

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4899**

A02, A12



Geschäftsstelle Verband der Landesarchäologen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und
Wohnen
Vorsitzender Hans-Willi Körfges MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

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

Prof. Dr. Franz Schopper
Stellvertretender Vorsitzender

Co/ Brandenburgisches Landesamt für
Denkmalpflege und Archäologisches
Landesmuseum
Wünsdorfer Platz 4-5
15806 Wünsdorf
Tel.: 03321-211 1405
Fax: 03321-211 1202
franz.schopper@bldam-brandenburg.de

08.03.2022

**Nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz (DSchG NRW) Gesetzentwurf der
Landesregierung, Drucksache 17/16518**

**Schriftliche Stellungnahme des Verbandes der Landesarchäologen in Deutschland e. V. zur
Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 18.03.2022**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne bringen wir uns in den laufenden Anhörungsprozess zur Novellierung des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes ein. Wir begrüßen die Klarstellungen und Detailverbesserungen hinsichtlich der Bodendenkmalpflege. Allerdings führen die in der Gesetzesvorlage vorgesehenen Regelungen in Gänze doch zu einer erheblichen Schwächung des Denkmalschutzes, der Denkmalpflege und des Denkmalschutzgedankens.

Die Beurteilung der Gefährdungen und Auswirkungen von Veränderungen an der Denkmalsubstanz nicht zuletzt im Rahmen des Klimawandels und der Energiewende bedarf einer hohen fachlichen Qualifikation. Ein modernes Denkmalschutzgesetz muss daher insbesondere auf die professionelle Qualifikation Expertise rekurren. Die Reduzierung der Beteiligungsrechte der Denkmalfachbehörden bei der Mitwirkung des Vollzugs des Gesetzes beschränkt aber im Einzelfall gerade das Mitwirken dieser Spezialisten.

Verbesserungen im Bereich der Bodendenkmalpflege

Wir begrüßen die Einführung des nachrichtlichen Systems für Bodendenkmäler (§ 5 Abs. 2 E-DSchG NRW) und die Führung der Denkmalliste (§ 23 Abs. 7 S. 2 E-DSchG NRW). In diesem Zusammenhang ist auch die für diese neuen Aufgaben notwendige, laut Gesetzesentwurf bereits erfolgte, Bereitstellung zusätzlicher Finanzmitteln für die Bodendenkmalpflege in Nordrhein-Westfalen erfreulich. Begrüßenswert sind zudem das Bekenntnis zur Denkmalförderung, die gesetzliche Verankerung eines Denkmalpflegepreises und die Einrichtung eines Denkmalbeirates. In der Umsetzung ist darauf zu achten, dass auch die Belange der Bodendenkmalpflege ausreichend Berücksichtigung finden. Weder archäologische Vereine und Gesellschaften, noch archäologische Fachverbände oder Experten aus der einschlägigen Forschung finden sich in den Listen zu § 28 (4).

Neben diesen positiv zu bewertenden Änderungsvorschlägen enthält der Novellierungsentwurf in erheblichem Maße kritikwürdige Regelungen gerade auch im Vergleich zum geltenden Denkmalschutzgesetz NRW.

1. Ein Denkmal ist ein Denkmal

Fachlich nicht nachvollziehbar ist die Ungleichbehandlung von Denkmalgattungen der Bodendenkmalpflege und solcher der Bau- und Kunstdenkmalpflege in einer breiten Palette von Regelungen des Entwurfes. Dies führt zu verfahrenstechnischen Problemen und wird der Denkmalsubstanz nicht gerecht, da diese der vorgeschlagenen, schematischen Trennung zuwiderläuft. Dieses Problem wird dort virulent, wo mehrere Denkmalkategorien betroffen sind. Der Bogen spannt sich hier von römischen Hinterlassenschaften über mittelalterliche Burgen, Kirchen und Häuser zu frühneuzeitlichen Kanälen, Manufakturen oder auch Kriegszeugnissen des 20. Jh. sowie zu diversen Lagern der NS-Zeit, um nur einige Beispiele zu nennen. Die Fachdisziplinen sollten im Rahmen der modernen Denkmalpflege mehr zur Verzahnung, denn über divergierende Pflichten, Rechte und Verwaltungsgänge zur sektoralen Herangehensweise angehalten werden.

Archäologische Funde und Befunde, Baudenkmäler, technische Denkmäler, Gartendenkmäler etc. sind kategoriell gleichwertige Geschichtsquellen und Zeugnisse unserer Kulturgeschichte. Eine unterschiedliche gesetzliche Regelung läuft dem zuwider.

In der Praxis kaum umsetzbar ist die unterschiedliche Behandlung von Bau- und Bodendenkmalen bei denkmalrechtlichen Verfahren. Denkmaleigentümer*innen stehen dann im Bereich des denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahrens im Rahmen der neuen Regelungen vor einer unverständlichen Divergenz von Zuständigkeiten und Verfahrenswegen. Dies umso mehr, als die fachlichen Belange der Bau- und Bodendenkmalpflege bei Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen zuweilen eng verzahnt sind, was eine nachvollziehbare Abgrenzung unmöglich macht.

Unverständlich ist die umfängliche Einführung von Sonderrechten, insbesondere für Areale und Gebäude, die der Religionsausübung dienen (§38). Nicht zuletzt ergibt sich hier ein Widerspruch zu § 5 (2), der die Schutzwirkung des Gesetzes von Bodendenkmälern unabhängig von der Eintragung festlegt.

2. Relativierung des Denkmalschutzes durch fachfremde Belange

Üblicherweise konzentrieren sich Schutzgesetze auf das in den Blick genommene Schutzgut. Erklärtes Ziel eines Denkmalschutzgesetzes sind Denkmalschutz und Denkmalpflege. Es irritiert daher in § 9 Abs. 3 die explizite Einführung externer Berücksichtigungskriterien wie des Einsatzes erneuerbarer Energien, des Klimas, des Wohnungsbaus sowie der Barrierefreiheit. Hier handelt es sich zweifellos um öffentliche Belange, doch sind sie hier sach- und fachfremd. Über ihre Hervorhebung sind sie dazu geeignet, das Ergebnis einer ggf. notwendigen Abwägung unterschiedlicher öffentlicher Belange im Rahmen von Genehmigungsverfahren zu präjudizieren und damit den Denkmalschutzgedanken zu schwächen.

3. Fortschreibung erkannter Vollzugsdefizite

Die Evaluation des Denkmalschutzgesetzes 2018 stellte Mängel im Vollzug des Denkmalschutzgesetzes fest. Diese werden im vorgelegten Entwurf nicht behoben, sondern vielmehr fortgeschrieben. Gerade kleine und mittlere Untere Denkmalbehörden (UDB) sind personell nicht ausreichend ausgestattet, die fundierte denkmalfachliche Ausbildung der Mitarbeiter*innen ist eher die Ausnahme. Ähnliches gilt selbst für Obere Denkmalbehörden (ODB). Der Gesetzentwurf berücksichtigt dies nicht und dringt nicht auf die notwendige Ausweitung der fachlichen Expertise. Dieser wird sogar entgegengewirkt, wenn im § 40 die Übertragung der Aufgaben der Denkmalfachämter auf die Unteren Denkmalschutzbehörden ermöglicht wird. Die Zuständigkeit

der Fachämter wird dort in nicht hinnehmbarer Weise eingeschränkt. Das Risiko fachlich nicht ausreichend hinterlegter Entscheidungen und mangelnder Beratung wird in Kauf genommen.

Die Chance einer gesetzlichen Festschreibung fachlicher Qualifikationen und der personellen Ausstattung von UDB und ODB wird nicht ergriffen. Dem Beispiel der Bauordnung NRW, die die Ausstattung von Bauordnungsbehörden entsprechend festlegt, wird nicht gefolgt.

4. Wissenspool und Beratungskompetenz der Denkmalpflegeämter bleibt ungenutzt

Die Denkmalfachbehörden bündeln im bundesweiten Abgleich umfängliche Kompetenzen zur archäologischen Denkmalpflege sowie Bau- und Kunstdenkmalpflege. Gerade diese fachliche Kompetenz, dieser Wissens- und Erfahrungsschatz wird im vorliegenden Entwurf nicht in adäquater Weise für den Vollzug des Gesetzes im Sinne von Denkmalschutz und Denkmalpflege genutzt. Er reduziert die Möglichkeiten, denkmalfachliche Aspekte in Entscheidungen einzubringen. Gerade die fachlich breit aufgestellte und fundierte Beratung von Bürger*innen, Planer*innen und Vorhabenträger*innen ist eine Kernkompetenz der Fachämter. Entsprechende breit gestreute Kompetenzen halten UDBs schon aus Gründen der Kosteneffizienz nicht vor. Schon die Evaluation des DschG NRW aus dem Jahr 2018 belegt, dass Kommunen in Breite keine entsprechend qualifizierten Archäolog*innen, Archäobotanik*innen, Kunsthistoriker*innen, Architekt*innen, Restaurator*innen, Paläontolog*innen, Grabungstechniker*innen, Bauforscher*innen, Gartendenkmalpfleger*innen, technische Denkmalpfleger*innen etc. vorhalten. Zu Recht verlassen sich die Kommunen in der Regel vertrauensvoll auf die weisungsunabhängige, fachliche Unterstützung der Denkmalfachbehörden. Das besondere Gewicht weisungsunabhängiger Stellungnahmen bestätigen insbesondere Urteile des OVG.

5. Unklare Zuständigkeiten, komplexe und divergierende Verfahren

Aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensgänge für Bau- und Bodendenkmale sowohl bei der Denkmaleintragung als auch bei Genehmigungsverfahren entstehen Überschneidungen und Verfahrenskonkurrenzen, was ggf. auch zu Rechtsunsicherheiten und juristischen Auseinandersetzungen mit Antragstellenden führen wird. Verstärkt wird dies durch die Übertragungsmöglichkeit der Aufgaben von Fachbehörden auf die UDB (§ 40). In der Regel häufig überregional tätige Vorhabenträger und Investoren sehen sich ständig ändernden Zuständigkeiten und Verfahren gegenüber.

Unglücklich ist die Verbindung unterschiedlicher Themen rund um Eingriffe bei Bodendenkmalen in § 15 des Entwurfes. Sowohl primär auf die Denkmalsubstanz zielende Aktivitäten (Nachsuche, zielgerichtete Bergung; Ausgrabung) als auch durch sachfremde Anlässe induzierte Veränderungen und Teilerstörungen am Denkmal (in der Regel Baumaßnahmen) sind hier zusammengefasst. Da unterschiedliche Zielrichtungen auch unterschiedliche Prüfmaßstäbe erfordern, ist dies nicht sachgerecht und gefährdet die sachgerechte Umsetzung von Belangen der Bodendenkmalpflege.

Im Rahmen der Denkmallistenführung der Denkmalfachämter für Bodendenkmalpflege (§ 23 Abs. 7) ist unklar, ob die Denkmalschutzbehörden oder die Denkmalfachämter als Teile der Landschaftsverbände verantwortlicher Hoheitsträger sind. Es bestehen zudem Unsicherheiten bezüglich eines Klagerisikos, da die Zuständigkeiten nicht eindeutig geklärt sind. Trotz der Zuordnung der Mitteilungspflicht an die Denkmalbehörden bleibt unklar, wer im Falle einer Feststellungsklage richtiger Klagegegner nach § 78 I Nr. 1 VwGO ist. Insgesamt ist festzuhalten, dass die vorgeschlagene Denkmallistenführung eine „Mischverwaltung“ mit unklaren Zuständigkeiten begründet.

Es fehlt zudem eine klare Regelung zur Veröffentlichungspflicht von Bodendenkmalen. Dies kollidiert unter anderem mit den Verpflichtungen im Rahmen der Inspire-Richtlinie der Europäischen Union und kann zu datenschutzrechtlichen Problemen führen.

Zusammenfassend möchten wir feststellen, dass wir - trotz weniger begrifflicher und verfahrenstechnischer Verbesserungen im Bereich der Bodendenkmalpflege -den Gesetzesentwurf aufgrund der Kompetenzzersplitterung und der mangelnden Fokussierung auf Fachlichkeit nicht für geeignet halten, Denkmalschutz und Denkmalpflege in moderner und sachgerechter Weise für Nordrhein-Westfalen zu organisieren und zu administrieren.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Franz Schopper
Direktor und Landesarchäologe
Stellvertretender Vorsitzender