

Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz

Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen - Der Vorsitzende -



Az: AGRS – 2013 NRW

Datum: 3. Juni 2013

Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf
per eMail an anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/823

A02, A12

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen

Hier: Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 16/2279)

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur Anhörung am 6. Juni 2013 im Landtag bedanke ich mich herzlich. Hiermit übersende ich die Stellungnahme der Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen (AGRS) zu den geplanten Änderungen und beantworte die gestellten Fragen auf den hier folgenden Seiten.

Ich bedauere es allerdings sehr, an der Anhörung leider nicht persönlich teilnehmen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

Wolfgang Karl Göhner
Regierungsdirektor

Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen des
Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK)
c/o Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege (BLfD),
Justitiariat, Hofgraben 4, 80539 München

„Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen“

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drucksache 16/2279

Fragenkatalog

Stellungnahme der Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz

1. Halten Sie die von SPD und GRÜNEN eingebrachte Novellierung der Bodendenkmalpflege im Rahmen des Denkmalschutzgesetzes für sinnvoll?
Der Entwurf ist maßvoll, angemessen und sinnvoll.
2. Handelt es sich bei dem Vorschlag aus Ihrer Sicht um eine kommunalfreundliche Regelung?
Ja. Mit der Novellierung werden die Verantwortlichkeiten der Kommunen als die vor Ort für aktive Pflege und substantielle Erhaltung des örtlichen baulichen wie archäologischen kulturellen Erbes verantwortliche öffentliche Hand lediglich wieder klargestellt. Die Kosten für hilfsweise anzuordnende Dokumentationsleistungen i. S. d. Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 (sog. Charta von La Valletta) bei vom primären Erhaltungsauftrag und -prinzip ausnahmsweise abweichenden Gestattungen der (Teil-) Zerstörung von Bodendenkmälern werden Folge richtig demjenigen zugeordnet und auferlegt, dessen im Einzelfall überwiegenden Interesse diese (Teil-) Zerstörung entspricht. Dies ist zwingend angesichts des primären Erhaltungsauftrags in situ sowohl seitens der öffentlichen Hände als aus der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 GG heraus auch der betroffenen (privaten) Grundstückseigentümer. Zudem muss sich Reform auch des Denkmalschutzrechts in Nordrhein-Westfalen schon dem Gebot der Bundestreue folgend an den Zielen und Vorgaben des Bundesgesetzes zur Charta von La Valletta messen lassen. Insoweit werden die Kommunen auch nicht in ihrer an die Verfassungen und Gesetze gebundenen bzw. begrenzten Planungsfreiheit und -hoheit beeinträchtigt, vgl. unten Nummer 6.
3. Welche Missstände und Fehlentwicklungen werden damit abgestellt?
Vgl. vorstehend zu Nummer 2.

Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen des
Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK)
c/o Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege (BLfD),
Justitiariat, Hofgraben 4, 80539 München

4. Wie bewerten Sie die Position der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte, der Gesetzesentwurf schließe vorhandene Rechtslücken und erziele somit einen besseren Schutz speziell von Bodendenkmälern?
Diese Rechtsauffassung ist zutreffend, vgl. vorstehend Nummer 2.
5. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Verursacherprinzip des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?
Die Regelung des § 29 DSchG-E ist in sich schlüssig. Insbesondere entspricht die Gleichbehandlung von Bau- und Bodendenkmälern der einheitlich geltenden substantiellen Erhaltungspflicht.
6. Wie bewerten Sie die Regelungen zur Unterschützstellung des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?
Die Begründung legt unter Nummer 1 dar, aus welchen Gründen das Land an der gewachsenen, der Tradition entsprechenden und in der politischen wie verwaltungsverfahrensrechtlich verankerten Systematik einer konstitutiven Denkmalliste festhält. Unbeschadet der deutlich überwiegenden Entscheidung der Landesdenkmalschutzgesetze in der Bundesrepublik Deutschland, den Vollzug des jeweiligen Schutzgesetzes unmittelbar an die sachverständige Denkmalerkenntnis zu knüpfen (deklaratorisches System), ist es schon der eigenständigen Verantwortlichkeit jedes Landes, den für es besten Weg zum substantiellen Denkmalerhalt zu suchen und zu wählen, geschuldet, nicht geboten, zum deklaratorischen System zu wechseln. Dies umso mehr, als den insoweit bestehenden sachverständigen Problemen bei Bodendenkmälern mit dem neuen § 3 Abs. 1 Satz 4 DSchG-E in eleganter und zielführender Weise entgegen gewirkt wird.

Da zudem nicht selten auch formell noch nicht eingetragene (potentielle) Denkmäler in öffentliche Planungen einbezogen und überplant werden, wird angeregt, diese Rücksichtnahme auf das örtliche bauliche kulturelle Erbe (Einbeziehung als Abwägungsmaterial) dadurch sicherzustellen, dass in Art. 1 Nummer 1 DSchG-E im neuen § 3 Abs. 1 Satz 4 DSchG-E das Wort „Bodendenkmäler“ durch „Denkmäler“ ersetzt wird.

7. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Schatzregal des Gesetzentwurfes [und] gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?
Die Regelung eines Großen Schatzregals ist mit Einführung des BGB 1896/ 1900 mit Art. 1 Abs. 2, Art. 73 EGBGB ermöglicht und in ständiger Rechtsprechung des BVerfG als Grundgesetz-konform beurteilt. Diese klarstellende gesetzliche Regelung, dass (alle) Funde, die bei staatlichen Grabungen oder in Grabungsschutzgebieten gemacht wurden, mit der Entdeckung i. S. v. § 984 BGB Eigentum der öffentlichen Hände werden, erleichtert die Rechtsfindung und erhöht die Rechtssicherheit erheblich. Sie hat sich wie z. B. in Rheinland-Pfalz seit knapp drei Jahrzehnten durchaus bewährt. Zudem stellen Denkmäler im jeweiligen landesgesetzlichen Verständnis wie auch sonstige, (ggf. noch) nicht dem

Landesdenkmalschutzgesetz unterfallende "Funde mit besonderer wissenschaftlicher Bedeutung, die herrenlos sind oder die solange verborgen waren, dass das Eigentum nicht mehr zu ermitteln ist", einen kleinen Teil von Fundsachen im bürgerlich-rechtlichen Sinn dar. Die Anwendbarkeit der Vorschrift ist dann auf diese beschränkte Zahl "relevanter Funde" reduziert. Diese spezifischen denkmalschutzrechtlichen Einschränkungen heben sie aus der allgemeinen bürgerlich-rechtlichen Vorschrift des § 984 BGB heraus. Der eng begrenzte Zweck der Denkmalschutzgesetze, der die Eigentumsordnung des allgemeinen bürgerlichen Rechts unberührt lässt, wenn weder Denkmaleigenschaft im landesgesetzlichen Verständnis vorliegt noch ein besonderer wissenschaftlicher Wert sonstiger Funde anzunehmen ist, lässt § 17 DSchG-E wie schon vergleichbare ältere wie jüngst in Hessen jüngere Schatzregalien als denkmalschutzrechtliche Sonderregel erscheinen, die Vorrang vor der allgemeinen Regelung besitzt. Sollte überhaupt die Möglichkeit eines Kompetenzkonfliktes zwischen Art. 72, 74 GG (Kompetenz des Bundes für das Bürgerliche Recht) und Art. 30, 70 GG (Kompetenz der Länder für den Denkmalschutz) unterstellt werden können, wäre er auf dem im Entwurf gewählten Weg als verfassungskonform gelöst zu betrachten.

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

Die in § 28 Abs. 2 DSchG-E vorgesehene Regelung ist grundsätzlich sinnvoll und dem Prinzip geschuldet, Denkmalschutz dort anzuwenden, wo erforderlich. Das BVerfG stellte schon in seinem für das Eigentumsgrundrecht und insbesondere den Denkmalschutz in Deutschland grundlegenden Beschluss vom 2. März 1999, Az. 1 BvL 7/91, juris, klar, dass „der Schutz von Kulturdenkmälern ... ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen, Denkmalpflege eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang [ist], die einschränkende Regelungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG rechtfertigt.“

Die Rechtsprechung scheidet zudem insbesondere verwaltungsbehördliche Betretungs- und Besichtigungsrechte zur Ausübung von Überwachungsbefugnissen (insbesondere im Wirtschafts-, Umwelt-, Bau- und Vollstreckungsrecht) mit der Konsequenz aus dem Durchsuchungsbegriff aus, dass die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Art. 13 Abs. 2 GG nicht zur Anwendung kommen. Erfasst wird jedes vom Wohnungsinhaber nicht erwünschte Betreten, Eindringen in die Räumlichkeiten und das unerbetene Verweilen in der Wohnung, das keiner der speziellen Eingriffsformen in Art. 13 GG zuzuordnen ist.

Art. 13 Abs. 1 GG erklärt die Wohnung zwar für „unverletzlich“, aber nicht für „unantastbar“ entsprechend Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG bzgl. der Menschenwürde. Folglich kann ein Eingriff in den Schutzbereich verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Dabei orientiert sich die Rechtfertigung an der Art des Eingriffs; dazu stellt Art. 13 GG in seinen Absätzen 2 bis 5 ein differenziertes Schrankensystem zur Ver-

fügung. Zur Rechtfertigung staatlicher Beeinträchtigungen der Unverletzlichkeit der Wohnung, die weder eine Durchsuchung noch ein Eindringen in die Wohnung durch technische Mittel darstellen, steht Art. 13 Abs. 7 GG als Auffangtatbestand zur Verfügung. Von praktischer Bedeutung der in der Bestimmung normierten Schrankenregelungen ist der qualifizierte Gesetzesvorbehalt, demzufolge zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung eingeschritten werden kann. Art. 13 Abs. 7 GG hat eine gefahrenabwehrrechtliche Ausrichtung.

Eingriffe und Beschränkungen des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung sind danach bereits dann zulässig, wenn sie dem Zweck dienen, einen Zustand nicht eintreten zu lassen, der seinerseits eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen würde (BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 1987, Az.: 1 BvR 1113/85, BVerfGE 75, 318 [327]).

Allerdings scheint versehentlich die Regelung von § 28 Abs. 2 Satz 4 DSchG nicht in den Entwurf übernommen worden zu sein; dies erscheint vor Art. 13 GG und dem Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG als erforderlich. Enthält eine gesetzliche Bestimmung die einschränkenden Anforderungen des qualifizierten Gesetzesvorbehalts hingegen nicht, müsste sie verfassungskonform, d. h. dann restriktiv so ausgelegt werden, dass das Betreten einer Wohnung nur zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zulässig ist. Ferner könnte bisheriges, zum Schutz der Unverletzlichkeit der Wohnung entwickeltes sog. Richterrecht, das weitere Vorkehrungen vorsieht, zu bedenken sein. Auch wenn die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen wie in Art. 28 Abs. 2 DSchG-E den Behörden unmittelbar das Recht zum Betreten der Wohnung auch gegen den Willen des Wohnungsinhabers einräumen, wird für den Regelfall der vorherige Erlass einer Duldungsanordnung gefordert, um einerseits dem hohen Rang des Art. 13 Abs. 1 GG Rechnung zu tragen und dem Betroffenen andererseits das Recht auf wirksamen Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) durch ein eiliges Betreten der Wohnung nicht zu nehmen. Auf dieser Grundlage ist dem Gebot einer ausreichenden vorherigen Anhörung des Betroffenen Rechnung zu tragen, da § 28 VwVfG NRW – einschließlich seiner Ausnahmen – zu beachten ist.

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

Die ist gem. vorstehender Nummer 8 denkmalpflegerisch wünschenswert, da nur so erreichbar ist, dass präzise Denkmalforschung auch ohne "Gefahr im Verzuge" erfolgen kann, andererseits aber zu Recht fachliche Präzision bei der Denkmalerkenntnis von der Fachbehörde gefordert wird, sobald denkmalrechtliche Entscheidungen anstehen. Unter Beachtung der vorstehenden Anmerkungen zu Nummer 8 erscheint die Novellierung denkmalpflegerisch dringend geboten wie verfassungsrechtlich zulässig.

10. Ist die Auflösung des ursprünglich restriktiven Rahmens beim Betretungsrecht als Eingriff in das Eigentum mit dem Rechtsstaatsprinzip zu vereinbaren?
Vgl. Vorstehende Ausführungen zu Nummern 8 und 9.
11. Wie bewerten Sie das Gesetzgebungsvorhaben, das infolge eines Gerichtsurteils nicht mehr zulässige Verursacherprinzip erneut im Denkmalschutzgesetz NRW zu verankern?
Angesichts der vorstehenden Ausführungen u. a. zu Nummer 2 ist besonders auf die auch von den Ländern entsprechend der Erklärung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren (Drs. 101/02 vom 8. Februar 2002) er- und anerkannte, schon im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht verankerte Selbstverständlichkeit hinzuweisen, dass derjenige, der sich zu Lasten von Belangen und Interessen Dritter (hier der Allgemeinheit) das Recht herausnimmt, in Wahrnehmung eigener Rechtspositionen diejenigen Dritter zu verletzen bzw. hier (ggf. teilweise) zu zerstören, verpflichtet werden kann – und vor dem Hintergrund des Selbstverständnisses der deutschen Länder und des Bundes, Kulturnation zu sein – im Verwaltungsverfahren verpflichtet werden muss, die (Teil-) Zerstörung in ihren Auswirkungen dadurch abzumildern, dass wenigstens die Dokumentation im Verständnis der Charta von La Valletta auf Kosten des Verantwortlichen für die endgültige Zerstörung kulturellen Erbes durchgeführt wird. Daher bestimmt die Charta von La Valletta auch in ihrem Art. 6 Abs. 2 CvV die Verpflichtung der für ein Erschließungsvorhaben Verantwortlichen, die durch das Vorhaben erforderlichen archäologischen Arbeiten durchzuführen und zu finanzieren. Ziehen private und öffentliche Interessen Vorteile aus der (Teil-) Zerstörung kulturellen Erbes, ist dies aber aus überwiegenden anderen Gründen unvermeidlich, dürfen die Dokumentationskosten allerdings nicht noch von der Allgemeinheit getragen werden. Art. 6 Abs. 2 der Charta von La Valletta fordert insoweit ausdrücklich Beachtung des schon im allgemeinen Verwaltungsrecht verankerten, ggf. die hier denkmalschutzrechtliche Einführung des Veranlasserprinzips.

Die in § 29 DSchG-E enthaltene Verpflichtung erscheint daher als einzig angemessene Reaktion des Gesetzgebers.

12. Wie bewerten Sie die zur Wiedereinführung des Verursacherprinzips in § 29 des Gesetzentwurfs vorgesehene Formulierung hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit?
Im Einklang mit vorstehender Stellungnahme zu Nummer 5 sehr positiv und angesichts der Erfahrungen aus den Ländern bzw. der sich stetig verfestigenden Rechtsprechung zu Umfang und Grenzen der Verhältnismäßigkeitsprüfung (“Zumutbarkeit”) auf der Grundlage des v. E. Beschlusses des BVerfG vom 2. März 1999, a. a. O., als gerecht, notwendig, zudem de iure unproblematisch. Dies umso mehr als § 29 Abs. 1 DSchG-E den Gleichklang vom Gebot des substantiellen Erhalts von baulichem wie archäologischem kulturellen Erbe regelt.

Die im Verhältnis zur Rechtsprechung des OVG Münster hinsichtlich der Kostentragung ggf. als weitgehend empfundene Klarstellung entspricht im Grunde den Vorgaben des BVerfG im Beschluss vom 2. März 1999 und nimmt diejenigen in Erinnerung an ihre jeweiligen bundes- und landesverfassungsrechtlichen Pflichten – bei Privaten bis zur Grenze der Zumutbarkeit – in eben diese Pflicht.

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

Ja. In Nachfolge des Beschlusses des BVerfG vom 2. März 1999 entwickelte sich bundesweit eine sehr umfangreiche Judikatur, die sowohl dem Eigentumsschutz als auch der Sozialbindung des Eigentums in hohem Maße gerecht wird, wenn gleich der enorme Aufwand für die zuständigen Verwaltungsbehörden in quantitativer wie qualitativer Hinsicht nicht unterschätzt werden kann.

- a. Wie interpretieren Sie in diesem Zusammenhang den Begriff „*zumutbar*“? **Die Genehmigung zum Abbruch bzw. zur Veränderung eines Denkmals ist in zwischenzeitlich verstetigter Verwaltungspraxis und Rechtsprechung dann zu erteilen, wenn dem Grundeigentümer die Erhaltung des Denkmals nicht zumutbar ist. Der verfassungsrechtliche Begriff der Zumutbarkeit ist an Hand einer objektiv-objektbezogenen Vergleichsbeurteilung zu beurteilen. In aller Regel wird eine wirtschaftliche Belastung für den Grundeigentümer unzumutbar und deshalb unverhältnismäßig sein, wenn die Kosten einerseits der Erhaltung und Bewirtschaftung eines Baudenkmals nicht durch die Erträge oder den Gebrauchswert des Denkmals, andererseits des substantiellen Erhalts und Pflege eines Bodendenkmals nicht durch die Erträge und Bewirtschaftung des Grundstücks aufgewogen werden können.**

Die Darlegungs- und Beweislast für die Unzumutbarkeit der Denkmalerhaltung liegt beim Eigentümer, der sich auf die Rechtsposition der Unzumutbarkeit beruft. Hierbei ist zu beachten, dass es der Eigentümer angesichts des hohen Ranges des Denkmalschutzes und im Blick auf Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG grundsätzlich hinnehmen muss, dass ihm möglicherweise eine rentablere Nutzung des Grundstücks verwehrt wird. Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht die einträglichste Nutzung des Grundeigentums. Diese Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums findet ihre Grenze, wenn für ein geschütztes Denkmal bzw. Grundstück keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht. Dazu kann es kommen, wenn die ursprüngliche Nutzung infolge geänder-

ter Verhältnisse hinfällig wird und eine andere Verwendung, auf die der Eigentümer in zumutbarer Weise verwiesen werden könnte, sich nicht verwirklichen lässt. Wenn selbst ein dem Denkmalschutz aufgeschlossener Eigentümer, der nach der Verfassungsrechtsprechung der Maßstab dafür ist, ob man sich überhaupt auf Unzumutbarkeit berufen kann, von einem Grundstück mit einem Bau- oder Bodendenkmal keinen vernünftigen Gebrauch machen und es praktisch auch nicht veräußern kann, wird dessen Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt, sozusagen „auf Null reduziert“.

- b. Halten sie hinsichtlich der "Zumutbarkeit" eine Gleichbehandlung von Privatpersonen und Gewerbetreibenden für gerechtfertigt?

Vgl. vorstehenden Buchstaben a. Auf der Grundlage von Art. 14 GG besteht kein grundsätzlicher Unterschied zwischen verschiedenen Nutzungsarten und zwischen Privateigentümern. Allerdings sieht das verfassungsrechtliche Prüfungsverfahren zu Recht vor, sämtliche privaten und öffentlichen Belange zu ermitteln und mit ihrem ggf. verfassungsrechtlichen Gewicht (z. B. nach Art. 12 GG) in die Ermessensentscheidung einzustellen.

- c. Welche Alternativregelung können Sie sich vorstellen?

Die vorgesehene Regelung in § 29 DSchG-E erscheint wesentlich flexibler und sachgerechter für eine jedem Einzelfall gerecht werdende Konfliktlösung als die Vorgabe jedweder Obergrenzen o. ä. m.

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-E ist keineswegs unpräzise. Sie beruht als Unterfall des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf einer Jahrzehnte alten, bewährten Verfassungsrechtsprechung sowie Verwaltungspraxis, die es ermöglicht, jedem Einzelfall möglichst gerecht zu werden.

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 bzw. zu spezifizieren?

Die "Vermutung" kann sich sowohl auf die Existenz (ob überhaupt) wie auch auf die genaue Abgrenzung eines sicher vorhandenen Bodendenkmals beziehen; Ersteres sollte grundsätzlich als beachtlich angesehen werden, Zweites anlassbezogen der fachlichen Präzisierung vorbehalten bleiben. In jedem Fall bedarf es entsprechend den Vorgaben des Entwurfes der wissenschaftlich-profunden Expertise. Normative Regelungen hierfür sind hierfür ungeeignet.

16. Welche Vor- und Nachteile bietet das in § 984 BGB festgelegte Prinzip der *hadrianischen Teilung* gegenüber der in NRW geplanten „*Schatzregal-Regelung*“?
Die Ausführungen der Entwurfsbegründung sind in jeder Hinsicht zutreffend. Es kann konstatiert werden, dass die von Schatzregalen angedichteten Nachteile wie u. a. Fundunterschlagungen nicht in signifikanter Weise eingetreten sind, demgegenüber konnten aber wichtige bewegliche Funde gesichert werden. Weiter verbessert wird dies durchaus auch durch Anreize wie “Entdeckerbelohnungen” o. ä. m..
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?
Empirische Werte liegen hierzu nicht vor. Allerdings wäre nun in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland allein der Freistaat Bayern übrig geblieben werden, in denen Entdeckungen i. S. v. § 984 BGB im Rahmen des stetigen „Fundtourismus“ ggf. örtlich lokalisiert werden könnten. Mit einer weiter zunehmenden Unterschlagung von Kulturgütern ist nicht zu rechnen. Im Übrigen vgl. vorstehend Nummer 16.
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 Möglichkeit, den “ehrlichen” Finder zu belohnen (vgl. neben § 17 Abs. 2 DSchG-E bzw. u. a. § 20 Abs. 2 DSchG RP) erweitert die im Verhandlungswege erfolgreiche Praxis. Damit dürfte ein wesentlicher Teil privater Finder jenseits eines sicher nach wie vor vorhandenen “harten Kerns” von Raubgräbern erreichbar sein. In aller Regel dürften die Konsequenzen der “hadrianischen Teilung” hinsichtlich eines personenverschiedenen Grundeigentümers derartigen “Schatzfindern” einerlei sein.
19. Wie bewerten Sie die Zulässigkeit der für NRW geplanten „*Schatzregal-Regelung*” hinsichtlich einer möglichen Verletzung des Eigentumsrechts?
Die Zulässigkeit des Schatzregals in der Denkmalpflege ist höchstrichterlich längst geklärt; nicht begründetes Eigentum kann nicht verletzt werden, da § 984 BGB unmittelbares Eigentum, kein “Durchgangseigentum” schafft.
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 Frage ist schwer zu beantworten, da sich die die sog. Maßgabe nicht erschließt.

21. Wie bewerten Sie den Gesetzesentwurf insgesamt? Welche konkreten Anregungen und Verbesserungsvorschläge zum Gesetzesentwurf haben sie aus der Praxis? Sehen Sie notwendige oder wünschenswerte Änderungen und / oder Ergänzungen und wie begründen Sie diese?
Vgl. vorstehend Nummer 1.
22. Welche finanziellen Auswirkungen erwarten Sie durch die Änderungen des vorliegenden Gesetzesentwurfes?
Die Vorhabensträger haben wie schon vor dem Urteil des OVG Münster im Rahmen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit die Kosten der von Ihnen veranlassten Maßnahmen zu tragen.
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.
- b. Welche wesentlichen Probleme in der Verwaltungspraxis sind festzustellen?
Die personelle Ausstattung der Unteren Denkmalbehörden hat sich in den letzten Jahren sowohl in quantitativer wie in qualitativer Beziehung leider deutlich verschlechtert. Die Aufgaben aus dem Vollzug des Denkmalschutzgesetzes können so kaum mehr ordnungsgemäß bearbeitet werden, was in der Folge auch zu Akzeptanzproblemen bei Denkmaleigentümern und in der Öffentlichkeit geführt hat.
- c. Wo sehen Sie die zentralen Herausforderungen für den Denkmalschutz und welcher Handlungsbedarf ergibt sich daraus?
Nach den unter b. formulierten Feststellungen ist es zunächst wichtig, die Personalausstattung in den Vollzugsbehörden zu verbessern. Außerdem sollten die im Gesetz vorgesehenen und den Denkmalschutz unterstützenden Instrumente wie die Einrichtung eines Landesdenkmalrats (§ 23 DSchG NRW), die Berufung von ehrenamtlich Beauftragten für Denkmalpflege (§ 24 DSchG NRW) und die Aufstellung von Denkmalpflegeplänen (§ 25 DSchG NRW) konsequent angewendet werden. Auf diese Weise wäre u. a. die Verankerung des Denkmalschutzes in der Gesellschaft zu verstärken. Eine nachdrückliche Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements für Denkmäler im Lande ist zu fördern, weil auf diese Weise die Teilhabe der

Bürger an den Bau- und Bodendenkmäler ihrer Geschichte verbessert werden kann. Hier sind angesichts der laufenden gesellschaftlichen Änderungsprozesse neue Wege zu beschreiten und auch neue Vermittlungsstrategien zu entwickeln.

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

Ja.

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

Ergänzend zur Stellungnahme des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien vom 30. April 2013 (BT-Drs. 17/13375 S. 5 f.), der beizupflichten ist, ergibt sich sowohl aus Art. 18 Abs. 2 der Verfassung des Kulturstaates Nordrhein-Westfalen, Land in der Bundesrepublik Deutschland, als auch aus Art. 5 Buchst. d des Übereinkommens der UNESCO vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (am Tag der Anhörung jährt sich zudem der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen zum vierzigsten Mal) sowie aus Art. 6 der Charta von La Valletta – für die Bodendenkmalpflege – die Verpflichtung, für die öffentliche finanzielle Unterstützung der archäologischen Forschung durch die gesamtstaatlichen, regionalen und kommunalen Behörden entsprechend der jeweiligen Zuständigkeit zu sorgen. Alle angesprochenen öffentlichen Hände haben im Rahmen ihrer Möglichkeiten in angemessener Weise und in gerechter, den Belang des Kulturerbes substantiell wahrernder Abwägung mit anderen zu beachtenden Interessen und Belangen sowie mit anderen wahrzunehmenden Aufgaben daher und insoweit eine verfassungsmäßige Rechtspflicht, im jeweiligen Haushaltsplan auskömmliche Mittel für die substantielle Erhaltung des baulichen wie archäologischen kulturellen Erbes, d. h. für die Interesse der Allgemeinheit wahrzunehmenden Aufgaben von Denkmalschutz und Denkmalpflege bereitzustellen.

27. Welche Auswirkungen werden sich für den Denkmalschutz durch eine Umstellung der Förderung auf Darlehensbasis ergeben, insbesondere mit Blick auf den ländlichen Raum? **Mit der in 2013 geplanten Kürzung der Denkmalförderung schlimmstenfalls bis gegen Null im Jahre 2015 werden die Verpflichtungen des Landes nach Art. 18 Abs. 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen allenfalls noch bedingt bzw. im Grunde nicht mehr wahrgenommen. Dies wird den zunehmenden Verfall und die Zerstörung zumeist unwiederbringlicher historischer Bausubstanz und archäologischer Stätten nach sich ziehen. Dies wird sich besonders nachteilig auf die Geschichtlichkeit Nordrhein-Westfalens, insbesondere das Erscheinungsbild der Städte, Orte und Dörfer auswirken. Die unterschiedlichen Regionen bzw. Landschaften Nordrhein-Westfalens werden ihr charakteristisches Gesicht verlieren. Damit ist für die Menschen im Lande in hohem Maße der Verlust an Erlebnisorten und Baukultur,**

Verortung, Identität, Lebensqualität und Wohlbefinden verbunden.

Die staatliche Denkmalförderung ist ein unverzichtbares denkmalpolitisches Steuerungsinstrument, das zur Lösung entwicklungspolitischer, ortsgestalterischer und denkmalpflegerischer Konflikte vor Ort beiträgt. Auskömmliche Denkmalförderung führt dazu, dass private Mittel in ein Denkmal oder in denkmalpflegerische Maßnahmen investiert werden. Die trifft insbesondere auch die „normalen“ bzw. „kleinen“ Denkmaleigentümerinnen und Denkmaleigentümer. Mit gezielten Zuwendungen werden ein Vielfaches (die Schätzungen gehen hier von einem Verhältnis von 1:8 bis 1: 15 aus) an privaten Investitionen zum Wohle der Allgemeinheit in die jeweilige Denkmallandschaft aus. Nordrhein-Westfalen kann auf diesen effektivsten Effekt staatlicher Wirtschaftsförderung, die zugleich den Fortbestand von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie den Erhalt von Handwerkstechniken wie kulturellen Erbes bedeutet, nicht verzichten. Denkmalförderungsprogramme sind immer mit die erfolgreichsten Wirtschaftsförder- und Tourismusprogramme. Wichtige, angeblich weiche Faktoren für Standortentscheidungen fallen weg. In Ermangelung entsprechender Aufträge werden zahlreiche auf die unterschiedlichsten denkmalpflegerischen Maßnahmen spezialisierte, zumeist klein- und mittelständische Betriebe in ihrer Existenz gefährdet sein. Damit droht auch der Verlust einer beträchtlichen Zahl von Arbeitsplätzen.

Wolfgang Karl Göhner
Regierungsdirektor



**BAYERISCHES LANDESAMT
FÜR DENKMALPFLEGE**

Chairman, Mitglied des Sekretariats & Deutsches Mitglied des European Heritage Legal Forums (EHLF)
Vorsitzender der Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK)
Mitglied des Deutschen Spiegelausschusses "Erhaltung des kulturellen Erbes" beim DIN-Normenausschuss Bauwesen
Sprecher des Deutschen Spiegelausschusses zu CEN/ TC 346 "Erhaltung des kulturellen Erbes" in der WG 8 "Energy efficiency of historic buildings"
Mitglied des Vorstandes der Europäischen Bewegung Bayern (EBB)
Justitiar des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege (BLfD)
- Der Datenschutzbeauftragte -
Kordinatorator für internationale Angelegenheiten
Lehrbeauftragter der Otto-Friedrich-Universität Bamberg
Stellvertretender Vorsitzender des Vorstands des VHBB - Führungskräfte Bayerischer Verwaltungen
Hofgraben 4, 80539 München

Tel: ++49 - 89 - 2114 - 2 14
Fax: ++49 - 89 - 2114 - 4 09
Mobil: ++49 - 173 - 8 64 36 61

<mailto:wolfgang.goehner@blfd.bayern.de>
Internet: <http://www.dnk.de>
Internet: <http://www.blfd.bayern.de>
Internet: <http://w-goehner.de>

Arbeitsgruppe Recht und Steuerfragen des
Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK)
c/o Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege (BLfD),
Justitiariat, Hofgraben 4, 80539 München