

DGUF e.V. · An der Lay 4 · 54578 Kerpen-Loogh

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau
und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

DGUF-Büro: Telefon 06593 989642
 Telefax 06593 989643
 E-Mail buero@dguf.de

40190 Düsseldorf

www.dguf.de
Twitter: @dguf1969
Facebook: <https://www.fb.com/dguf1969>

Kerpen-Loogh, den 9. April 2021

Neufassung für ein nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz AktENZEICHEN 515-52.21.10, Ihr Schreiben vom 3. März 2021

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Laschet !
Sehr geehrte Abgeordnete des Landtags von Nordrhein-Westfalen !

Gerne nehmen wir Ihre Einladung wahr, uns als Verband zur laufenden Novellierung des DSchG NRW zu äußern. Die DGUF ist die mitgliederstärkste deutschlandweit wissenschaftlich tätige Fachgesellschaft auf dem Gebiet der mitteleuropäischen Ur- und Frühgeschichte und fungiert zugleich als die NGO für die deutsche Archäologie – wir sind eine von staatlichen Einrichtungen gänzlich unabhängige, auf dem Ehrenamt fußende Gesellschaft mit persönlichen Mitgliedern, darunter auch Bürgerinnen und Bürgern ohne Fachstudium der Archäologie. In dieser Funktion haben wir uns in NRW u.a. mit Wahlprüfsteinen in die Landtagswahlen 2010, 2012 und 2017 eingebracht und mit Stellungnahmen in die Novellierung des DSchG NRW 2013. Nicht zuletzt haben wir uns 2013 mit der Petition "Angekündigte Streichung der Landeszuschüsse für Archäologie und Denkmalpflege zurücknehmen!", die 27.000 Unterschriften fand, gegen die drastischen Kürzungspläne der damaligen Landesregierung eingesetzt – am Ende erfolgreich.

Wir danken den jetzigen Regierungsparteien sehr, dass sie den Weg tatkräftig gegangen sind, die zwischenzeitlich erheblich beschnittenen Landesmittel für die Baudenkmalpflege und die Archäologie wieder zu stärken und den Gedanken einer Kreditfinanzierung in der Baudenkmalpflege aufzugeben – ganz, wie es uns von CDU und FDP in den Wahlprüfsteinen zur Landtagswahl 2017 zugesagt worden war. Wir begrüßen das eingehende Nachdenken der derzeitigen Landesregierung über Denkmalschutz und Archäologie in NRW sehr, aus dem die vorliegende Novellierung des DSchG hervorgeht. Der Novellierungsentwurf ist erkennbar getragen von der Idee, Denkmalpflege und Archäologie wieder stärker in die Bürgerschaft und in die lokalen Gemeinschaften hineinzutragen und so den Verfassungsauftrag Denkmalschutz und -pflege stärker in der Zivilgesellschaft zu verankern, ganz im Sinne von Georg Dehio – ein Weg, den wir als NGO sehr begrüßen.

Mit Schreiben vom 3. Juli 2020 hatten wir uns schon zum vorangehenden Regierungsentwurf DSchG NRW vom 27. Mai 2020 geäußert (Landtag NRW Vorlage 17/3439). Wir bedauern es, dass die damaligen, gewiss wertvollen Stellungnahmen der Verbände – anders als üblich – nicht in der Datenbank des Landtags NRW veröffentlicht wurden. Das wäre der Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens und dem Austausch von Expertise dienlich gewesen. Es liegt in der Natur der Sache, dass im Folgenden manche Wiederholung aus unserer damaligen Stellungnahme unvermeidbar ist.

Entsprechend unserer besonderen Expertise möchten wir vor allem zum Themenbereich Archäologie / Bodendenkmalpflege äußern. Doch es ist uns eingangs ein dringendes Anliegen, uns zu einigen Charakteristika des vorliegenden Gesetzentwurfs zu äußern, die allgemeiner Natur sind und z.T. vor allem die Baudenkmalpflege betreffen.

Generell begrüßen wir, dass der vorliegende Text des DSchG in Sprache, Klarheit und Gliederung gegenüber dem Entwurf vom 27. Mai 2020 erheblich gewonnen hat.

I.a Wir sind erstaunt über die neue Reihenfolge der Aufgaben von Denkmalschutz und -pflege, die in §1(1) gesetzt wird und sich in § 22, wo die Aufgaben der Fachämter definiert werden, wiederfindet: zuerst wissenschaftliche Erforschung, dann Wissensverbreitung, und dann erst Schutz und Pflege. Als gäbe es die Universitäten nicht (i.e. Forschung), als gäbe es die Museen nicht (i.e. Wissensvermittlung)!

Gewiss: Staatsanwälte, Richter und Anwälte sind allesamt studierte Juristen. Doch ihre Aufgaben sind unterschiedlich wie auch sorgsam getrennt, und die persönlichen Fähigkeiten der ausübenden Personen haben sich nach gemeinsamem Studium kraft weiterer Bildung und Berufserfahrung sowie unterschiedlichen Aufgaben jeweils spezifisch ausdifferenziert. Ein System, das sich in Deutschland sehr bewährt hat. Soll in der Archäologie und im Baudenkmalschutz nun alles von allen gleichermaßen gemacht werden? Wie werden die Landesuniversitäten darüber denken, wenn nun die erste Aufgabe der Denkmalfachbehörden die wissenschaftliche Erforschung ist? Was werden die Landes- und Kommunal-Museen denken, wenn plötzlich auch eine andere Landesbehörde mit Priorität für die Vermittlung zuständig ist? Kurz: in dem durchsichtigen politischen Bemühen, die Landesfachämter für (Bau-) Denkmalpflege ihrer eigentlichen Aufgabe – Schutz & Pflege – zu berauben, werden die Prioritäten gleich in § 1 anders als bisher gesetzt, ohne die Auswirkungen dieser Neuaufstellung auch auf Dritte wirklich umfassend durchdacht zu haben.

I.b Wir halten die Neuregelung in § 21 – 22 betr. der Baudenkmalpflege für eine gravierende Veränderung der Stellung und der Einflussmöglichkeiten der beiden Fachämter (LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland; LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen). Demnach wird das bisherige Benehmen mit Unterer und Oberer Denkmalbehörde nun ersetzt durch ein Entscheiden „nach Anhörung“. Damit werden die Fachämter für Baudenkmalpflege zu reinen Dokumentaren und Archivaren, und ggf. Bereitstellern von Wissen auf Abruf, sie können bei allen Entscheidungen ohne Weiteres übergangen werden. Die Fachämter werden zu „armlosen Körpern“, wie es das Niedersächsische OVG für das dortige Landesamt formulierte (vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 07.09.2015 - 1OB 107/15). Eine solche Regelung ist dem Denkmalschutz in NRW abträglich. Wir bitten dringlich, die geplante Minderstellung der Fachämter für Baudenkmalpflege zu überdenken und die bisherige Benehmensregelung beizubehalten. Blicke es bei der vorgesehenen Regelung „nach Anhörung“, wäre die Umsetzung unseres Vorschlags unter VI. umso dringlicher.

I.c Für die Archäologie / Bodendenkmalpflege gilt die Benehmensregelung weiterhin, weshalb wir hier als DGUF betr. I.b aufatmend konstatieren könnten „puh, gerade noch mal davongekommen, Status erhalten“. Dies ist jedoch mitnichten der Fall. An der Baudenkmalpflege demonstriert die Landesregierung exemplarisch, wie sie mit fachkompetenten, selbstbewussten und den Gesetzesauftrag treu umsetzenden Fachämtern umgeht, die im Zweifel ihrem fachlich - gesetzlichen Auftrag folgen, anstatt politisch geschmeidig zu sein: Ihre Zuständigkeiten werden per Gesetzesnovelle drastisch beschnitten. Ein solches Vorgehen ist geeignet, auch anderen Fachämtern wie z.B. jenen für die Archäologie deutlich zu signalisieren, dass sie im Zweifel ihre fachliche Perspektive und den Gesetzesauftrag hintanstellen sollten, dass sie geschmeidiger sein sollten – auch mal ein Auge zudrücken sollten. Dieses Signal in Richtung auf vorausseilenden Gehorsam kann weit über den Denkmalschutz hinaus Wirkung auf alle Fachbehörden in NRW (auch jenseits der Denkmalpflege) haben – eine Wirkung, die wir für sehr schädlich halten.

I.d Trotz erheblicher Überarbeitung des Gesetzesentwurfs vom Sommer 2020 taucht der Begriff „Verordnung“ seitens des zuständigen Ministeriums im Gesetzestext weiterhin eher häufig und an für die Umsetzung wichtigen Stellen auf. Damit wird aus unserer Sicht einerseits die parlamentarisch-demokratische Kontrolle über die Gesetzgebung zum Denkmalschutz reduziert, andererseits werden bewährte Behördenwege beschnitten inklusive der Möglichkeit, diese rechtlich überprüfen zu lassen. Wir sehen keinen nachvollziehbaren Sachgrund, die Exekutive in so starkem Maße zu ver-autonomisieren.

I.c Aus unserer Stellungnahme vom 3.7.2020: *„Mit dem Streichen der (alt) § 37 „Städtebauförderung“ entfällt ein Sachverhalt, der bis anhin mit erheblichen Landesmitteln finanziert wurde, die vorwiegend der Baudenkmalpflege zu Gute kamen. Wir regen an sicherzustellen, dass diese Mittel in Zukunft nicht zusammen mit dem Paragraphen entfallen, sondern der Denkmalförderung gem. § 30 „Denkmalförderung“ zugeordnet werden. Eine entsprechende Bemerkung sollte in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden.“* Wir stellen fest, dass dies nicht geschehen ist und monieren dies erneut.

II. Der Gesetzesentwurf ändert § 21 – 22 das Gefüge der Denkmalschutzbehörden bzw. deren Anbindung. Wir begrüßen den politischen Willen sehr, durch eine neue Verortung der Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden die Möglichkeit zu schaffen, mehr Fachkompetenz insbes. in den Unteren Denkmalschutzbehörden zu schaffen – deren häufiges Fehlen ja in der zugrunde liegenden Evaluation (Landtag NRW Vorlage 17/1044) nachvollziehbar bemängelt worden war.

II.a Siehe I.a: Wir sind erstaunt über die Aufgabenbestimmung der Denkmalfachämter gemäß § 22(2): zwar bleiben Abs. 2 Satz 1 Beratung und Gutachtertätigkeit weiterhin genannt, aber der Denkmalschutz i.e.S. fehlt in der gesamten Aufgabenliste. Das ist nicht im Sinne des Faches, und auch nicht im Sinne der Bürger:innen in NRW.

II.b Aus Bürgersicht erscheint die neue Regelung, welche kommunale Gliederungseinheit denn nun eine Untere Denkmalbehörde hat und welche nicht und wo genau die Obere Denkmalbehörde angesiedelt ist, salopp gesagt, „ziemlich kompliziert“. Ein Tatbestand, der durch die sehr zahlreichen Kann-Regelungen des Gesetzes weiter verkompliziert wird. Unseres Erachtens sollte das politisch gewollte Ziel konsequenter umgesetzt und eindeutiger formuliert werden, ohne Kann-Bestimmungen. Jeder Bürger muss dem Gesetz ohne hohen Aufwand entnehmen können, welche Stelle für seine Anliegen zuständig ist, und diese Zuständigkeit sollte landesweit gleich sein.

II.c Wir verweisen auf die Gesetzesbegründung: „D Kosten. Keine.“ sowie „F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände“, wonach die Kommunen sogar entlastet würden. Diese Einordnung ist u.E. irreführend.

Da die Strukturänderung (richtigerweise!) explizit darauf zielt, mehr Fachkompetenz in den Unteren Denkmalbehörden und für die Baudenkmalpflege auch in den Oberen Denkmalschutzbehörden ansiedeln zu wollen, bedeutet dies, dass bisher eher von Verwaltungskräften geführte Prozesse künftig (auch) durch entsprechend ausgebildete Wissenschaftler:innen begleitet werden sollen, wofür notwendigerweise tariflich höher eingruppierte Fachkräfte einzusetzen sind. Angesichts der geplanten Minderstellung der Denkmalfachbehörde für die Baudenkmalpflege (die wir nicht für zielführend halten) ist diese Kompetenzaufwertung in den Unteren und Oberen Denkmalschutzbehörden nun sogar dringlicher als zuvor.

Im Falle der Bodendenkmalpflege wird neu mit § 23(6) im Falle der Bodendenkmäler die Führung der Denkmalliste an das Fachamt übertragen. Aus fachlicher Sicht begrüßen wir dies. Doch angesichts des Umfangs der Aufgabe möchten wir festhalten: Auch diese Aufgabe ist in den Fachämtern keinesfalls ohne Personalaufstockung zu bewältigen. Zwar werden hier – wie in der Gesetzesbegründung richtig vermerkt – die Kommunen entlastet, doch ist dies nicht kostenneutral und muss im Landeshaushalt resp. den Haushalten der

Landschaftsverbände gegenfinanziert werden (was dann kraft Umlage letztlich wiederum von den Kommunen finanziert wird).

In Summe: Die im Gesetzentwurf angeführten Aussagen zu den Kosten sind nicht korrekt. Es ist Ehrlichkeit geboten, damit die Abgeordneten im Landtag auch eine angemessene Entscheidungsgrundlage haben.

III. Im Folgenden fokussieren wir auf die Aspekte der Novellierung, die allein resp. vor allem die Archäologie betreffen.

III.a Wir begrüßen in § 2(1) die Spezifizierung „aus vergangener Zeit“. Sie erscheint uns aus Sicht der Archäologie sehr sinnvoll, da sie rechtssicher und eindeutiger als zuvor ggf. auch den Einschluss von Bodendenkmälern einer gesellschaftlich immer wieder erwünschten „Archäologie der Moderne“ ermöglicht (z.B. Westwallbunker; Arbeitslager). Wir begrüßen, dass in § 2(5) der sehr wichtige Begriff „vermutetes Bodendenkmal“ aufgenommen wurde und § 2(6) der Begriff „bewegliche Denkmäler“ spezifiziert ist.

III.b Wir begrüßen sehr, dass mit § 5(2) für Bodendenkmäler nun explizit das deklaratorische Verfahren gilt. Wir danken, dass in § 5(3) der Umgebungsschutz von Bodendenkmälern durch die Hinzufügung von „für dessen Erhaltung“ wesentlich konkretisiert wurde.

III.c Wir begrüßen, dass mit § 37 die UNESCO Welterbestätten endlich in das DSchG aufgenommen werden.

Wir verstehen indes nicht, dass dazu in Parallelführung zu den bei den Denkmalfachämtern bereits bestehenden Expertisen und Kompetenzen zusätzlich ein/e Welterbebeauftragte/r eingerichtet werden soll. Sofern ein solches Amt zwecks Bündelung, Ansprechbarkeit und „Gesicht zeigen“ als sachlich notwendig erachtet würde (wir bezweifeln dies), sollte es in die bestehenden Denkmalfachbehörden integriert sein. Nicht zuletzt sollte geregelt werden, wie und mit welchen Aufgaben, Befugnissen und Verantwortungen der/die Welterbebeauftragte ausgestattet ist und welche Qualifikation zu erbringen ist. Ansonsten drohen z.B. angesichts des laufenden Antrags, den Niedergermanischen Limes zur UNESCO Welterbestätte zu erheben, im Erfolgsfall in NRW erhebliche und weitflächige Kompetenzüberschneidungen, Doppelspurigkeiten und Regelungsbedarfe zwischen dem Fachamt für Bodendenkmalpflege und der/dem Welterbeauftragten/m.

III.d Wir begrüßen generell die Klarheit der Bestimmungen in § 15 und in § 15(1) die Spezifizierungen und den Einschluss des Begriffs „mit technischen oder magnetischen Hilfsmitteln“. Wir machen jedoch prophylaktisch darauf aufmerksam, dass die Betreuung der stetig wachsenden Menge an Fundmeldungen von Sammler:innen und Sondengänger:innen seitens der Fachämter mit hohem Personalaufwand verbunden ist.

III.e Das DSchG NRW erlegt den Bürgern des Landes eine Menge an Pflichten auf – was von der Sache her allerdings notwendig ist, um das Staatsziel „*Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.*“ (Landesverfassung § 18) wirksam erfüllen zu können. DSchG NRW regelt mit § 6 und § 26 die Auskunft- und Duldungspflichten der Bürger gegenüber dem Land. Im Auftrag der Bürger des Landes fragt die DGUF zurück: und welche Auskunftspflichten haben die Denkmalschutzbehörden gegenüber den Bürgern? § 23 nennt die öffentlich zu führende Denkmalliste, die gemäß Abs. 7 von jedermann eingesehen werden kann. Das Wissen und die Archivalien in den Denkmalfachbehörden gehen jedoch weit über den Inhalt dieser (notwendigerweise) schütter – wortkargen Listen hinaus. Wir bitten den Gesetzgeber, in § 26 zusätzlich explizit zu regeln, dass die Fachbehörden den Bürgern auskunftspflichtig sind.

III.f Während § 17 „Auswertung von Funden“ (irritierenderweise) allein auf die archäologischen Funde rekurriert, nennt § 27(1) – erstmals in diesem Gesetzestext – das andere für die Bodendenkmalpflege zentrale

Ergebnis von Ausgrabungen: „die Dokumentation der Befunde“. Wir halten es für geboten, dieses Kernelement aller archäologischen Tätigkeiten im Gesetzestext aufzuwerten und § 17 dahingehend zu ergänzen, dass den Fachämtern auch die zu den Funden gehörenden Dokumentationen befristet zur nicht-exklusiven Nutzung zu überlassen sind.

III.g In § 18(1) „Schatzregal“ wird als Kann-Bestimmung die Übertragung des Fundeigentums seitens des Landes geregelt. Wir bemängeln die Offenheit und die Unvollständigkeit dieser Regelung: (a) Es ist keine Anhörung resp. Benehmensregelung mit dem Fachamt vorgesehen. (b) Der Endverbleib der Funde ist letztlich gänzlich offen, der Gedanke an Willkür liegt nahe. In Folge ist um eine (fiktive) „Himmelscheibe von Düsseldorf“ ein erhebliches Gerangel zwischen den möglichen Playern vorprogrammiert. Wem sie am Ende zugesprochen würde, ist gänzlich offen. Nicht zuletzt dürfte ohne Anhörung des Fachamtes letztlich offen sein, ob der ins Auge gefasste Eigentümer überhaupt in der Lage ist, § 19(1) zuverlässig und nachhaltig zu erfüllen.

Nehmen wir die Bürgerperspektive ein: Finder, die einen Fund von nicht erheblichem wiss. Wert melden (d.h. das Schatzregal voraussichtlich keine Anwendung finden wird), können nicht abschätzen, wem der Fund am Ende übertragen wird: dem Finder selbst, der Gemeinde, dem Kreis, dem Landschaftsverband usw. (c) Die nunmehr als Möglichkeit vorgesehene Übertragung des Eigentums an den Eigentümer des Fundgrundstückes **“oder“** den/die Finder, insbes. bei Funden ohne hohes wissenschaftliches oder öffentliches Interesse, lässt – gegen die Hadrianische Teilung (sensu BGB) – eine der beiden Parteien leer ausgehen. Wir halten das für nicht gerechtfertigt. Mehr noch: die (gegenüber DSchG NRW 2013 neue) Unkalkulierbarkeit des Endverbleibs von gemeldeten Funden dürfte viele Finder zögern lassen, Funde wie geboten zu melden.

III.h Für die wissenschaftliche Erforschung unseres kulturellen Erbes, aber auch für interessierte Bürger ist es wichtig, ggf. Zugang zu Funden („beweglichen Denkmälern“) zu erhalten, was zunächst einmal erfordert, dass man überhaupt weiß (d.h. aufwandsarm und systematisch in Erfahrung bringen kann), wo genau ein Fund aufbewahrt wird. Die vielen Kann-Bestimmungen in § 18(1) hinsichtlich der Eigentumsübertragung sind dabei nicht förderlich. Zudem irritiert das Zusammenspiel von § 18(1) mit § 6 „Veräußerungsanzeige“, § 19 „Erhalt und Nutzung“, § 20(1) „Erlaubnispflichten bei beweglichen Denkmälern“ und § 23(6) „Denkmalliste“: Nach einer Veräußerungsanzeige gem. § 6 weiß also die Untere Denkmalschutzbehörde (sowie die Bezirksregierung), wo ein bewegliches Bodendenkmal aufbewahrt wird; der Auftrag, die Denkmalliste zu führen, liegt jedoch gemäß § 23(6) im Falle der Archäologie beim Denkmalfachamt, d.h. gemäß DSchG liegen künftig wichtige Informationen unverknüpft an zwei ganz unterschiedlichen Stellen. Zudem: wie prüft ggf. die Untere Denkmalschutzbehörde – denn nur sie weiß ja, wo ein Fund ist – periodisch, ob der Eigentümer den Pflichten gemäß § 19 nachkommt? Weil in den Unteren Denkmalschutzbehörden betreffs Archäologie die nötige Kompetenz fehlt, sind ja im Falle der Archäologie wesentliche Zuständigkeiten wie zuvor beim Denkmalfachamt belassen worden – wohin auch gem. § 18(1) die ursprüngliche Meldung für einen solchen Fund ergangen sein sollte. Kurz: ein nachhaltiges und von Interessierten praktikabel erreichbares Wissen über den Fundverbleib geht sehr bald nach seiner Erstregistrierung verloren. Wir bitten dringlich darum, diese Inkonsistenzen im Gesetz zu bereinigen. Aus wissenschaftlicher Sicht wie aus Bürgerperspektive braucht es zuverlässig und transparent einen (1) Ort, an dem die Informationen zu einem Fund und zum Fundverbleib gebündelt vorliegen, nachhaltig gepflegt werden und bei begründetem Interesse von Dritten abrufbar sind.

In diesem Zusammenhang machen wir hinsichtlich § 6 „Veräußerungsanzeige“ darauf aufmerksam, dass ein Erbfall rechtlich keine „Veräußerung“ ist, weshalb dann bei beweglichen Bodendenkmälern ohne hohen Verwaltungsaufwand sehr bald nicht mehr nachvollziehbar ist, wo sie sich befinden.

III.i § 19(2) ist redundant zu § 18(1) und sollte gestrichen werden.

IV. Landesdenkmalrat. Wir fühlen uns als DGUF durch § 28, pardon, verhöhnt. Warum? Denkmalräte sind in fast allen Denkmalschutzgesetzen vorgesehene Einrichtungen für eine regelbasierte bürgerschaftliche Beteiligung am Denkmalschutz. Die Denkmalräte sollen die zuständigen Fachbehörden (z.T. auch den Minister) beraten, als Mitglieder der Beiräte werden Vertreter jener bürgerschaftlichen Organisationen berufen, die sich ehrenamtlich um die Belange des Denkmalschutzes kümmern. In Nordrhein-Westfalen war ein Denkmalrat seit 1980 als Kann-Bestimmung im DSchG verankert. Eine Möglichkeit, die seitdem von Landesregierung zu Landesregierung gleich welcher parteipolitischen Konstellation ungenutzt blieb. Man muss schlussfolgern: In NRW fürchtet man parteiübergreifend eine fachkompetente Bürgerbeteiligung im Denkmalschutz. Die aktuell laufende Novellierung des DSchG NRW machte sich darin immerhin ehrlich: In dem zum Mai 2020 vorgelegten Regierungsentwurf für ein neues DSchG war der Denkmalbeirat gestrichen, weil er ja in den zurückliegenden 40 Jahren offenbar nicht gebraucht worden sei.

In unserer Stellungnahme dazu vom 3.7.2020 erinnerten wir die nunmehr regierende CDU an ihr Wahlversprechen zur Landtagswahl 2017, wo auf die explizite Frage der DGUF an alle Parteien („DGUF Wahlprüfsteine zur Landtagswahl ...“) nach der Einrichtung des gesetzlich vorgesehenen Landesdenkmalrates die CDU eben dieses für den Fall ihrer Regierungsbeteiligung in der kommenden Legislaturperiode versprochen hatte. Nun also: das Wahlversprechen brechen und den Beirat sogar im Gesetz abschaffen? „Lieber nicht“, muss bei erneutem Nachdenken die CDU-geführte Landesregierung gedacht haben, um eine gänzlich andere kreative Lösung zu finden, mit der in NRW eine wirksame Bürgerbeteiligung am Denkmalschutz weiterhin verhindert werden könne. Der nun vorliegende neue Regierungsentwurf enthält mit § 28 wieder einen Landesdenkmalrat – nicht unerwartet erneut als Kann-Bestimmung und nicht wie andernorts als Pflicht. Doch gänzlich neu (und im Ländervergleich ebenfalls ungewöhnlich) führt § 28(2) dann eine konkrete Liste auf, wer in diesen Landesdenkmalrat zu berufen wäre. Eine lange Liste – der Landesdenkmalrat NRW hätte danach 43 Mitglieder! Davon 14 Mitglieder – d.h. ein Drittel – keinesfalls aus der Sphäre bürgerschaftlichen Engagements und fachlicher Expertise, sondern aus der Politik (Abs. 2.1; 2.2 m, n, o; 2.5). Etwas Googeln verdeutlicht, was hier politisch gewollt ist: In den deutschen Bundesländern bestehen Landesdenkmalräte üblicherweise aus 14 Mitgliedern (Median), in 50 % aller Bundesländer umfassen diese Räte 12 bis 21 ehrenamtlich engagierte Expert:innen. Ungewöhnlich groß sind allein die Denkmalräte in Hessen mit 25 Mitgliedern und in Bayern mit 31 Mitgliedern. Nun also in NRW 43 Mitglieder, also „Gott und die Welt“, um den Rat per Masse zur Dysfunktionalität zu führen. Zur Erinnerung: manches der mit Berufspolitikern (die durch einen professionellen Apparat unterstützt werden) besetzten Landesparlamente sind nur wenig größer als der für NRW vorgesehene Landesdenkmalrat: Saarland 51, Mecklenburg-Vorpommern 71, Schleswig-Holstein 73, ... Bilanz betreffs DSchG NRW: Wahlversprechen erfüllt (Einrichtung Landesdenkmalrat), politischer Wille umgesetzt (*de facto* keine Bürgerbeteiligung). Chapeau, CDU!

Nicht unerwähnt bleiben darf, dass trotz dieses gewaltigen Umfangs von 43 gesetzten Mitgliedern kein einziger (!) Verein/Verband aufgeführt ist, der sich laut Satzung vor allem um die Belange der Archäologie / Bodendenkmalpflege kümmert. Wo ist der „Verein von Altertumsfreunden im Rheinlande“, mit dem überhaupt 1841 das flächendeckende bürgerschaftliche Engagement für die heimische Archäologie begann, lange bevor sich 1914/20 der Staat erstmals für dieses Thema engagierte? Wo ist (angesichts der diversen in den Rat aufgenommenen Kammern) der Berufsverband für die deutsche Archäologie, ClfA Deutschland? Wo ist der VAF „Verband archäologischer Fachfirmen e.V.“ – der Arbeitgeberverband der NRW-Archäologie? Wo ist die einzige bundesweit für die Archäologie tätige NGO, die gerade in NRW vieles bewegt und erreicht hat, die DGUF? Unser Eingangsstatement „wir fühlen uns verhöhnt“ mag *prima vista* ungewöhnlich hart klingen, sollte aber angesichts des Vorgetragenen nachvollziehbar sein.

V.a Kostentragung. In § 7 (Baudenkmäler), § 12 (Gartendenkmäler) und § 14 (Bodendenkmäler) werden den Denkmaleigentümern nennenswerte Erhaltungspflichten auferlegt, Pflichten, denen dauerhaft nachzukommen ist und die in der Regel auch mit dem handfesten Einsatz von Geld verknüpft sind. § 27(1) „Kostentragung“ regelt den Fall der Kostentragung im Falle einer erlaubten Denkmalzerstörung – ein jeweils nur einma-

liges Ereignis. Wir monieren hier die unbestimmte Formulierung „die dafür anfallenden Kosten im Rahmen des Zumutbaren zu tragen“. In anderen deutschen DSchG ist die maximale Höhe der dem Verursacher auf-erlegbaren Kosten klar benannt (in Prozent in Bezug zur Investitionssumme, üblich sind „bis zu 20 %“), was Bürger und Investoren wie auch Denkmalämtern mehr Transparenz, Planbarkeit und Rechtssicherheit ge-währt – und nicht zuletzt auch Zeit spart und eventuelle Aufwände für Abklärungen oder gar rechtlichen Streit vermeidet. Wir regen an, diese Spezifizierung aufzunehmen.

Erneut müssen wir darauf drängen, wie in der Konvention von Malta / La Valletta Art. 7 Abs. 2 vorgesehen, hinsichtlich des Umfangs der Kostentragungspflicht die zwingend notwendigen Nacharbeiten jeder Denkmal-zerstörung explizit in die Kostentragungspflicht aufzunehmen: „*die Archivfähigmachung der Dokumentation und der Funde sowie die katalogartige Primärpublikation*“ – denn ohne eine solche Regelung fallen diese ebenfalls direkt vom Investor verursachten Kosten der Landeskasse / dem Steuerzahler zur Last.

Wir halten diese Zusatzbelastung - die ja nur im Falle einer Denkmalzerstörung greift - für gerechtfertigt und notwendig im Sinne einer Gleichbehandlung mit jenen Eigentümern, die ihr Denkmal erhalten – schließlich tragen sie Jahr für Jahr die Kosten für die Erhaltung, während die Zerstörung ein einmaliger Akt ist. Gemäß § 8(2) sollen Baudenkmäler, so möglich, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Das Analogon zu dieser Bestimmung ist bei Bau- und Bodendenkmälern, deren unwiederbringliche Zerstörung geplant ist, die Ergebnisse der vorangehenden Dokumentation (Baufaufnahme; archäologische Ausgrabung) der Öffentlich-keit zugänglich zu machen. Das Umsetzen der Malta-Konvention hinsichtlich einer Publikationspflicht für Bauuntersuchungen und Ausgrabungen stellt insofern keinesfalls eine unangemessene Mehrbelastung dar, sondern sie zielt auf eine Gleichbehandlung mit jenen Denkmaleigentümern, die ihr Denkmal nachhaltig erhalten und es – im Rahmen des Zumutbaren – öffentlich zugänglich machen.

Für Weiteres verweisen wir auf einen einschlägigen rechtsvergleichenden Fachaufsatz:
Kemper, T. (2015). Kostentragungspflicht und Zumutbarkeit im novellierten Denkmalschutzgesetz von Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit den übrigen Bundesländern. *Archäologische Informationen*, 38, 353-379. Frei zugänglich nachzulesen unter <https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/arch-inf/article/view/26202>

V.b Kostentragung in Abgrabungsgebieten. Im derzeitigen Zustand unterliegen – im Gegensatz zu allen anderen Denkmaleigentümern! – gemäß § 39 die Bergbau- und Abgrabungsgebiete nicht der Kostentra-gungspflicht gemäß Verursacherprinzip – jedenfalls ist dies die bisherige Praxis. Dieses Defizit führt u.a. dazu, dass nach Auskunft des zuständigen Fachamtes im Bereich der rheinischen Braunkohlereviere nur 5 % der fachlich notwendigen Rettungsgrabungen durchgeführt werden – für die meist nicht mitbedachten, aber nicht minder betroffenen Auskiesungsgebiete insbes. am Niederrhein fehlen uns entsprechende Zah-len. Demnach wird seit langen Jahren im Braunkohlerevier von 20 Fundstellen nur 1 Fundstelle sachgerecht im Vorfeld ihrer Zerstörung dokumentiert, während 19 Fundstellen undokumentiert auf immer verloren ge-hen. Die DGUF hat dies wiederholt moniert, der Begriff „Skandal“ ist durchaus gerechtfertigt.

Auf unseren diesbezüglichen Wahlprüfstein anlässlich der Landtagswahl in NRW am 14. Mai 2017 hatte die CDU geantwortet: „*Da das Bergrecht als Bundesrecht dem Landesrecht vorgeht, kann ein stärkerer Schutz von Denkmälern bzw. die Durchsetzung des Verursacherprinzips gegenüber Abgrabungsunternehmen nur über eine Änderung des Bergrechts erfolgen. Die CDU NRW setzt sich seit längerem für eine Novelle des Bundesberggesetzes ein. Bei einer Novellierung müssten auch die von Ihnen aufgeworfenen Fragestellun-gen diskutiert werden.*“ Dieser – von uns sehr begrüßte – Vorsatz der Landes-CDU, auf das Bergrecht im gemeinsamen Sinne Einfluss nehmen zu wollen, hat unseres Wissens bislang (also seit 4 Jahren) nicht zu einer Änderung des Ist-Zustandes geführt. Angesichts des fortdauernden enormen Denkmalverlusts sind u.E. weitere Verzögerungen bei der Bereinigung dieser Schiefelage nicht hinnehmbar.

Die in diesem Kontext gerne als Ausgleich angeführte, 1990 mit einem Vermögen von knapp 20 Mio € (50 % seitens RWE, 50 % aus Landesmitteln NRW !) eingerichtete „Stiftung Archäologie im Rheinischen Braunkoh-

lerevier“ berücksichtigt die Auskiesungsgebiete nicht und kann im Braunkohlerevier das offensichtliche Finanzierungsdefizit nicht beheben. Dies widerspräche dem Stiftungszweck, der eindeutig auf Forschung und Aufarbeitung gerichtet ist, nicht aber auf die Finanzierung von Rettungsgrabungen. Zudem war die der Stiftungsgründung zugrunde gelegte Lage am Kapital- und Anlagemarkt und damit die ins Auge gefasste Ertragssituation seinerzeit erheblich anders als heute. 1990 lag der Kapitalmarktzins bei ca. 8 % p.a., d.h. es wurden Erträge von ca. 1,6 Mio € jährlich erwartet; zuletzt (2020) lag die Fördersumme der Stiftung bei knapp 0,5 Mio € /Jahr. Das, was die Stiftung nach Stand 1990 hätte leisten und erreichen sollen, kann 30 Jahre später nicht mehr annähernd erreicht werden. Die in der Antwort der Landesregierung (Drucksache 17/8914) auf die Kleine Anfrage 3416 vom 19.2.2020 vorgetragene Zahlen sind Gesamtsummen für die Jahre 2006-2019 bzw. 1990-2019, die dieses in den letzten Jahren gravierende Schwinden der von der Stiftung ausgeschütteten Mittel kaschieren.

Die DGUF erinnert erneut daran, dass mit der Ausklammerung der Braunkohleenergie aus dem Verursacherprinzip eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung einhergeht: Für alle anderen, konkurrierenden Energieträger gilt das Verursacherprinzip, d.h. jede Windkraftanlage, jede neue Stromtrasse für die erneuerbaren Energien u.a. muss für die von ihr ggf. verursachten Rettungsgrabungen aufkommen. Wir halten den Ist-Zustand für – laienhaft formuliert – rechtswidrig.

Daher drängen wir darauf, § 39 um einen Absatz 5 zu ergänzen: *„Die Kostentragungspflicht gilt auch dann, wenn eine Erlaubnis zur Denkmalzerstörung nach § 9 oder § 15 erteilt wurde.“* Auch wenn die rechtliche Durchsetzung dieser Bestimmung zunächst noch schwierig sein könnte, wäre damit der klare politische Wille formuliert, einen gravierenden Missstand und eine Wettbewerbsverzerrung beheben zu wollen.

VI. Verbandsklagerecht. Angesichts der politisch gewollten Schwächung der Denkmalfachämter und der Kompetenzverschiebung hin den Kommunen und Kreisen regen wir an, analog zum Umwelt- und Naturschutz auch im Denkmalschutz das Verbandsklagerecht einzuführen. Es bietet die Möglichkeit, ggf. Behörden zu stärken, ggf. aber auch Vollzugsdefiziten von Behörden ein ausgleichendes Element gegenüberzustellen. Auf europäischer Ebene ist diese Notwendigkeit und der Nutzen eines Verbandsklagerechts auch im Denkmalschutz längst erkannt, in Deutschland setzt sich diese Forderung u.a. in den laufenden Debatten im DNK „Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz“ immer mehr durch. Ein (bisweilen vermuteter) Missbrauch eines eingeräumten Verbandsmitwirkungs- und klagerechts steht nicht zu befürchten, wie bereits die Untersuchungen des Umweltbundesamtes zum Verbandsklagerecht nach Umweltrechtsbehelfsgesetz und BNatSchG zeigen (siehe:

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_0.pdf [17.3.2021]).

Daher schlagen wir vor, nach dem Modell des Umwelt- und Landschaftsschutzes ein Verbandsmitwirkungs- und -klagerecht im Denkmalschutz einzuführen. Warum ist dies so wichtig? In Deutschland sollen die Länder über die Einhaltung des Denkmalschutzgesetzes wachen. Was geschieht, wenn dies misslingt, z.B. die zuständigen Behörden untätig bleiben? Nichts. Denn anders als im Natur- und Umweltschutz kann niemand gegen einen mangelnden Gesetzesvollzug klagen. Hinzu kommt: Maßgebliche Voraussetzung für den nachhaltigen Erfolg des Denkmalschutzes ist das öffentliche Erhaltungsinteresse, das sich u.a. aus dem Wissen und Gefühl einer breiten Öffentlichkeit über den Denkmalwert ergibt. Oder, wie es im europäischen Kontext gefordert wird: die Denkmalpflege muss das öffentliche Bewusstsein für lokale Geschichte und Identitäten fördern und die Teilhabe der Bürger an den Denkmälern sicherstellen. Dieses europäische wie nationale Anliegen setzt voraus, dass die Öffentlichkeit in Gestalt von qualifizierten Verbänden am Denkmalschutz in angemessener Weise beteiligt wird. Nur so kann auch eine dauerhafte Verankerung der Belange des Denkmalschutzes in der Bürgerschaft erreicht werden. Ein entsprechender Passus im DSchG NRW könnte lauten:

§ xx Verbandsmitwirkungs- und -klagerecht

(1) Ein nach xxx anerkannter Verband kann sich im Verfahren zur Aufstellung von Satzungen, bei Planungsverfahren mit Bezug auf flächenhafte Bau- und Bodendenkmale sowie Welterbestätten sowie bei Abriss- oder Nachforschungsgenehmigungen für besonders bedeutsame Denkmale durch Stellungnahme beteiligen; Stellungnahmen sind in den Ermessens- und Abwägungsentscheidungen der jeweils zuständigen Behörde hinreichend zu berücksichtigen. Ein anerkannter Verband kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches erlassen worden sind, auf ihre Gültigkeit überprüfen lassen.

(2) Eine Klage ist nur zulässig, wenn der Verband durch die Maßnahme in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird oder es sich bei der Maßnahme um einen Fall von allgemeiner Bedeutung für den Denkmalschutz handelt.

(3) Auf Antrag kann einem Verband durch die oberste Denkmalschutzbehörde die Anerkennung zur Erhebung von Klagen nach diesem Gesetz erteilt werden. Die Anerkennung kann nur erteilt werden, wenn der Verband

1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend Belange des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege bezweckt;

2. zum Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist;

3. überregional tätig ist;

4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Verbandes zu berücksichtigen;

5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit ist;

6. jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglicht, die die Ziele der Vereinigung unterstützt; Mitglieder sind Personen, die mit dem Eintritt volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung der Vereinigung erhalten; bei Vereinigungen, deren Mitgliederkreis zu mindestens drei Vierteln aus juristischen Personen besteht, kann von der Voraussetzung nach Halbsatz 1 abgesehen werden, sofern die Mehrzahl dieser juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt.

Wir regen dringlich an, diese oder eine vergleichbare Regelung im DSchG NRW zu verankern.

Wir danken der Landesregierung NRW für die Gelegenheit, uns im Rahmen der Verbändeanhörung zur geplanten Gesetzesnovelle äußern zu können.

Sollte es nicht zu einschneidenden Änderungen an der vorliegenden Gesetzesnovelle DSchG NRW kommen, appellieren wir an jeden einzelnen Abgeordneten des Landesparlaments, gleich welcher Parteizugehörigkeit, die vorliegende Gesetzesnovelle abzulehnen. Denn das bisherige Gesetz entspricht dem Auftrag der Landesverfassung NRW weitaus besser als diese Novellierung, die insbesondere mit einem gravierenden Abbau der Baudenkmalpflege einhergeht und mit Blick auf § 9 öffentlich bereits als „Baubrissgesetz“ titulierte wurde.

Mit freundlichen Grüßen,



Diane Scherzler, M. A.
Vorsitzende



PD Dr. Frank Siegmund
Stv. Vorsitzender