LWL
Für die Menschen.
Für Westfalen-Lippe.

LVR
Qualität für Menschen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
Vorsitzender Hans-Willi Körfges MdL
Postfach 101143
40002 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2666

Alle Abg

A02 - Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen zum 19. Juni 2020
Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/8298 (Neudruck)

Köln / Münster, den 12.05.2020

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 13.03.2020 haben Sie die Vertreter*innen des LVR-Amtes für Denkmalpflege im Rheinland, des LVR-Amtes für Bodendenkmalpflege im Rheinland, der LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen und der LWL-Archäologie für Westfalen (im Folgenden gemeinsam „Denkmalpflegeämter") als Sachverständige in die Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/8298, am 08.05.2020 eingeladen und ihnen zugleich Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme bis zum 29.04.2020 (zuletzt mit Schreiben vom 20.03 verlängert bis zum 10.06.2020) gegeben. Hierfür dürfen sich die Denkmalpflegeämter sehr bedanken und übermitteln Ihnen im Folgenden ihre gemeinsame Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen des Denkmalschutzgesetzes NRW.

Das Ergebnis unserer Anmerkungen zusammenfassend vorangestellt, sind die Denkmalpflegeämter der Auffassung, dass es der vorgeschlagenen Änderung des § 9 DSchG NRW grundsätzlich nicht bedarf, da sowohl das aktuelle Gesetz als auch die denkmalpflegerischen Förderprogramme und Steuerbegünstigungen eine wirtschaftliche Nutzung energetisch sanierungsbedürftiger Denkmäler in denkmalgerechter Weise bereits jetzt zulassen.

EMAS
Geprüftes Umweltmanagement

LWL – Landschaftsverband Westfalen-Lippe
Freiherr-vom-Stein-Platz 1, 48133 Münster
Telefon: 0251 591-01, Fax: 0251 591-3300
www.lwl.org

LVR – Landschaftsverband Rheinland
Kennedy-Ufer 2, 50663 Köln
Telefon: 0221 809-0, Fax: 0221 809-2009
www.lvr.de

Auch bedarf es weder einer Streichung des § 19 Abs. 1 DSchG NRW, um den Schutz und Erhalt von Bodendenkmälern in festgesetzten Abgrabungsbereichen zu verbessern, noch einer Klarstellung in § 19 Abs. 4 DSchG NRW, dass das Verursacherprinzip nach § 29 DSchG NRW in Abgrabungsgebieten von Bodenschätzen gelte. Denn § 29 DSchG NRW findet auch im Zusammenhang mit dem Abbau von Bodenschätzen vollumfänglich Anwendung, die Regelung wird jedoch derzeit im Rahmen des Braunkohletagebaus aufgrund einer individualvertraglichen Vereinbarung mit dem Land NRW verdrängt.

I. Zu den vorgeschlagenen Änderungen in der Baudenkmalpflege, § 9 DSchG NRW

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass in § 9 Abs. 2 DSchG NRW nach Satz 1 der folgende Satz 2 eingefügt werden soll:

„Die Behörden haben bei allen Entscheidungen und Genehmigungen die Belange des Klima- und Ressourcenschutzes besonders zu berücksichtigen."

Dieser Ergänzung begegnen wir mit folgenden Argumenten:

1.
Das Land Nordrhein-Westfalen ist zum einen durch die Regelung in Art. 20a Grundgesetz (GG) zum Schutz der Umwelt und des Klimas und zum anderen durch Art. 18 Abs. Landesverfassung NRW (LV NRW) zum Schutz der Denkmäler verpflichtet. Bei beiden Regelungen handelt es sich um sog. Staatszielbestimmungen, die staatliche Institutionen bei ihrer Aufgabenwahrnehmung zu beachten haben. Keiner dieser Staatszielbestimmungen kommt von sich aus ein bestimmter Vorrang zugute.
Auch wenn der Gesetzesvorschlag keinen absoluten Vorrang der Klima- und Umweltschutzinteressen normiert, sehen die Denkmalpflegeämter hier das erhebliche Risiko, dass diese verfassungsrechtlich geschützten, öffentlichen Belange der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes durch eine fehlerhafte Anwendungspraxis schwerwiegend beeinträchtigt werden. Diese fehlerhafte Anwendungspraxis wird nach hiesiger Ansicht durch den Wortlaut des Gesetzesvorschlages begünstigt. Denn die Verwendung des Begriffes „*besonders*" ist nicht eindeutig genug in ihrem Verständnis. Es ist vorstellbar, dass die Denkmalbehörden, die diese Norm anwenden müssen, ihn als Verpflichtung verstehen könnten, den Umweltbelangen pauschal, d.h. ohne die in allen anderen Fällen zwingend notwendige Einzelfallbetrachtung und -abwägung der betroffenen Interessen, ein besonderes Gewicht und damit im Ergebnis einen standardisierten Vorrang vor den Belangen von Denkmalschutz und Denkmalpflege einzuräumen.

Auch ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund speziell die Klima- und Umweltbelange generell besonders schwer gewichtet werden sollen, nicht aber andere, ebenfalls gewichtige öffentliche Interessen, wie etwa die Barrierefreiheit. Rechtmä-

ßig erscheint daher ausschließlich eine gesetzliche Lösung, die diese vielen wichtigen öffentlichen Interessen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Einzelfallprüfung gegeneinander abwägt und individuell gewichtet. Dies ist bereits jetzt im DSchG NRW so vorgesehen und wird durch die Denkmalbehörden und Denkmalpflegeämter rechtskonform umgesetzt.

Dies wird mit dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Frage gestellt, wenn es auf Seite 1 des Gesetzentwurfes heißt, dass die Erteilung einer „*Veränderungsgenehmigung*" nach § 9 DSchG NRW in seiner aktuellen Fassung „*stark von den individuellen Abwägungsentscheidungen der Unteren Denkmalbehörden*" abhänge. Diese Befürchtung einer gewissen Behördenwillkür entspricht nicht den hiesigen, praxisnahen Erfahrungen und spiegelt sich auch nicht in der bekannten Rechtsprechung wieder.

2.
Die Begründung des Gesetzesentwurfs, die zu diesem Änderungsvorschlag geführt hat, vermag im Übrigen auch die angeführten Argumente nicht zu widerlegen. Der hauptsächliche Beweggrund des Gesetzentwurfs ist die Befürchtung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass Baudenkmäler nicht mehr dauerhaft wirtschaftlich genutzt werden könnten bzw. dass sich keine Investor*innen mehr finden ließen, weil Maßnahmen zur energetischen Sanierung von den Denkmalbehörden abgelehnt werden oder als unwirtschaftlich erscheinen würden. Dieser Besorgnis können die Denkmalpflegeämter aufgrund ihrer umfassenden Erfahrung mit Baudenkmälern mit Nachdruck widersprechen.

Dazu sei nochmals auf die Stellungnahme der Landschaftsverbände vom 27.02.2019 zum Antrag der Fraktion CDU und der Fraktion FDP, Landtag NRW Drucksache 17/3807, hingewiesen und aus dieser wie folgt auszugsweise zitiert (Seite 6 f.):

„Denkmäler sind kein Investitionshemmnis
Insbesondere für Investoren sind denkmalgeschützte Immobilien aufgrund der Abschreibungsmöglichkeiten von großem Interesse. Gerade in Zeiten der Hochkonjunktur der Bauwirtschaft zeigt sich, dass vermehrt und sehr erfolgreich in Baudenkmäler investiert wird. Die Immobilienbranche hat lange erkannt, dass die Vermarktung von Denkmälern Vorteile bringt. Sie werben mit Slogans wie „Die Denkmalimmobilie – solide Rendite mit hohen Steuervorteilen" und verweisen auf zinsgünstige Kredite der KfW-Bank. Denkmalimmobilien zählen daher zu den „Top-Investments im Sachwertbereich".
Darüber hinaus hat der Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. 2006 in einem Gutachten „Denkmalsubvention oder Wirtschaftsförderung" die gesamtwirtschaftlichen Effekte von Investitionen in Denkmäler analysiert und positive Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Wirtschaft durch Förderung des spezialisierten Handwerks und Gewerbes in klein- und mittelständischen Betrieben (Beschäftigungsfaktor, Ausbildung) sowie rückfließende Steuereinnahmen durch Zuschussförderungen ermittelt […].

Die Umnutzung von Baudenkmälern ist in NRW vielfach geübte Praxis
In NRW ist es in den letzten Jahrzehnten hundertfach gelungen, Baudenkmäler, die aus ihrer ursprünglichen Nutzung gefallen sind, einer neuen Nutzung zuzuführen. Mit Ausnahme der Wohnbauten gibt es für fast alle Baugattungen zahlreiche Beispiele. Dabei sind am bekanntesten die Transformationen des baulichen Erbes der Industrie. Aber auch Bauten der Landwirtschaft und in jüngster Zeit vermehrt Kirchenbauten sind zu nennen. Die Denkmalpflege trägt diese Neustrukturierungen nicht nur mit, sondern gibt auch aus ihrem reichen Erfahrungsschatz heraus Hinweise für mögliche neue Nutzungen […].

Barrierefreiheit, Brandschutz, Klimaschutz sind im Denkmal möglich
Auf die aktuellen Herausforderungen von Barrierefreiheit, Brandschutz und Klimaschutz ist das Denkmalschutzgesetz NRW in seiner bestehenden Form bestens eingestellt. Denn der gesetzlich festgelegte Erlaubnisvorbehalt bei Veränderungen an Denkmälern in § 9 DSchG NRW garantiert die Abwägung mit anderen öffentlichen Belangen und mit privaten Interessen der Eigentümerschaft eines Denkmals (siehe auch Davydov/Hönes/Otten/Ringbeck, Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 5. Auflage 2016, Rd-Nr. 47 ff., 83). Es ist deshalb nicht notwendig, einzelne andere private oder öffentliche (aber fachfremde) Belange gesondert im Gesetz zu verankern.

Die amtliche Denkmalpflege, zusammengeschlossen in der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland (VDL), beschäftigt sich seit Jahren mit den genannten aktuellen Herausforderungen Barrierefreiheit, Brandschutz und Klimaschutz/energetische Ertüchtigung in Denkmälern. VDL und verschiedene Denkmalpflegeämter in der BRD stellen umfangreiche Informationen sowie lösungsorientierte Hinweise und Umsetzungsvorschläge in Vorträgen, Arbeitsblättern und Publikationen für Denkmaleigentümerinnen und -eigentümer, besonders aber auch für UDB, zur Verfügung. (s. auch Anlage 4 zum genannten Schreiben vom 27.02.2019)

Deutlich wird bei allen drei Themenfeldern, dass es sich um eine gebotene sachgerechte Abwägung zwischen gleichwertigen öffentlichen Belangen (die bei privat genutzten Denkmälern auch zugleich private Belange sein können, so z.B. bei der Barrierefreiheit) handelt, die nur im Dialog zu erfolgversprechenden Lösungen führt […].

Position der Denkmaleigentümerschaft ist bereits jetzt eine starke
Privateigentum ist ein hohes Gut der freiheitlichen Verfassung. Daher ist die Position der Eigentümerschaft von denkmalgeschützten Objekten eine starke. Denn die Belange der Eigentümerschaft müssen bei allen Entscheidungen der UDB ausdrücklich im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden. So muss z.B. die finanzielle Zumutbarkeit der denkmalrechtlichen Auflagen in der Erlaubnis gem. § 9 DSchG NRW gegeben sein. Dabei wird die denkmalpflegerische Praxis neben den gesetzlichen Bestimmungen maßgeblich durch verwaltungsgerichtliche Entscheidungen geprägt

(siehe Stefan Mieth/Jörg Spennemann, Die Zumutbarkeit im Denkmalrecht. Eigentumsgrundrecht und Denkmalschutz in der Praxis, 2017).

Der allergrößte Teil der Erlaubnisverfahren zu Veränderungen an den Baudenkmälern im NRW (derzeit über 6.000 pro Jahr) läuft völlig geräuschlos, da die im Gesetz festgeschriebene Abwägung der unterschiedlichen privaten und öffentlichen Interessen gelingt. Dazu gehören regelmäßig auch Maßnahmen, die sich den Ansprüchen der Inklusion, der energetischen Ertüchtigung oder der Einführung neuer Nutzungen widmen (vgl. oben).

Denkmalförderung ausbauen
"Im Rahmen der Interviews wurde von den Unteren Denkmalbehörden die Bedeutung einer guten Beratung und Begleitung hervorgehoben. Weitergehende Vorschläge für eine möglichst geringe Divergenz von Denkmalschutz und Zumutbarkeit bezogen sich sämtlich auf eine verbesserte Förderung." (vgl. AB S. 117). Eine Stärkung der Eigentümerschaft erfolgt daher wirksam über die Gewährung von Fördermitteln bei denkmalpflegerischen Maßnahmen. Dies gelingt, wenn öffentliche Fördermittel in ausreichendem Maß zur Verfügung gestellt werden können. Eine Erhöhung des Fördermittelansatzes des Landes ist damit gleichzeitig eine Stärkung für die Denkmaleigentümerschaft. Die Landesregierung hat mit der Erhöhung des Fördermittelansatzes bereits eine Verbesserung herbeigeführt. Die Förderprogramme sind allerdings nach wie vor mehrfach überzeichnet.

Der Vorschlag im Abschlussbericht (AB S. 168), die Landesförderung dauerhaft auf ein wirkungsvolles Niveau anzuheben und die Darlehensförderung beizubehalten wird genauso begrüßt wie der Vorschlag, die Zuweisung von Stadtpauschalen an Kommunen unter verschärfter Haushaltsaufsicht zu vereinheitlichen und den Landesanteil anzuheben, damit diesen Kommunen die Nutzung der Pauschalen erleichtert wird.

Im Rahmen der Evaluation vermissten die Landschaftsverbände allerdings eine Befassung mit der Frage des Einsatzes von Städtebauförderungsmitteln – speziell Mitteln des „Städtebaulichen Denkmalschutzes". Diese sollten in stärkerem Maße als bisher auch der privaten Eigentümerschaft zugänglich gemacht werden."

Dies alles belegt, dass es auf der Grundlage der aktuellen Norm möglich war und ist, Denkmäler in einer denkmalgerechten Weise energetisch zu sanieren, ohne dass es zu einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit oder fehlenden Nutzbarkeit der Gebäude kommt. Es ist nach den Erfahrungen der Denkmalpflegeämter nicht zutreffend, dass aufgrund einer nicht oder nicht hinreichend weitgehenden Möglichkeit der energetischen Sanierung eines Baudenkmals häufig Abstand von einer Investitionsbereitschaft genommen werden würde. Die weitaus meisten Investor*innen akzeptieren einen finanziellen Ausgleich in Form von Fördermitteln und/oder Steuerbegünstigungen. Das DSchG NRW in seiner aktuellen Form verhindert daher in keiner Weise die Nutzbarkeit oder Nutzbarmachung von Denkmälern. Stattdessen sichert es ihren denkmalgerechten Bestand.

3.
Sollte es zu einer Verabschiedung der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Gesetzesänderung kommen, ist absehbar, dass im Rahmen der Abwägung durch die zuständigen Denkmalschutzbehörden den Interessen des Umweltschutzes vielfach ein höheres Gewicht zugemessen wird als den Interessen des Denkmalschutzes, was den Verlust der Denkmaleigenschaft zahlreicher Baudenkmäler in NRW bedeutet.

Die auf einer solch ungleichen Interessenabwägung beruhende Erlaubnis zu Energetischen, aber nicht denkmalgerechten Sanierungsmaßnahmen führt dann zu einer Beschädigung des Denkmals in seinen charakteristischen Merkmalen, die seinen Denkmalwert überhaupt erst ausmachen. Verliert das Denkmal seine Denkmaleigenschaft, ist es zwingend aus der Denkmalliste zu löschen. Dieser Zusammenhang muss deshalb explizit betont werden, weil zahlreiche Entscheidungen, die in jüngster Zeit getroffen wurden, immer im Blick hatten, dass nur solche Maßnahmen als nicht denkmalgerecht angesehen (und deshalb nicht gestattet) wurden, die erhebliche Eingriffe in denkmalkonstituierende Merkmale vorsahen. Eine denkmalrechtliche Erlaubnis unter den vorgeschlagenen Vorzeichen bei unveränderten Denkmalwertbegründungen bedeutet, dass Erlaubnisse ergehen könnten, die den Denkmalwert mitunter gravierend beeinträchtigten.

Die Denkmalpflegeämter möchten mit der Bemerkung schließen, dass gerade auch unsere Baudenkmäler zu den wichtigen Kulturgütern zählen und damit zu dem Erbe gehören, dass wir kommenden Generationen hinterlassen wollen, und das es deshalb verantwortlich und nachhaltig zu schützen gilt. Auch in diesem Zusammenhang trägt unsere Generation eine große Verantwortung.

Die Auswirkung der Denkmäler auf die Umwelt ist, da sie – umgelegt auf den Gesamtbestand an Bauten in NRW – eine verschwindend geringe Anzahl von Gebäuden (ca. ein Prozent des Gesamtgebäudebestandes in NRW ist „Denkmal" i.S.d. DSchG NRW) betrifft, gering. Auch die (ober-)gerichtliche Rechtsprechung in NRW hat bislang stets ein vom zu betrachtenden Einzelfall losgelöstes und etwaig höherrangiges privates Interesse abgelehnt, das gegenüber dem öffentlichen Interesse an Denkmalschutz und Denkmalpflege überwogen hätte, wenn ein*e Denkmaleigentümer*in sich auf ihr/sein Recht auf einen Beitrag zum Umweltschutz berufen wollte, um nicht denkmalgerechte Maßnahmen durchzusetzen (wie etwa Solarplatten auf dem Dach des Hauses, die im konkreten Fall das Denkmal in seinem Erscheinungsbild und/oder seiner Substanz schädigten). So hatte zunächst das Thüringer Oberverwaltungsgericht mit Hinblick auf Art. 20 a GG und den in der Thüringischen Landesverfassung in Art. 31 verankerten Umweltschutz festgestellt, dass sich aus diesem Umstand allein keine höherwertige Gewichtung gegenüber anderen ebenfalls verfassungsmäßig verankerten Staatszielbestimmungen (Denkmalschutz in NRW gem. Art. 18 Abs. 2 LV-NRW) ergeben kann. Die vielmehr im Einzelfall durch die Denkmalbehörden durchzuführende ergebnisoffene Abwägung aller als gleichwertig zu betrach-

tenden Belange, so das Gericht, sei auch durch die Energiewende und die gestiegene Bedeutung erneuerbarer Energien nicht infrage gestellt, vgl. ThürOVG, Urt. v. 21.08.2019 – 1 KO 88/16, Rn. 37 - juris. Das OVG NRW hat sich dieser Sichtweise mit aktuellem Beschluss aus Januar 2020 angeschlossen, Beschl. v. 08.01.2020 – 10 A 921/19, Rn. 5 - juris. Dort heißt es ausdrücklich, dass sich das derzeitige DSchG-NRW ausdrücklich dagegen entschieden habe, den Denkmalschutz zugunsten der Energiewende mehr als bisher zurücktreten zu lassen. Das OVG gibt zu erkennen, dass es diese gesetzgeberisch zuerkannte Gleichrangigkeit und damit verbundene Abwägungsoffenheit auch für angemessen hält, wenn es ausführt, dass es Aufgabe des Denkmalschutzes nicht nur sei, über Vergangenheit lediglich zu informieren, sondern er auch die körperlichen Zeugnisse dieser Vergangenheit als sichtbare Identitätszeichen vor der Zerstörung ihrer baulichen Substanz zu bewahren habe. Dem, so der zuständige Senat weiter, komme ein hoher Stellenwert zu, der dem Interesse an einer umweltfreundlichen Energieversorgung in der Frage des reinen „Abwägungsgewichts" in nichts nachstehe. Ferner, und damit schließt das Gericht seine Betrachtung zu diesem Punkt, hinge das Gelingen der Energiewende nicht davon ab, ob auf einzelnen Denkmalen Solaranlagen errichtet werden dürften oder nicht.

Wie das OVG hier betont, stehen einer verschwindend geringen Anzahl an Baudenkmälern weite Flächen von Neubau- und Gewerbegebieten gegenüber, für die die Errichtung z.B. von Photovoltaikanlagen, auch als sog. Volksanlagen in großem Maßstab, aus Gründen des Kulturgüterschutzes als vollkommen unproblematisch anzusehen sind.

II. Zu den vorgeschlagenen Änderungen in der Bodendenkmalpflege, § 19 DSchG NRW

1.
Entgegen der Ausführungen des Gesetzesentwurfes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drucksache 17/8298) vom 19.12.2019 findet § 29 DSchG NRW (geändert durch Art. 1 des Ersten Änderungsgesetzes zum Denkmalschutzgesetz vom 16.07.2013) auch auf vermutete und eingetragene Bodendenkmäler in Gebieten des § 19 Abs. 1 DSchG NRW Anwendung. Der Träger desjenigen Vorhabens, welches zu der Zerstörung oder Beschädigung von vermuteten und eingetragenen Bodendenkmälern geführt hat, hat die Kosten der vorherigen wissenschaftlichen Untersuchung, der Bergung von Funden und der Dokumentation der Befunde im Rahmen des Zumutbaren zu tragen (so auch Ringbeck, in: ders./Hönes/Ringbeck/Stellhorn, Denkmalschutzgesetz NRW, 6. Auflage 2018, § 19 Rn. 24, 25). Ein entsprechender Zusatz in § 19 Abs. 4 DSchG NRW ist daher nicht zwingend, sondern wäre schlicht redundant.

Zudem ist es unabhängig von der Regelung des § 29 DSchG NRW die Aufgabe des Vorhabenträgers, die notwendigen und zumutbaren Maßnahmen durchzuführen, um den festgelegten Anforderungen an die Vorlage der Unterlagen (§ 6 UVPG) zu den

Auswirkungen auf die Bodendenkmäler zu genügen. Für bergrechtliche Verfahren gilt Entsprechendes (§ 57a Absatz 2, § 57c BBergG, § 2 UVP-V-Bergbau). Der Vorhabenträger kann sich im Verfahren der Sach- und Fachkunde des zuständigen Amtes für Bodendenkmalpflege bedienen und/oder es beauftragen. Die Kosten hat der Vorhabenträger in vollem Umfang zu tragen (vgl. sog. Kieserlass, Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr – V B 5 - 56.01 –, d. Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz vom 01.02.2016, MBl. NRW. 2016, S. 107, Ziff. 2.1, 2.3, 3.)

Der Umstand, dass im Rahmen der Braunkohleabgrabung eine Kostentragung in der Vergangenheit nicht gemäß § 29 DSchG NRW erfolgte, hängt nicht mit den Regelungen des DSchG NRW zusammen, sondern ist auf einen 1995 geschlossenen Vertrag zwischen dem Land NRW, vertreten durch die Ministerin für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Fr. I. Brusis) sowie dem Minister für Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hr. W. Clement) und der damaligen Rheinbraun AG, heute RWE Power AG, zurückzuführen. Dieser Vertrag sollte im Vorgriff einer Zustiftung beider Vertragspartner in Höhe von jeweils 9 Mio. DM an die 1990 gegründete *Stiftung zur Förderung der Archäologie im Rheinischen Braunkohlenrevier* die bis dahin streitige Frage der Kostentragungspflicht der Rheinbraun AG regeln, da das Verursacherprinzip nach damaliger Rechtslage im Denkmalschutzgesetz NRW nicht explizit verankert war. In § 4 Absatz 2 heißt es im Vertrag: *„Die Vertragsschließenden sind sich weiter darüber einig, dass die streitige Frage zur Kostentragungspflicht Rheinbrauns für bodendenkmalpflegerische Maßnahmen in den Abbaugebieten und Umsiedlungsstandorten mit den in diesem Vertrag getroffenen Regelungen ausgeräumt ist.“ In § 6 heißt es weiter: „Dieser Vertrag gilt bis zum Ende der bergbaulichen Inanspruchnahme der Abbaugebiete Garzweiler, Hambach und Inden einschließlich der erforderlichen Umsiedlungen.“* Diese vertragliche Sonderregelung gilt unverändert. Sie wird auch nicht durch die Gesetzesänderung in 2013 berührt, mit der das Verursacherprinzip im Denkmalrecht NRWs verankert wurde.

2.
Zutreffend wird dargestellt, dass es nach § 19 Abs. 1 DSchG-NRW – ab dem Zeitpunkt der rechtlichen Zulassung – in den entsprechenden Gebieten nicht mehr möglich sei, Grabungsschutzgebiete mit Erlaubnispflicht für bestimmte Maßnahmen auszuweisen, Denkmalpflegepläne für Bodendenkmäler aufzustellen und fortzuschreiben und ortsfeste Bodendenkmäler zu enteignen. Der in § 19 Abs. 1 DSchG NRW geregelte Ausschluss ist aber nur auf den Zeitpunkt der Zulassung anwendbar (so OVG Münster, Urt. v. 20.09.2011 – 10 A 2611/09 –, juris). Daher gilt der Ausschluss der §§ 14, 25, 30 DSchG NRW nur für bei Beginn der Maßnahme eingetragenen Bodendenkmälern, über deren Schicksal nach der Vorstellung des Gesetzgebers bereits im Verlauf des für die Maßnahme jeweils erforderlichen Zulassungsverfahrens entschieden worden ist (OVG Münster, Urt. v. 20.09.2011 – 10 A 2611/09 –, juris). Nichtsdestotrotz ist diese Regelung in der Bundesrepublik tatsächlich einmalig

(dazu: Ringbeck, in: Davydov/Hönes/dies./Stellhorn, PdK NRW, Denkmalschutzgesetz NRW 6. Auflg. 2018, DSchG § 19 Rn. 11). Es ist jedoch anzumerken, dass eine entsprechende Änderung für die Praxis nicht erforderlich ist, da beispielsweise von der Ausweisung eines Grabungsschutzgebietes in der Vergangenheit kaum Gebrauch gemacht wurde.

Ausdrücklich hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass alle anderen Maßnahmen der Denkmalbehörden von der Einschränkung des § 19 Abs. 1 DSchG NRW, insbesondere die Unterschutzstellung, der Erlaubnisvorbehalt sowie die Vorschriften über das Verhalten bei der Entdeckung von Bodendenkmälern, unberührt bleiben (so OVG NRW, Urt. vom 20.9.2011 – 10 A 2611/09 –, NRWE). Hinsichtlich der Unterschutzstellung von Denkmälern weist das OVG NRW mit Beschluss vom 12.06.2009 sowie mit Urteil vom 20.09.2011 ausdrücklich darauf hin: *„Nach § 3 DSchG NRW muss ein Objekt, das die Voraussetzungen des § 2 DSchG NRW erfüllt, in die Denkmalliste eingetragen werden; ein Entscheidungsspielraum kommt den Denkmalbehörden dabei nicht zu. Insbesondere ist auf dieser Stufe des denkmalrechtlichen Eintragungsverfahrens kein Raum für eine Berücksichtigung widerstreitender öffentlicher Interessen, die sich aus anderen Rechtsvorschriften bzw. ihrer Umsetzung - etwa in Form regional- oder fachplanerischer Zielfestlegungen - ergeben könnten*" (OVG NRW, NVwZ-RR 2009, 792; Urteil vom 20.09.2011 - 10 A 2611/09-, juris).

Zudem schließt das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses an der Beseitigung eines archäologischen Fundes – etwa im Zuge einer Abgrabung zur Gewinnung von Bodenschätzen – das öffentliche Interesse an seiner Erhaltung i.S.v.§ 2 Abs. 1 S. 1 DSchG NRW nicht von vornherein aus (so explizit: OVG Münster, Urt. v. 20.09.2011 – 10 A 2611/09 –, juris). Denn der Gesetzgeber hat mit der Sonderregelung im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Gewinnung von Bodenschätzen in § 19 DSchG NRW nicht die Absicht verfolgt, mögliche in den Abbaugebieten gelegene Bodendenkmäler ohne Rücksicht auf ihre Bedeutung der Rohstoffgewinnung zu opfern und lediglich als Sekundärquelle zu erhalten. Ob die Erhaltung als Sekundärquelle im Einzelfall den Belangen des Denkmalschutzes genügt, ist vielmehr bei der Prüfung einer nach § 9 Abs. 2 lit. b DschG NRW einzuholenden Erlaubnis zu untersuchen. Die Prüfung kann ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Rohstoffgewinnung i.S.v. § 9 Abs. 2 lit. b. DSchG NRW ergeben (dazu: OVG Münster, NVwZ-RR 2009, 792). Ein solches Ergebnis ist jedoch nicht zwingend (ausführlich dazu: OVG Münster, Urt. v. 20.09.2011 – 10 A 2611/09 –, juris).

3.
Sofern auf das von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 (sog. Valletta Konvention, BGBl. 2002 II, S. 2710) verwiesen wird, kann der angeführte „Verstoß" nicht bestätigt werden. Die Vertragsstaaten übernehmen in dieser Konvention zahlreiche Verpflichtungen, die aber durch die bestehenden (Denkmalschutz-) Gesetze gewährleistet werden. Dies kann aber im Ergebnis dahinstehen,

denn die Valletta Konvention verpflichtet als völkerrechtlicher Vertrag nur Vertragsparteien auf bestimmte Handlungsziele, legt den Betroffenen selbst aber keine Pflichten auf. Insoweit ist das Übereinkommen auf eine gesetzgeberische Ausfüllung und Umsetzung angewiesen (OVG Münster, Urt. vom 20.9.2011 – 10 A 1995/09 –, NRWE, mit Verweis auf BVerwG, Beschl. vom 13.12.2010 – 7 B 64.10 –, EzD 2.3.4 Nr. 14). Umstritten ist allerdings schon, inwieweit der Bund die Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages auf Länderebene im Falle der Landesgesetzgebungskompetenz gewährleisten kann. Ein Verstoß gegen die Valletta-Konvention, wie er von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konstatiert wird, scheidet folglich schon mangels unmittelbarer Geltung völkerrechtlicher Verträge aus. Darüber hinaus wird dem Schutz von (vermuteten) Bodendenkmälern in Abbaugebieten von Bodenschätzen – wie dargelegt- bereits umfänglich im Denkmalschutzgesetz NRW Rechnung getragen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Direktorin des
Landschaftsverbandes Rheinland
Im Auftrag

Dr. Andrea Pufke
Landeskonservatorin
LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland

Der Direktor des
Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe
im Auftrag

Dr. Holger Mertens
Landeskonservator
LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen

Dr. Erich Claßen
Landesarchäologe
LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland

Prof. Dr. Michael M. Rind
Landesarchäologe
LWL-Archäologie für Westfalen