie einen stärkeren Umgebungsschutz und die Anwendung des Ensembleprinzips für die in der Denkmalliste aufgeführten privaten Denkmale, über die lediglich 29 von der Landesregierung als besonders schützenswert eingestuft sind, hinaus

a) für dringend wünschenswert, beziehungsweise notwendig?

b) Welche Behördenebene sollte im Einzelfall darüber entscheiden?

c) In welchem Umfang/in welcher Systematik sollte für etwaige überfordernde finanzielle Belastungen öffentliches Fördergeld zur Verfügung stehen?

Diese Frage nimmt, soweit ersichtlich, nicht auf den vorliegenden Gesetzesentwurf Bezug, sondern auf die die Ausweisung von Windenergiegebieten nach Maßgabe des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20. Juli 2022.²⁸ In diesem

²⁸ Landtag M-V, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Thore Stein, Fraktion der AfD, LT-Drucks. 8/2611.

Zusammenhang wurden vom Landesamt für Kultur und Denkmalpflege raumwirksame Denkmale erfasst und in Raumwirksamkeitsstufen unterteilt. Bei 29 Baudenkmalen und 2 Bodendenkmalen²⁹ geht die Landesregierung davon aus, dass sie eine „besonders überragende Raumwirkung“ haben.

Es begegnet keinen Bedenken, dass die Landesregierung im Zusammenhang mit dem Ausbau von Windkraft Denkmale erfasst, die eine besonders überragende Raumwirkung besitzen und deshalb eines gesteigerten Schutzes gegen optische Störungen von außerhalb bedürfen. Das OVG Magdeburg hat zur Anwendbarkeit des § 2 EEG im denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren entschieden, dass ein atypischer Sonderfall, der ausnahmsweise zu einem Zurücktreten klimaökologischer Belange im Verhältnis zu den Belangen des Denkmalschutzes führt, dann vorliegen kann, wenn entweder der Eingriff in das Denkmal besonders schwerwiegend ist oder wenn der Eingriff ein Denkmal von herausgehobener Bedeutung betrifft.³⁰ Das OVG hat hierzu folgendes ausgeführt:

Denkmäler, die für sich oder als Teil einer denkmalgeschützten Gruppe besonders wertvoll sind, etwa, weil sie beispielsweise eine außergewöhnliche architektonische Qualität aufweisen, die Landschaft oder das Stadtbild in ganz besonderer Weise prägen, für die Architekturgeschichte epochenbestimmend, im Rahmen ihrer nationalen Bedeutung identitätsstiftend oder einer UNESCO-Welterbestätte zugehörig sind, stellen nicht den Regelfall dar. Der besondere Wert eines Denkmals ist mithin geeignet, einen Ausnahmefall zu begründen und das Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien zurücktreten lassen.

Ein Ausnahmefall kann aber auch dann vorliegen, wenn es sich nicht um ein besonders wertvolles Denkmal handelt, die mit der Errichtung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien einhergehende Beeinträchtigung jedoch so gravierend ausfällt und erheblich über das hinausgeht, was mit der Errichtung derartiger Anlagen typischerweise verbunden ist, dass dadurch konstituierende Merkmale des Denkmals selbst verloren gehen oder sogar sein Denkmalwert insgesamt in Frage gestellt wird.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Schutz von anderen Baudenkmalen – auch von solchen, die raumprägend sind – gegen optische Beeinträchtigungen von außerhalb durch die Zulassung von Windkraftanlagen in ihrer Umgebung eine erhebliche Herabstufung erfährt. Diese Konsequenz für den denkmalrechtlichen Umgebungsschutz hat der Bundesgesetzgeber aber offenbar in Kauf genommen, als er den Ausbau der erneuerbaren Energien als im überragenden öffentlichen Interesse und der öffentlichen Sicherheit dienend normiert hat.

Die aus § 2 EEG resultierende Reduzierung des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes zu Gunsten des Ausbaus von erneuerbaren Energien betrifft auch und gerade private Eigentümerinnen und

²⁹ Fachaufsichtliche Verfügung des Ministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern vom 27.06.2023, Anlagen 1a) und b)

³⁰ Beschl. vom 07.03.2024 – 2 M 70/23, DNK-RR 5/2024.

Eigentümer von Denkmalen, in deren Umgebung Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien künftig entstehen werden. Es ist durchaus denkbar, dass infolge der Zulassung solcher Anlagen das Erscheinungsbild der Baudenkmale in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das die Erhaltungsbemühungen und -investitionen ihrer jeweiligen Eigentümer ein Stück weit entwertet. Dadurch kann auch die Attraktivität solcher Immobilien als Investitionsobjekte geschmälert werden.

24. Wie wirkt sich Ihrer Meinung nach die Einführung eines Straftatbestandes für vorsätzliche Beschädigungen von Denkmalen auf den Schutz des kulturellen Erbes aus? Ist dies ein geeignetes Mittel zur Abschreckung?

Die Einführung eines Straftatbestandes erscheint vor allem aus generalpräventiven Gründen geeignet und angemessen, einen stärkeren Schutz des kulturellen Erbes zu erreichen. In der öffentlichen Wahrnehmung stellt die Beschädigung von Objekten des kulturellen Erbes vielfach eine Bagatelle dar. Zwar eröffnet der Bußgeldtatbestand bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit, empfindliche finanzielle Sanktionen zu verhängen. Diese haben aber keinen hinreichend abschreckenden Charakter, da in der Praxis von der Möglichkeit der Sanktionierung nur zögerlich Gebrauch gemacht wird. Gerade bei Konflikten zwischen den Erfordernissen des Denkmalschutzes und den wirtschaftlichen Interessen besteht der Anreiz, die Kosten der Geldbuße von vorneherein einzukalkulieren. Dem kann zwar im Bußgeldverfahren durch Abschöpfung der deliktisch erlangten finanziellen Vorteile über § 17 Abs. 4 OWiG begegnet werden. Diese Norm kommt in der Praxis aber nur selten zur Anwendung. Überdies führt eine strafrechtliche Verurteilung zu Reputationseinbußen, die eine Sanktionierung nach OWiG nicht nach sich zieht.

25. Halten Sie die im Gesetz verankerten Regelungen bzw. Möglichkeiten zum Eingriff durch die Behörden im Falle einer Beschädigung oder Zerstörung für ausreichend? – Woran scheitert Ihrer Ansicht nach die Umsetzung in der Praxis?

Die in § 17 DSchG verankerten Eingriffsmöglichkeiten sind grundsätzlich geeignet, um auf illegale Maßnahmen zu reagieren. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Klarstellung wird begrüßt. Eine weitergehende Klarstellung wäre jedoch möglich. Die aktuelle Fassung des § 17 DSchG ist einer Regelung des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes (§ 27 DSchG NRW i. d. Fassung vom 11.03.1980) nachgebildet, die vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber 2022 überarbeitet worden ist. Es wird deshalb angeregt, ergänzend zu den im Gesetzesentwurf der Landesregierung vorgesehenen Anpassungen den Absatz 1 des § 17 wie folgt zu fassen:

Wer eine Handlung, die nach diesem Gesetz der Genehmigung bedarf, ohne Genehmigung, unsachgemäß oder im Widerspruch zu den Auflagen durchführt, kann von der zuständigen unteren Denkmalschutzbehörde verpflichtet werden, die Arbeiten sofort einzustellen. Die untere

Denkmalschutzbehörde kann verlangen, dass der bisherige Zustand, soweit dies noch möglich ist, wiederhergestellt oder das Denkmal auf andere Weise wieder instandgesetzt wird. Bei Gefahr im Verzug kann bis zur Entscheidung der unteren Denkmalschutzbehörde die Denkmalfachbehörde die Einstellung der Arbeiten anordnen. Die Baueinstellung nach den bauordnungsrechtlichen Vorschriften bleibt unberührt.

Durch die hier vorgeschlagene Formulierung wird einerseits klargestellt, dass die in § 17 Abs. 1 DSchG geregelten Eingriffsbefugnisse im pflichtgemäßen Ermessen der unteren Denkmalschutzbehörde stehen und andererseits eine Alternative zur Anordnung der Wiederherstellung des bisherigen Zustandes geregelt. Diese soll in dem Fall greifen, dass bereits der Zustand vor Durchführung der illegalen Maßnahme nicht denkmalgerecht war.

26. Führen die Neuregelungen dazu, dass ein erhöhter Schutz von bekannten und bisher unbekannten Bodendenkmalen vor Raubgräberei oder unsachgemäßer Bergung entsteht und genügt dies den Anforderungen der Konvention von Malta?

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungen sind grundsätzlich geeignet, den Schutz des archäologischen Erbes vor undokumentierter Zerstörung und Beschädigung zu steigern. Die Ausweitung der staatlichen Steuerung privater archäologischer Nachforschungen entspricht den Vorgaben des revidierten Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes.

27. Welche praktischen Auswirkungen hat die neu eingeführte Pflicht zur Berücksichtigung des UNESCO-Welterbes auf kommunale Planungs- und Genehmigungsverfahren? Braucht es dafür konkrete Leitlinien?

Aus dem neu einzufügenden § 1a DSchG geht hervor, dass die Verpflichtung zur Bewahrung des Kulturerbes gemäß dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 bei allen Entscheidungen nach diesem Gesetz zu berücksichtigen ist. In Verbindung mit der bereits geltenden Regelung des § 1 Abs. 3 DSchG besteht künftig die Notwendigkeit, die Belange des UNESCO-Welterbes bei allen öffentlichen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen, auch bei solchen, die nicht auf der Grundlage des DSchG erfolgen. Dies betrifft insbesondere die Bauleitplanung. Die aus der UNESCO-Welterbekonvention resultierenden Verpflichtungen werden bei der Aufstellung der Bauleitpläne gem. § 1 Abs. 5 Nr. 5 und § 2 Abs. 3 BauGB mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen sein.

28. Welche positiven Auswirkungen erwarten Sie durch die ausdrückliche Einbeziehung des UNESCO-Welterbes in das Denkmalschutzgesetz, insbesondere in Bezug auf zukünftige UNESCO-Bewerbungen?

Die ausdrückliche Verankerung des UNESCO-Welterbes hat zwar in erster Linie deklaratorischen Charakter.³¹ In der Vergangenheit sind jedoch wiederholt Zweifel daran geäußert worden, ob das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt wirksam in die nationale Rechtsordnung inkorporiert worden ist³² und ob Entscheidungen des Welterbekomitees innerstaatliche Bindungswirkung entfalten.³³ Die Aufnahme eines klaren Bekenntnisses des Landes zu den aus dem Übereinkommen resultierenden völkerrechtlichen Verpflichtungen entzieht den Diskussion über die innerstaatliche Geltung des Übereinkommens den Boden. Diese Rechtsklarheit ist auch im Sinne etwaiger UNESCO-Bewerbungen in der Zukunft.

29. Inwiefern halten Sie die digitale Führung und öffentliche Bereitstellung der Denkmallisten für eine sinnvolle Weiterentwicklung, und welchen Nutzen sehen Sie darin für Bürger, Forschung und Verwaltung?

Der Übergang zu einer digitalen Führung der Denkmallisten ist nicht nur sinnvoll, sondern geradezu unumgänglich. Sie steht im Kontext des allgemeinen Trends zur Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung und hat positive Effekte nicht nur für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes, sondern auch für die Berücksichtigung der Anforderungen des Denkmalschutzes in Verfahren nach anderen Gesetzen. Die öffentliche Bereitstellung der Denkmaldaten dient zudem der Vermittlung des Wissens über das kulturelle Erbe an Bürgerinnen und Bürger und befördert dessen öffentliche Wertschätzung. Sie stellt schließlich eine Erleichterung für Forschende im In- und Ausland dar, die sich über den Denkmalbestand im Land informieren wollen.

30. Wie bewerten Sie die Verankerung der ehrenamtlichen Denkmalpflege im Gesetzentwurf? Wie beurteilen Sie die gesetzlich normierte Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Denkmalpflegern und zivilgesellschaftlichen Akteuren? Welche Unterstützung benötigen Kommunen für eine gelingende Umsetzung?

Die ehrenamtliche Denkmalpflege leistet bundesweit einen wertvollen Beitrag zur Erhaltung des kulturellen Erbes. Bürgerschaftliches Engagement in der Denkmalpflege wird im Allgemeinen für unentbehrlich gehalten.³⁴ Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die staatliche Denkmalverwaltung von ehrenamtlichen Aktivitäten auf lokaler und regionaler Ebene jahrzehntelang profitiert hat.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung, dass die Denkmalfachbehörde befugt ist, ehrenamtliche Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger eigeninitiativ – und nicht nur auf Vorschlag der unteren

³¹ Gesetzesentwurf, S. 21.

³² Vgl. OVG Bautzen, Beschl. vom 09.03.2007 – 4 BS 216/06, juris.

³³ Vgl. VG Koblenz, Urt. vom 20.10.2015 – 1 K 23/15.KO, EzD 1.1 Nr. 39

³⁴ Vgl. Oliver Karnau, Ehrenamtliche Denkmalpflege, in: Martin/Krautzberger (Hrsg.), Hdb. Denkmalschutz und Denkmalpflege, 5. Aufl., München 2022, Teil I, RdNr. 97 ff.

Denkmalschutzbehörde – zu ernennen, ist sachgerecht, da das LAKD auch die Ausbildung und Betreuung dieser Personen übernimmt. Das schließt nicht aus, dass untere Denkmalschutzbehörden auch künftig die Ernennung bestimmter Personen gegenüber dem LAKD anregen können.

Die Zusammenarbeit der unteren Denkmalschutzbehörden mit den am Denkmalschutz und der Denkmalpflege interessierten Verbänden, Bürgerinnen und Bürgern und ehrenamtlichen Denkmalpflegerinnen und Denkmalpflegern ist bereits jetzt im Gesetz normiert. Die Regelung ist sehr allgemein gefasst. Die rechtliche Stellung der ehrenamtlichen Denkmalpflegerinnen und Denkmalpflegers und die Art und Weise ihres Zusammenwirkens mit den unteren Denkmalschutzbehörden und der Denkmalfachbehörde sind zwar in einer Verwaltungsvorschrift geregelt.³⁵ Hinsichtlich der Art des Zusammenwirkens der Denkmalschutzbehörden mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren (Einzelpersonen und Organisationen) besteht aber ein Gestaltungsspielraum der Kommunen. Eine wichtige Weichenstellung für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit der Denkmalverwaltung ist die Gründung von Denkmalnetz MV. Einen positiven Effekt hätte auch die Gründung von Ortskuratorien der Deutschen Stiftung Denkmalschutz.

Generell setzt eine ernsthafte Förderung des ehrenamtlichen Engagements im Bereich der Denkmalpflege eine Betreuung und Aus- bzw. Fortbildung der ehrenamtlich engagierten Personen voraus. Hierfür müssten die Denkmalfachbehörde und die unteren Denkmalschutzbehörden über entsprechende personelle und/oder finanzielle Ressourcen verfügen. In der o. g. Verwaltungsvorschrift wird die notwendige Aus- und Fortbildung der ehrenamtlichen Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger nicht angesprochen. Es wäre sinnvoll, die entsprechenden Rahmenbedingungen, z. B. ein Curriculum, im Wege einer Verwaltungsvorschrift festzulegen.

31. Wie bewerten Sie die gesetzliche Klarstellung, dass der Klimaschutz und die Erneuerbaren Energien als überwiegendes öffentliche Interesse bei denkmalrechtlichen Genehmigungen berücksichtigt werden soll (§ 6 Abs. 3 und § 7 Abs. 4 Nr. 2)? Welche Auswirkungen erwarten Sie in der Praxis?

Auf die Antwort zur Fragen 9 und 10 wird verwiesen.

32. Führt die Ergänzung in § 7 Absatz 4 unter Ziffer 2., in der die Anwendung von § 2 des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes Anwendung finden soll, aus Ihrer Sicht dazu, dass die Belange des Klimaschutzes und des Ausbaus der Erneuerbaren-Energien Vorrang vor dem Denkmalschutz erhalten?

³⁵ Verwaltungsvorschrift über die ehrenamtlichen Denkmalpfleger vom 12.05.1997.

Auf die Antwort zur Frage 7 wird verwiesen.

33. Ist der Verweis auf § 2 EEG in § 7 erforderlich und aus Gründen der Rechtsklarheit geboten?

Auf die Antwort zur Frage 7 wird verwiesen.

34. Halten Sie die aktuellen gesetzlichen Formulierungen für ausreichend, um den Ausbau von Dach-PV-Anlagen sowie Mini-PV-Anlagen auf und an denkmalgeschützten Gebäuden sowie in Denkmalschutzbereichen zu beschleunigen? Wo sehen Sie ggf. Nachbesserungsbedarf?

Die Regelungen eines Gesetzes werden üblicherweise daran gemessen, wie effektiv sie die durch dieses Gesetz verfolgten Ziele erreichen. Der in § 1 Abs. 1 DSchG formulierte Gesetzeszweck besteht nicht darin, den Ausbau von PV-Anlagen auf und an denkmalgeschützten Gebäuden zu beschleunigen. PV-Anlagen auf und an denkmalgeschützten Gebäuden sind – abhängig von ihrer Größe und Ausführung sowie je nach Art des geschützten Objekts – in einer Vielzahl von Fällen geeignet, den Denkmalwert zu beeinträchtigen und die Denkmalwahrnehmung empfindlich zu stören.³⁶ Insofern handelt es sich bei der Beschleunigung des Ausbaus dieser Anlagen aus der Perspektive des Denkmalschutzes um einen fachfremden Belang, dessen Verfolgung nicht Ziel eines Denkmalschutzgesetzes sein kann.

Die vom Bundesgesetzgeber 2022 beschlossene Neufassung des EEG wird gleichwohl zur Folge haben, dass PV-Anlagen auf denkmalgeschützten Gebäuden in einem wesentlich stärkeren Maße als bisher genehmigt werden. Die Versagung solcher Anlagen wird künftig nur noch in besonders gelagerten Ausnahmefällen möglich sein.

35. Die Gesetzesänderung stärkt das Ziel, Denkmale barrierefrei zugänglich zu machen (§ 18 Abs. 3), ohne jedoch die denkmalpflegerische Eigenart zu beeinträchtigen. Welche Herausforderungen sehen Sie bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Denkmalbereich – insbesondere bei öffentlich zugänglichen Denkmalen – und wie bewerten Sie die gesetzlichen Neuregelungen dazu? Wird die Regelung aus Ihrer Sicht die Umsetzung barrierefreier Maßnahmen an Denkmalen erleichtern?

Die Neuregelung stellt einen vertretbaren Ausgleich zwischen den Anforderungen der Barrierefreiheit und den denkmalfachlichen Belangen dar. Die Anpassung denkmalgeschützter Gebäude an moderne Nutzungsstandards stellt generell eine Herausforderung dar, denn mit jedem baulichen Eingriff in die Originalsubstanz eines Denkmals wird die historische Aussage, die Grund für die Unterschutzstellung war, ein Stück weit geschmälert. Exemplarisch sei an die Entscheidung des OVG NRW zum Lichtspieltheater „Metropol“ in Bonn³⁷ erinnert: Darin stellte das OVG fest, dass das denkmalgeschützte

³⁶ OVG Magdeburg, Beschl. vom 07.03.2024 – 2 M 70/23, DNK-RR 5/2024.

³⁷ OVG Münster, Urt. vom 26.08.2008 – 10 A 3250/07, openJur. Zum Thema der Modernisierung von Denkmalen siehe auch Hans-Rudolf Meier, Nutzungsgebot vs. Zeugniswert. Zur Grenze der Anpassungsfähigkeit von Denkmalen, in: Quo vadis Denkmalrecht? Kulturerbe zwischen Pflege und Recht. Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 90, Berlin 2017, S. 93 – 102.

Lichtspieltheater infolge von zahlreichen in der Vergangenheit – jeweils mit behördlicher Genehmigung – durchgeführten baulichen Maßnahmen seine denkmalrechtliche Identität verloren habe und folglich die Denkmaleintragung (mit Ausnahme der Fassade) zu löschen sei. Dabei hatte jede der Maßnahmen, die nach Auffassung des OVG in ihrer Summe zum Untergang der Denkmaleigenschaft des „Metropols“ geführt hatten, für sich genommen der Anpassung des Lichtspieltheaters an moderne Nutzungsstandards gedient. Hierzu gehörte auch die Installation eines Innenaufzugs zum Zwecke der Barrierefreiheit. Das Beispiel zeigt, dass die Anpassungsfähigkeit eines historischen Gebäudes an moderne Nutzungsstandards nicht unbegrenzt ist. Im Übrigen wird auf die Antwort zur Frage 7 verwiesen.

36. In welchen Bereichen (z. B. öffentliche Gebäude, touristisch genutzte Denkmale) sehen Sie besonders großen Handlungsbedarf in Bezug auf die Barrierefreiheit? Welche Hürden bestehen aktuell?

Die Beantwortung dieser Frage würde eine landesweite Erhebung voraussetzen.

C. Fazit

Der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzesentwurf stellt in der Gesamtschau einen ausgewogenen Reformvorschlag dar, der das bisherige System des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im Wesentlichen beibehält und nur punktuelle und moderate Änderungen vornimmt. Die vorgesehenen begrifflichen Klarstellungen und Ergänzungen sind überwiegend geeignet, den Schutz des kulturellen Erbes in Mecklenburg-Vorpommern zu stärken, wobei zugleich berechtigten öffentlichen und privaten Interessen in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Die vorgesehenen Neuregelungen in Bezug auf Zuständigkeiten und Verfahren sind z. T. mit Risiken verbunden. Sie sollten durch flankierende Maßnahmen so in die Praxis implementiert werden, dass die gewünschte Beschleunigung nicht zu Kontrollverlust und irreversiblen Schäden am kulturellen Erbe führt.