

Ingenieurkammer-Bau NRW Zollhof 2 40221 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Per E-Mail

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/824**

A02, A12

**Präsident**

3. Juni 2013

**Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr sowie des Ausschusses für Kultur und Medien im Landtag von Nordrhein-Westfalen zum Entwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein „Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen“, Drucksache 16/2279**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

mit Dank für die Gelegenheit, darf ich Ihnen anbei die Stellungnahme der Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen zum oben bezeichneten Gesetzentwurf übersenden. Leider kann an der parlamentarischen Anhörung am 6. Juni 2013 kein Vertreter der Kammer persönlich anwesend sein. Ich möchte Ihnen sowie den Damen und Herren Abgeordneten der beratschlagenden Ausschüsse aber auf diesem Wege gute Beratungen wünschen und hoffe, dass unsere Stellungnahme hierzu beitragen kann.

Mit freundlichen Grüßen



Dr.-Ing. Heinrich Bökamp



Stellungnahme

der  
Ingenieurkammer-Bau  
Nordrhein-Westfalen

zum

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

für ein

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

Drucksache 16/2279

### **Vorbemerkung:**

Die Ingenieurkammer-Bau NRW greift bei der Beantwortung des Fragenkatalogs lediglich einen Teil der Fragen auf und beantwortet nachfolgend die Fragen, zu denen sie aus ihrer Sicht Stellung nehmen kann. Ähnlich lautende Fragestellungen werden zur Beantwortung zusammengefasst.

### **Zu den Fragen im Einzelnen:**

#### **Zu Frage 1:**

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW ist der eingebrachte Gesetzentwurf sinnvoll. Die einbringenden Fraktionen reagieren damit auf eine im Rahmen der jüngsten Rechtsprechung (Az. 10 A 1995/09 sowie Az. 10 A 2611/09) deutlich zutage getretene Rechtslücke, die bereits zu Regressforderungen gegen die Landschaftsverbände bzw. gegen das Land Nordrhein-Westfalen geführt haben. In der Folge kann dies zu erheblichen zusätzlichen Belastungen des Landeshaushalts führen, sofern die vorgenannten Urteile der weiteren Rechtsprechung im Zusammenhang mit den vorgebrachten Schadenersatzforderungen für bislang ohne Rechtsgrundlage erhobene Kostenbeteiligungen Privater für sogenannte Notgrabungen zugrunde gelegt werden.

#### **Zu Frage 2:**

Aus hiesiger Sicht handelt es sich insofern um eine kommunalfreundliche Regelung, als dass die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Landschaftsverbände über das Umlageverfahren für steigende Grabungskosten beteiligt würden.

Zudem finden archäologische Grabungen in den Kommunen aufgrund der fachlichen Einschätzungen der Landschaftsverbände statt. Ein reibungsloser Ablauf, der durch eine abgesicherte Finanzierungsgrundlage erfolgen kann, ist für die Entwicklung der Kommunen, die häufig im Kontext von Planungsvorhaben zur Innenentwicklung oder mit der Ausschreibung von Baugebieten mit möglichen Bodendenkmalen konfrontiert werden. Hierbei haben die Kommunen ein Interesse an der zügigen Abwicklung von Grabungen und – sofern Bodendenkmale vorliegen – an einer zügigen Überarbeitung ihrer Entwicklungsplanungen, die gegebenenfalls dem Vorhandensein erhaltungswürdiger Bodendenkmale Rechnung tragen müssen.

Kommunalfreundlich ist die Regelung auch vor dem Hintergrund, dass sie nun mit einer gewissen Eilbedürftigkeit versehen verfolgt wird. Eine zügige Beendigung des rechtsunsicheren Zustands ist auch deshalb vonnöten, weil die Kommunen Grabungen und Kostenbeteiligungen auf Anraten der Landschaftsverbände angewiesen haben, an deren Kosten Private auf nunmehr unrechtmäßiger Grundlage beteiligt wurden. Nach Bekanntwerden der Urteile sind bereits erste Regressforderungen gegen Kommunen anhängig gemacht worden. Solche Fälle würden auf der Grundlage der zu beschließenden Gesetzesänderung zukünftig nicht mehr auftreten können.

#### **Zu den Fragen 3 und 4:**

Insgesamt gehen die Landschaftsverbände bei unveränderter Rechtslage davon aus, dass neben möglichen Regressforderungen für zurückliegende Grabungsprojekte, ein jährlicher Mehrbedarf für archäologische Grabungen in einer geschätzten Höhe von rund 40 Millionen Euro pro Jahr auf die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe sowie die Stadt Köln und damit mittelbar auf den Landeshaus-



halt zukommen können. Sofern dies angesichts der notwendigen Etat Kürzungen zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung als Missstand angesehen werden kann, ist der vorliegende Gesetzentwurf dazu geeignet, hier Abhilfe zu schaffen.

Gleichwohl ist aber auch der Umkehrschluss zulässig, nachdem Denkmal- und Bodendenkmalpflege zu förderst eine hoheitliche Aufgabe und kulturpolitischer Anspruch sein müssen, da sie insbesondere Fragen der kulturellen und nationalen Identität und Geschichte unmittelbar berühren. Eine generelle auskömmliche Ausstattung des Landes mit adäquaten Mitteln zur Denkmalpflege erreicht der Gesetzentwurf nicht, allzumal er dies auch nicht beabsichtigt. Das grundsätzliche Dilemma von unverändert großer Aufgabenfülle und rückläufiger Finanzausstattung, die zudem Überlegungen für eine Umstellung von Aufgaben der Denkmalförderung auf Darlehensbasis beflügeln, bleibt bestehen.

Abgestellt wird mit der Gesetzesinitiative eine Fehlentwicklung, die sich aus einer seit 1992 ausstehenden Anpassung des Landesdenkmalschutzgesetzes ergeben. Mit Unterzeichnung des „Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes“ (sog. „Konvention von Malta“) am 16. Januar 1992 und dessen Ratifizierung am 23. Juli 2003 hat die Bundesrepublik Deutschland die damit verbundene Einführung des sog. Veranlasser-Prinzips in das Europäische Denkmalrecht akzeptiert. Die Umsetzung ist in den Bundesländern unterschiedlich schnell erfolgt und in Nordrhein-Westfalen bis dato gar nicht.

Das Veranlasser- oder auch Verursacher-Prinzip geht davon aus, dass erforderliche Notgrabungen zur Sicherung von Bodendenkmälern bzw. ihrer Kartierung und Erfassung gegebenenfalls vor deren endgültiger Zerstörung durch Abbagerung im Zuge von (Ab-)Baumaßnahmen nicht ausschließlich von der öffentlichen Hand (Allgemeinheit) zu finanzieren sind, wenn die Abbaggerungen in erster Linie privatwirtschaftlichen Tätigkeiten dienen.

Diese gemeinhin Zuspruch findende Maxime wurde auch von Nordrhein-Westfalen seit Beginn der neunziger Jahre dem bodendenkmalpflegerischen Tun zugrundegelegt, ohne dass in diesem Zusammenhang eine dahingehende Änderung des Denkmalschutzgesetzes des Landes erfolgte. Dies spiegelt sich auch darin, dass in den bodendenkmalpflegerischen Förderprogrammen des Landes grundsätzlich nur Projekte aufgenommen wurden, bei denen das Verursacher-Prinzip privat nicht oder nicht im Rahmen des Zumutbaren angewendet werden konnte.

Als hinreichende Legitimation wurde das Verwaltungsverfahrensgesetz herangezogen (hier § 36 Abs. 1 VwVfG NRW). Die Annahme, hiermit über eine hinreichende rechtliche Grundlage zur Kostenbeteiligung privater Verursacher zu verfügen, ist durch das Urteil des OVG NRW Az. 10 A 1995/09 als nicht rechters verworfen worden. Verworfen wurden damit auch frühere Urteile von Verwaltungsgerichten, die bis dahin verschiedentlich eine Kostenbeteiligung Privater nach dem Verursacher-Prinzip auf Grundlage der VwVfG NRW als rechters betrachtet hatten.

#### Zu den Fragen 5, 12, 13, 14:

Der Gesetzentwurf passt die tatsächliche Rechtslage entsprechend der jüngsten Rechtsprechung an die von der Bundesrepublik Deutschland bereits 1991 eingegangenen Verpflichtungen zum Umgang mit dem archäologischen Erbe an die Konvention von Malta an.

Entsprechend ist es auch folgerichtig die entsprechenden Modifikationen für die Verankerung des Veranlasser-Prinzips in § 29 Abs. 1 und 2 (Kostentragung und Gebührenfreiheit) vorzunehmen. Allerdings erscheint der Begriff der Kostentragung „im Rahmen des Zumutbaren“ unbestimmt. Gegebenenfalls ist hier über eine nähere Ausführung zumindest im begründenden Teil zur Vorschrift nachzudenken. Der Ingenieurkammer-Bau NRW liegen keine Kenntnisse darüber vor, inwieweit in der bisherigen Kostenbe-



teilungspraxis durch die Landschaftsverbände das Maß des fallbezogenen Zumutbaren bestimmt worden ist. Es kann durchaus angenommen werden, dass vor diesem Hintergrund juristische Auseinandersetzungen über das Maß des Zumutbaren geführt werden können. Darüber hinaus ist festzustellen, dass Grabungen, die sich etwa im Zusammenhang mit Planfeststellungsverfahren für die Abgrabung von Rohstoffen (Aus Kiesungen, Tagebaue) ergeben, für die Verursacher im Rahmen ihrer rohstoffindustriellen bzw. gewerblichen Tätigkeit besser „einpreisen“ lassen, als dies etwa bei Einzelmaßnahmen zum Neu, An- oder Umbau in Siedlungsgebieten der Fall ist. Ausdrücklich hebt die Konvention von Malta in diesem Zusammenhang auch darauf ab, dass das Verursacher-Prinzip seine Anwendung bei privaten Unternehmungen finden soll, in deren Mittelpunkt eine geschäftliche Gewinnmaximierung steht. Hingegen kann der Erbauer eines Eigenheims sich in einem extremen Fall sehr schnell der Frage ausgesetzt sehen, inwieweit sein Vorhaben noch erschwinglich ist bzw. inwieweit sich dieses noch umsetzen lässt. Der vorliegende Gesetzentwurf bietet hierfür keine Lösung an, da er keine Unterscheidung der Verursacher bzw. Verursacher vornimmt, sondern das Gesetz generell vollumfängliche Anwendung finden soll. Darüber hinaus erweisen sich Grabungskosten, selbst nach vorangegangener Gelände-Prospektion im Rahmen von Bauprojekten immer wieder als nicht abschließend kalkulierbar. Dies hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie etwa der Funddichte, Geländeeigenschaften usw. Vor diesem Hintergrund wäre Obergrenzen zu definieren, die insbesondere Privatpersonen vor einem kaum kalkulierbaren Kostenrisiko schützen. Letztlich bedeutet dies, dass individuelle Lösungen gefunden werden müssen, die wiederum eine adäquate Mittelausstattung der Bodendenkmalpflege durch das Land bedingen.

Zu Frage 6:

Die vom Gesetzentwurf beabsichtigte Einbeziehung nicht verzeichneter Bodendenkmäler erscheint aus kulturpolitischer und denkmalpflegerischer Sicht durchaus begründet. Nach hiesiger Einschätzung ist unter dem Gesichtspunkt der Bodendenkmalpflege die vorgesehene Änderung in § 3 zur Unterschutzstellung primär deklaratorischen Charakters. Verstärkt wird der Eindruck dadurch, dass einleitend zum Gesetzentwurf in der Begründung zum § 3 ausgeführt wird, dass eine höhere Schutzwirkung für nicht bekannte bzw. vermutete Bodendenkmäler erwirkt werden soll, ohne dass sich dies in einer Änderung der Verwaltungsverfahrensvorschriften niederschlägt. Zum Anderen wird in der Begründung noch einmal ausdrücklich darauf verwiesen, dass eine Vermutung für das Vorliegen eines Bodendenkmals nicht ausreichend ist, sondern dies „durch wissenschaftlich abgesicherte Beweisführung konkret darzulegen“ haben. Insgesamt erscheint der Vorschlag zur Unterschutzstellung daher unproblematisch.

Zu den Fragen 7, 16, 17, 18, 19, 20:

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau erscheint die Einführung eines Schatzregals durchaus sinnvoll. Inwiefern damit eine Rechtslücke wirksam geschlossen wird, die sich auf den illegalen Handel mit archäologischen Artefakten bzw. Fundstücken bezieht, die als aus Bayern bzw. NRW stammend deklariert werden, kann von der Ingenieurkammer-Bau nicht bewertet werden.

Vom kultur- und geschichtswissenschaftlichen Standpunkt aus gesehen, macht ein Schatzregal Sinn, da es der Forschung eine breitere Basis ermöglichen soll und insofern entlastet, dass Ankäufe sich an den Preisen eines „grauen Marktes“ orientieren müssen. Daneben erscheint es aus Sicht der Ingenieurkammer aber wenig vielversprechend zu sein, ein Schatzregal zu etablieren und die Abgabe der Fundstücke nur im Eventualfall zu „belohnen“. Dies dürfte kaum dazu beitragen die Fundzahlen zu erhöhen.

Zu Frage 11:



Der Fragestellung liegt aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW eine Missverständnisse zugrunde. In seinen Urteilen hat das OVG lediglich festgestellt, dass es für die derzeitige und vergangene Anwendung des Verursacherprinzips im Denkmalschutzgesetz NRW *bisher* keine Grundlage gibt bzw. gab. Die bislang für die Anwendung des Veranlasser-Prinzips herangezogene Rechtsgrundlage des VwVfG NRW wurde vom OVG für unzureichend befunden. Auch andere Bundesländer haben mit Blick auf die Konvention von Malta, der die Bundesrepublik beigetreten ist (s. Antwort zu Frage 3), das Veranlasser- bzw. Verursacher-Prinzip in ihre Denkmalschutzgesetzgebung aufgenommen, wie dies auch europaweit in anderen Staaten geschehen ist. Insofern wird in dem Moment eine Rechtskonformität für die Zukunft hergestellt, in dem das Verursacher-Prinzip gesetzlich verankert ist. Diesem Zweck dient der vorliegende Gesetzentwurf. Insofern kann auch nicht wie in der Fragestellung formuliert, von einer „erneuten“ Verankerung im Denkmalschutzgesetz gesprochen werden.

Fragen 8,9,10 betreffend das Betretungsrecht:

Die Ingenieurkammer-Bau kann eine abschließende rechtliche Würdigung der im Gesetzentwurf angelegten Änderungen des Betretungsrechts nicht vornehmen. Sie weist aber darauf hin, dass bereits nach bestehender Rechtslage eine Einschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG gegeben sein kann. Dies wird sogar in der bisherigen Textfassung von § 28 Abs. 2 so benannt. Inwieweit durch die vorgeschlagene Neufassung von § 28 Abs. 2 grundsätzlich weiterreichende Betretungsrechte statuiert werden bzw. eine gegenüber der derzeitigen Rechtslage weitergehende Einschränkung des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung vorgenommen wird, entzieht sich der abschließenden Bewertung durch die Kammer. Die gewählte Formulierung der Neufassung von § 28 Abs. 2 legt indes eine Verschärfung nahe. Sie wird insbesondere dadurch glaubhaft, dass in der Begründung zu § 28 erläuternd von der Festlegung eines „generellen Betretungsrechts“ spricht. Die abschließende Feststellung in der Begründung, die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG bliebe weiterhin gewahrt, erscheint nicht dazu geeignet, das generelle Betretungsrecht grundrechtskonform zu relativieren.

Zu Frage 15:

Im Sinne einer rechtssicheren Anwendbarkeit des Gesetzes könnten entsprechende Hinweise in der Form von Regelbeispielen hilfreich sein. Diese würde jedoch kaum abschließend sein können.

Zu Frage 22:

Die vorgesehene Gesetzesnovelle trägt zu einer Stabilisierung der Finanzierung der Bodendenkmalpflege durchaus bei, in dem das Veranlasser-Prinzip auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wird. Finanzielle Sicherheit trägt dazu bei, dass Bauprojekte zügiger umgesetzt werden können, wenn notwendige, vorausgehende archäologische Grabungen von der Prospektion bis zum Abschluss auf sicherer finanzieller Grundlage mit wissenschaftlichem Ertrag und kulturellem Mehrwert durchgeführt werden können. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Bau von Verkehrswegen oder der Errichtung anderer Versorgungsinfrastruktur zeigt sich aber, dass Mittel der öffentlichen Hand in ausreichender Höhe bereitgehalten werden müssen, um wichtige Projekte nicht zu verzögern. In diesem Zusammenhang erscheint die gesetzliche Fixierung des „Veranlasser-Prinzips“ keine zureichende Grundlage für Absenkungen im Bereich der Bodendenkmalpflege zu sein, allzumal Mehrkosten durch Verzögerungen im Infrastrukturbereich ebenfalls von der Allgemeinheit getragen werden müssen.

Zu den weiteren Fragen 24 bis 27:

Mit dem Denkmalschutzgesetz vom 11. März 1980 (DschG NRW) wurden wesentliche Voraussetzungen für eine nachhaltige Förderung des Denkmalschutzes in Nordrhein-Westfalen geschaffen. Das Gesetz hat maßgeblichen Anteil daran, den in Nordrhein-Westfalen aufgabenteilig an Land, Gemeinden und Gemeindeverbände übertragenen Schutzauftrag gemäß Art. 18 Abs. 2 der Landesverfassung zu erfüllen. Mit Hilfe der Denkmalförderprogramme des Landes gelang es insbesondere in den achtziger Jahren, den damit verbundenen Aufgaben wichtige Impulse zu verleihen und den in § 1 Abs. 1 DschG NRW Auftrag von Schutz, Pflege und wissenschaftlicher Erforschung zu erfüllen. Im Wesentlichen hat sich das Gesetz in seiner Anwendung damit bewährt.

Bereits seit den 1990er Jahren ist die Förderung rückläufig. Diese Entwicklung ist Folge der beständig zunehmenden Finanzknappheit. Die Landesregierung beabsichtigt, die Förderung des Denkmalschutzes in den kommenden Jahren weiter abzusenken. Die Planungen der Landesregierung, die Denkmalschutzförderung auf Darlehensbasis umzustellen, begegnet den Bedenken der Ingenieurkammer-Bau NRW insoweit, als dass insbesondere für selbstnutzende Privateigentümer von Denkmälern, ein Darlehen aufgrund der jeweiligen Einkommens- oder Einnahmesituationen (sofern Einnahmen aus Denkmälern erzielt werden können - etwa im Wege von Eintrittsgeldern) nicht in jedem Fall darstellbar ist. Umgekehrt mobilisiert die bisherige Zuschussförderung auch privates Kapital für Erhaltungsmaßnahmen.

Es stellt sich darüber hinaus die Frage, inwiefern eine darlehensbasierte Förderung in Verbindung mit dem Denkmalschutzauftrag der Landesverfassung vereinbar ist und ob dies generell zu einer Kostenersparnis des Landes führen kann. In diesem Zusammenhang sind aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW auch §§ 30 und 31 DschG NRW einschlägig, da das Land unter bestimmten Umständen danach dazu verpflichtet werden kann, ein Denkmal zu übernehmen, sofern nur auf diesem Wege sein Erscheinungsbild zu erhalten ist.

Umgekehrt kann ein Eigentümer die Übertragung des Denkmals auf das Land beantragen, wenn die Lasten zu dessen Erhalt unzumutbar werden.

Angesichts grundlegender Erwägungen, dass auch Denkmäler zunehmend energetischen Anforderungen genügen müssen, die sich aus baukulturellen Gründen nicht in jedem Falle ohne größeren Aufwand mit dem Erscheinungsbild des Denkmals vereinbaren lassen, stellen sich hier zusätzliche Herausforderungen, denen sich die Ausgestaltung und Mittelausstattung des Denkmalschutzes in Nordrhein-Westfalen nicht grundsätzlich werden entziehen können.