

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Auftrag von Herrn Prof. Dr. Greipl, Generalkonservator des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege sende ich Ihnen anhängende Stellungnahme zur Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Elke Fuchs
Direktion
Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege
Hofgraben 4
80539 München
Telefon: 089/2114-274
Fax: 089/2114-403
E-Mail:Elke.Fuchs@blfd.bayern.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/840

A02, A12

**Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung
und Verkehr**

**„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

Stand: 07.06.2013

1. Halten Sie die von SPD und GRÜNEN eingebrachte Novellierung der Boden--denkmalpflege im Rahmen des Denkmalschutzgesetzes für sinnvoll?
Unbedingt.

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 wieder klargestellt. Die Kosten für hilfsweise anzuordnende Dokumentationsleistungen werden richtig demjenigen auferlegt, dessen überwiegendem Interesse diese (Teil-) Zerstörung entspricht. Dies ist zwingend angesichts des primären Erhaltungsauftrag 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.

4. Wie bewerten Sie die Position der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte, der Gesetzesentwurf schließe vorhandene Rechtslücken und erziele somit einen besserer 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 Unterschutzstellung 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 Denmalliste 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 um so 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.

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 des Landes werden, erleichtert die Rechtsfindung und erhöht die Rechtssicherheit erheblich.

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 sinnvoll und entspricht dem Prinzip, Denkmalschutz dort anzuwenden, wo erforderlich.

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.

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

Dieser ist gem. vorstehender Nummer 8 wünschenswert, da nur so erreichbar ist, dass präzise Denkmalerforschung auch ohne "Gefahr im Verzuge" erfolgen kann, andererseits aber zu Recht fachliche Präzision bei der Denkmala-

lerkenntnis von der Fachbehörde gefordert wird, sobald denk-malrechtliche Entscheidungen anstehen.

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?

Ziehen private und öffentliche Interessen Vorteile aus der (Teil-) Zerstörung kulturellen Erbes, ist dies aber aus überwiegenden anderen Gründen unvermeidlich, dürfen die Dokumentationskosten 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 Verursacherprinzips. Die in § 29 DSchG-E enthaltene Verpflichtung erscheint daher als einzig ange-messene Reaktion des Gesetzgebers.

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

Sehr positiv und angesichts der Erfahrungen aus den Ländern bzw. der sich stetig verfestigenden Rechtsprechung zu Umfang und Grenzen der Verhältnis-mäßigkeitprüfung ("Zumutbarkeit") auf der Grundlage des v. E. Beschlusses des BVerfG vom 2. März 1999, a. a. O., als gerecht. 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.

- a. Wie interpretieren Sie in diesem Zusammenhang den Begriff "zumutbar"?

Der verfassungsrechtliche Begriff der Zumutbarkeit ist an Hand einer objektiv-objektbezogenen Vergleichsberechnung 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 Denkmalserhaltung 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.

- b. Halten sie hinsichtlich der *„Zumutbarkeit“* eine Gleichbehandlung von Privatpersonen und Gewerbetreibenden für gerechtfertigt?
Auf der Grundlage von Art. 14 GG besteht kein 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?
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-E ist präzise. Sie beruht als Unterfall des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf einer bewährten Verfassungsrechtsprechung sowie Verwaltungspraxis.
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?
Nein. 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. Die den Schatzregalen angedichteten Nachteile wie u. a. Fundunterschlagungen sind nicht in signifikanter Weise eingetreten, jedoch konnten wichtige bewegliche Funde gesichert werden. Weiter verbessert wird dies durchaus auch durch Anreize wie z. B. „Entdeckerbelohnungen“.
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?
Empirische Werte liegen hierzu nicht vor. Allerdings ist nun unter den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland allein der Freistaat Bayern übrig geblieben werden, in denen Entdeckungen ggf. örtlich lokalisiert werden könnten. Mit einer weiter zunehmenden Unterschlagung von Kulturgütern ist nicht zu rechnen.
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 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.
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?
Der Sinn der dieser Maßgabe erschließt sich nicht.

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?

Positiv.

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

Die Vorhabensträger sind es, welche 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?
-

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

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

Ja.

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

So-wohl aus Art. 18 Abs. 2 der Verfassung des Kulturstaates Nordrhein-Westfalen als auch aus Art. 6 der Charta von La Valletta – für die Bodendenkmalpflege ergibt sich die Verpflichtung zur öffentlichen finanziellen Unterstützung der archäologischen Forschung durch die gesamtstaatlichen, regionalen und kommunalen Behörden.

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 werden die Verpflichtungen nach Art. 18 Abs. 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht mehr erfüllt. Dies wird den zunehmenden Verfall und die Zerstörung zumeist unwiederbringlicher historischer Bausubstanz und archäologischer Stätten nach sich ziehen und 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 zur Lösung entwicklungspolitischer, ortsgestalterischer und denkmalpflegerischer Konflikte. 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 ausgelöst. Denkmalförderungsprogramme sind die erfolgreichsten Wirtschaftsförder- und Tourismusprogramme. Fehlen sie, werden die sog. weichen Standortfaktoren empfindlich geschwächt; in Ermangelung entsprechender Aufträge werden zahlreiche spezialisierte, zumeist klein- und mittelständische Betriebe in ihrer Existenz gefährdet sein. Damit droht auch der Verlust einer beträchtlichen Zahl von Arbeitsplätzen.

München, 4. Juni 2013

gez.

Prof. Dr. Egon Johannes Greipl

Generalkonservator des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege