

**Landtag Nordrhein-Westfalen
Herr Harald Holler**

Per Mail anhoerung@lndtag.nrw.de



„Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen“ LT-Drucksache 16/2279 (DSchG)

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr und des Ausschusses für Kultur und Medien am 06. Juni 2013
Anhörung A02-06-06.2013**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Verband der archäologischen Fachfirmen Nordrhein-Westfalen bedankt sich für die Möglichkeit zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen sowie für die Einladung zur Teilnahme an der o.g. Anhörung, die wir gerne annehmen.

Der Verband vertritt die privaten Unternehmen, die in den vergangenen Jahren einen großen Teil der archäologischen Maßnahmen in NRW durchgeführt haben.

Mit Aufmerksamkeit haben wir die Entwicklung und Diskussionen um den Denkmalschutz seit den Urteilen des OVG Münster im September des Jahres 2011 verfolgt. Wir begrüßen Ihr Vorhaben, die nicht zuletzt durch die Urteile erkennbaren Defizite des Denkmalschutzgesetzes durch eine Gesetzesänderung zügig zu beseitigen.

Zu Ihren Fragen möchten wir folgendermaßen Stellung nehmen:

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

Die vorgesehenen Änderungen des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen sind sinnvoll, da durch die OVG-Urteile vom September 2011 (Az. 10 A 1995/09, 5 K 1053/07 Aachen u. Az. 10 A 2611/09, 4 K 47/09 Köln) einige Unzulänglichkeiten des bestehenden Gesetzes deutlich geworden sind.

Mit der Verankerung des Verursacherprinzips im Denkmalschutz und dem Schatzregal schließt sich Nordrhein-Westfalen nationalen und internationalen Rechtsnormen an und erfüllt seine Pflicht, die 2003 ratifizierte Europäische Konvention zum Schutz des archäologischen Erbes (Konvention von Malta, 1992) in ein entsprechendes Gesetz zu überführen.

2: *Handelt es sich bei den Vorschlägen aus Ihrer Sicht um eine kommunalfreundliche Regelung?*

Die seit über 20 Jahren in der Denkmalpflege erfolgreich angewandte Praxis, die Sicherung der durch Bauvorhaben bedrohten Bodendenkmäler in Form einer wissenschaftliche Dokumentation (Ausgrabung) durch das so genannte Verursacherprinzip zu finanzieren, musste nach dem OVG-Urteil gestoppt werden. Ohne eine gesetzliche Neuregelung drohen den Landschaftsverbänden, und damit den Kommunen, geschätzte Mehrkosten in Höhe von ca. 40 Mio. Euro. Da einem großen Teil der die Bodendenkmäler gefährdenden Baumaßnahmen ein finanzielles Interesse der Bauherren/Investoren zugrunde liegt, wäre es unverständlich die Kommunen mit den Kosten für die nach dem Denkmalschutzgesetz notwendigen archäologischen Untersuchungen zu belasten.

3: *Welche Missstände und Fehlentwicklungen werden damit abgestellt?*

Durch die vorgeschlagenen Änderungen wird das Verursacherprinzip im Gesetz verankert, die derzeitigen Unsicherheiten in der Planung von Bauvorhaben ausgeräumt und die drohende dramatische Mehrbelastung für die Kommunen abgewehrt. In dem Gesetzentwurf wird auch die Unterschutzstellung neu geregelt und ein Schatzregal eingeführt (s. Stellungnahmen zu Frage 6 und 7).

Drei Viertel der durch die Gefährdung oder drohende Zerstörung eines Bodendenkmals notwendig gewordenen archäologischen Maßnahmen wurden bis zum OVG-Urteil von archäologischen Fachfirmen durchgeführt. Ohne eine zügige Verankerung des Verursacherprinzips im Denkmalschutzgesetz NRW ist die Existenz dieses Wirtschaftszweiges akut gefährdet.

Die Archäologischen Fachfirmen sind heute einer der größte Arbeitgeber für Wissenschaftler und archäologisches Fachpersonal in NRW. Es bestehen stabile Strukturen, die, auch im Sinne von Bauherren und Investoren, hochflexible und termingerechte archäologische Untersuchungen auf wissenschaftlich hohem Niveau ermöglichen. Zahlreiche, mit großem Erfolg durchgeführte Großprojekte, wie die „U-Bahn Archäologie“ in Köln und Düsseldorf oder bodendenkmalpflegerische Maßnahmen im Zusammenhang mit Straßenbau und der Anlage überregionaler Versorgungsleitungen, sprechen hier eine deutliche Sprache.

Ohne die Verankerung des Verursacherprinzips drohen diese erprobten professionellen Strukturen der Bodendenkmalpflege in NRW zu zerbrechen. Die Erfüllung der Vorgaben des Denkmalschutzgesetzes wäre dann in der Praxis nicht mehr möglich.

Durch die geplanten Änderungen des Denkmalschutzgesetzes werden die Kommunen finanziell entlastet. Arbeitsplätze und Strukturen innerhalb der archäologischen Fachunternehmen bleiben erhalten. Die Sicherung der bedrohten archäologischer Quellen erfolgt weiterhin auf hohem wissenschaftlichem Niveau.

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?

Der Verband teilt die Einschätzung der DGUF und schließt sich der Argumentation der Fachkollegen an.

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

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

12: Wie bewerten Sie die zur Wiedereinführung des Verursacherprinzips in § 29 des Gesetzentwurfes vorgesehene Formulierung hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit?

Die Verankerung des Verursacherprinzips im Denkmalschutzgesetz ist notwendig. Nach dem Gesetz kann die Veränderung oder Vernichtung eines Denkmals nur zugelassen werden, wenn übergeordnete Erwägungen dies rechtfertigen. In diesen Fällen müssen diese Denkmäler jedoch vor der Zerstörung fachgerecht untersucht und dokumentiert werden.

Die archäologischen Grabungsfirmen haben sich als spezialisierte Dienstleister bei der Durchführung von archäologischen Grabungen bewährt. Unser Interesse ist es, dass das Gesetz so formuliert wird, dass es dem Verursacher ermöglicht, die Untersuchungen, die gemäß der behördlichen Auflagen vorgenommen werden müssen, frei an ein geeignetes Fachunternehmen zu vergeben. Dadurch ergeben sich Vorteile für die Verursacher, die Grabungsfirmen und die Denkmalpflege insgesamt.

Die Verursacher können frei entscheiden, wer im Rahmen Ihres Investitionsprojekts und auf ihre Kosten archäologische Dienstleistungen erbringt: sie wählen das für sie beste Angebot auf einem freien Markt.

Die bewährte Struktur der Firmenarchäologie bleibt erhalten und gewährt damit weiterhin ein wissenschaftlich hohes Niveau auf sämtlichen archäologischen Maßnahmen. Die Denkmalbehörden wären mit den derzeit zur Verfügung stehenden Mitteln allein dazu nicht in der Lage.

Wir möchten daher vorschlagen in § 29 die Formulierung „zu erstatten“ durch den Begriff „zu übernehmen“ zu ersetzen:

Änderungsvorschlag zu § 29 Abs. 1:

„Wer eine Erlaubnis nach § 9 Abs. 1 oder einer Entscheidung nach § 9 Abs. 3 bedarf oder in anderer Weise ein Denkmal verändert oder beseitigt, hat die Bergung von Funden, die Dokumentation der Befunde und die notwendigen wissenschaftlichen Untersuchungen, zu ermöglichen und die dafür anfallenden Kosten in zumutbarer Höhe zu übernehmen.“

6: *Wie bewerten Sie die Regelung zur Unterschutzstellung des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?*

In dem Gesetzentwurf wird deutlicher als bisher sichergestellt, dass das Denkmalschutzgesetz auch für Bodendenkmäler gilt, die nicht in die Denkmalliste eingetragen sind. Im Unterschied zu Baudenkmalern sind Bodendenkmäler verborgen und viele – vielleicht sogar die meisten – sind daher noch unbekannt. Um deren Gefährdung durch Bodeneingriffe zu verhindern, ist es sehr wichtig, dass auch Bodendenkmäler, die (noch) nicht in die Denkmallisten eingetragen sind, den vollen Schutz des Gesetzes erhalten.

Um dies zu gewährleisten müsste im Entwurf bei der Formulierung von § 1 Absatz 3 noch der Bezug zu § 9 und 12 eingefügt werden.

Ergänzungsvorschlag zu § 3 Abs. 4 :

„Die Vorschriften der § 1 Abs. 3 und der §§ 9, 11 bis 17, 19, 28 und 29 gelten unabhängig von der Eintragung der Denkmäler in die Denkmalliste“

7: *Wie bewerten Sie die Regelung zum Schatzregal des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?*

Durch die Einführung des Schatzregals wird der Besitz von Bodenfunden klar geregelt. Mit dem staatlichen Eigentumserwerb schließt sich NRW den übrigen Flächenländern des Bundes, bis auf Bayern, und international gültigen rechtlichen Standards an.

8: *Wie bewerten Sie die Regelung zum Betretungsrecht des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?*

9: *Wie beurteilen Sie den Wegfall des Richtervorbehaltes sowie den Wegfall der dringenden Erforderlichkeit der Betretung zur Erhaltung des Denkmals in der geplanten Novellierung?*

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

Die Regelungen zum Betretungsrecht betreffen die Arbeit der Denkmalämter. Da unsere Unternehmen erst tätig werden, wenn diese Fragen geregelt sind, fehlen uns die juristischen Kenntnisse. Wir möchten bei diesen Fragen daher auf die Stellungnahmen der zuständigen Fachleute verweisen.

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

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“)?*

Wir halten die Formulierung für ausreichend. In der Vergangenheit sind bereits mehrere Urteile in dieser Frage ergangen, so dass aufgrund der Rechtsprechung bereits Erfahrungswerte vorliegen.

Im Sinne des Gleichheitsgrundsatzes sollte nicht zwischen privaten und gewerblichen Bauherren unterschieden werden. Um den einfachen Bürger, der lediglich ein Haus bauen möchte, zu entlasten, wäre die Einführung einer Bagatell-Regelung zu prüfen. Da sich aber auch in kleinen Flächen kulturhistorisch bedeutende Bodendenkmäler befinden können, müsste die Finanzierung deren Sicherung/Ausgrabung ggf. durch die öffentliche Hand erfolgen.

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

Fachlich gesehen ist der Begriff „konkrete Anhaltspunkte“ zur Bestimmung eines Bodendenkmals eine ausreichend genaue Definition, die sich in der Praxis bewährt hat. Bereits heute besteht eine große Bandbreite verschiedenster Prospektionsmethoden zur Entdeckung von Bodendenkmälern. Besonders in diesem Bereich der Archäologie kommt es zudem ständig zu neuen technischen Entwicklungen (z.B. 3D-Scans aus der Luft). Eine Beschränkung auf bestimmte Methoden würde verhindern, dass NRW die zukünftigen Technologien zur Erkennung von Bodendenkmälern anwenden könnte.

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

17: *Inwieweit ist durch die entschädigungslose bzw. finderlohnarme Verstaatlichung von beweglichen Bodendenkmälern im Rahmen der geplanten „Schatzregal-Norm“ mit einer zunehmenden Unterschlagung wertvoller Kulturgüter zu rechnen?*

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

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

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

Das neue Schatzregal beinhaltet sicherlich eine Einschränkung der bisherigen Rechte des Finders. Wir sind jedoch der Ansicht, dass besondere Funde aufgrund

ihrer Eigenart als Kulturerbe der Menschheit als Allgemeinbesitz aufgefasst werden müssen.

Durch die Gewährung einer Entschädigung können ehrliche Finder belohnt werden. Durch das Schatzregal ist aber ausgeschlossen, dass Fundstücke bei illegalen Raubgrabungen in den Besitz des „Finders“ übergehen. Damit kann NRW im illegalen Handel mit Bodenfunden nicht mehr als „Schlupfloch“ bei der Herkunftsbezeichnung dienen.

21: *Wie bewerten Sie den Gesetzentwurf 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?*

25: *Werden die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen den Herausforderungen gerecht?*

Wir begrüßen den Gesetzentwurf. Um das gesetzte Ziel, den Schutz der Denkmäler zu verbessern und gleichzeitig Rechtssicherheit für Bürger und Investoren zu schaffen, bedarf es aber unserer Meinung nach noch kleinerer Korrekturen, auf die wir an den entsprechenden Punkten verwiesen haben.

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

Durch die Gesetzesänderung und die Festschreibung des Verursacherprinzips kann die bewährte Praxis, die sich in den letzten Jahrzehnten durch die Zusammenarbeit zwischen Denkmalbehörden und Fachfirmen entwickelt hat, fortgeführt werden. Sie erspart den Kommunen die Mehrbelastungen in Höhe von ca. 40 Mio. Euro. Gleichzeitig werden die Existenz unserer Unternehmen und der Erhalt der bestehenden Arbeitsplätze gesichert.

23: *Gibt es Ihrer Auffassung nach konkurrierende Regelungen / Interessen / Erfordernisse, die in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden sollen?*

Es sind uns keine konkurrierenden Regelungen bekannt.

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 Denkmalschutzes grundsätzlich bewährt? B) Welche wesentlichen Probleme in der Verwaltungspraxis sind festzustellen? C) Wo sehen Sie die zentralen Herausforderungen für den Denkmalschutz und welcher Handlungsbedarf ergibt sich daraus?*

In der praktischen Bodendenkmalpflege hat sich das Gesetz weitgehend bewährt. In den vergangenen 20 Jahren ist die Zahl der Denkmäler, die bei Baumaßnahmen und anderen Erdeingriffen unbeobachtet und undokumentiert verloren gehen, stark

zurückgegangen. In vielen Fällen konnten Bodendenkmäler wenigstens teilweise gerettet werden. Die zahlreichen Rettungsgrabungen und baubegleitenden Untersuchungen haben unser Wissen um die Geschichte unserer Heimat immens vermehrt.

Das umfangreiche Dokumentations- und Fundmaterial, das durch die Maßnahmen der letzten Jahrzehnte angehäuft wurde, bedarf allerdings dringend der wissenschaftlichen Aufbereitung und Publikation um die Ergebnisse an die Gesellschaft zurückzugeben.

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

Die geplanten Kürzungen sind in ihren Auswirkungen auf die Denkmalpflege verheerend. Die Initialfunktion der Landesförderung geht verloren, das Land NRW verzichtet auf die Zuweisung von Bundes- und Europagelder, die bei Projekten mit Mischfinanzierung gewährt werden. Nicht nur die Denkmalpflege erleidet einen bitteren Imageverlust sondern auch das Land NRW. Die hohe Präsenz archäologischer Berichte in den Medien, die Anziehungskraft archäologischer Parks und die Bedeutung kulturhistorischer Denkmäler für den Tourismus zeigen wie wichtig die Denkmalpflege in unserer Gesellschaft ist.

27: *Welche Auswirkungen werden sich für den Denkmalschutz durch die Umstellung der Förderung auf Darlehensbasis ergeben, insbesondere im Blick auf den ländlichen Raum?*

Die Umstellung auf Darlehensbasis wird dazu führen, dass notwendige Investitionen in Denkmäler, insbesondere in den strukturschwachen Gebieten, unterlassen werden.

Dieser Weg wäre auch völlig ungeeignet zur Finanzierung von Ausgrabungen, die durch die Zerstörung eines Denkmals verursacht werden. Die Umstellung auf eine Darlehensfinanzierung würde schlichtweg das Ende dieser elementaren und durch das DSchG verlangten Aufgabe der Bodendenkmalpflege bedeuten.

Köln, den 01.0.2013

Für Fragen stehen wir Ihnen im Rahmen der Anhörung oder jederzeit unter folgenden Telefonnummern zur Verfügung:

Ute Becker M.A. (Vorsitzende)
Tel.: 0203-4492327
u.becker@archaeologie.de

Dr. Martin Volland
Tel.: 02234-2027340
volland@artemus-gmbh.de