

LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland  
Postfach 21 40 · 50250 Pulheim

Datum und Zeichen bitte stets angeben

An die  
Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Carina Gödecke  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 101143  
40002 Düsseldorf

29.05.2013

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

Frau Dr. Pufke  
Tel 02234 9854-500  
Fax 0221 8284-3936  
Andrea.Pufke@lvr.de

**STELLUNGNAHME**  
**16/803**

A02, A12

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmä-  
ler im Lande Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf der Fraktion SPD und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN,  
Drucksache 16/2279

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwick-  
lung und Verkehr und des Ausschusses für Kultur und Medien am 6. Juni  
2013**

Ihr Schreiben vom 8. Mai 2013

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung sowie für die Gelegenheit zur schriftli-  
chen Stellungnahme zum Gesetzentwurf danke ich Ihnen sehr herzlich.

Meiner Stellungnahme zum Fragenkatalog möchte ich voranschicken, dass das „Ge-  
setz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande  
Nordrhein-Westfalen“ in erster Linie einige für die Bodendenkmalpflege wichtige  
Regelungslücken des bestehenden Gesetzes sinnvollerweise schließt. Von den in  
Rede stehenden Änderungen ist die Baudenkmalpflege aber zum Teil ebenso betrof-  
fen, konkret im Falle des Verursacherprinzips. Hinweisen möchte ich auch darauf,  
dass die Einführung eines deklaratorischen Elementes in § 3 Absatz 1 Satz 4 DSchG  
NW, das in öffentlichen Planungen nicht eingetragene, aber begründet vermutete  
Bodendenkmäler in die Abwägung einbezieht, grundsätzlich auch für nicht eingetra-  
gene Baudenkmäler virulent ist. Da die Baudenkmalpflege ihre Verdachtsfälle aber  
in der Regel schneller erkennen und eintragen kann, ist eine Änderung im Geset-



*Wir freuen uns über Ihre Hinweise zur Verbesserung unserer Arbeit. Sie erreichen uns unter der  
Telefonnummer 0221 809-2255 oder senden Sie uns eine E-Mail an [Anregungen@lvr.de](mailto:Anregungen@lvr.de)*

zeswortlaut nicht unbedingt erforderlich. Gleichwohl habe ich diesen Aspekt unter Frage 6 benannt.

Ich bitte um Ihr Verständnis, dass sich meine Ausführungen nur auf die für die Baudenkmalpflege relevanten Bereiche beziehen.

### **Zum Fragenkatalog:**

1. Halten Sie die von der SPD und GRÜNEN eingebrachte Novellierung der Bodendenkmalpflege im Rahmen des Denkmalschutzgesetzes für sinnvoll?

**Ja, der Entwurf ist angemessen und sinnvoll.**

2. Handelt es sich bei dem Vorschlag aus Ihrer Sicht um eine kommunalfreundliche Regelung?

**Die Änderungen beschneiden die Kommunen weder in ihrer Planungshoheit noch beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes. Mit der Einführung des Verursacherprinzips werden dagegen Verantwortlichkeiten klar geregelt. Finanzielle und administrative Mehrbelastungen der Kommunen sind nicht zu erkennen.**

3. Welche Misstände und Fehlentwicklungen werden damit abgestellt?

**Für den Bereich der Baudenkmalpflege ist die Einführung des Verursacherprinzips beispielsweise bei in Einzelfällen genehmigten Abbrüchen von Baudenkmalern, die infolge des Braunkohletageabbaus oder vergleichbarer anderer öffentlicher Belange erfolgen, folgerichtig.**

4. Wie bewerten Sie die Position der Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte, der Gesetzentwurf schließe vorhandene Rechtslücken und erziele somit einen besseren Schutz speziell von Bodendenkmälern?

**Auch aus der Perspektive der Baudenkmalpflege ist die Auffassung zutreffend.**

5. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Verursacherprinzip des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?

**Die Regelung ist ausreichend und berücksichtigt ebenso die Belange der Baudenkmalpflege. S. auch unter 3.**

6. Wie bewerten Sie die Regelungen zur Unterschützstellung des Gesetzesentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?

**Ausdrücklich wird die Beibehaltung des konstitutiven Eintragungssystems begrüßt.**

**Da grundsätzlich auch die Baudenkmalpflege das Problem hat, dass noch nicht eingetragene Denkmäler in öffentlichen Planungen nicht in die Abwägung einbezogen werden, ist es wünschenswert, im geänderten § 3 Absatz**

**1 Satz 4 statt „Bodendenkmäler“ „Denkmäler“ zu schreiben, weil damit auch Baudenkmäler erfasst würden.**

7. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Schatzregal des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?

**Die Baudenkmalpflege ist nicht betroffen, so dass keine Anmerkungen erfolgen.**

8. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Betretungsrecht des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?

**Die Regelungen sind angemessen und notwendig, um die Denkmalbehörden und Denkmalpflegeämter in die Lage zu versetzen, umfängliche und justitiable Feststellungen des Denkmalwertes zu erarbeiten sowie in allen Fragen zu Denkmalschutz und Denkmalpflege sachgerecht zu beraten. Das ergibt sich allein aus der Tatsache, dass beispielsweise regelmäßig in Klagefällen zu § 3, 9 DSchG NW nur aufgrund präzise vorgetragener Bedeutungs- und Erhaltungsmerkmale, die den Denkmalwert begründen, entschieden wird. Das ist ohne Kenntnis des Inneren bzw. ausführliche Besichtigung eines Baudenkmals nicht möglich.**

9. Wie beurteilen Sie den Wegfall des Richtervorbehalts sowie den Wegfall der dringenden Erforderlichkeit der Betretung zur Erhaltung des Denkmals in der geplanten Novellierung?

**S. unter 8.**

**Der Wegfall des Richtervorbehalts wird der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Denkmalpflegeämter und Behörden gerecht. Die neue Regelung ermöglicht eine erforderliche präzise Denkmalforschung auch ohne „Gefahr in Verzug“. Wie bisher bereits üblich, wird das Denkmalpflegeamt nicht ohne gebotene Anhörung des Wohnungsinhabers von einem Betretungsrecht Gebrauch machen.**

10. Ist die Auflösung des ursprünglich restriktiven Rahmens beim Betretungsrecht als Eingriff in das Eigentum mit dem Rechtsstaatsprinzip zu vereinbaren?

**s. unter 9.**

11. Wie bewerten Sie das Gesetzgebungsvorhaben, das infolge eines Gerichtsurteils nicht mehr zulässige Verursacherprinzip erneut im Denkmalschutzgesetz NRW zu verankern?

**Die erstmalige (!) Einführung von § 29 DSchG NW ist angemessen und setzt bereits bestehendes nationales Recht (allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht) und internationale Vereinbarungen (Charta von Valletta) im Denkmalschutzgesetz um. Hiernach ist es selbstverständliche Praxis, dass zumindest die Dokumentation von (teil-)zerstörten kulturellen Gütern auf den Veranlasser übertragen wird, sofern dieser aus einem geltend gemachten privaten oder öffentlichen Interesse einen Vorteil erzielt. Das Verursacher-**

**prinzip trägt damit dem Erhaltungsgebot gem. § 7 DSchG NW Rechnung und überträgt die Kosten für die fachwissenschaftliche Untersuchung im Sinne eines Ausgleichs für (teil-)zerstörtes Kulturgut dem Verursacher.**

12. Wie bewerten Sie die zur Wiedereinführung des Verursacherprinzips in § 29 des Gesetzesentwurfs vorgesehene Formulierung hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit?  
**Die Auswirkungen werden analog zur erfolgreichen Praxis in anderen Ländern positiv eingeschätzt.**

13. Halten Sie die Formulierung im § 29 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzesentwurfs, nach der die Kostentragung für wissenschaftliche Untersuchungen den Verursacher „im Rahmen des Zumutbaren“ trifft, für ausreichend präzise?

**Ja. Hierzu hat gibt es bereits umfassende Rechtsprechung, die die Anwendbarkeit dieser Formulierung bestätigt.**

- a. Wie interpretieren Sie in diesem Zusammenhang den Begriff „zumutbar“?  
**Zumutbar ist eine Maßnahme nach der gängigen Rechtsprechung dann, wenn die Kosten für die Erhaltung und Bewirtschaftung eines Baudenkmals durch Erträge oder seinen Gebrauchswert aufgewogen werden können. Den Nachweis der Unzumutbarkeit der Denkmalerhaltung ist vom Eigentümer zu erbringen.**
- b. Halten Sie hinsichtlich der „Zumutbarkeit“ eine Gleichbehandlung von Privatpersonen und Gewerbetreibenden für gerechtfertigt?  
**Grundsätzlich sind Privatpersonen und Gewerbetreibende gleich zu behandeln. Der Prüfung der Zumutbarkeit liegt aber auch eine verfassungsgemäße Ermessensentscheidung zugrunde.**
- c. Welche Alternativregelung können Sie sich vorstellen?  
**keine**

14. Wie schätzen Sie die Gefahr ein, dass durch die unpräzise Formulierung des neuen § 29 DSchG vermeidbare juristische Auseinandersetzungen provoziert werden (z.B. durch die „Zumutbarkeitsklausel“)?

**Die Formulierung in § 29 DSchG ist nicht unpräzise. Bisher liegen nur wenige juristische Auseinandersetzungen vor, die sich mit der Frage der Zumutbarkeit befassen. Die Rechtsprechung hat aber auch dort gezeigt, dass der Rahmen der Zumutbarkeit – auch im bundesweiten Vergleich – für die Betroffenen großzügig ausgelegt wird. Rechtstreitigkeiten sind allerdings nicht auszuschließen, wenn private oder andere öffentliche Belange betroffen sind.**

15. Wäre es aus fachlicher Sicht wünschenswert, Grundlagen (die in der Begründung als „konkrete Anhaltspunkte“ benannt werden) für vermutete, aber (noch) nicht eingetragene Bodendenkmäler im Gesetz tatsächlich konkret zu benennen?

**Die Baudenkmalpflege ist nicht betroffen, so dass keine Anmerkungen erfolgen.**

16. Welche Vor- und Nachteile bietet das in § 984 BGB festgelegte Prinzip der „hadrianischen Teilung“ gegenüber der in NRW geplanten „Schatzregal-Regelung“?

**Die Baudenkmalpflege ist nicht betroffen, so dass keine Anmerkungen erfolgen.**

17. Inwieweit ist durch die entschädigungslose bzw. finderlohnarme Verstaatlichung von beweglichen Bodendenkmälern im Rahmen der geplanten "Schatz-regal-Norm" mit einer zunehmenden Unterschlagung wertvoller Kulturgüter zu rechnen?

**Die Baudenkmalpflege ist nicht betroffen, so dass keine Anmerkungen erfolgen.**

18. Halten Sie die im Gesetzentwurf vorgesehene und unverbindliche „Kann-Regelung“ zur Vergütung von Schatzfindern durch die öffentliche Hand für hinreichend, um der Gefahr von Unterschlagungen entgegenzuwirken? Sehen Sie andere Möglichkeiten einer drohenden Unterschlagung zu begegnen?

**Die Baudenkmalpflege ist nicht betroffen, so dass keine Anmerkungen erfolgen.**

19. Wie bewerten Sie die Zulässigkeit der für NRW geplanten „Schatzregal-Regelung“ hinsichtlich einer möglichen Verletzung des Eigentumsrechts?

**Die Baudenkmalpflege ist nicht betroffen, so dass keine Anmerkungen erfolgen.**

20. Wie bewerten Sie die in § 17 des Gesetzentwurfs vorgesehene Ungleichbehandlung beim - ohnehin fakultativen - Finderlohn für Schatzfinder hinsichtlich der Maßgabe, dass der Finder auch gleichzeitig der Flächeneigentümer sein muss?

**Die Baudenkmalpflege ist nicht betroffen, so dass keine Anmerkungen erfolgen.**

21. Wie bewerten Sie den Gesetzesentwurf insgesamt? Welche konkreten Anregungen und Verbesserungsvorschläge zum Gesetzentwurf haben sie aus der Praxis? Sehen Sie notwendige oder wünschenswerte Änderungen und / oder Ergänzungen und wie begründen Sie diese?

**S. unter 1**

22. Welche finanziellen Auswirkungen erwarten Sie durch die Änderungen des vorliegenden Gesetzesentwurfes?

**Durch die Einführung des Verursacherprinzips werden Kommunen und Landschaftsverbände entlastet.**

**Allerdings sind Denkmalschutz und Denkmalpflege nicht zum Nulltarif zu erhalten, sondern bedürfen einer angemessenen finanziellen Ausstattung zur Erledigung der gesetzlichen Aufgabe.**

23. Gibt es Ihrer Auffassung nach konkurrierende Regelungen / Interessen / Erfordernisse, die in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden sollten? Welche sind das ggf.?

**Nein.**

### **Weitere Fragen**

24. Wie bewerten Sie die generelle Entwicklung des Denkmalschutzes in den Jahren seit Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vor über 20 Jahren?

a. Haben sich die Vorgaben des Denkmalschutzgesetzes grundsätzlich bewährt?

**Ja. Das DschG NW gilt wegen der hohen Verantwortung, die den Kommunen beim Vollzug beigemessen wird, als das demokratischste Denkmalschutzgesetz in der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus bürgen das konstitutive Eintragungsverfahren und die konsequente Zweistufigkeit des Verfahrens für größtmögliche Rechtssicherheit.**

**Das Gesetz bietet ferner eine Fülle unterstützender Instrumentarien, die bisweilen allerdings z.T. unzureichend angewandt werden.**

b. Welche wesentlichen Probleme in der Verwaltungspraxis sind festzustellen?

**Trotz der hohen Verantwortung, die den Kommunen beim Vollzug des Gesetzes eingeräumt wird, ist in den letzten Jahren überwiegend in kleineren Kommunen ein Rückgang der fachlichen und personellen Besetzung der Unteren Denkmalbehörden, u.a. aus Kostengründen, zu verzeichnen. Die gesetzlichen Vollzugsaufgaben können somit nur unzureichend wahrgenommen werden. Die den Kommunen unterstützend zur Seite gestellten Oberen Denkmalbehörden, besonders die Kreise, fangen dieses Problem nur unzureichend auf.**

c. Wo sehen Sie die zentralen Herausforderungen für den Denkmalschutz und welcher Handlungsbedarf ergibt sich daraus?

**Die personelle Situation in den Unteren Denkmalbehörden gilt es zu verbessern, bzw. die im Gesetz bereits vorgehaltenen Instrumentarien konsequent zu nutzen. Großes Potential wird in der unterstützenden Beratung der Unteren Denkmalbehörden durch die Kreise gem. § 20 Absatz 2 DschG NW gesehen. Fachliche Unterstützung können die Denkmalämter leisten. Daneben sollte verstärkt von der Berufung ehrenamtlicher Beauftragter für Denkmalpflege gem. § 24 DSchG NW Gebrauch gemacht werden. Ebenso wird die Bildung eines Landesdenkmalrats gem. § 23 Absatz 1 befürwortet.**

25. Werden die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen den Herausforderungen gerecht?

**Ja. Wie unter 24 a. bemerkt, bietet das Denkmalschutzgesetz in vorliegender Form umfassende Instrumentarien, die geeignet sind, die Herausforderungen zu bewältigen.**

26. Wie wird sich die geplante Kürzung der Landesregierung bei der Denkmalförderung auswirken?

**Mit der geplanten Kürzung der Denkmalfördermittel ist der Verfall und die Zerstörung zumeist unwiederbringlicher historischer Bausubstanz und archäologischer Stätten nicht auszuschließen. Dies wird sich besonders nachteilig auf die geschichtlichen Zeugnisse im ländlichen Raum, aber auch auf das Bild unserer Städte auswirken.**

**Die Kürzung der Landesmittel hat eine deutlich negative Signalwirkung für die Denkmalpflege in NRW. Die breite öffentliche Diskussion, die die Beibehaltung der Denkmalpflegemittel unterstreicht, macht dabei deutlich, dass Denkmalschutz und Denkmalpflege einen hohen Stellenwert in unserer Gesellschaft genießen.**

**Besonders private Denkmaleigentümer und die Kirchen erhalten mit großem Engagement Ihre Denkmäler im öffentlichen Interesse, und sie tun es mit z.T. sehr hohem finanziellem Aufwand. Bei allem Verständnis dafür, dass auch die Denkmalpflege einen Beitrag zu den Haushaltseinsparungen des Landes beitragen muss, wird eines in der Diskussion vergessen: Die Landesförderung mit seit Jahren sinkenden Budgets ist mehr als nur eine anteilige finanzielle Zuwendung. Sie ist vor allem Wertschätzung für all die Menschen, die mit ihren bescheidenen Mitteln dazu beitragen, die reiche Denkmallandschaft des Rheinlandes zu erhalten. Daran darf es auch künftig nicht mangeln. Berücksichtigen muss man ebenso, dass die Landesförderung schon seit Jahren nicht mehr zur auskömmlichen Finanzierung von denkmalpflegerischen Maßnahmen ausreicht und dennoch ein Erfolgsmodell darstellt.**

**In der Baudenkmalpflege schafft die Denkmalförderung des Landes seit Jahren vielfach erst einen Anreiz, privat in ein Denkmal oder in denkmalpflegerische Maßnahmen zu investieren. Bislang wurde in der Regel selbst mit geringen Landeszuwendungen ein Vielfaches an privaten Investitionen zum Wohle der Allgemeinheit in die nordrhein-westfälische Denkmallandschaft angestoßen. Die Einstellung der unmittelbaren Förderung durch das Land negiert somit nicht nur das öffentliche Interesse an der Denkmalpflege, sondern führt auch zu einer Ungleichbehandlung der Denkmaleigentümer. Hiervon sind vornehmlich die „kleinen“ Denkmaleigentümer betroffen. Vielfach haben die Zuschüsse die Zumutbarkeit für den Erhalt der Baudenkmäler oder die Kreditwürdigkeit der Eigentümer hergestellt. Viele Denkmaleigentümer können darüber hinaus die steuerlichen Abschreibungsvorteile nicht nutzen, so dass ihre Anstrengungen zum Erhalt der Denkmäler im öffentlichen Interesse durch die öffentliche Hand nicht mehr wert geschätzt werden.**

**Auch für die vielen ehrenamtlich Tätigen in der Denkmalpflege, ist der Rückzug aus der öffentlichen Förderung des Landes ein negatives Signal.**

**Ohne Zuschuss-Förderung bleiben die Menschen, die sich um die Denkmäler in NRW kümmern, mit ihrem Engagement alleine.**

27. Welche Auswirkungen werden sich für den Denkmalschutz durch eine Umstellung der Förderung auf Darlehensbasis ergeben, insbesondere mit Blick auf den ländlichen Raum?

**Die geplante Umstellung der Förderung auf eine Darlehensbasis ist für private Denkmaleigentümer, aber auch für die Kirchen unattraktiv aus unterschiedlichen Gründen: Angesichts der derzeit ohnehin zinsgünstigen Kredite auf dem Finanzmarkt können zinswerte Vorteile eines günstigen Landesdarlehens nicht ausgeschöpft werden. Dem steht ein verhältnismäßig hoher formaler Aufwand bei der Antragstellung gegenüber. Die Gewährung eines Darlehens setzt die Prüfung der Bonität des Denkmaleigentümers voraus. Ohne finanzielle Sicherung kann die Rückzahlungserwartung ggf. nicht gewährleistet werden. Die Förderung über Darlehen wäre damit künftig nur noch für wohlhabendere Denkmaleigentümer möglich.**

**Besonders die Kirchen werden durch die geplante neue Förderpraxis doppelt benachteiligt, da Kirchennutzungen im herkömmlichen Sinn keine Renditen erwirtschaften und denkmalpflegerische Maßnahmen nicht steuerlich abgeschrieben werden können.**

**Staatliche Denkmalförderung ist dabei aber ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Bundesweite Untersuchungen wie diejenige des Bundesverbandes Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. hat bereits 2006 ermittelt, dass jede öffentliche Förderung von einem Euro private Investitionen von bis zu 12 Euro nach sich ziehen. Die Steuerrückflüsse durch Umsatzsteuer der in der Denkmalpflege arbeitenden Betriebe fangen dabei nicht nur die bereit gestellten Zuschussmittel in den öffentlichen Haushalten auf, sondern spielen zusätzliches Kapital ein.**

**Nicht zuletzt hat die Förderpolitik des Landes auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt besonders in klein- und mittelständischen Handwerks- und Gewerbebetrieben. Rund um die Denkmalpflege hat sich ein hoch spezialisierter Markt entwickelt, der mit dem Ausbleiben von Fördermitteln empfindliche Einbußen erleiden wird.**

Mit freundlichen Grüßen

Die Direktorin des Landschaftsverbandes Rheinland

Im Auftrag



Dr. Andrea Pufke  
Landeskonservatorin