



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

Das Verursacherprinzip

Pressematerial der DGUF. Stand: Juni 2013

Das Verursacherprinzip ist ein wichtiger Teil der angestrebten Änderungen des Denkmalschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen. Die Einführung würde erhebliche Verbesserung für die Denkmalpflege des Landes bedeuten. In diesem Text erhalten Sie Informationen zum Verursacherprinzip allgemein und zur gegenwärtigen und geplanten Situation in NRW. Wir geben Ihnen einen Überblick über die Anwendung in Deutschland und benachbarten Ländern und über die Auswirkungen des Verursacherprinzips für Nordrhein-Westfalen.

1. Denkmalrecht ist Ländersache

In Deutschland existieren 16 Denkmalschutzgesetze. Da das Denkmalrecht in das im Grundgesetz garantierte Recht auf Eigentum eingreifen kann, sind gesetzliche Regelungen notwendig. Das im Grundgesetz festgeschriebene Prinzip der "Kulturhoheit der Länder" besagt, dass der Denkmalschutz Aufgabe der einzelnen Länder ist. Der deutsche Denkmalschutz ist daher im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Ländern eine sehr komplexe Angelegenheit. Bekannter ist diese Situation aus der Bildungspolitik, die ebenfalls in jedem Bundesland unterschiedlich ist.

Alle Denkmalschutzgesetze in Deutschland definieren den Denkmalschutz als öffentliches Interesse, unterscheiden sich aber in Definitionen von Begriffen wie Denkmal, Denkmalpflege etc. Auch die Verwaltungsstrukturen der für den Denkmalschutz zuständigen Stellen können sich von Land zu Land stark unterscheiden.

2. Die Kostenverteilung

Ein wichtiger Aspekt der Denkmalschutzgesetze ist die Verteilung der Kosten, die durch die Arbeit von Denkmalpflegern anfallen. Ein Weg, mit den Kosten zu verfahren, ist das so genannte Verursacherprinzip, welches bereits in einigen Bundesländern angewendet und dessen Einführung in NRW gegenwärtig diskutiert wird.

Was ist das Verursacherprinzip?

Das Verursacherprinzip, auch Veranlasserprinzip genannt, besagt, dass die anfallenden Kosten archäologischer Arbeiten vom Verursacher der Bautätigkeiten getragen werden müssen, die ein Denkmal beschädigen oder zerstören. Mit "Denkmal" ist hier eine archäologische Fundstelle gemeint. Auch das Umweltrecht kennt das Verursacherprinzip: Wer Umweltverschmutzung verursacht, muss für die Wiederherstellung aufkommen, da eine intakte Natur im öffentlichen Interesse liegt. Auch die Unversehrtheit eines Denkmals liegt als Zeugnis der Vergangenheit im öffentlichen Interesse. Im Bereich der Bodendenkmalpflege sind es in den meisten Fällen Baumaßnahmen, die das Denkmal bedrohen. Das können direkte Eingriffe wie Baugruben für Neubau- oder Industriegebiete, den Straßenbau oder Kieswerke sein. Aber auch indirekte Eingriffe können Bodendenkmäler zerstören, beispielsweise durch



das Trockenlegen von Mooren oder Seen. Damit werden durch die Feuchtigkeit erhaltene organische Reste aus vergangenen Jahrtausenden in kurzer Zeit zerstört.

Die zuständige Denkmalbehörde muss bei einer Beschädigung des Denkmals das Interesse des Bauherrn an der Durchführung seines Projektes gegen das öffentliche Interesse am Erhalt des Denkmals abwägen. Maßgebend für diese Entscheidung sind beispielsweise die Schwere der Beschädigung, der wissenschaftliche oder kulturelle Wert einer Fundstelle oder die Folgen für den Verursacher oder die Allgemeinheit, wenn das Projekt nicht genehmigt wird. Beispielsweise kann der Bau einer Umgehungsstraße als wichtiger gewertet werden als die Unversehrtheit einer Fundstelle. Überwiegt das öffentliche Interesse am Erhalt, dürfen die Baumaßnahmen nicht durchgeführt werden. Überwiegt das Interesse des Bauherren, muss das Denkmal vor der Zerstörung oder Beschädigung archäologisch dokumentiert werden, damit möglichst wenige Informationen verloren gehen. Archäologische Fundstellen sind kein nachwachsender Rohstoff: einmal zerstört sind sie nicht wiederherzustellen. Das betrifft zum einen die Funde selbst, aber auch so genannten Befunde, also Spuren im Boden, die z. B. auf ehemalige Baustrukturen schließen lassen. Beides muss dokumentiert und ggf. geborgen werden, damit keine wichtigen Informationen verloren gehen.

Um den Verursacher vor ausufernden Kosten der Denkmalpflege zu schützen, kennt das Gesetz den Begriff der "Zumutbarkeit". Diese Zumutbarkeit muss allerdings unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation entschieden werden und ist deshalb häufig Anstoß für Diskussionen. In einem Gerichtsurteil in Sachsen-Anhalt wird die Zumutbarkeit der Kosten einer archäologischen Dokumentation mit einer Obergrenze von 15% der Gesamtinvestitionssumme festgelegt (Urteil des OVG Sachsen-Anhalt vom 16.06.2010, Az. 2 L 292/08). Werden die Belastungen als nicht zumutbar befunden, kann der Verursacher beispielsweise staatliche Förderung oder Steuererleichterungen in Anspruch nehmen. Praktisch geschieht dies häufig bei Baudenkmalen, beispielsweise denkmalgeschützten Gebäuden. In der Bodendenkmalpflege sind die Kosten einer Ausgrabung für den Verursacher in der Regel deutlich geringer und können bei der Planung entsprechend berücksichtigt werden, wenn man bereits weiß, dass das Bauprojekt in einem archäologisch sensiblen Gebiet liegt.

Die Folgekosten einer Ausgrabung werden dagegen oft – so auch in NRW - von der öffentlichen Hand getragen. In der Regel beschränkt sich die Nachsorge aus Kostengründen auf die Konservierung und Archivierung der Funde und der Grabungsdokumentation. Die nach der Konvention von Malta – die der Europarat 1992 verabschiedet hat - vorgesehene Auswertung und wissenschaftliche Publikation, welche ein integraler Teil jeder archäologischen Maßnahme ist und ebenfalls bei der Finanzierung zu berücksichtigen wäre, wird in den meisten Fällen nicht vom Verursacherprinzip abgedeckt. Wissenschaftliche Auswertungen finden – wenn überhaupt – dann oft auf eine sehr kostengünstige Weise statt, nämlich im Rahmen von unbezahlten oder schlecht bezahlten Examensarbeiten (beispielsweise Doktorarbeiten). Dieses System hat zur Folge, dass nur ein kleiner Teil der durchgeführten Grabungen jemals umfassend veröffentlicht wird. Nach der Konvention



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



von Malta umfasst die Pflicht des Verursachers auch die Kosten für Restaurierung, Archivierung, wissenschaftliche Aufarbeitung und schlussendlich meist die Publikation. Nach Erfahrungen in vielen Ländern liegen die Kosten dieser Nachsorge bei 40 – 60 % der reinen Grabungskosten.



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

Das Verursacherprinzip in den einzelnen Bundesländern

Die gegenwärtige Situation in den Ländern ist sehr unterschiedlich. Während in den neuen Bundesländern das Verursacherprinzip generell zur Anwendung kommt, ist es im Westen im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Hamburg im Denkmalschutzgesetz verankert. In Bayern wurde das Verursacherprinzip durch ein Gerichtsurteil von 2003 faktisch eingeführt, auch wenn es im Denkmalschutzgesetz (noch) nicht festgeschrieben ist.

Das Verursacherprinzip ist ein Kernstück der "Europäischen Konvention zum Schutz des archäologischen Erbes" (Konvention von Malta) von 1992, die von Deutschland im Jahre 2002 ratifiziert wurde und damit den Status eines Bundesgesetzes hat. Aufgrund der Eigenheiten des deutschen Kulturföderalismus erfolgt die Umsetzung der Beschlüsse in die einzelnen Landesgesetze nur sehr schleppend. Bis zur endgültigen Umsetzung in die Landesgesetze werden die Entscheidungen auf Basis der geltenden Landesgesetze getroffen.

Situation in Nordrhein-Westfalen

Derzeit wird in NRW die gesetzliche Verankerung des Verursacherprinzips angestrebt. Ausgangspunkt ist ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vom September 2011 (Az. 10 A 1995/09, 5 K 1053/07 Aachen). Dabei wurde festgestellt, dass dem Denkmalschutzgesetz eine eindeutige Formulierung zur Kostenverteilung fehlt. Dieses rechtliche Vakuum führt dazu, dass die bisher angewandte Methode der Kostenübernahme durch den Bauträger seit Herbst 2011 nicht mehr durchgeführt wird. Da die staatlichen Mittel der Denkmalpflege in NRW nur zur Finanzierung knapp eines Viertels der notwendigen Rettungsgrabungen ausreichen, ist durch das Münsteraner Urteil die fachgerechte Dokumentation zahlreicher Fundstellen in Gefahr, genauer: sie konnte 2012 und 2013 nicht mehr hinreichend erfolgen. Der zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegende Entwurf der rot-grünen Landesregierung zur Novellierung des Denkmalschutzgesetzes sieht deshalb die eindeutige Verankerung des Verursacherprinzips für NRW vor und schafft damit Rechtsklarheit.

Alternativen zum Verursacherprinzip

Zur Finanzierung von teils kostenaufwändigen Rettungsgrabungen in Bundesländern ohne Verursacherprinzip werden in erster Linie Landesmittel aufgewendet. In Zeiten stetiger Budgetkürzungen muss allerdings zunehmend auf zusätzliche Geldmittel zurückgegriffen werden. Diese kommen beispielsweise von privatwirtschaftlichen Unternehmen, Stiftungen, Universitäten, lokalen Vereinen oder Städten und Kommunen. Das Einwerben der Finanzmittel beansprucht dabei viel Zeit und erlaubt oft keine vollständige Planungssicherheit für Archäologen und Bauherren. Zwei Beispiele, wie vielfältig die Herkunft der Finanzmittel sein kann:

1. Die Ausgrabungen im Tagebau Schöningen (Niedersachsen) werden gemeinsam vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur, vom Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege, der Deutschen



Forschungsgemeinschaft und der Universität Tübingen finanziert.

- Die Grabungen in der Höhle "Hohle Fels" (Baden-Württemberg) werden finanziell und logistisch durch die Firma HeidelbergCement AG, die Heidelberger Akademie der Wissenschaften, das Landesamt für Denkmalpflege Baden-Württemberg, die Museumsgesellschaft Schelklingen, die Stadt Schelklingen, und die Gesellschaft für Urgeschichte und die Stadt Blaubeuren unterstützt.



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

Situation im Ausland

Zur Beurteilung des deutschen Denkmalschutzes und des Verursacherprinzips im Speziellen lohnt sich ein Blick ins europäische Ausland.

Österreich: Im Gegensatz zu Deutschland ist in Österreich das Denkmalschutzgesetz Bundesrecht und nicht Sache der Länder. Österreich hat die Konvention von Malta bislang nicht unterzeichnet und ratifiziert. De iure besteht dort kein Verursacherprinzip. Ausgrabungen werden dort größtenteils von der öffentlichen Hand finanziert. Allerdings ist in den vergangenen Jahren ein Anstieg der verfügbaren Mittel aus der Privatwirtschaft zu verzeichnen. Unternehmen bezwecken damit häufig eine schnelle Beendigung der Grabungsarbeiten.

Schweiz: Ähnlich zu Deutschland ist der Denkmalschutz in der Schweiz Aufgabe der einzelnen Kantone. Zwar hat die Schweiz die Konvention von Malta 1996 unterzeichnet, die Kosten für Ausgrabungen werden in der Regel aber vom Kanton übernommen.

Frankreich: Es existiert eine grundsätzliche Abgabe (ca. 0,38 Euro) pro Quadratmeter, die von allen Bauherren entrichtet werden muss, egal, ob sich archäologische Funde und Befunde im Boden befinden oder nicht. Von dieser Abgabe werden vorhergehende Untersuchungen und die Publikation von Grabungen finanziert. Grundsätzlich hat der Bauherr die Kosten der Ausgrabung selbst zu tragen, er kann dabei aber vom Staat finanziell unterstützt werden.

Niederlande: Bis zur Ratifizierung der Konvention von Malta durch die Niederlande im Jahr 2007 wurden die Kosten für Ausgrabungen durch die öffentliche Hand finanziert. Die mit der Konvention verbundene Einführung des Verursacherprinzips führte zu einer deutlichen Zunahme der denkmalpflegerischen Maßnahmen und zu einer generellen Verbesserung der Archäologie in den Niederlanden.

Griechenland: Es existiert kein Verursacherprinzip, sämtliche archäologischen Arbeiten werden durch den Staat finanziert. Wie negativ sich die Finanzkrise des Staates auf den Denkmalschutz auswirken wird, ist noch nicht abzusehen.

3. Auswirkungen des Verursacherprinzips

Die Umsetzung der Konvention von Malta und damit die Einführung des Verursacherprinzips hat in vielen europäischen Staaten zu einem sehr starken Anstieg an Ausgrabungen geführt, weil nun die notwendigen Mittel zur Verfügung standen. Auch für den Staat und damit den Steuerzahler bedeutet das Verursacherprinzip eine



erhebliche finanzielle Entlastung: Es muss nicht mehr die Allgemeinheit für die Kosten der Ausgrabung aufkommen, sondern Derjenige, der einen Nutzen aus dem Bauprojekt zieht. Die Lastenverteilung erfolgt also fairer.

Durch die Entlastung der staatlichen Denkmalpflege von den Kosten der Ausgrabungen stehen folglich mehr Mittel für die gebotene wissenschaftliche Aufarbeitung zur Verfügung. So können die steigenden Kosten hochmoderner Analysemethoden, der teils sehr aufwändigen Restaurierung und die Logistik der Archivierung weiterhin bewältigt werden. Dies wirkt sich positiv auf die Forschung aus, was sich wiederum in einer hochwertigeren Präsentation der Funde und neuer Erkenntnisse in der Öffentlichkeit widerspiegelt.



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

Weiterführende Informationen:

<http://denkmalrecht.de/>

<http://www.cgt-culture.fr>

[http://www.dguf.de/fileadmin/user_upload/dguf_und_gesellschaft/Dirk Krause Sond erdruck 2009 DArV 40 2.pdf](http://www.dguf.de/fileadmin/user_upload/dguf_und_gesellschaft/Dirk_Krause_Sond_erdruck_2009_DArV_40_2.pdf)

http://www.gesellschaft-fuer-archaeologie.de/BODENDENKMALPFLEGE/7_DOKUMENTE/la-valletta-aufsatz-1.php

[http://www.discovering-archaeologists.eu/\(NationalReports\)](http://www.discovering-archaeologists.eu/(NationalReports))

<http://www.denkmalliste.org/denkmalenschutzgesetze.html>

http://www.igbauernhaus.de/fileadmin/pdf/hn/2008_02_zumutbarkeit.pdf

<http://www.regierung->

[mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/wm/Themen/Bau/Planen_und_Bauen/Bauformulare/Hinweise zur Ermittlung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit_Unzumutbarkeit/index.jsp](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/wm/Themen/Bau/Planen_und_Bauen/Bauformulare/Hinweise_zur_Ermittlung_der_wirtschaftlichen_Zumutbarkeit_Unzumutbarkeit/index.jsp)

