

GBV NRW e.V. 40210 Düsseldorf Oststraße 162

An die Präsidentin des Landtags
Frau Carina Gödecke
Postfach 101143
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/797

A02, A12

Düsseldorf, den 29.05.2013

Denkmalschutzgesetz NRW Gesetzentwurf vom 12.03.2013
Stellungnahme zur Anhörung am 06.06.2013

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Gödecke,

wir dürfen uns für die Beteiligung des Grundbesitzerverbandes NRW e.V. als Sachverständigen in der Anhörung am 06.06.2013 bedanken und nehmen gerne teil. Vorab dürfen wir unsere Stellungnahme überreichen, in der wir nur auf die für die Mitglieder des Grundbesitzerverbandes relevanten Fragen des Fragenkatalogs eingegangen sind.

Frage 5:

Bei der Anwendung des Verursacherprinzips ist stets der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen. Der Verursacher wird in der Regel nicht wissen, dass sich auf dem Grundstück, auf dem er ein Vorhaben plant, ein Bodendenkmal befindet. Es ist daher abzuwägen, in welchem Umfang ihm Maßnahmen zuzumuten sind, insbesondere hinsichtlich des Untersuchungsumfangs und der zeitlichen Dimension der Untersuchung. Hier sollte der wissenschaftliche Wert des potentiellen Bodendenkmals gegen die Belastung des privaten Eigentümers abgewogen werden. Die Notwendigkeit der Abwägung sollte sich auch in der Formulierung des Gesetzestextes wiederfinden.

Frage 6:

Wir halten die Unterschützstellung in dem Umfang, wie sie das Denkmalschutzgesetz vorsieht, für zu umfangreich und als Eingriff in das Eigentumsrecht für nicht gerechtfertigt. Im Detail wird nachfolgend ausgeführt.

Frage 7:

Uns ist bewusst, dass Bayern und NRW die einzigen Länder sind, die bisher noch über kein Schatzregal verfügen. Uns ist aber nicht bekannt, dass dies in der Vergangenheit zu Problemen bei der Erfassung von Denkmalfunden geführt hat.

Während in der bisher gültigen Fassung des Denkmalschutzgesetzes bei Funden von beweglichen Bodendenkmälern, das im § 984 BGB festgelegte Prinzip der sog. „Hadrianischen Teilung“ zwischen Grundeigentümer und Finder zumindest teilweise beachtet wird, legen die

Vorstand: Max Frhr. v. Elverfeldt (Vors.), Matthias Graf v. Westphalen, Cornel Lindemann-Berk

Justitiarin und Geschäftsführerin: Rechtsanwältin Svenja Beckmann

Geschäftsstelle: 40210 Düsseldorf, Oststraße 162, Tel. 0211 860 46 38 Fax 0211 860 46 51

Eingetragener Verein Amtsgericht Münster VR 3956

e-mail: info@gbv-nrw.de Homepage: www.gbv-nrw.de

vorgesehenen Regeln zum Schatzregal eine vollständige und entschädigungslose Abgabepflicht fest. § 17 legte bisher fest, dass bewegliche Bodendenkmäler nur abzuliefern sind, wenn dies zur dauernden Erhaltung des Bodendenkmals erforderlich ist und hierfür eine Entschädigung gezahlt wird. Demgegenüber soll derjenige, der der Ablieferungspflicht nachkommt, eine Belohnung erhalten „können“. Ist der Eigentümer der Fläche nicht auch der Finder, erhält er nichts. Weder den Fund, noch eine Entschädigung, noch eine Belohnung legen die vorgesehenen Regeln zum Schatzregal bei einer vollständigen Abgabepflicht fest.

In der vorgesehenen gesetzlichen Vorschrift eines Schatzregals wird unseres Erachtens eindeutig gegen das im Grundgesetz festgelegte Recht auf Eigentum verstoßen. Der ausschließliche Anspruch des Staates auf sämtliche Fundsachen von wissenschaftlicher Bedeutung aus vergangenen Kulturen, deren ursprünglicher Eigentümer nicht mehr zu ermitteln ist, bedeutet eine Enteignung des Grundeigentümers, auf dessen Grund und Boden die Fundsachen entdeckt wurden. Eine derartige Enteignung ist nach Art.14 Abs.3 GG jedoch nur dann zulässig, wenn sie „zum Wohle der Allgemeinheit“ und auf Grund eines Gesetzes erfolgt, „das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt“. Eine Entschädigungsregelung findet sich in § 17 aber gerade nicht mehr.

Es ist bereits fraglich, ob die Formulierung des § 17 Abs. 1 überhaupt rechtmäßig ist. Mit der Entdeckung durch den Finder geht die Entdeckung in das Eigentum des Landes über. Das führt zu dem, dass derjenige, auf dessen Grundstück das Denkmal gefunden wurde, entgegen der Regelung des § 984 BGB gar kein Eigentum mehr erwirbt. Zudem wird ein fiktiver Aneignungswille des Landes unterstellt, da dem Land im Zeitpunkt des Findens der Fund noch gar nicht bekannt ist. Ein Eigentumsübergang setzt aber stets einen Aneignungswillen sowie den Akt der Aneignung voraus. Dieser würde hier kraft Gesetzes erfolgen.

Vor diesem Hintergrund ist auch nicht verständlich, warum die Belohnung als Kann-Vorschrift ausformuliert wurde. Es sollte doch grundsätzlich derjenige, der ein Denkmal findet und es dann abgibt eine Belohnung erhalten. Gerade wenn argumentiert wird, dass diese Regelung dem Schatzraub entgegenwirken soll, wäre die Belohnung bzw. Entschädigung dienlich, eine Ablieferung zu fördern.

Die Einführung des Schatzregals wird damit begründet, nur so Bodendenkmäler der Wissenschaft und der Präsentation für die Öffentlichkeit erhalten zu können. Entgegen dieser Begründung ist aber im bisher gültigen Recht durchaus eine Ablieferung von Funden vorgeschrieben, wenn dies zur Erhaltung des Denkmals erforderlich ist oder seine Unterbringung an einer öffentlichen Stelle im öffentlichen Interesse liegt.

Des Weiteren ist die in der Begründung für den Gesetzentwurf angeführte Erwartung, dass die Vorschriften des Schatzregals Raubgrabungen unterbinden bzw. reduzieren, wenig wahrscheinlich. Im Gegenteil, Raubgraberei kann am Zuverlässigsten mit dem Grundstückseigentümer verhindert werden, der, gestützt auf sein Eigentumsrecht an möglichen Funden, seinen Grund und Boden gegen illegale Grabungen schützen wird. Die von ihm selbst oder in seinem Auftrag und mit seinem Wissen auf seinem Boden oder in darauf stehenden historischen Anlagen entdeckten Bodendenkmälern oder wissenschaftlich bedeutenden Funden gehen auch bisher nicht verloren. Sie müssen der Denkmalbehörde gemeldet werden, die dann berechtigt ist, den Fund zu bergen, auszuwerten und zur wissenschaftlichen Auswertung vorübergehend in Besitz zu nehmen. Gerade, wenn der Finder weiß, dass er den Fund entschädigungslos abgeben muss, wird der Anreiz größer sein, diesen zu verheimlichen. Es ist daher nicht damit zu rechnen, dass mehr Funde abgegeben werden. Vielmehr kann der Finder stets behaupten, den Fund im Ausland gemacht zu haben.

Zudem sehen sich gerade die Eigentümer von ländlichem Eigentum, die im Wald einen Nagel oder eine Scherbe finden und diese arglos wegwerfen, der Gefahr ausgesetzt, so eine Straftat zu begehen. Wird der Fund mit seiner Entdeckung Eigentum des Landes, vernichtet der Finder gegebenenfalls fremdes Eigentum. Man müsste der Bevölkerung daher raten, alles, was gefunden wird, der Denkmalschutzbehörde zu übergeben. Dies würde aber zu einem unübersichtlichen Prüfungsaufwand führen.

Frage 8:

Bei der neuen Formulierung des § 28 Abs. 2 wurden die Betretungsbefugnisse der Behörde erweitert. Diese dürfen nun auch fremdes Eigentum betreten, um ein Denkmal überhaupt erst festzustellen, zudem muss dies nicht mehr zur Erhaltung des Denkmals „dringlich erforderlich“ sein. Hierdurch werden die Rechte des Eigentümers stark eingeschränkt. Er muss der Behörde Zutritt gewähren, allein aus der Vermutung, in seinem Eigentum könne ein Denkmal sein. Die Ausweitung des Betretungsrechts ist unverhältnismäßig. Es wird auch nicht begründet, dass aufgrund mangelnden Zutritts für die Denkmalbehörde, Denkmäler verloren gegangen sind. Wenn die bisherige Regelung ausreichend war, sollte diese auch so beibehalten werden.

Für uns stellt sich bei dieser sehr weiten Befugnis die Frage, ob die Unverletzlichkeit der Wohnung dann noch gewährleistet ist. Es reicht nicht aus, dies allein in der Begründung zu behaupten.

Frage 9:

Wie bereits zu Frage 8 ausgeführt, sehen wir in der Befugnis eine Wohnung zu betreten, ohne dass eine „dringende Erforderlichkeit“ besteht als Verletzung von Art. 13 GG an. Art. 13 GG selbst setzt eine „dringende Gefahr“ voraus, so dass wir die grundsätzliche Berechtigung der Denkmalbehörden Gebäude oder Wohnungen zu betreten bereits als Verstoß gegen Art. 13 GG und damit als rechtswidrig ansehen. Es fehlt zudem eine Begründung, warum das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung eingeschränkt werden soll. Es ist nicht ersichtlich, dass bisher zahlreiche Denkmäler untergegangen sind, weil sie sich in Privaträumen befunden haben. Meist wird gerade dem Eigentümer des Denkmals am Meisten am Erhalt des Denkmals gelegen sein. Soweit die Räumlichkeiten nicht der Öffentlichkeit zugänglich sind, sollte ein Betreten nur möglich sein, wenn dieses zum Erhalt des Denkmals zwingend erforderlich ist. Es darf nicht sein, dass Vertreter der Denkmalbehörden private Wohnungen aufsuchen, um dort nach potentiellen Denkmälern zu suchen. Hier muss die Privatsphäre des Einzelnen vorgehen, der nicht verpflichtet sein darf, Dritten den Zutritt zu seiner Wohnung zu gewähren.

Frage 10:

Da wir in der Regelung eine Verletzung des Rechtes aus Art. 13 GG sehen und die Vorschrift daher für rechtswidrig halten, halten wir diese auch für nicht mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar.

Frage 12:

Siehe Frage 5

Bei der Inanspruchnahme des Verursachers für die Kosten der Bergung von Funden und deren Dokumentation ist stets auch zu berücksichtigen, dass es nicht im Interesse des Verursachers lag, ein Denkmal zu finden geschweige denn zu zerstören. Der Verursacher trifft im Rahmen eines Projektes auf das Denkmal. Er wird dann verpflichtet, die Kosten zu tragen. Insoweit ist bei Umfang der Untersuchungen und Kosten stets zu berücksichtigen, wie viel Zeit und Kosten dem Maßnahmenträger zugemutet werden können, bis das von ihm bezweckte Projekt nicht mehr lohnend ist.

Frage 13 a bis c:

Die Formulierung „im Rahmen des Zumutbaren“ ist nicht präzise. Da stets der Grundsatz gilt „Geld hat man zu haben“, könnte die Zumutbarkeit lediglich am zeitlichen oder tatsächlichen Umfang der Untersuchungen scheitern. Dies wäre jeweils im Einzelfall zu ermitteln. Eine übergeordnete Interpretation des Begriffs „Zumutbarkeit“ ist daher per se nicht möglich. Vielmehr handelt es sich um einen auslegbaren Rechtsbegriff.

Für den Verursacher wäre es sinnvoll, die Höhe der ihm aufzuerlegenden Kosten prozentual an den Kosten seines Projektes zu errechnen und entsprechend zu begrenzen.

Frage 14:

Ich halte es für sehr wahrscheinlich, dass gegen die Auferlegung der Kosten der Untersuchung und Dokumentation von Funden seitens des Verursachers rechtliche Schritte eingeleitet werden.

Frage 16:

Siehe Frage 7

Das Prinzip der hadrianischen Teilung gibt dem Grundstückseigentümer die Möglichkeit, selbst über den Verbleib des auf seinem Grundstück getätigten Fundes zu entscheiden. Insbesondere Eigentümer von größeren Denkmälern/Denkmalensembeln, haben in ihren Räumlichkeiten eigene Museen, die sie für die Öffentlichkeit öffnen. Dort werden Funde vor Ort in der Regel sinnvoller untergebracht sein, als in einem öffentlichen Museum weiter weg oder im Archiv der Denkmalbehörden.

Die Enteignung der Eigentümer halten wir für falsch, die bisherige Regelung, dass eine Abgabe bei einem Fund von besonderer Bedeutung geboten ist, war geeignet und ausreichend, um Denkmäler zu erhalten.

Frage 17:

Es ist nicht davon auszugehen, dass bei der Regelung des Schatzregals mehr Funde abgeliefert werden. Vielmehr hat der Finder nun erst recht ein Interesse, seinen Fund nicht bekannt zu geben, da er keine Chance hat, diesen zu behalten und auch keine Entschädigung sondern nur gegebenenfalls eine Belohnung für den Fund erhält.

Frage 18:

Eine „Kann“-Regelung ist mit Sicherheit nie ausreichend, um über eine Entschädigung zu entscheiden. Aufgrund der finanziellen Gegebenheiten der öffentlichen Hand und der Kürzungen bei der Denkmalförderung ist damit zu rechnen, dass eine Belohnung rein tatsächlich nie gezahlt werden kann, weil keine Gelder dafür zur Verfügung stehen. Bereits in der Gesetzesbegründung fehlt es an Ausführungen dazu, wo das Geld für die Belohnung herkommen soll.

Eine Kann-Regelung beruhigt stets nur das Gewissen des Gesetzgebers und verschiebt den schwarzen Peter zur Behörde. Für den Betroffenen, den Abgebenden, besteht kein Rechtsanspruch und ist diese Regelung damit sinnlos.

Eine Unterschlagung kann nur dann verhindert werden, wenn a) dem Eigentümer die Möglichkeit gegeben wird, den Fund selbst zu erhalten und auszustellen und b) eine Entschädigung verpflichtend in das Gesetz aufgenommen wird, die dem geschätzten Wert des Fundes entspricht, so wie § 34 Abs. 2 a.F. es vorsieht.

Frage 19:

Siehe Frage 7

Frage 20:

Wir halten es für zwingend notwendig, dass entsprechend § 984 BGB auch der Flächeneigentümer am Finderlohn beteiligt wird. Ansonsten ist zu befürchten, dass Dritte auf fremden Flächen, in fremden Wäldern und Parks nach Schätzen suchen und diese ohne Wissen des Eigentümers entwenden und dann einen Finderlohn erhalten. Eine Einbeziehung des Eigentümers in das Verfahren sollte ohnehin zwingend notwendig sein, da der Flächeneigentümer gegebenenfalls erkennen kann, ob ein gefundener Gegenstand tatsächlich herrenlos ist, oder dieser Hinweise enthält, dass er einem seiner Vorfahren gehört hat.

Frage 21:

Wir halten die neuen Regelungen zum Schatzregal und zur Entschädigung für nicht erforderlich, sondern hinderlich und zum Teil sogar rechtswidrig. Gleiches gilt für das neue Betre-

tungsrecht. Wir würden uns daher freuen, wenn von den neuen Regelungen Abstand genommen wird und §§ 17, 18, 34 a.F. DenkmSchG in ihrer bisherigen Fassung erhalten bleiben.

Wenn § 17 in der jetzigen Fassung erhalten bleibt, sollte er eine Beweislastumkehr enthalten, wonach das Eigentum erst dann auf das Land übergeht, wenn nachgewiesen ist, dass die Sache herrenlos und von besonderem wissenschaftlichem Wert ist. Die jetzige Regelung lässt Fragen offen. Zunächst müsste der Finder entscheiden, ob die Sache von besonderem wissenschaftlichem Wert ist. Denn wenn dies nicht so ist, könnte er sie einfach wegwerfen oder zerstören. Damit beginge er aber ggf. eine Sachbeschädigung, denn wenn die Sache von besonderem wissenschaftlichem Wert ist, geht sie mit dem Finden ins Eigentum des Landes und damit in fremdes Eigentum über.

Zudem stellt sich die Frage, was geschieht, wenn der Finder die Sache dem Land abgeliefert, dieses aber feststellt, dass die Sache keinen besonderen wissenschaftlichen Wert besitzt und das Land kein Interesse an dem Fund hat. Wird dieser dann dem Eigentümer der Fläche zurückgegeben? Denn selbst wenn die Sache keinen besonderen wissenschaftlichen Wert aufweist, kann sie doch für den Eigentümer einen persönlichen Wert aufweisen.

Hier fehlt es an einer klaren Regelung, wann ein Fund einen besonderen wissenschaftlichen Wert hat und wann er abzuliefern ist. Die Regelung ist entsprechend der obigen Ausführungen zu ergänzen.

Des Weiteren sollte eine Strafvorschrift gegen Raubgrabungen eingeführt werden, anstatt jeden Finder unter Generalverdacht zu stellen. Die Begründung für den Gesetzentwurf angeführte Erwartung, dass die Vorschriften des Schatzregals Raubgrabungen unterbinden bzw. reduzieren, ist wenig wahrscheinlich. Im Gegenteil, Raubgräberei kann am Zuverlässigsten mit dem Grundstückseigentümer verhindert werden, der gestützt auf sein Eigentumsrecht an möglichen Funden seinen Grund und Boden gegen illegale Grabungen schützen wird. Die von ihm selbst oder in seinem Auftrag und mit seinem Wissen auf seinem Boden oder in darauf stehenden historischen Anlagen entdeckten Bodendenkmälern oder wissenschaftlich bedeutenden Funden gehen auch bisher nicht verloren. Sie müssen der Denkmalbehörde gemeldet werden, die dann berechtigt sind, den Fund zu bergen, auszuwerten und zur wissenschaftlichen Auswertung vorübergehend in Besitz zu nehmen.

Frage 24:

Das Denkmalschutzgesetz hat sich aus Sicht des Grundbesitzerverbandes NRW e.V. grundsätzlich bewährt. Unstimmigkeiten entstehen eher vor Ort mit den Denkmalbehörden bei Fragen der Auslegung der denkmalrechtlichen Vorgaben. Zudem werden zum Teil Objekte und Gegenstände unter Schutz gestellt, über deren Denkmaleigenschaft man streiten kann.

Wichtig für den Denkmalschutz ist, dass dieser mit der Zeit geht. In Zeiten sinkender Förderung ist es wichtig, die Leistungen des Eigentümers, der ein Denkmal erhält, anderweitig zu honorieren. Hier müssen unbedingt die Möglichkeit von Abschreibungen, Steuererleichterungen und die bisherige Zuschussförderung erhalten bleiben. Wir dürfen an dieser Stelle auf § 31 Satz 1 DSchG verweisen, wonach der Denkmal-Eigentümer die Übernahme eines Denkmals durch die Gemeinde verlangen kann, wenn und soweit es ihm mit Rücksicht auf seine Pflicht zur Erhaltung des Denkmals auf Grund einer behördlichen Maßnahme nach diesem Gesetz wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, das Denkmal zu behalten oder es in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen.

Zudem muss bei den Vorgaben des Denkmalschutzes insbesondere bei Erhalt und Sanierung die Wirtschaftlichkeit, insbesondere die Energieeffizienz beachtet werden. So kann es nicht sein, dass sämtliche Gebäude mit Fördergeldern energetisch saniert werden, der Schlossbesitzer aber weiterhin nur Einfachverglasung und Holzrahmen in sein Denkmal einbauen darf. Hier ist der Grundsatz der Zumutbarkeit entscheidend.

In dieser Richtung würden wir uns Verbesserungen des Denkmalschutzgesetzes und seiner Durchführungsverordnungen wünschen.

Frage 26, 27:

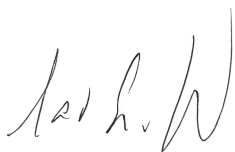
Die Förderung stellt für viele unserer Mitglieder die einzige Möglichkeit dar, denkmalgeschützte Bauwerke erhalten zu können. Mit den meisten Denkmälern können keine Einnahmen erzielt werden, so dass vergünstigte Kredite nicht über Einnahmen zurückgezahlt werden können. Der Eigentümer muss den Kredit dann voll aus seinen sonstigen Einnahmen zurückzahlen, so dass das Angebot eines Kredites kaum attraktiv ist. Insofern müssen hier unbedingt die Zuschussförderung sowie die Steuervergünstigungen bzw. Abschreibungsmöglichkeiten im bisherigen Umfang erhalten bleiben. Auch hier verweisen wir nochmals auf § 31 Satz 1 DSchG, wonach bei mangelnder Wirtschaftlichkeit die Gemeinden schlussendlich für den Erhalt der Denkmäler aufkommen müssen.

Als sinnvolle Erleichterung regen wir an, bei der Restaurierung und Erhaltung von Denkmälern einen reduzierten Mehrwertsteuersatz zur Anwendung zu bringen bzw. besser komplett von der Mehrwertsteuer zu befreien. Schließlich profitiert der Staat bisher durch den Mehraufwand bei der Erhaltung von Denkmälern durch die darauf entfallende Mehrwertsteuer und generiert dadurch Mehreinnahmen durch den Erhalt von Denkmälern.

Weiter ist es für den ländlichen Raum enorm wichtig, dass die Möglichkeit der Umwandlung denkmalgeschützter Gebäude im Aussenbereich erhalten bleibt. Die Nutzung dieser Gebäude stellt ohnehin ein Problem dar, da Denkmäler oftmals nicht verkehrsgünstig liegen und für viele moderne Unternehmen nicht die notwendige Gebäudeinfrastruktur aufweisen. Daher muss es möglich bleiben, verschiedene Nutzungen zeitgleich, oder auch nacheinander, in einem Denkmal unterzubringen.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Max Frhr. v. Elverfeldt