

4. Juni 2013

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 6. Juni 2013**

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt ca. 30.000 Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner. Die AKNW äußert sich zu den Fragen, die den Tätigkeitsbereich unserer Mitglieder berühren.

1. Halten Sie die von SPD und GRÜNEN eingebrachte Novellierung der Bodendenkmalpflege im Rahmen des Denkmalschutzgesetzes für sinnvoll?

Mit der Gesetzesänderung erfolgen Anpassungen an die Rechtsprechung, die die Bodendenkmalpflege betreffen. Zugleich ist eine Regelung für archäologische Funde vorgesehen. Die AKNW sieht in einigen Punkten Änderungsbedarf.

2. Handelt es sich bei dem Vorschlag aus Ihrer Sicht um eine kommunalfreundliche Regelung?

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass aufgrund der OVG-Rechtsprechung ohne die vorgesehene Gesetzesänderung auf die Landschaftsverbände und Kommunen Kosten in Höhe von 40 Mio. EUR zukommen würden. Die Gesetzesänderung weist die Kosten faktisch den Eigentümern zu, von daher ist zu vermuten, dass der Vorschlag unter rein fiskalischen Gesichtspunkten kommunalfreundlich ist. Unter baukulturellen und denkmalpflegerischen Gesichtspunkten kann diese Regelung durchaus nachteilig für die Interessen einer Kommune sein, da viele Bodendenkmäler undokumentiert der Zerstörung preisgegeben würden, weil dem privaten Veranlasser das Geld für die nötigen Rettungsgrabungen und ihre Dokumentation fehlt. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden werden keine neuen Aufgaben zugewiesen.

3. Welche Missstände und Fehlentwicklungen werden damit abgestellt?

Der Gesetzesentwurf reagiert auf die Rechtsprechung und schließt eine rechtliche Lücke beim illegalen Handel mit Altertümern.

4. Wie bewerten Sie die Position der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte, der Gesetzesentwurf schließe vorhandene Rechtslücken und erziele somit einen besserer Schutz speziell von Bodendenkmälern?

Die AKNW möchte die Position anderer Verbände und damit auch die der Deutschen Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte in diesem Gesetzgebungsverfahren nicht kommentieren.

5. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Verursacherprinzip des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?

Mit dem Gesetz soll es zu einer Neuordnung der Kostenregelung für bodendenkmalpflegerische Maßnahmen kommen. Nach dem sogenannten „Veranlasserprinzip“, soll derjenige, der ein Bodendenkmal verändert oder beseitigt die vorherige wissenschaftliche Untersuchung, die Bergung von Funden und die Dokumentation der Befunde ermöglichen und die dafür anfallenden Kosten erstatten.

Für den in der Gesetzesbegründung angesprochenen Fall des Bundesfernstraßenbaus mag dies begründet sein. Die AKNW gibt jedoch zu bedenken, dass auch im Rahmen der Ausschachtungsarbeiten des Hochbaus durchaus entsprechende Funde vorkommen können. Die Kosten für die wissenschaftliche Dokumentation können nicht den privaten Bauherrn angelastet werden, zumal die Regelung nicht nur für in die Denkmalliste eingetragene sondern auch für vermutete Bodendenkmäler zutreffen soll. In letzterem Fall ist dann zunächst die faktische Denkmaleigenschaft festzustellen. Zumeist stellt schon die damit einhergehende Bauzeitenverzögerung eine außerordentliche Belastung für den privaten Bauherrn dar. Die AKNW regt daher an, zu einer differenzierteren Regelung zu gelangen und archäologische Arbeiten im Zusammenhang mit Hochbaumaßnahmen weiterhin kostenmäßig der staatlichen Denkmalpflege zuzuordnen.

Im Weiteren geben wir zu bedenken, dass die eigentliche Intention des Gesetzentwurfes ist, auf die Rechtsprechung zum Umgang mit Bodendenkmälern zu reagieren. Gleichwohl werden die Neuregelungen des § 29 DSchG Auswirkungen auch auf Baudenkmäler haben. Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen hält es für vertretbar, die Kosten der Dokumentation bei der Beseitigung oder Veränderung von Baudenkmälern dem Eigentümer zuzuordnen, denn im Gegensatz zum Bodendenkmal kann in diesen Fällen tatsächlich das Veranlasserprinzip gelten. Allerdings müssen die Kosten für den Eigentümer zumutbar bleiben. (Zur Zumutbarkeit siehe Antwort zu Fragen 13 und 14)

6. Wie bewerten Sie die Regelungen zur Unterschutzstellung des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?

Bereits jetzt treffen die Regelungen der §§ 13 bis 19 DSchG für Bodendenkmäler zu, unabhängig davon, ob sie in die Denkmalliste eingetragen sind. Beabsichtigt ist nun, dass weitere Vorschriften zu beachten sind. Die AKNW unterstützt es, dass das Gesetz auf die OVG-Rechtsprechung reagiert und ermöglicht, dass vermutete Denkmäler in Planungsverfahren zu berücksichtigen sind.

Bedenken bestehen bezüglich der Kostenübernahme durch private Bauherren, insbesondere wenn nicht eingetragene Bodendenkmäler bei Baumaßnahmen gefunden werden. (siehe hierzu Antwort zu Frage 5)

- 7. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Schatzregal des Gesetzentwurfes gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?**

Zu dieser Frage kann die AKNW keine fachlichen Aussagen treffen.

- 8. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Betretungsrecht des Gesetzentwurfes und gibt es aus Ihrer Sicht Änderungsvorschläge?**
- 9. Wie beurteilen Sie den Wegfall des Richtervorbehalts sowie den Wegfall der dringenden Erforderlichkeit der Betretung zur Erhaltung des Denkmals in der geplanten Novellierung?**
- 10. Ist die Auflösung des ursprünglich restriktiven Rahmens beim Betretungsrecht als Eingriff in das Eigentum mit dem Rechtsstaatsprinzip zu vereinbaren?**

Die Unverletzlichkeit der Wohnung gehört zu den verfassungsmäßig geschützten Grundrechten. Entgegen der bisherigen Fassung des § 28 DSchG berücksichtigt der Entwurf zu § 28 Abs. 2 dies nicht. Der Begründung ist nicht zu entnehmen, ob eine Abwägung zwischen der Einschränkung des Grundrechtes der Unverletzlichkeit der Wohnung mit den öffentlichen Interessen an der Denkmalpflege erfolgte.

In dringenden Fällen lassen sich richterliche Beschlüsse sofort herbeiführen, so dass die Beauftragten der Denkmalbehörden in ihrer Arbeit nicht behindert werden, wenn das Betretungsrecht für Wohnungen wie bislang geregelt bleibt. Wir regen an, die entsprechende Formulierung der bisherigen Fassung des § 28 DSchG beizubehalten.

- 11. Wie bewerten Sie das Gesetzgebungsvorhaben, das infolge eines Gerichtsurteils nicht mehr zulässige Verursacherprinzip erneut im Denkmalschutzgesetz NRW zu verankern?**
- 12. Wie bewerten Sie die zur Wiedereinführung des Verursacherprinzips in § 29 des Gesetzentwurfs vorgesehene Formulierung hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit?**

Siehe Antwort zu Frage 5.

- 13. Halten Sie die Formulierung im § 29 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs, nach der die Kostentragung für wissenschaftliche Untersuchungen den Verursacher „im Rahmen des Zumutbaren“ trifft, für ausreichend präzise?**
- a. Wie interpretieren Sie in diesem Zusammenhang den Begriff „zumutbar“?**
- b. Halten sie hinsichtlich der „Zumutbarkeit“ eine Gleichbehandlung von Privatpersonen und Gewerbetreibenden für gerechtfertigt?**
- c. Welche Alternativregelung können Sie sich vorstellen?**
- 14. Wie schätzen Sie die Gefahr ein, dass durch die unpräzise Formulierung des neuen §29 DSchG vermeidbare juristische Auseinandersetzungen provoziert werden (z.B. durch die „Zumutbarkeitsklausel“)?**

Es ist zu erwarten, dass die Frage, in welchem Umfang die Ermöglichung und Kostenübernahme wissenschaftlicher Untersuchungen, Bergung und Dokumentation zumutbar sind, zu Rechtstreitigkeiten führen werden, da das Gesetz keine Maßstäbe für die Zumutbarkeit nennt. Es wird daher empfohlen, Kriterien für die Zumutbarkeit in das Gesetz zu übernehmen.

15. Wäre es aus fachlicher Sicht wünschenswert, Grundlagen (die in der Begründung als „konkrete Anhaltspunkte“ benannt werden) für vermutete, aber (noch) nicht eingetragene Bodendenkmäler im Gesetz tatsächlich konkret zu benennen bzw. zu spezifizieren?
16. Welche Vor- und Nachteile bietet das in § 984 BGB festgelegte Prinzip der „*hadrianischen Teilung*“ gegenüber der in NRW geplanten „*Schatzregal-Reglung*“?
17. Inwieweit ist durch die entschädigungslose bzw. finderlohnarme Verstaatlichung von beweglichen Bodendenkmälern im Rahmen der geplanten „*Schatzregal-Norm*“ mit einer zunehmenden Unterschlagung wertvoller Kulturgüter zu rechnen?
18. Halten Sie die im Gesetzentwurf vorgesehene und unverbindliche „*Kann-Regelung*“ zur Vergütung von Schatzfindern durch die öffentliche Hand für hinreichend, um der Gefahr von Unterschlagungen entgegenzuwirken? Sehen Sie andere Möglichkeiten einer drohenden Unterschlagung zu begegnen?
19. Wie bewerten Sie die Zulässigkeit der für NRW geplanten „*Schatzregal-Regelung*“ hinsichtlich einer möglichen Verletzung des Eigentumsrechts?
20. Wie bewerten Sie die in § 17 des Gesetzentwurfs vorgesehene Ungleichbehandlung beim – ohnehin fakultativen – Finderlohn für Schatzfinder hinsichtlich der Maßgabe, dass der Finder auch gleichzeitig der Flächeneigentümer sein muss?

Zu diesen Fragen kann die AKNW keine fachlichen Aussagen treffen.

21. Wie bewerten Sie den Gesetzesentwurf insgesamt? Welche konkreten Anregungen und Verbesserungsvorschläge zum Gesetzentwurf haben sie aus der Praxis? Sehen Sie notwendige oder wünschenswerte Änderungen und / oder Ergänzungen und wie begründen Sie diese?

Siehe Antwort zu Frage 1.

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

Konkrete Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen des Gesetzesentwurfs kann die AKNW nicht treffen.

23. Gibt es Ihrer Auffassung nach konkurrierende Regelungen / Interessen / Erfordernisse, die in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden sollten? Welche sind das ggf.?

Die AKNW sieht Änderungsbedarf. Im Einzelnen siehe hierzu Antworten auf die Fragen 5,6, 8/9/10 und 13/14.

Weitere Fragen

24. Wie bewerten Sie die generelle Entwicklung des Denkmalschutzes in den Jahren seit Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vor über 20 Jahren?
 - a. Haben sich die Vorgaben des Denkmalschutzgesetzes grundsätzlich bewährt?
 - b. Welche wesentlichen Probleme in der Verwaltungspraxis sind festzustellen?

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

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

Baumaßnahmen an denkmalgeschützten Gebäuden gehören für die Mitglieder der AKNW zu den anspruchsvollsten Aufgaben. Bei Umbauplanungen an Denkmälern kann es gelegentlich zu Konflikten zwischen Denkmalpflegern, Architekten und Eigentümern kommen.

Besonders bei den früheren Unterschutzstellungen der 80er Jahre sind Angaben über die den Denkmalwert bestimmenden, charakteristischen Merkmale und den Umfang des Denkmals im Bescheid über die Eintragung oft spärlich. Dies erklärt sich aus der Vielzahl und der Eile der Eintragungen in die Denkmallisten nach Erlass des Denkmalschutzgesetzes NRW. In der Praxis kann es daher dazu kommen, dass im Zusammenwirken zwischen unterer Denkmalbehörde, Bauherrn und Architekten insoweit nicht aussagekräftige Begründungen zu Eintragungsbescheiden aktualisiert oder ergänzt werden müssen. Es kann daher durchaus zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Denkmalbehörden, Bauherren und Architekten kommen.

Fragen nach sinnvollen und wirtschaftlich machbaren Nutzungsmöglichkeiten von Denkmälern gewinnen an Bedeutung. Eine bauliche Weiterentwicklung entsprechend den heutigen Nutzungsanforderungen unter sensibler Berücksichtigung der denkmalwerten Substanz darf bei Baudenkmalern nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Problemfälle sind insbesondere Wohnsiedlungen aus der Vor- und Nachkriegszeit, deren beengte Grundrisse den heutigen Ansprüchen oft nicht mehr genügen oder Denkmäler mit Defiziten im Schall- und Wärmeschutz. Hier gilt es für jeden Einzelfall denkmalverträgliche Lösungen zu finden, die dem Erhalt und der zeitgemäßen Weiterentwicklung von Wohnraum nicht entgegenstehen.

Das notwendige Instrumentarium zur Konfliktbewältigung zwischen Schutz und Pflege, sinnvoller Nutzung und wissenschaftliche Erforschung ist im Denkmalschutzgesetz vorgegeben. Die AKNW regt eine Debatte an, ob im Einzelfall der sinnvollen Nutzung eines eingetragenen Baudenkmales ein Vorrang gegenüber den konservatorischen Aspekten gegeben werden kann. Zum Beispiel könnte die Anpassung eines kleinteiligen Grundrisses an heutige Wohnansprüche dem Erhalt dienen. Zudem könnten mit einem solchen Vorrang vor dem Hintergrund zurückgehender Landesförderung die fehlenden finanziellen Anreize für denkmalpflegerische Mehraufwendungen ausgeglichen werden.

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

27. Welche Auswirkungen werden sich für den Denkmalschutz durch eine Umstellung der Förderung auf Darlehensbasis ergeben, insbesondere mit Blick auf den ländlichen Raum?

Die AKNW würdigt das finanzielle Engagement des Landes NRW für den Erhalt des baukulturellen Erbes. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die reduzierte Förderung der Kommunen und der Privaten im Rahmen des Denkmalschutzgesetzes und die angekündigte Umstellung auf Darlehensförderung.

Angesichts des geringen Beitrags der Denkmalförderung am Gesamthaushalt kann die Kürzung der Zuschuss- bzw. Zuwendungsdenkmalförderung an Gemeinden, Private und Kir-

chen auch keinen wirklichen Beitrag zur Sanierung des Landeshaushaltes leisten. Vielmehr steht zu befürchten, dass durch den Ausfall der Zuwendungen und Umstellung auf Darlehen ein erheblicher Sanierungsstau bei Denkmälern entstehen wird.

Die Eigentümer eines Denkmals sind einerseits in der Nutzung des Gebäudes eingeschränkt, weil sie Maßnahmen mit den Denkmalschutzbehörden abstimmen müssen. Zum anderen haben sie bei Sanierungs-, Umbau- oder Instandsetzungsarbeiten erhebliche Mehraufwendungen durch Auflagen der Denkmalfachbehörden zu schultern. Nach bisherigem Verständnis stellen die Leistungen nach § 35 Denkmalschutzgesetz NRW einen finanziellen Ausgleich für die Tatsache dar, dass der Eigentümer bei baulichen Maßnahmen und bei der Instandhaltung nicht voll umfänglich über sein Eigentum verfügen kann und in seinen Eigentumsrechten teilweise sogar erheblich beschränkt ist. Insoweit bestand ein gesellschaftlicher Konsens, dass die denkmalbedingten Mehraufwendungen unter Berücksichtigung der Bedeutung des Denkmals, der Notwendigkeit der Maßnahme, der finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und der Vorteile und Belastungen für diesen bis zu einem Drittel der förderfähigen Kostenanteile durch Zuwendung gefördert werden konnte.

Ein zinsverbilligtes Darlehen für die denkmalbedingten Mehraufwendungen ist angesichts der derzeit ohnehin sehr niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt nicht zielführend bzw. für die meisten Eigentümer auch keine tatsächlich wirksame Unterstützung.

Ohne zuschussorientierte Denkmalförderung besteht für Private weder ein finanzieller Anreiz noch können sie es sich in aller Regel leisten, in denkmalpflegerische Maßnahmen alleine zu investieren. Nach allgemeinen Erkenntnissen stoßen aber staatliche Unterstützungen ein bis zu zwölfaches privates Investitionsvolumen an. Selbst geringe Landeszuwendungen hatten einen diesbezüglichen Effekt, der – so steht zu befürchten - nun ausbleiben wird. Auch wenn die bisherigen absoluten Zuschussbeträge gering und nie ausreichend gegenüber den beantragten finanziellen Volumen waren, so habe diese geringen Zuwendungen doch in aller Regel einen Impuls bei vielen kleinen und kleinsten notwendigen denkmalpflegerischen Maßnahmen bewirken können, der besonders bei privaten Bauherren andere Investitionen nach sich ziehen konnte.

Die AKNW begrüßt die Ankündigung des MBWSV, dass sich eine zukünftige Darlehensförderung auf die Gesamtkosten einer Maßnahme erstrecken soll und nicht nur die denkmalbedingten Mehraufwendungen fördert, sondern auch die weiteren Unterhaltsmaßnahmen und Anforderungen an Barrierefreiheit und die energetischen Sanierung berücksichtigt. Je nach Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers kann aber auf eine zusätzliche begleitende Zuwendungsförderung denkmalbedingter Mehrkosten nicht verzichtet werden.

Kulturgutschutz und –pflege ist eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft, dem Staat kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Führsorgepflicht zu. Eine finanzielle Förderung des Landes muss weiterhin so attraktiv sein, dass es nicht zu einem zunehmenden Verfall historischer Bausubstanz kommt, was unwiederbringliche Folgen auf das baukulturelle Erbe unseres Landes hat. Die AKNW spricht sich dafür aus, alle Anstrengungen zu unternehmen, die Denkmäler des Landes als Zeugnisse unserer Geschichte mit ihrem Einfluss auf das Erscheinungsbild unserer Städte und Dörfer, unserer Landschaften und Regionen zu bewahren.