

Kerpen-Loogh, 7.6.2018



DGUF - An der Lay 4 - D - 54578 Kerpen-Loogh

Bremen: Senator für Kultur
z.Hd. Herrn Dr. A. Mackeben
Altenwall 15-16
28195 Bremen

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

**Novellierung DSchG Bremen
Vorlage Nr. 94 f.d. Deputation f. Kultur, vom 9.11.2017**

Sehr geehrter Senator für Kultur,
Sehr geehrter Herr Dr. Mackeben,

die Deutsche Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte e.V. (DGUF) ist der mitgliederstärkste bundesweit tätige Fachverband für die mitteleuropäische Archäologie. Die DGUF bündelt seit knapp 50 Jahren erfolgreich die Interessen der in der Ur- und Frühgeschichte tätigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie der Öffentlichkeit mit einem Interesse an der heimischen Archäologie. In unserer Funktion als NGO haben wir in den vergangenen Jahren mehrmals fachlich zu Gesetzgebungsverfahren im Denkmalschutz Stellung genommen, u.a. auf Bundesebene (Kulturgutschutzgesetz) und zu DSchG in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Hessen und Nordrhein-Westfalen, sowie an entsprechenden parlamentarischen Anhörungen teilgenommen.

Aus dieser Perspektive möchten wir das laufende Gesetzgebungsverfahren in Bremen ausdrücklich begrüßen. Es setzt, wie auch in der Gesetzesbegründung beschrieben, internationale Konventionen in Landesrecht um, es verankert ein Schatzregal und führt das Verursacherprinzip rechtssicher ein, es beschreibt § 9 Abs. 1-2 die Erhaltungspflicht. § 10 beschreibt für jeden Bürger klar die Maßnahmen und Verfahren, § 13 beschreibt deutlich die Auskunfts- und Duldungspflichten. Aus fachlicher Sicht begrüßen wir sehr die Regelungen § 22 - 23, nach der sehr gravierende Fehlverhalten auch eine Straftat sein können.

Dass unter den Europarats-Konventionen, die umgesetzt werden, das im Jahr 2000 verabschiedete "Europäische Landschaftsübereinkommen" (sog. Florenz-Konvention) fehlt, mag mit der leider noch ausstehenden Ratifizierung durch den Bund zusammenhängen und mit den Flächen-Besonderheiten des Stadtstaats Bremen, ist jedoch aus unserer Sicht dennoch bedauerlich und könnte zumindest in der Gesetzesbegründung aufgefangen werden. Angesichts einer Landschaft, die in Europa bis auf verschwindend geringe Reste in der Regel seit Jahrtausenden intensiv vom Menschen geprägt ist, d.h. nur noch selten eine Natur-, sondern meist eine Kulturlandschaft ist, hebt diese Konvention die traditionelle Unterscheidung Natur- vs. Kulturlandschaft zugunsten eines ganzheitlichen Kulturlandschaftsschutzes auf. Die Florenz-Konventionen sollte in einem modernen DSchG berücksichtigt werden.





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

Mit § 3 Abs. 1 folgt das Bremische DSchG dem Konstitutiven Prinzip, berücksichtigt allerdings mit Abs. 2 die besonderen Belange der Archäologie. Aus pragmatischen Gründen bevorzugt die DGUF das Deklaratorische Prinzip, nach dem – unabhängig von einer Eintragung – ein (Boden-)Denkmal dann ein geschütztes Denkmal ist, wenn es die Eigenschaften eines solchen aufweist, also bereits im Augenblick seiner Entdeckung. Angesichts von § 3 Abs. 2 (den wir begrüßen!) dürfte der Unterschied in der Praxis zunächst gering sein, doch bleibt der administrativ erheblich erhöhte Aufwand des Konstitutiven Prinzips bestehen. Somit wird Arbeitskapazität der Behörden gebunden, die Sie fruchtbarer einsetzen könnten.

In § 4 braucht der mit den bremischen Verhältnissen nicht eng vertraute Fachmann (und also auch nahezu jeder Bremer Bürger) sehr lange, bis er den zweizügigen Aufbau der Behörden (Untere und Obere DSch-Behörde) in Bremen versteht. Das Textverständnis wäre weitaus schneller zu zuverlässiger zu erreichen, wenn man in Abs. 1 gleich zu Beginn statt "Denkmalschutzbehörden ... sind ..." schreiben würde: "Untere Denkmalschutzbehörden ... sind ...".

Zu § 7 Abs. 5 (Denkmaliste) kommentieren wir, dass der Gesetzgeber zeitgemäß den Auftrag an seine Behörden klarer formulieren könnte, die Zugänglichkeit zur Denkmaliste via Internet zu gewähren. Wenn man die Gelegenheit der aktuellen Novellierung des DSchG nicht nutzen möchte, dies im Sinne einer bürgerfreundlichen und –nahen Administration rechtssicher zu verankern, empfiehlt es sich, dies per Verordnung / Ausführungsbestimmung bald nachzuholen. Andere Bundesländer wie z.B. Bayern haben mit der öffentlichen Listenführung via Internet gute Erfahrungen gemacht. Sie schützt sehr wirksam vor der beliebten Schutzbehauptung "das wusste ich aber nicht", da dann ein Sich-Kundig-Machen wirklich zumutbar wäre.

Zu § 8 (Vorläufiger Schutz) weisen wir darauf hin, dass die Frist von 6 Monaten (nach Abs. 2) in praxi arg knapp ausfallen kann. Kommt es nach einem Bescheid erst am Ende der Widerspruchsfrist (4 Wochen?) zu einem Widerspruch, bleiben noch 5 Monate zur Behandlung desselben (inkl. rechtl. Klärung?) – die DGUF hat aus Sicht des Schutzgedankens Zweifel, dass die Frist angemessen ist.

Zu § 9 Abs. 3 machen wir auf eine rechtlich unklare Beschreibung des Umfangs der Kostentragungspflicht des Verursachers aufmerksam. Gemäß Malta-Konvention, die hier ja umgesetzt werden soll, schließen die Verursacherkosten außer dem im jetzigen Text Genannten auch die Archivfähigmachung der Funde und Dokumentationen ein sowie deren einfache, katalogartige Publikation. Man kann Abs. 3 so lesen, man kann die Formulierung aber auch defensiver lesen, sprich: hier liegt das baldige Aufkommen gerichtlicher Auseinandersetzungen nahe – was eine gute Gesetzgebung ja vermeiden möchte.

Um's an einem konkreten Beispiel klar zu machen: komplexe Befunde wie z.B. Beigaben führende Gräber einerseits und investorenfreundlich knapp gesetzte Grabungstermine andererseits legen es für die eine laufende Ausgrabung leitenden Archäologen oft nahe, Befunde en bloc in sog. Gipsblöcken zu bergen. Diese können später im Labor in Ruhe geröntgt, präpariert und konserviert werden. Ist diese Bergung im Labor noch Teil der Kostentragungspflicht (Malta-Konvention: ja), oder nicht mehr (wie man den Abs. 3 lesen könnte)? Hier scheint es geboten, dass der Gesetzgeber im Sinne des Staatssäckels und auch einer Planungssicherheit für die Investoren Klarheit schafft.

Auch hier wäre es ggf. hinreichend, in der Gesetzesbegründung festzuhalten, dass hinsichtlich des Umfangs der Kostentragungspflicht die Malta-Konvention angewandt wird.



Zu § 9 Abs. 4 Satz 2 erlauben wir uns den Hinweis, dass diese Regelung im Falle großer, geschickt planender und agierender Investoren eine Einladung zum Unterlaufen des vom Gesetzgeber gemeinten Vorgehens ist. Große Projekte lassen sich in der Regel geschickt in kleine Teilvorhaben zerlegen, bei denen dann die Kosten einer punktuellen Grabung oder Schutzmaßnahme beim einzelnen Teilvorhaben die Zumutbarkeitsgrenze überschreitet. Wichtig wäre, dass sich die Zumutbarkeit am Gesamtvorhaben bemisst.

So weiß die DGUF z.B. von Fällen, wo man den Autobahnbau und das sachlich zugehörige Regenrückhaltebecken voneinander entkoppelt hat und die Rettungsgrabung im Bereich des Regenrückhaltebeckens dann tatsächlich in Relation zu dessen Kosten nicht zumutbar war.

Bei § 15 Abs. 1 setzt der Text mit einem unbestimmten Rechtsbegriff ein: "Wer Anlass zu der Annahme hat, ...". Wir nehmen das als eine sehr ungeschickte Formulierung wahr, man könnte auch sagen, als eine Einladung zum "sich-dumm-stellen". Warum nicht einfacher und verbindlicher? Wir schlagen vor: "Wer eine Sache entdeckt oder gefunden hat, die ein Kulturdenkmal oder Überreste oder Spuren eines solchen sein oder beinhalten kann, hat dies unverzüglich einer Denkmalfachbehörde mitzuteilen."

Bei § 16 Abs. 2 sehen wir eine kleine und u.E. unnötige Lücke. Abs. 2 bezieht die Auflagen auf "die Ausführung der Grabung, ...", was gewiss der Regelfall ist. Aber es gibt Untersuchungen ohne Grabung, z.B. gezielte Nachsuchen mit und ohne technische Hilfsmittel. Nimmt man § 16 Abs. 1 hinzu, ergibt sich die Genehmigungspflicht für "Wer nach Bodendenkmälern gräbt oder diese mit technischen Hilfsmitteln sucht, ...", wonach also z.B. das Anwenden einer Metallsonde in die Genehmigungspflicht eingeschlossen ist. Logisch wäre es folglich, auch in Abs. 2 im Sinne einer größeren Klarheit den Begriff "technische Hilfsmittel (z.B. Metallsonde, Drohne)" zu ergänzen.

Indes: es gibt auch gezielte Nachsuchen ohne technische Hilfsmittel, z.B. sog. Surveys, wo obertägig sichtbare Scherben und Steinartefakte systematisch erfasst werden. Solche Nachsuchen sind im Ist-Zustand des Gesetzesentwurfs in § 16 Abs. 2 nicht eingeschlossen, können also ohne Genehmigung erfolgen. Wir weisen hier nur auf diese Tatsache hin, möge der Gesetzgeber erwägen, ob das so gewollt ist oder nicht.

Soweit unsere fachlichen Kommentare zum uns vorliegenden Gesetzesentwurf.

= = = = =

Darüber hinaus empfiehlt die DGUF dem Gesetzgeber, im laufenden Verfahren oder separiert und zeitlich bald anschließend, analog zum Natur- und Umweltschutz die Einführung des Verbandsklagerechts im Denkmalschutz in Erwägung zu ziehen. Dafür setzen wir uns seit langen Jahren ein. Dieses Verbandsklagerecht sollte nicht mehr oder weniger umfänglich sein als das in den Naturschutzgesetzen. Etwaigen Befürchtungen um ein Ausufern eines solchen Verbandsklagerechts ist entgegenzuhalten, dass nach den Erhebungen des Umweltbundesamtes auch bei den naturschutzrechtlichen Verbandsklagerechten keinerlei exzessiver Gebrauch zu verzeichnen ist. Dagegen, und dies wurde bereits im Jahr 2014 im Novellierungsprozess des DSchG in Schleswig-Holstein festgestellt, ist es gerade für die Belange des Denkmalschutzes wünschenswert, dass die Denkmalfachbehörde nicht allein als Trägerin der öffentlichen Belange für die Belange des Denkmalschutzes im Planungsvorhaben kämpfen muss. Die Denkmalfachbehörde als einzelne (Juristische) Person ist schnell übergangen. Die Belange des Denkmalschutzes sollten daher flankiert werden durch fachkundige Verbände, die auch im Planungsvorhaben ein stärkeres Gehör finden können. Das Verbandsklagerecht könnte zunächst auf UVP-pflichtige Maßnahmen oder Bebauungsplanverfahren beschränkt werden. Nach Ansicht des Umweltbundesamtes ist die



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



Gestattung eines solchen Rechtes jedoch bereits durch europäisches Recht gegeben und ist nunmehr in Deutschland in die einschlägigen Landesgesetze umzusetzen.

Gerade weil bei Gesetzesnovellierungen stets auch die Einhaltung der europarechtlichen Erfordernisse zu berücksichtigen ist, möchten wir auf das EuGH-Urteil zur Berücksichtigung von Kulturdenkmälern bei UVP-Verfahren vom 03.03.2011 – C 50/90 und das BVerwG-Urteil vom 10.10.2012 – 9 A 1811 verweisen. Auch wird nach der ebenfalls von Deutschland ratifizierten Aarhus-Konvention eindeutig eine Beteiligung von NGOs im Rahmen von Planungen mit Bezug auf Kulturdenkmäler gefordert.

Die im UVPG niedergelegten gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung als Umweltverband können als Maßstab genommen werden, wonach nur fachlich geeignete Verbände entsprechende Rechte erhalten. Die Erfahrung in der Ausübung des Verbandsklagerechts auf der Grundlage des Bundesnaturschutzgesetzes hat gezeigt, dass ein exzessiver Gebrauch nicht stattfindet. Vielmehr sehen besonders Naturschutzbehörden häufig das Handeln der Naturschutzverbände als sinnvolle Ergänzung an, um den Belangen des Naturschutzes hinreichend Rechnung zu tragen. Es sind zahlreiche Ansatzpunkte für die Einführung des Verbandsinfor-mations- und -klagerechts gegeben, nämlich: die klarere Einbeziehung des Ehrenamtes in den jetzigen Entwurf; der eindeutige Auftrag der Denkmalfachbehörde, Verständnis für Denkmalschutz und Denkmalpflege in der Öffentlichkeit zu wecken und zu fördern; das grundsätzliche Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Denkmälern; und – in europäischer Sprache gesprochen – das Menschenrecht auf Mitbestimmung und Erhalt der identitätsbildenden Faktoren in der eigenen Umwelt. Die Aufgabe solcher Denkmalschutzverbände kann auch nicht durch die Denkmalbeiräte auf kommunaler oder Landes-Ebene wahrgenommen werden. Diese werden erfahrungsgemäß nur vereinzelt zu Beratung hinzugezogen, haben jedoch selbst keine Rechte, entsprechende Überprüfungen der Verfahrensweisen und materiellen Abwägung herbeizuführen.

Wir erlauben uns ergänzend den Verweis auf einen aktuellen Fachbeitrag zum Thema: Till Kemper: "Das Verbandsklagerecht und die Entwicklung des (Rechts-)Verhältnisses von Denkmalschutzbehörden und Öffentlichkeit". Archäologische Informationen 40 (2017): <http://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/arch-inf/article/view/42445> (open access).

Wir bitten Sie, unseren Kommentar auch den Mitgliedern des zuständigen Parlamentsausschusses bekannt zu machen. Für Rückfragen und weitergehende Auskünfte stehen wir dem Gesetzgeber gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,



PD Dr. Frank Siegmund, stellv. Vorsitzender



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

