BAUVERBÄNDE.NRW
info@bauverbaende.nrw
www.bauverbaende.nrw

☒ Geschäftsstelle Nordrhein
Graf-Recke-Str. 43
40239 Düsseldorf
Tel.: 02 11 | 9 14 29-0
Fax: 02 11 | 9 14 29-31

☐ Geschäftsstelle Westfalen
Westfalendamm 229
44141 Dortmund
Tel.: 02 31 | 94 11 58-0
Fax: 02 31 | 94 11 58-40

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2749

Alle Abg

08.06.2020
Los.

STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes NRW

(Landtags-Drucksache 17/8298)

Baugewerbeverband Westfalen
Baugewerbe-Verband Nordrhein
Straßen- und Tiefbau-Verband Nordrhein-Westfalen
Fachverband Ausbau und Fassade Nordrhein-Westfalen
Stuck-, Putz- und Trockenbau Westfalen e.V.
Zimmerer- und Holzbau-Verband Nordrhein
Deutscher Auslandsbau-Verband e.V.

Die BAUVERBÄNDE.NRW sind die Stimme der mittelständisch geprägten Bauwirtschaft in Nordrhein-Westfalen. Wir vertreten als Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband ca. 4.100 Unternehmen des Bau- und Ausbaugewerbes. Wir repräsentieren das gesamte Spektrum des Baugewerbes: Vom Hochbau, Straßen- und Tiefbau bis zum Ausbau. Dazu gehören u.a. Fliesenleger, Zimmerer, Brunnenbauer, Spezialtiefbauer, Estrichleger sowie Firmen, die vom Schlüsselfertigbau über die Projektabwicklung bis hin zum Facility Management alle Dienstleistungen anbieten sowie komplette ÖPP-Projekte abwickeln. Unsere Mitgliedsunternehmen stehen für über 70 Prozent aller in Nordrhein-Westfalen erbrachten Bauleistungen und beschäftigen rund 75 Prozent aller Mitarbeiter des Bauhauptgewerbes.

Vorbemerkung:

Zwar legte die Bautätigkeit an bestehenden Gebäuden in den vergangenen Jahren – mit Ausnahme des Jahres 2018 – weniger kräftig zu, als die Wohnungsneubautätigkeit. Von der Einführung der Sonderabschreibungen für energetische Sanierungsmaßnahmen, die zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten sind, dürfte allerdings ein neuer Impuls ausgehen, der die Bestandsaktivitäten positiv verstärken wird. Der Denkmalschutz ist beim Bauen im Bestand dabei den bauordnungsrechtlichen Besonderheiten zuzuordnen.

In Nordrhein-Westfalen stehen rund 80.000 Baudenkmäler, etwa 5.800 Bodendenkmäler und mehr als 800 bewegliche Denkmäler unter Denkmalschutz. Sie sind einzigartige Zeugnisse aus vergangenen Zeiten, die es zu erhalten gilt. Nichtsdestoweniger unterliegt ihre Substanz im Besonderen dem Gesetz des Alterns. Unter den Einflüssen von Wetter und Klima kann bei Baudenkmälern im Laufe der Zeit Feuchtigkeit eindringen. Risse im Mauerwerk können entstehen oder sogar größere Schäden wie der Zerfall der gesamten Holzkonstruktion von Dach- und Deckenkonstruktionen bahnen sich an. Angesichts dieser Umstände gilt es, diese wertvollen Kulturgüter und Zeitzeugen zu bewahren und zu schützen. Die sicherste Garantie für ihren Erhalt kann insofern nur in ihrer dauernden Nutzung

bestehen; denn nur diese stellt die notwendigen Wartungs-, Reparatur- und Modernisierungsmaßnahmen sicher.

Die BAUVERBÄNDE.NRW begrüßen deshalb den Vorstoß der Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen, das seit 1980 geltende Denkmalschutzgesetz (DSchG NRW) um zeitgemäße Aspekte wie Energieeffizienz und klimafreundliche Energieversorgung zu ergänzen. Aus Sicht der Bauwirtschaft gilt es dabei, den Zielkonflikt zwischen Erhalt schützenswerter Bausubstanz und den Wünschen der Nutzer nach verbesserten Wohnbedingungen unter Einschluss wirtschaftlich vertretbarer Aufwendungen für Maßnahmen der Energieeffizienz und klimafreundlichen Energieversorgung aufzulösen.

Wir begrüßen insofern die Feststellung des Gesetzesentwurfs, wonach der langfristige wirtschaftliche Erhalt von Baudenkmälern insbesondere dann erfolgreich ist, wenn die Voraussetzung für eine zeitgemäße Nutzung - bei gleichzeitig soweit wie möglich wirtschaftlich vertretbarer Erfüllung modernster Anforderungen - gegeben ist.

Im Nachfolgenden beschränken wir uns auf die in Art. 1 Ziff. 1 und 2a) des Gesetzentwurfes vorgeschlagenen Änderungen der §§ 9 und 19 DSchG NRW.

Zu § 9 DSchG NRW:

Bei denkmalgeschützten Gebäuden ist der Eigentümer verpflichtet, sich bei jeder baulichen Maßnahme mit der unteren Denkmalbehörde abzustimmen. Alle Veränderungen des Denkmals, ob im Zuge einer Umnutzung, Modernisierung oder Instandhaltung, sind gemäß § 9 DSchG NRW erlaubnispflichtig.

Aus Sicht der bauausführenden Unternehmen liegt die größte Schwachstelle des Genehmigungsverfahrens bei der Ermittlung und Gewichtung aller Belange des Denkmalschutzes. Zwar ist die Erlaubnis einer erlaubnispflichtigen Maßnahme gemäß § 9 Abs. 2 lit. a) zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen. Diese Gründe sind jedoch abstrakt gehalten. Allerdings lassen sich zumindest aus den Zielen des Denkmalschutzgesetzes hinreichende Konkretisierungen formulieren, sodass beispielsweise die Erhaltung der Substanz, das äußere Erscheinungsbild und die Erkennbarkeit der Bedeutungskategorie abgeleitet werden können.

Das Vorliegen unbestimmter Rechtsbegriffe hat infolgedessen aber Konsequenzen: Einerseits eröffnet dies den Sachbearbeitern in den Unteren Denkmalbehörden bei ihren Entscheidungen einen gewissen Beurteilungsspielraum, der bei der individuellen Bewertung der Denkmalverträglichkeit einer Maßnahme natürlich hilfreich ist. Andererseits sind Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit einer Entscheidung infolge subjektiver Einschätzungen erheblich erschwert. Die Erfahrungen zeigen schließlich, dass die sog. Erheblichkeitsschwelle, um eine Genehmigungsversagung zu rechtfertigen, von den etwa 400 Unteren Denkmalbehörden unterschiedlich hoch ausgelegt wird.

In diesem Umfeld kollidieren häufig berechtigte Interessen an einer Modernisierung mit den Belangen des Denkmalschutzes. Fest steht, jede Maßnahme bringt Substanzeingriffe mit sich und kann den spezifischen Denkmalwert beeinträchtigen, beispielsweise wenn die Fassade und damit das Erscheinungsbild durch eine Außendämmung verändert wird. Allerdings kann ein Versagen von Modernisierungsmaßnahmen, weil aus Sicht der Behörden die Belange des Denkmalschutzes überwiegen, auch dazu führen, dass eine dauerhafte und wirtschaftliche Nutzung eines Baudenkmals nicht mehr möglich ist, womit dem Baudenkmal denkbar schlecht gedient ist.

Wann und unter welchen Gründen aber das Interesse der Modernisierung so hoch ist, dass es die Belange des Denkmalschutzes überragt, ist im aktuellen Gesetz nicht weiter konkretisiert. Dagegen enthält das niedersächsische Denkmalschutzgesetz bereits seit dem Jahr 2011 in § 7 Abs. 2 Nr. 2 und § 9 Abs. 2 ausführliche Regeln zur Genehmigung bestimmter Modernisierungsmaßnahmen. So ist dort

ein Eingriff in ein Kulturdenkmal zu genehmigen, soweit ein öffentliches Interesse anderer Art, zum Beispiel die nachhaltige energetische Verbesserung des Kulturdenkmals, das Interesse an der unveränderten Erhaltung des Kulturdenkmals überwiegt und den Eingriff zwingend verlangt oder die unveränderte Erhaltung den Verpflichteten wirtschaftlich unzumutbar belastet.

Wir begrüßen die vorgeschlagene Ergänzung, dass die Behörden bei allen Entscheidungen und Genehmigungen auch die Belange des Klima- und Ressourcenschutzes besonders zu beachten haben. Gleichwohl halten wir die Konkretisierung weiterer Regeln zur Genehmigung bestimmter Modernisierungsmaßnahmen für dringend notwendig und - angesichts eines mittlerweile über 40 Jahre alten Gesetzes - auch für überfällig.

Zu § 19 DSchG NRW:

Das Land Nordrhein-Westfalen ist reich an nichtenergetischen Rohstoffen wie Sand oder Kies. Nichtsdestoweniger steht ein Großteil dieser Rohstoffvorkommen bereits heute nicht mehr zur Verfügung, da viele dieser Flächen für andere vorrangige Nutzungen, wie Wasserschutz-, Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete überplant sind. Hinzu kommt, dass an Standorten, an denen die Rohstoffe bisher noch abgebaut werden dürfen, benötigte Folgegenehmigungen nur sehr schleppend erteilt werden. Im Ergebnis nimmt daher der Abbau nichtenergetischer Rohstoffe in Nordrhein-Westfalen seit Jahren kontinuierlich ab.

Der Bauboom in der Wohnungswirtschaft und die Investitionen in die öffentliche Infrastruktur haben jedoch wieder zu erheblichen Bedarfssteigerungen geführt. So ist Kies immer noch ein wichtiger Baurohstoff, der vor allem für die Betonproduktion benötigt wird, beispielsweise zur Herstellung von Betonbauteilen und Transportbeton. Gleiches gilt für Sand, der unter anderem im Tief-, Verkehrswege- und Erdbau eingesetzt wird und zudem ein wichtiger Zuschlagsstoff bei Baustoffen wie Beton und Mörtel ist.

Infolge der regen Bautätigkeit sind folgerichtig viele Kies- und Sandgruben in Nordrhein-Westfalen an ihre Kapazitätsgrenzen gestoßen. Die marktüblichen Signale waren regionale Verknappungen sowie Preissteigerungen, die insbesondere bei Kies deutlich spürbar wurden. Aufgrund von Engpässen kam es schließlich auch immer wieder zu Verzögerungen bei Baumaßnahmen, beispielsweise bei Autobahnen.

Wir befürchten deshalb, dass die vorgeschlagene Abschaffung des § 19 Abs. 1 DSchG NRW die Abbauhemmnisse der Rohstoffunternehmen verschärft und somit weitere Förderreduktionen bzw. eine Marktverknappung zur Folge haben wird. Neben steigenden Baukosten müsste dann auch vermehrt mit längeren Transportwegen von Rohstoffen aus anderen Landesteilen gerechnet werden.

Düsseldorf, den 8. Juni 2020

BAUVERBÄNDE.NRW