



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

**Finanzierung der Archäologie in NRW
und Novellierung des Denkmalschutzgesetzes**

DGUF-Lösungsvorschläge

Juni 2013





Deutsche Gesellschaft für
Ur- und Frühgeschichte e.V.

DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

Chancen und Risiken auf einen Blick:

Jede Kürzung an den Landesmitteln für Archäologie und Bodendenkmalpflege in NRW

- fügt dem kulturellen Erbe des Landes und Europas unwiederbringlichen Schaden zu,
- demotiviert all diejenigen, die sich jetzt noch der gesellschaftlichen Verpflichtung zum Erhalt von Denkmälern stellen,
- hat mittelfristig schwerwiegende Auswirkungen auf den Tourismus,
- und schadet dem internationalen Ansehen des Landes.

In der aktuellen Novellierung des Denkmalschutzgesetzes verpasst der Gesetzgeber Chancen.

Ein besser ausgestaltetes Verursacherprinzip

- würde die öffentlichen Haushalte entlasten,
- würde Investoren mehr Planungssicherheit verschaffen,
- würde die "kleinen Leute" entlasten.

Ein besser ausgestaltetes Schatzregal

- würde die gegensätzlichen Interessen der Fachämter und von Sammlern und Sondengängern sensibler austarieren, bei Wahrung der Kerninteressen aller,
- wäre auch tatsächlich durchsetzbar,
- und würde unser öffentlich verfügbares Wissen über das gemeinsame kulturelle Erbe mehren.

Ein zielgenauer formuliertes Betretungsrecht

- würde die Arbeit der Fachämter gegenüber dem Ist-Zustand wesentlich erleichtern,
- zugleich die Integrität der Wohnung schützen,
- und damit die soziale Akzeptanz der Denkmalpflege erhalten.

Die Einführung einer Schiedsstelle und des Verbandsklagerechtes

- würde die latenten Spannungen zwischen Fachämtern, Investoren und Bürgern mildern und letzteren das Gefühl der Ohnmacht nehmen,
- würde die Politik unterstützen in der Aufsicht über die Fachämter durch eine unabhängige fachliche Expertise.





Analyse und Lösungsvorschläge der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte e.V.

**Anlass: Übergabe der Petition gegen die Mittelkürzungen
und -streichungen in der Baudenkmalpflege und
Archäologie von NRW am 25. Juni 2013**

DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

1. Zielsetzung
2. Verursacherprinzip
3. Schatzregal
4. Betretungsrecht
5. Konstitutives oder deklaratorisches Denkmalprinzip
6. Berichtspflicht
7. Denkmalrat, Schiedsstelle und Verbandsklagerecht
8. Folgenabschätzung Finanzen
9. Folgenabschätzung politische und gesellschaftliche Wirkungen
10. Caveat

1. Übergreifendes Ziel der DGUF im Hinblick auf die Situation der Archäologie in der NRW-Landespolitik

Die Anhörung am 6. 6. 2013 im Landtag und die schriftlichen Antworten der Experten und Lobbyisten haben die divergierenden Interessen und Erwartungen der verschiedenen Gruppen deutlich offen gelegt. Zwistigkeiten und das bequeme Verharren in gewohnten Positionen dürfen aber nicht verhindern, dass tragfähige Lösungen gefunden werden. Aus Sicht der DGUF ist die Bewahrung des einzigartigen archäologischen und baulichen Erbes in NRW eine gemeinsame Verpflichtung der Landespolitik, der Fachämter und aller Bürger. Die DGUF möchte helfen, einen zukunftsfähigen, angemessenen und konstruktiven Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen zu finden, der auch das bürgerschaftliche Engagement stärkt und es mehr in die Arbeit der Fachämter einbindet. Zugleich will die DGUF die schwierige Finanzsituation der öffentlichen Hände nicht ignorieren.

2. Verursacherprinzip

Mit der Einführung des Verursacherprinzips wird die bis Ende 2011 in NRW ausgeübte Praxis nunmehr rechtsfest installiert und neu ein wichtiges Element der Konvention von Malta in das Landesrecht umgesetzt. Die vom Verursacherprinzip angestrebte Verhaltenssteuerung der Investoren zu Gunsten des Erhalts von Bodendenkmälern kann wirksam werden.

Problem 1: In der jetzt vorgeschlagenen Fassung sind die Verursacherkosten auf die unmittelbaren Ausgrabungskosten begrenzt. Demnach fallen alle Kosten für notwendige vorgegreifende Untersuchungen (z.B. Prospektionen und Sondagen im Zuge





DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

der UVP, Planfeststellungsverfahren, Genehmigungserteilung) und vor allem die komplette Nachsorge der Ausgrabungen (z.B. Fundkonservierung; Herstellung der Archivfähigkeit der Dokumentation; Primärauswertung und -veröffentlichung) weiterhin zu Lasten der öffentlichen Haushalte. Dies ist teuer und in der Konsequenz eine staatliche Subvention der Investoren – öffentliche Interessen stehen hinter denen von Privaten zurück. Sie könnte im europäischen Vergleich als wettbewerbsverzerrend wahrgenommen werden, da Investoren in anderen Staaten wie z.B. den Niederlanden die Vollkosten der von ihnen verursachten Denkmalzerstörungen tragen.

Lösungsvorschlag: Als Verursacherkosten werden die Vollkosten der notwendigen Maßnahmen angesetzt, also vorgegreifende Untersuchungen, Ausgrabung und komplette Nachsorge. Dies würde die öffentlichen Haushalte – auch die der Kommunen – entlasten und neu eine faire Balance zwischen öffentlichen und privaten Interessen schaffen.

Problem 2: Die vorgesehene Regelung einer Kostentragung "im Rahmen des Zumutbaren" wird von vielen Juristen als eindeutig wahrgenommen. Ein Vergleich zwischen den Bundesländern verdeutlicht jedoch, dass die Rechtsprechung hinsichtlich dessen, was als zumutbar gilt, realiter zu deutlich unterschiedlichen Ansätzen kommt. Im Falle gewerblicher Investitionen könnte man dies wiederum als Wettbewerbsverzerrung zwischen den Bundesländern wahrnehmen. Gleichwie: für den juristisch nicht versierten Bürger, der z.B. ein Haus bauen möchte, ist der Begriff "im Rahmen des Zumutbaren" intransparent, er erscheint bei der Planung von Investitionen als unkalkulierbares Risiko. Eine im Gesetz klar verankerte Zahl hingegen nähme den Investoren jede Unsicherheit.

Lösungsvorschlag: Es werden klare Obergrenzen angesetzt, die ein Investor zu tragen hätte. Diese Obergrenzen werden als fester Anteil am gesamten Investitionsvolumen definiert; im Falle von Abgrabungen ist an Stelle des Investitionsvolumens der zu erwartende Umsatz die Bemessungsgrundlage. In Orientierung an Zahlen aus anderen Bundesländern empfiehlt die DGUF bei gewerblichen Investoren und solchen der öffentlichen Hand entsprechend dem Urteil des OVG Sachsen-Anhalt vom 16.06.2010 (Az. 2 L 292/08) eine Obergrenze von 15% des gesamten Investitionsvolumens. Nach Abschluss der Maßnahmen werden nicht ausgeschöpfte Investorenmittel zurückerstattet.

Problem 3: Die hier unter (2.2) vorgeschlagene Regelung kann für nicht-gewerbliche private Investoren – d.h. den sprichwörtlichen "Häuslebauer" – zu hohen Belastungen führen.

Lösungsvorschlag: Im Falle von nicht-gewerblichen privaten Investitionen (z.B. Eigenheimbau) wird eine geringere Obergrenze für den Anteil an der gesamten Investitionssumme angesetzt und zusätzlich eine Bagatellklausel eingeführt. Die DGUF empfiehlt bei nicht-gewerblichen privaten Investoren eine Bagatellklausel: bei Investitionen bis zu 25.000 € (z.B. Bau einer Garage) zahlt der Verursacher nichts und das Land trägt die Kosten der ggf. notwendigen archäologischen Maßnahmen. Bei Investitionen, die höher sind als dieser Schwellwert, tragen nicht-gewerbliche private Investoren die Verursacherkosten bis zu einem Höchstanteil von 7,5 % der gesamten Investitionssumme. Auch hier muss gelten: Nach Abschluss der Maßnahmen werden nicht ausgeschöpfte Investorenmittel zurückerstattet.



3. Schatzregal

Die Einführung eines Schatzregals in NRW in Ablösung der derzeit geltenden Hadrianischen Teilung ist sachlich richtig. Zur Erinnerung, die wesentlichen Gründe für die Abschaffung der Hadrianischen Teilung sind:

1. Die Fachämter und die Öffentlichkeit haben das gemeinsame Interesse, dass archäologische Funde ("Schätze") als Zeugnisse der Vergangenheit aller Menschen der Allgemeinheit zugänglich sind. Im aktuell geltenden Recht wird mit der Hadrianischen Teilung solches öffentliche Gut jedoch privatisiert und der Allgemeinheit entzogen. Es kann nicht angehen, dass zufällige Finder z.B. von einem altsteinzeitlichen Faustkeil oder von römischen Münzen, also einem Bestandteil unseres gemeinsamen kulturellen Erbes, daran Eigentum erwerben.
2. Damit die Fachämter sachgerecht und im Sinne des Gesetzes arbeiten können, sind sie darauf angewiesen, von allen Funden, die im Land gemacht werden, auch zu erfahren (Meldepflicht). Das ist die Voraussetzung z.B. für das rechtlich wichtige Eintragen in die Denkmalliste, für sachgerechte Gutachten in Planungsverfahren oder für die Durchführung präventiver Grabungen. Alle Regelungen, die zu Fundunterschlagungen motivieren, verschlechtern die mögliche Qualität der Arbeit der Fachämter und damit das Wissen um das kulturelle Erbe von Nordrhein-Westfalen.
3. Der aktuelle Zustand, nach dem Funde aus einer regulären Ausgrabung gemäß der Hadrianischen Teilung im Nachgang mit dem Grundbesitzer geteilt werden oder z.T. von den Fachämtern wieder angekauft werden müssen, ist befremdlich, teuer und in der Praxis ausnehmend verwaltungsaufwändig.

Problem 1: Das Schatzregal, wie es im Gesetzentwurf vorgesehen ist, ist in der Realität nicht durchsetzbar: Es wird z.B. leidenschaftliche Sucher nach römischen Münzen nicht dazu bringen, ihre Funde – bei deren Entdeckung sie niemand beobachtet hat – dem Land zu übergeben. Auch dass im vorliegenden Gesetzesentwurf die Anerkennung der Finder als Kann-Regelung vorgesehen ist, wird die bereits bestehende Neigung zur Fundunterschlagung - etwa in Kreisen der Sondengänger - noch deutlich verstärken. Auch zahlreiche ganz "normale" Bürger werden nach Einschätzung der DGUF zufällig gemachte Funde nicht melden und abgeben, sondern "ihr Stück Heimatgeschichte" behalten wollen. Dem Land NRW gehen damit nicht nur Funde und deren Kontext unwiederbringlich verloren. Der neugierige Umgang der Bürger mit der Vergangenheit wird mit einem Schatzregal, wie es derzeit geplant ist, ein Stück weit kriminalisiert. Die DGUF empfindet das als hochproblematisch.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht zudem vor, eine Anerkennung nur dem Finder zukommen zu lassen; dies wird von den Grundbesitzern nachvollziehbar als ungerecht wahrgenommen. Würde ein Grundbesitzer anteilig Besitzer an Zufallsfunden, hätte er ein Eigeninteresse, das Tun von Sammlern und Sondengängern auf seinem Grund zu kontrollieren, d.h. letztlich die Bodendenkmäler zu schützen. Hat nur der Finder Vorteile davon, erlischt jedes Interesse des Grundbesitzers, "sich zu kümmern".

Lösungsvorschlag: Es wird ein modifiziertes Schatzregal eingeführt, nach dem Funde zwar ebenfalls unmittelbar meldepflichtig und Eigentum des Landes sind, aber je hälftig im Besitz des Finders und des Grundeigentümers bleiben. Treten diese dem



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de





DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

Land ihr Besitzrecht ab, erhalten sie vom Land verbindlich einen angemessenen Finderlohn. Nehmen sie ihr Besitzrecht wahr, müssen sie die Funde nachweislich und dauerhaft sachgerecht aufbewahren, sie erhalten (konservieren) und die nötige Zugänglichkeit z.B. für eine wissenschaftliche Bearbeitung oder Entleihe für Ausstellungszwecke gewähren. Finder und Grundeigentümer sind darin den Fundarchiven in öffentlicher Trägerschaft gleichgestellt. Der Besitz an solchen Funden darf nicht verschenkt, verkauft oder vererbt werden. Spätestens mit dem Tod der Finder bzw. Grundeigentümer gehen solche Funde in den Besitz des Landes über, ohne dass dann an die Erben eine Anerkennung zu zahlen ist. Das Unterlassen von Fundmeldungen gilt weiterhin als Unterschlagung und wird strafbewehrt. An illegal geborgenen Funden, d.h. an nicht gemeldeten und nicht registrierten Funden, kann ein Finder keinen rechtmäßigen Besitz haben. An Funden, die von Fachämtern oder beauftragten Dritten bei Ausgrabungen gemacht werden, erwerben der Grundbesitzer und der Verursacher der Grabung gemeinsam ein hälftiges Besitzrecht, das ggf. finanziell gegen die zu tragenden Verursacherkosten verrechnet werden kann.

Der Vorschlag der DGUF regelt "nebenbei" auch den Fundbesitz jener kommunalen Einrichtungen (Städte und Kommunen, Landschaftsverbände), die derzeit Ausgrabungen durchführen und finanzieren. Zugleich bindet er sie - in sinnvoller Gleichbehandlung mit Privatpersonen - an die Pflicht zur sachgerechten Aufbewahrung, Konservierung und Zugänglichmachung; zugleich ist damit eindeutig und zu Gunsten des Landes geklärt, was mit dem archivierten Fundgut geschähe, wenn z.B. ein Landschaftsverband aufgelöst würde oder eine Kommune ihre fundbewahrende Einrichtung (z.B. ihr Stadtmuseum) auflösen möchte.

Problem 2: Der im Gesetz vorgesehene Finderlohn "nach wissenschaftlichem Wert" ist in der Sache sinnvoll, da viele Funde keinen seriös ermittelbaren Marktwert haben. Bei Schatzfunden von nennenswertem kommerziellem Wert, z.B. einem Münzschatz, erweckt diese Formulierung jedoch aus Sicht des Finders den Eindruck, die Regelung zielt darauf ab, den tatsächlich vorhandenen Marktwert zu drücken, weil z.B. der wissenschaftliche Wert von Münzen deutlich geringer sein könnte als der Erlös aus ihrem Verkauf auf dem internationalen Antikenmarkt. Die Regelung schafft Misstrauen und motiviert zur Unterschlagung.

Lösungsvorschlag: Der Finderlohn orientiert sich - sofern ermittelbar - am Marktwert der Funde; andernfalls wird der wissenschaftliche Wert zu Grunde gelegt. Um den Verwaltungsaufwand beim Finderlohn in Grenzen zu halten, wird eine Bagatellklausel eingeführt, nach der für Funde unter einem bestimmten Wert, z.B. 500 €, kein Finderlohn gezahlt wird. Im Falle fortbestehender Uneinigkeit zwischen Fachamt, Finder und Grundbesitzer über die Höhe des Finderlohns kann - selbstkostentragend - eine Schiedsstelle angerufen werden (*siehe unter Nr. 7*).

Dazu ergänzend eine finanzielle Erwägung: Wenn das Schatzregal in dieser Variante erfolgreich wird, wird es nach den Erfahrungen in Großbritannien mit dem "Portable Antiquities Scheme" zu einer beträchtlichen Zunahme an Fundmeldungen an die Fachämter kommen. Diese Zunahme bedeutet in den Fachämtern einen personellen Mehraufwand bei der ersten Erfassung und später auch einen gewissen Aufwand bei der nachhaltigen Kontrolle der Besitzer. Letztlich ist dies jedoch ein sehr erwünschter Mehraufwand, denn nun erhielte die Allgemeinheit erstmals eine



vollständige Übersicht über das tatsächliche, bislang unterschlagene Fundaufkommen. Erst dann können sich Bürger beispielsweise ein umfassendes Bild ihrer Heimatgeschichte machen. Neben dem beträchtlichen wissenschaftlichen Gewinn steigert dies vor allem die Qualität und Verlässlichkeit der Denkmälerliste und der davon abhängigen Planungen. Das spart Geld, weil dann z.B. ungeplante und teure Stilllegungen von Baustellen viel seltener werden. Unstrittig ist jedoch der erhöhte Personalaufwand in den Fachämtern. Die DGUF geht davon aus, dass im Gegenzug die von ihr vorgeschlagene Ausgestaltung des Verursacherprinzips in den Fachämtern den Personalaufwand beträchtlich senkt, so dass sich insgesamt eine zumindest ausgewogene Bilanz der Belastungen ergibt (*siehe auch unter Nr. 6 Berichtspflicht*).



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

4. Betretungsrecht

Die Denkmalämter benötigen einen angemessenen Zugang zu Grundstücken, Häusern und Wohnungen, um ihren gesetzlichen Aufgaben nachkommen zu können. Eintragungen in die Denkmalliste erfordern Argumente und Gutachten, die ohne genaue Kenntnis des Denkmals, d.h. ohne seine Betretung, nicht erstellt werden können. Andererseits ist der Schutz der Wohnung ein hohes Gut, das möglichst weitgehend respektiert werden sollte.

Problem: Das im Gesetzentwurf vorgesehene Betretungsrecht für Fachleute wird von den Bürgern als ein viel zu weitgehender Eingriff in ihre Privatsphäre wahrgenommen werden. Im Ergebnis erhält die Denkmalpflege zwar bessere Arbeitsmöglichkeiten, erleidet aber zugleich einen kaum wieder gut zu machenden Image-Schaden. Man denke nur an das Prestige, das die GEZ hatte.

Lösungsvorschlag: Das Betretungsrecht der Fachämter für offene und umfriedete Grundstücke ist nicht umstritten; es wird wie im Gesetzentwurf vorgesehen eingeführt. Das Betretungsrecht zu Häusern und Wohnungen wird gegenüber dem jetzigen Gesetzentwurf im Sinne eines Schutzes der Wohnung (nach § 13 GG) wieder stärker eingeschränkt; Vorbild sind die bestehenden Regelungen im Vermessungswesen von NRW (VermKatG NRW § 6), wonach der Zutritt zu Wohnungen - außer bei „Gefahr im Verzug“ oder bei Vorliegen einer richterlichen Verfügung - nur mit Einwilligung der Wohnungsinhaber erlaubt ist und verpflichtende Entschädigungen für den Fall vorgesehen sind, dass die behördliche Tätigkeit Schäden verursacht.

5. Konstitutives oder deklaratorisches Denkmalprinzip

Ausgangspunkt: Das konstitutive Denkmalprinzip, nach dem ein Denkmal erst nach rechtskräftiger Eintragung in der Liste der Denkmäler auch rechtlich als Denkmal gilt, ist der Archäologie wesensfremd; es ist nicht sachtauglich. Denn archäologische Denkmäler sind vor ihrer Zerstörung meist nicht sichtbar und können somit auch kaum umfassend und rechtssicher in eine Denkmalliste eingetragen werden; nach ihrer Zerstörung durch eine Ausgrabung, bei der alle Argumente für eine sachgerechte und rechtssichere Eintragung in die Denkmalliste beigebracht werden konnten, sind sie zerstört und bedürfen keines weiteren Denkmalschutzes mehr. Alle vom Gesetzgeber vorgesehenen und bei der Anhörung am 6. 6. von den Fachämtern



vorgeschlagenen Regelungen zu diesem Thema laufen - sachlich völlig richtig - auf die Schaffung eines de-facto deklaratorischen Denkmalprinzips für Bodendenkmäler hinaus, nach dem ein Bodendenkmal unmittelbar als solches gilt, wenn es die Merkmale eines Bodendenkmals aufweist, unabhängig von der Frage seiner Eintragung in die Denkmälerliste.

Problem: Angesichts dieser Einigkeit in der Sache ist das Festhalten am konstitutiven Prinzip für die Bodendenkmalpflege schwer verständlich und nach außen kaum vermittelbar.

Lösung Variante (1): Das konstitutive Denkmalprinzip erfordert das Führen einer Denkmalliste. Will man am konstitutiven Prinzip festhalten, müssen folglich neu auch die Fachämter für die Bodendenkmalpflege dazu angehalten werden, eine nach ihrer Kenntnis vollständige Denkmalliste zu führen, die öffentlich eingesehen werden kann. Nach Aussage der Fachämter auf der Anhörung sind derzeit nur geschätzt 5 % des ihnen bekannten Bestandes eingetragen. Diese Variante würde es auch ermöglichen, der EU-Richtlinie INSPIRE angemessen nachzukommen.

Lösung Variante (2): Für Bodendenkmäler – nicht für Baudenkmäler – wird das deklaratorische Denkmalprinzip eingeführt.

Entscheidungshilfe: Die Lösungsvariante (1) würde unmittelbar die nachträgliche Eintragung von 95 % der den Fachämtern bekannten Fundstellen erfordern, denn nur dann wäre der mit Einführung des DSchG im Jahr 1980 fixierte Gesetzesauftrag auch wirklich umgesetzt und vollzogen. Investoren könnten dann - wie bei den Baudenkmälern - Einblick in diese öffentliche Liste nehmen, um die bekannten Bodendenkmäler bei ihren Planungen zu berücksichtigen. Das für diese Eintragungen befristet nötige zusätzliche Personal steht in den Fachämtern nicht zur Verfügung, es müsste extern eingekauft werden. Auf der Anhörung am 6. 6. wurde deutlich, dass die archäologischen Fachämter auch aus fachlichen Erwägungen heraus unisono Variante (2) für die bessere Lösung halten. Denn sie versprechen sich von der Nicht-Offenlegung der ihnen bekannten, aber noch nicht in die Denkmälerliste eingetragenen Fundstellen einen besseren Schutz derselben vor Raubgräbern und Sondengängern. Diese Arbeitshypothese der Fachämter ist auch über NRW hinaus weit verbreitet, aber von einem Misstrauen gegenüber den Bürgern geprägt, dem sich die DGUF nicht anschließt. Eine politisch kluge Lösung könnte darin liegen, zunächst – also ohne den für Variante (1) nötigen zusätzlichen Personaleinsatz – Variante (2) zu verfolgen, die Auswirkung des neuen Schatzregals abzuwarten, und nach gebührender Zeit, z.B. nach 5 Jahren, über das Thema erneut nachzudenken (*siehe unter 6. Berichtspflicht*).

6. Berichtspflicht

Ausgangspunkt: Die im geltenden Gesetz (§ 43) bestehende Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Parlament sollte erhalten bleiben. Die Funktion einer Berichtspflicht liegt hier nur vordergründig in der Kontrolle der Regierung durch das Parlament. Realiter liegt die Funktion der Berichtspflicht vor allem darin, dass die Regierung wiederum in geeigneten Abständen ihre ausführenden Ämter um einen Bericht bittet. Dieser Bericht ist als Bilanz und Selbstvergewisserung der Fachämter wichtig.

Lösungsvorschlag: Die Berichtspflicht bleibt bestehen. Die Berichte erfolgen in größeren Abständen, z.B. ein Mal pro Legislaturperiode.



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de





Deutsche Gesellschaft für
Ur- und Frühgeschichte e.V.

DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

7. Denkmalrat, Schiedsstelle und Verbandsklagerecht

Ausgangspunkt: In der Anhörung am 6. 6. wurde von vielen Seiten Kritik geübt an den Entscheidungen der Fachämter: Die Vertreter der Haus- und Grundeigentümer, Architekten und Investoren klagten über die fehlende Transparenz der Entscheidungen der Fachbehörden insbesondere bezüglich der Eintragung in die Denkmalliste und von Auflagen im Baudenkmalerschutz. Man fühle sich den Entscheidungen der Fachbehörden quasi ausgeliefert. Das Wort "Willkür" wurde bei der Anhörung nicht ausgesprochen, aber es stand spürbar im Raum - wobei alle aufgeführten Beispiele die Baudenkmalpflege betrafen, nicht die Archäologie. Um die soziale Akzeptanz des Denkmalschutzes zu erhöhen, ist eine politische Reaktion auf diese Voten und Stimmungen geboten. Einige Stimmen plädierten bei der Anhörung dafür, den im Gesetz bereits vorgesehenen Denkmalrat nun auch einzurichten.

Problem: Denkmalräte neigen nach aller Erfahrung dazu, Gremien "wichtiger alter Männer" zu sein, die sich gegenseitig – meist über die Grenzen von Bundesländern hinweg - in solche Denkmalräte wählen. Nach aller Erfahrung führt die Einsetzung eines Denkmalrates zu einem jährlich Treffen solcher (landes-externen) Fachleute, das außer Selbstbestätigung und Spesen kaum handfeste Resultate erbringt und fern vom Alltag der betroffenen Bürger und der Fachämter bleibt.

Lösungsvorschlag: Einrichtung einer Schiedsstelle. Die DGUF regt an, eine unabhängige Schiedsstelle einzurichten, um Alltagskonflikte zu minimieren und sie nach Möglichkeit unterhalb der Schwelle gerichtlicher Auseinandersetzungen abzufangen. Die Anrufung der Schiedsstelle sollte kostentragend sein, um einen leichtfertigen Umgang mit diesem Instrument zu unterbinden. Diese Schiedsstelle sollte auch im Falle von Uneinigkeiten betreffs der Finderlöhne angerufen werden können. Möchte man am etablierten Begriff "Denkmalrat" festhalten, könnte man diesen Denkmalrat mit einer ausdrücklichen Funktionsbeschreibung als Schiedsstelle im beschriebenen Sinne einrichten.

Lösungsvorschlag: Verbandsklagerecht. Die DGUF regt an, zusätzlich zur Einrichtung einer Schiedsstelle auch im Denkmalschutz das Verbandsklagerecht einzuführen, so wie es im Natur- und Umweltschutz üblich ist und sich bewährt hat. Nach allen Erfahrungen im Natur- und Umweltschutz sind NGOs als unabhängige Organisationen besser in der Lage und sozial stärker legitimiert, jenseits des Alltagsgeschäftes als fachliche Kontrollinstanz der Arbeit der Landesbehörden zu dienen und mit ihrer unabhängigen Expertise der Politik zuzuarbeiten.

8. Folgenabschätzung Finanzen

Ausgangspunkt: Ausnahmslos alle Fachleute und Lobbyisten betonten bei der Anhörung am 6. 6., dass weitere Mittelkürzungen seitens des Landes beim Denkmalschutz verheerende Auswirkungen haben würden und gerade für das bürgerschaftliche Engagement im Baudenkmalerschutz demotivierend seien. Ebenso bestimmt verdeutlichten sie, dass ersatzweise eingeführte Förderungen über Darlehen nicht greifen würden; vor allem für private Denkmalbesitzer, die beim Erhalt ihrer Denkmale keine großen Gewinne erwirtschaften können, sind Darlehen keine Lösung. Wiederholt wurde die starke Hebelwirkung der vergleichsweise geringen direkten





DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

öffentlichen Zuschüsse betont, da jeder staatliche Zuschuss mit einem erheblich höheren Einsatz von Eigenmitteln einhergeht und die resultierenden Investitionen nicht nur dem Erhalt der Denkmäler zu Gute kämen, sondern auch positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Steueraufkommen haben. Gerade in den strukturschwachen Gebieten von NRW haben die Denkmäler auch eine darüber hinausgehende wirtschaftliche Bedeutung, etwa für den Tourismus und das Gastgewerbe.

DGUF-Einschätzung: Im Bereich der Archäologie erwarten wir durch die faire Ansetzung der Vollkosten beim Verursacherprinzip beträchtliche Einsparungen bei der Arbeitszeit des bei den Fachämtern angestellten Personals, zugleich eine für die öffentliche Hand kostenneutrale Ausweitung der Aufträge an die Fachfirmen und freiberuflich Tätigen, was dort wiederum zu erhöhten Umsätzen und Steuerzahlungen führt (umgekehrt werden durch die Mittelkürzungen viele gut ausgebildete Fachkräfte zu teuren Arbeitslosen). Bei den Fachämtern sollte der via Verursacherprinzip (im Sinne einer Vollkostenübernahme) 'gesparte' Personalaufwand hinreichend sein, um den personellen Mehraufwand für das skizzierte modifizierte Schatzregal auszugleichen. Die vorgeschlagene Einführung eines verbindlichen Finderlohns muss mit der Bereitstellung entsprechender Mittel in den öffentlichen Haushalten einhergehen. In Bayern, das in seiner Größe und seinem Bestand an archäologischen Denkmälern sehr ähnlich zu NRW ist und wo derzeit die Einführung einer dem DGUF-Vorschlag ähnlichen Finderlohn-Regelung vorbereitet wird, wird der finanzielle Mehraufwand dafür auf 2 Millionen Euro pro Jahr geschätzt. Dem stünde entlastend das Wegfallen des derzeit nötigen Ankaufens von Funden aus amtlichen Grabungen entgegen.

Die hier empfohlene Einrichtung einer unabhängigen Schiedsstelle, die Einführung des Verbandsklagerechtes im Denkmalschutz und die Beibehaltung der Berichtspflicht sind kostenneutral. Die klare gesetzliche Regelung zu den Verursacherkosten, die ohne eine vor allem die Gerichte beschäftigende Zumutbarkeitsklausel auskommt, schafft Planungssicherheit und beschleunigt die Planungsverfahren, beides kommt unmittelbar den Investoren zu Gute und entlastet das Personal in den Fachämtern.

9. Folgenabschätzung politische und gesellschaftliche Wirkungen

Gewerbliche und öffentliche Investoren werden die finanziellen Mehrbelastungen des Verursacherprinzips sehen, aber der Gewinn an Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit wird ihnen wertvoller sein. Sie werden die Option einer unabhängigen Schiedsstelle sehr begrüßen. Nicht-gewerbliche private Investoren werden es sehr begrüßen, dass sie gegenüber anderen Investoren deutlich bevorzugt werden. Das ist zwar de facto bereits jetzt der Fall, die vorgesehene Regelung macht dies aber transparent, d.h. sie erhöht die soziale Akzeptanz des dennoch von ihnen zu tragenden Kostenanteils.

Das neue Schatzregal gibt den Sammlern und Sondengängern eine Chance, ihren Interessen auf legale Weise nachzugehen. Die für sie vorteilhafte Legalität erreichen sie nur, wenn sie ihre Funde melden und mit den Fachbehörden zusammenarbeiten. Dadurch erreichen wiederum die Fachbehörden Kenntnis von weitaus mehr der tatsächlich gemachten Funde, was die Qualität ihrer Arbeit verbessert und das Wissen um das kulturelle Erbe NRWs deutlich vergrößert. Die mit den Meldungen zwingend einhergehenden fachlichen Begutachtungen der Funde werden von Amateuren und



Ehrenamtlichen erfahrungsgemäß sehr geschätzt, was die Kooperation zwischen beiden Partnern zusätzlich stärkt. Die Aussicht auf einen garantierten fairen Finderlohn wird für viele verlockend sein, d.h. den Aufbau von privaten Sammlungen nicht ausufern lassen. In der Konsequenz wandelt sich die derzeit von Spannungen, Heimlichtuerei und Misstrauen geprägte Ist-Situation in ein für alle Seiten Gewinn bringendes Zusammenwirken. Die Regelung betreffs Eigentum und Besitz klärt eindeutig, dass nach dem Tod der Finder bzw. dem Erlöschen von Institution die Funde in Landesbesitz übergehen. Dadurch wird der illegale Handel mit Antiken nicht weiter gefördert.

Die Einführung des Verbandsklagerechtes im Denkmalschutz stärkt die Bedeutung der NGOs und des bürgerschaftlichen Engagements; sie unterstützt die Politik kostenneutral und wirksam bei der Fachaufsicht über die Fachbehörden.



DGUF-Büro
An der Lay 4
D - 54578 Kerpen-Loogh
Tel.: 06593 - 98 96 42
Fax: 06593 - 98 96 43
Email: buero@dguf.de
Web: www.dguf.de

10. Caveat

Die hier vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten greifen ineinander, das heißt die Nicht-Umsetzung eines dieser Vorschläge hat Auswirkungen auf die Umsetzungsfähigkeit der anderen Vorschläge. Sollte beispielsweise keine Regelung gefunden werden, in die Verursacherkosten neben den reinen Ausgrabungskosten auch auf die Vor- und Nachsorge einzubeziehen, ergeben sich durch die hier vorgeschlagene Ausgestaltung des Schatzregals für das Land finanzielle Mehrbelastungen, die einen Ausbau gegenüber dem Etatansatz von 2012 erfordern würden.

= = = = =

Wenn der Gesetzgeber sich entschließen würde, die hier vorgeschlagenen Regelungen umzusetzen, würde NRW von seinen Bürgern und auch von der internationalen Fachwelt als Vorreiter in Sachen Denkschmalschutz wahrgenommen werden – eines Denkmalschutzes, der das einzigartige kulturelle Erbe des Landes bestmöglich erhält und pflegt bei gleichzeitiger Wahrung der gebotenen Haushaltsdisziplin und der Interessen z.B. von Denkmalbesitzern, Investoren, Sammlern und Hobbyarchäologen.

Bei Fragen wenden Sie sich bitte jederzeit an:

PD Dr. Frank Siegmund (stellvertretender Vorsitzender der DGUF)

Frank.Siegmund@dguf.de

Telefon: 0251 / 92 77 98 99

