

Steinkern.de Fossilien-Community,
Sönke Simonsen, Am Jöllesiek 7, 33739 Bielefeld

Referat 515
Denkmalschutz und Denkmalpflege
Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

denkmalschutz-nrw@steinkern.de

www.steinkern.de

Bielefeld, den 23.03.2021

Stellungnahme zur Neufassung des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes im Rahmen der Verbändeanhörung aus paläontologischer Sicht

Sehr geehrte Frau Ministerin Scharrenbach, sehr geehrte Damen und Herren im Referat Denkmalschutz und Denkmalpflege,

ich danke Ihnen für die Übermittlung des Entwurfs zur Neufassung des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes und die im Rahmen der Verbändeanhörung eingeräumte Möglichkeit hierzu Stellung zu nehmen.

Am 17.09.2020 hatte ich Ihnen einen „Offenen Brief von 1041 Paläontologen, Amateurpaläontologen usw. mit einem „Vorschlag zur Novellierung der paläontologischen Denkmalschutzgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen“ übermittelt. Später reichte ich nach telefonischer Absprache am 7.1.2021 eine an den Paragraphen des bisherigen Gesetzes konkretisierte Kritik nach.

Ein wenig enttäuscht, habe ich im neuen Entwurf zur Kenntnis nehmen müssen, dass noch nicht allzuviel von den Vorschlägen aufgegriffen wurde, begrüße aber, dass im jetzigen Gesetzesentwurf zumindest zwei Vorschläge in Ansätzen Anklang gefunden haben. An einem davon (Duldungspflichten) muss aber unbedingt noch begrifflich weiter gefeilt werden, damit dieser die erhoffte Wirkung nicht verfehlt.

Das Land Nordrhein-Westfalen wäre bei Nichtberücksichtigung der nachfolgend nochmals in Bezug auf den neuen Entwurf konkretisierten Vorschläge im Begriff eine historische Chance zur Hebeiführung von spürbaren Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für die paläontologische Bodendenkmalpflege und ihre ehrenamtlichen Mitarbeiter sowie alle Wissenschaftler/innen (Profis und Amateure) beinahe ungenutzt verstreichen zu lassen. Und dies, nachdem die Vertreter der paläontologischen Zunft sich erstmals in der Geschichte der Denkmalschutzgesetzgebung in Deutschland rechtzeitig vernehmlich und in großer Zahl zum Novellierungsvorhaben geäußert haben. Hintergrund der großen Mitzeichnungsdynamik des Jahres 2020 im paläontologischen Fachbereich ist der unübersehbare Handlungsbedarf – der (mit Ausnahme Bayerns!) deutschlandweit besteht.

Noch gibt es glücklicherweise die Möglichkeit dazu nachzubessern. Um Ihnen dies zu erleichtern, möchte ich nicht nur alle noch nicht umgesetzten Vorschläge unter Hinweis auf das bekannte oben genannte Schreiben der 1041 Mitzeichner/innen erneuern, sondern auch noch einmal konkret am neuen Entwurf deutlich machen, wo sich die relevanten Stellschrauben für die Paläontologie befinden. Eine Einarbeitung der Änderungen in die bestehende Denkmalschutzgesetzgebung ist gegenüber dem eigentlich gewünschten eigenen Paläontologie-Gesetz nach dänischem Vorbild (Danekrae) zwar nicht ideal umsetzbar, die Berücksichtigung der nachfolgend aufgelisteten Kritikpunkte würde aber durchaus bereits erhebliche Verbesserungen unserer Arbeits- und Rahmenbedingungen herbeiführen. Wir als Amateurpaläontologen und Paläontologen holen seit Jahrzehnten unter zusehends widrigeren Bedingungen die Kohlen für die Paläontologie und das Land NRW aus dem Feuer und erbitten hierzu die Rückendeckung der Landesregierung und sodann des Parlaments, um dies in Zukunft besser und einfacher als in den letzten Jahren tun zu können.

Ein Bemühen um Verbesserungen für die Paläontologie wird im Entwurf in puncto „Schatzregal“ (§ 18) erkennbar und auch in Ansätzen bereits bei den Betretungsrechten (§26 Abs. 2). Bei § 26 Abs. 2 fehlt aber noch ein Schritt, um die für die Paläontologie erhoffte Wirkung zu erzielen, da in der Paläontologie das gesetzlich definierte Modell der „Beauftragung“ nicht üblich ist, sondern (jedenfalls in Westfalen) eine ehrenamtliche Bestellung durch das Denkmalfachamt erfolgt. Siehe hierzu weiter unten. Der Punkt ist zentral, um die Handlungsfähigkeit der auf ihre ehrenamtlich bestellten Mitarbeiter angewiesenen paläontologischen Denkmalpflege in der Fläche des Landes besser als aktuell sicherzustellen. Schon heute sind viele Steinbrüche nicht mehr für Paläontologinnen und Paläontologen zugänglich.

In Bezug auf die Paragraphen im Entwurf vom 2. März möchte ich im Einzelnen folgende Hinweise geben / Vorschläge unterbreiten:

§ 2 Abs. 1 i.V.m. Abs. 5:

Praktisch kein paläontologischer Fund erfüllt die additiven Voraussetzungen des (trotz der detaillierteren Formulierungen in § 2 Abs. 5) für den Denkmalbegriff weiterhin nötigen öffentlichen Interesses des derzeitigen Absatzes 1 („und“):

„Ein öffentliches Interesse besteht, wenn die Sachen bedeutend für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Entwicklung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse sind und für die Erhaltung und Nutzung künstlerische, wissenschaftliche, volkskundliche oder städtebauliche Gründe vorliegen.“

Begründung:

Außer eventuell menschlichen Fossilien (hier könnte das Merkmal „Bedeutung für die Geschichte des Menschen“ erfüllt sein) erfasst die Formulierung von Abs. 1 keine Fossilien. Die bisherige Verwaltungspraxis trotzdem Fossilien als Schatzregalien einzustufen, würde einer richterlichen Überprüfung wohl kaum standhalten.

Mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz sollten bei der laufenden Novellierung 40 Jahre nach dem Aufsetzen des Denkmalschutzgesetzes endlich klare Definitionen angestrebt werden, was ein (bewegliches) paläontologisches Bodendenkmal überhaupt ist.

Ein Kriterium für ein bewegliches paläontologisches Bodendenkmal könnte sein:

- Herausragender wissenschaftlicher Wert: z. B., wenn es sich um eine bisher der Wissenschaft unbekannte Art handelt.

Nicht maßgeblich dürfte dagegen der Schauwert eines Fossils sein.

Auch sollte ein vergleichbares Fossil noch nicht in einer öffentlichen Sammlung in NRW vorliegen, ansonsten fehlt es am herausragenden wissenschaftlichen Wert, sofern es gegenüber dem bereits vorhandenen Stück keine wesentlichen neuen Informationen liefert.

Im Grunde bedarf es einer breiten Debatte über diese zentrale Frage, da ohne eine greifbare Definition weiterhin unklar bleiben wird, welche Fossilfunde z. B. meldepflichtig sind und welche nicht bzw. was paläontologische Schatzregalien überhaupt sind. Der Gesetzgeber lässt die Bürgerinnen und Bürgerinnen (ob Denkmalpfleger, Wissenschaftler oder Amateuropaläontologen) hier bisher vollkommen allein mit der aufgeworfenen Frage.

Wenn ein herausragender wissenschaftlicher Wert als Kriterium definiert wird, müsste nach Abgabe des Fundes ans Land NRW innerhalb eines gewissen Zeitrahmens (z. B. 5 bis 10 Jahre) m. E. auch eine wissenschaftliche Bearbeitung jeder Schatzregalie erfolgen – dies würde gleichsam als Nachweis für die Berechtigung der Einstufung als Schatzregalie dienen. Beim Schatzregal handelt es sich um einen Ausnahmetatbestand, der nur selten und niemals unbegründet zum Zuge kommen darf.

§ 14 Bodendenkmäler

Vorschlag: Einfügung eines S. 2 in Absatz 2, der sinngemäß lauten könnte:

„Abweichend davon, wird für paläontologische Bodendenkmäler durch das zuständige Denkmalfachamt (LWL für Westfalen, LVR fürs Rheinland) eine individuelle Nutzungssatzung festgesetzt. Über den Inhalt ist Benehmen mit der Unteren und Oberen Denkmalbehörde herzustellen. Die Satzung hat das Interesse der Öffentlichkeit an Teilhabe (praktischer Zugang zur Paläontologie/Umweltbildung) und das Interesse der paläontologischen Forschung unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit der Ressource (Gestein, Fossilien) in Ausgleich zu bringen.“

Begründung:

Noch unentdeckte bewegliche paläontologische Bodendenkmäler Nordrhein-Westfalens sind (trotz Unterschutzstellung) dem Verfall ausgesetzt und Fossilbergungen (potenzieller beweglicher Bodendenkmäler) in Flächendenkmälern (z. B. alten Steinbrüchen) i.d.R. unmöglich / verboten. Fossilien, wie sie dort noch vor Unterschutzstellung durch Amateurpaläontologen zahlreich geborgen werden durften, zerfallen heute oftmals anstatt rechtzeitig gerettet werden zu können. Vielfach ist die Ressource (fossilführendes Gestein) jedoch quadratkilometergroß erschlossen (und unterirdisch sogar noch viel großflächiger und dort effektiv durch das Deckgebirge vor Verwitterung geschützt vorhanden), sodass das Auflesen freiwitternder Fossilien oder stellenweise auch oberflächennahe Schurfe bzw. Handgrabungen in nahezu unendlichem Umfang und ohne Schaden für die paläontologische Wissenschaft (aber mit potenziellem wissenschaftlichem Nutzen bei Neuentdeckungen!) stattfinden können. In kaum einem alten Steinbruch würden dadurch auch nur 1/1000 der Erdbewegungen ausgeführt werden, die dort früher industriell und ohne jedes Augenmerk auf Fossilbergungen und Dokumentation abgegraben wurden. Die derzeitige Überregulierung ist unsachgemäß und unverhältnismäßig, sehr zum Leidwesen der paläontologisch interessierten Bevölkerung und zu Niemandes nutzen – Bodendenkmäler sollten der Nutzung durch die Bevölkerung offenstehen und die besteht nicht im Betrachten des sukzessiven Verfalls der Bodendenkmäler und der Beobachtung von Waldentstehung bei gleichzeitigem Verschwinden der sehenswerten Geologie, sondern z. B. in der aktiven Suche nach Fossilien, dem Durchklopfen von Gesteinsprofilen (dient mittelbar auch dem vegetationsfrei halten von Wänden) und der Erforschung der Schichten und Fossilführung. Geologie muss man erleben können und dürfen – im Gelände, denn das ist einfach greifbarer als im Lehrbuch!

Die meisten Flächen dürften im Rahmen der oben genannten Abwägung vollständig zur Suche freigegeben werden, schon da der Verzicht auf eine Fossiliensuche und Fossilbergung zum Zerfall paläontologischer Funde durch Verwitterung führt, wodurch der Schutzzweck des Denkmalschutzgesetzes verfehlt wird – es läuft diesem sogar vollkommen zuwider. An anderen Lokalisationen könnte man zumindest das Auflesen von Oberflächenfunden (aber keine Grabungen gestatten).

Ein Beispiel für Flächen, die von jedermann frei abgesucht werden können sollten, sind die ausgedehnten stillgelegten Steinbrüche im Ornatenton des Wiehengebirges.

Im Doberg bei Bünde (begrenzteres Vorkommen) wäre es dagegen sinnvoller die Suche auf Lockermaterial und/oder Auflesen zu beschränken.

§ 15

Erlaubnispflichten bei Bodendenkmälern

Vorschlag: Es bedarf in § 15 einer ausdrücklichen Klarstellung, dass die Suche nach Fossilien in Abgrabungsgebieten (aktive Steinbrüche, Ton- und Kiesgruben, Baugruben) unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten erlaubnisfrei möglich ist.

Begründung:

In zur industriellen Verwertung freigegebenen Abgrabungsgebieten und auf Baustellen werden paläontologische Funde ausnahmslos zerstört, wenn sie nicht aufgesammelt oder rechtzeitig ergraben werden. Eine Nachsuche muss hier unbürokratisch durchgeführt werden können, um Fossilien vor Zerstörung zu bewahren.

Dies entspricht der Rechtsauffassung des westfälischen Denkmalfachamts zum bisherigen Denkmalschutzgesetz (<https://www.lwl-naturkundemuseum-muenster.de/de/wissenschaft/palaontologische-bodendenkmalpflege/wie-verhalte-ich-mich-richtig/>), anders wird es jedoch z. T. offenbar im rheinischen Landesteil vom LVR interpretiert und Amateurpaläontologen auf der Basis derselben gesetzlichen Regelungen, wie sie auch in Westfalen gelten, dort zu Unrecht kriminalisiert. So lange in NRW keine Rechtssicherheit für Paläontologen und Amateurpaläontologen herrscht, ist vorhersehbar, dass dem Land (derzeit vorwiegend im Rheinland) alljährlich wissenschaftlich bedeutende Fossilfunde entgehen, weil weniger gesammelt wird (mangelnde Motivation) und von den getätigten Funden weniger gemeldet wird (keine Lust auf Ärger mit einem Denkmalamt auf Abwegen).

Weiterer Vorschlag zu § 15:

In § 15 wäre ferner eine Änderung für paläontologische Grabungsvorhaben zu begrüßen. Es sollte, soweit die Grabung sich außerhalb paläontologischer Bodendenkmäler und Grabungsschutzgebiete bewegt, eine Anzeigepflicht (z. B. 1 Monat im Voraus) genügen. Die Anzeige wäre ans örtlich zuständige Denkmalfachamt (LWL in Westfalen, LVR im Rheinland) zu übermitteln.

Alternative: Eine Bescheidungsfrist über Antragstellungen hinsichtlich paläontologischer Grabungen von höchstens 3 Monaten

Begründung:

Bisher sind mitunter mehrere Jahre verstrichen, ohne dass bislang ein Spatenstich getätigt wurde. So geschehen bei einem eigenen Antragsverfahren des Verfassers von Beginn des Jahres 2019, das jetzt vorläufig zurückgezogen wurde, in der Hoffnung nach Beschluss über das neue Gesetz nach dessen Buchstaben damit zügiger voranzukommen und nebenher einen ersten Präzedenzfall zu schaffen, für die Tauglichkeit des neu definierten Verfahrens.

§ 18 Schatzregal

Vorschlag:

Zur Wirksamkeit des Schatzregals müssen wie oben erläutert zuallererst die Begriffsdefinition in § 2 klarer gefasst werden. Es bedarf einer verständlichen und sinnvollen Legaldefinition des beweglichen paläontologischen Bodendenkmals.

Ein paläontologisches Schatzregal kann nur dann funktionieren, wenn man begrifflich eindeutig regelt, was ein „bewegliches paläontologisches Bodendenkmal“ ist. So lange dies den Adressaten des Gesetzes vollkommen schleierhaft bleibt, kann es kaum reibungslos funktionieren. Der erste, der das Schatzregal aufgrund der unzureichenden Begriffsdefinition anfecht, würde bei Gericht Recht bekommen. Die bisherige Verwaltungspraxis würde durch Gerichte sofort gekippt werden, wenn jemand klagen würde, da sie Fossilien schon begrifflich aufgrund des oben angesprochenen Redaktionsversehens des Gesetzgebers nicht wirksam erfasst. Jetzt besteht die Chance die haarsträubende Fehlerhaftigkeit zu korrigieren.

Die in § 18 Abs. 2 S. 3 getroffene neue Formulierung zur angemessenen Belohnung ist zu begrüßen, wenn auch möglicherweise im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz zu offenlassend („Einzelfallentscheidung“).

Vorschlag:

Es sollte klargestellt werden, dass die Belohnung nicht der Einkommenssteuer unterliegt.

Begründung:

Diese Frage ist derzeit ungeklärt bzgl. Belohnungen nach dem geltenden Denkmalschutzgesetz. Der Verfasser fand 2020 eine 2021 vom Land NRW als solche eingestufte Schatzregalie und weder das die Belohnung auszahlende Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, noch das örtlich zuständige Denkmalfachamt (LWL-Museum für Naturkunde Münster), noch das Finanzamt Bielefeld-Außenstadt sahen sich dazu in der Lage eine rechtsverbindliche Auskunft zu geben bzw. verwiesen auf Kostenfolgen nicht definierter Höhe im Falle des Beantragens einer rechtsverbindlichen Auskunft (Finanzamt Bielefeld-Außenstadt). Sinnvoll wäre wohl, die Belohnung von der Besteuerung auszunehmen, da sie eher einem Finderlohn (einkommenssteuerfrei) entspricht als einer Entschädigung (einkommensteuerverpflichtig). Falls die vom Land ausgezahlte Belohnung letztlich bis zu 42 % (derzeitiger Spitzensteuersatz) dem Bund anstatt dem Finder zufließt, würde sich dies auf die „Angemessenheit“ des tatsächlich beim Entdecker verbleibenden Anteils u.U. nachteilig auswirken. Auf jeden Fall aber sollte diese Frage generell geklärt sein – in welcher Richtung auch immer – und eine rechtliche Klärung nicht dem einzelnen Entdecker zugemutet werden, der sich um die paläontologische Forschung in NRW verdient gemacht hat und lieber weiter auf die Suche gehen würde, als sich mit derartiger Bürokratie herumzuschlagen.

§ 26 Auskunfts- und Duldungspflichten

(2) Die Denkmalbehörden und die Denkmalfachämter sowie ihre Beauftragten sind berechtigt, Grundstücke [...] zu betreten.

Vorschlag, Abs. 2 sollte wie folgt geändert werden:

(2) Die Denkmalbehörden und die Denkmalfachämter sowie **diejenigen, die unter ihrer Verantwortung tätig sind** und ihre Beauftragten sind berechtigt, Grundstücke [...] zu betreten.

Begründung:

Die Ausweitung der Duldungspflicht auf Beauftragte ist ausdrücklich zu begrüßen. Es muss jedoch noch am Kreis der Berechtigten gearbeitet werden, um das von den Paläontologen mit dem diesbezüglichen

Änderungsvorschlag verfolgte Ziel tatsächlich erreichen zu können. Im Bereich der paläontologischen Bodendenkmalpflege wird nämlich nicht mit dem gesetzlich im Denkmalschutzgesetz definierten Modell der Beauftragung gearbeitet, sondern mit einer für dieses Fach praktikableren „Bestellung zur ehrenamtlichen Mitarbeit“. Diese hat andere Eigenarten und ist weniger lokal gebunden als im archäologischen Bereich. Paläontologische Aufschlüsse sind weiter verstreut (gebunden an Steinbrüche, Tongruben usw.), sodass viele Amateurpaläontologen einen Aktionsradius von über 100 km um ihren Heimatort betreuen. Dafür ist das derzeitige Modell der Beauftragung im Sinne von § 30 Abs. 3 nicht ausgelegt.

Aus diesem Grund wird im paläontologischen Bereich mit ehrenamtlichen Bestellungen gearbeitet. Eine Bestellung zum Ehrenamt bewirkt, dass ehrenamtliche Mitarbeiter/innen „unter Verantwortung des Landschaftsverbandes tätig werden können“. Dies berechtigt sie etwa dazu, oberflächennahe Schurfe zur Fossilbergung vorzunehmen, verschafft jedoch aktuell noch nicht die zur Tätigkeitsausübung so elementaren Betretungsrechte. Die Bestellungen gelten für ein Kalenderjahr. Die Ehrenamtler sind in Ausübung ihrer Tätigkeit über die Landesunfallkasse NRW versichert. Auf diese Weise wird beim westfälischen Denkmalfachamt seit vielen Jahren mit einer niedrigen bis mittleren dreistelligen Anzahl Amateurpaläontologen vertrauensvoll zusammengearbeitet.

Das Ehrenamt würde durch die Ausdehnung der Duldungspflicht (wie für die „Beauftragten“) erheblich aufgewertet und die paläontologische Denkmalpflege gegenüber nicht kooperationswilligen Betrieben gestärkt. Immer häufiger fallen (Groß-)Unternehmen ablehnende Entscheidungen bei Anfragen zum Betreten ihrer Gruben zur Fossilsuche. Oft werden die Entscheidungen von der Zentrale großer Konzerne (mitunter im Ausland) vorgegeben, sodass Gespräche vor Ort mit den lokalen Betriebsleitungen aussichtslos sind, egal wie überzeugend man sein Anliegen zu kommunizieren vermag. Der Verlust für das paläontologische Erbe durch mangelnden Zugang ist fatal. Nordrhein-Westfalen könnte hier einen riesengroßen Schritt nach vorn tätigen, wenn die ehrenamtlich bestellten Fachamts-Mitarbeiter – also jener Personenkreis der den Großteil der Geländearbeit leistet und hierbei die meisten Schatzregalien findet – endlich auch die dringend benötigten Betretungsrechte qua Gesetz erhielten.

Um die Duldungspflicht (Eingriff in Rechte Dritter) nicht in ein unbestimmtes und damit unverhältnismäßiges Maß ausufern zu lassen, wird vorgeschlagen von der in § 15 Abs. 1 Nr. 4 S. 2 aus dem bereits eingeführten Begriff „unter der Verantwortung der Denkmalfachämter für Bodendenkmalpflege“ erneut Gebrauch zu machen, etwa wie oben formuliert. So wäre nur berechtigt, wer auch nachweislich denkmalpflegerische Belange wahrnimmt und sich zudem entsprechend als ehrenamtlich bestellter Mitarbeiter ausweisen kann (entsprechende Papiere werden den Ehrenamtlern bereits jetzt vom Fachamt ausgestellt).

Erst durch diese subtile Änderung der Formulierung würde für die Paläontologie das Ziel erreicht, auch dann Fossilien suchen und bergen zu können, wenn Betriebe sich einer (natürlich weiterhin stets vorzugswürdigen) einverständlichen Klärung der Zugangsrechte auf zivilrechtlichem Wege verschließen.

Die Ausweitung der Betretungsrechte auf ehrenamtlich Bestellte ist neben einer klaren Begriffsdefinition – damit das Gesetz überhaupt wirken kann – zu Anfang der wichtigste aller hier aufgeführten Punkte.

Resümee

Die vielen (Amateur-)Paläontologinnen und (Amateur-)Paläontologen, die im Jahr 2020 meinen Aufruf unterstützt haben, wären Ihnen sicherlich, genau wie ich selbst, ausgesprochen dankbar dafür, wenn die Punkte im folgenden Entwurf realisiert werden würden, also noch bevor es in die parlamentarische Phase geht.

Es wäre sehr zu bedauern, wenn NRW als einwohnerstärkstes Bundesland mit seinem reichen paläontologischen Erbe die Chance darauf, hier eine deutschlandweite Vorreiterrolle im Bereich des paläontologischen Bodendenkmalschutzes einzunehmen, vertun würde. Ich möchte an dieser Stelle an das hohe Maß an Verantwortung all derjenigen appellieren, die am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind, unser paläontologisches Erbe zu schützen und zu bewahren. Wenn zu dessen Bewahrung keine probate Handhabe geschaffen wird, wird das Bergen von Fossilien weiter in die Illegalität gedrängt und spätere Generationen der unsrigen eines Tages Untätigkeit und Versagen vorwerfen. Wir haben hier und heute die einmalige Chance etwas zu ändern, nutzen wir sie!

Besten Dank im Voraus für die Berücksichtigung der Vorschläge und freundliche Grüße aus Bielefeld,

Sönke Simonen