

RECHT

Rechtliche Betrachtungen zu Denkmalschutz und Denkmalpflege

Referat, gehalten beim NMK – International Travelling Research Seminar Fall 2005 am 14. September 2005

Kultur ist Vielfalt. Wir begegnen ihr in alter und neuer Umgebung, im überkommenen Erbe und in moderner Gestalt. Historische Bauwerke, gewachsene Stadtkerne und Bodendenkmäler sind Teil unserer Lebenswelt. Sie geben Zeugnis von Denkweisen und Kulturvorstellungen früherer Epochen und prägen zugleich das Erscheinungsbild der Gegenwart mit. Die Anziehungskraft alter Bauwerke und insbesondere alter Stadtkerne – Letztere mit ihrem unverwechselbaren Baugefüge und ihrer erlebnisreichen Abfolge von Straßen und Plätzen –, aber auch von Bodendenkmälern ist ungebrochen und nimmt eher noch zu.

Die Bedeutung der Bau- und Bodendenkmäler als Ort der Identifikation ist offenkundig. Bau- und Bodendenkmäler müssen allerdings mehr sein als ein Touristenmagnet, mehr als ein Museum mit reizvollem Inventar vergangener Zeiten. Die Denkmäler müssen aus sich selbst heraus leben. Leben aber bedeutet Veränderung. Neben das Bewahren tritt die Ergänzung. Der Umgang mit alten Bauwerken ist ein ständiger Prozess der Aneignung und Erneuerung. Er verlangt allerdings auch ein humanistisches Verständnis dafür – was noch vor wenigen Jahren auch und gerade in den deutschen Ländern noch selbstverständlich war –, dass Neues auf Altem fußt und sich daraus entwickelt.

Der Umgang mit Denkmälern verlangt solches Bewusstsein und deshalb insbesondere auch fachliche Qualität. Es gilt, heutige Bau- und Planungsaufgaben mit Blick auf Maßstab und Charakter des Überkommenen zu lösen. Es gilt, auch die Zukunft unserer Denkmäler als unser bauliches und archäologisches Erbe zu sichern, juristisch gesprochen einer Art Testamentsvollstreckung oder einem Fideikommiss zu unterstellen und das Erbe nicht auszuschlagen.

In diesem Sinne kann auch die Rechtsordnung ihren in den Verfassungen der Länder vorgesehenen und prominent verankerten Beitrag leisten. Meine heutigen „Rechtlichen Betrachtungen zu Denkmalschutz und Denkmalpflege: Bau- und Kunstdenkmalpflege, Archäologie und Förderwesen“ wollen dies besonders hervorheben. Insbesondere die privaten Denkmaleigentümer, die Kirchen und die kommunalen Gebietskörperschaften leisten für die Erhaltung und Ertüchtigung von Denkmälern und für ihre sinnvolle Nutzung Wertvolles und für den globalen Erhalt unseres kulturellen Erbes im heutigen Freistaat Bayern Unschätzbare.

Nicht oft genug kann festgehalten werden, dass der Erhalt unseres gemeinsamen kulturellen Erbes und – in der speziellen Ausformung für das bauliche und archäologische kulturelle Erbe – Denkmalpflege und Denkmalschutz ohne das aufrichtige Zusammenwirken aller Beteiligten unmöglich ist. Erfolgreiches Zusammenwirken zur angemessenen Berücksichtigung wirtschaftlicher, denkmalpflegerischer und rechtlicher Belange bedarf der ständigen und frühzeiti-

gen Kommunikation und Koordination. Im Sinne des Erhalts des kulturellen Erbes unserer örtlichen Gemeinschaft, des betroffenen Landkreises, Bezirks, letztlich aber unseres Landes Bayern müssen alle Beteiligten gemeinsam agieren, müssen unvoreingenommen und in gewisser Hinsicht „angstfrei“ frühzeitig miteinander Kontakt aufnehmen und sich im Bekenntnis zum grundsätzlichen Willen, unsere Denkmäler zu erhalten, vorurteilsfrei Lösungen zuwenden und sich abstimmen. Dies mag im Einzelfall dazu führen, dass Eigentümer, aber auch Denkmalschutzbehörde und -fachbehörde „blutenden Herzens“ erkennen müssen, nichts mehr für den Patienten „Denkmal“ tun zu können. Dies scheint aber auch außerhalb der Denkmalpflege Gott sei Dank in der Regel selten vorzukommen. Frühzeitige Zusammenarbeit, insbesondere bei der Konkretisierung der Planungsziele und der Planungsumsetzung führt in aller Regel zu einem für alle Beteiligten befriedigenden, positiven Ergebnis, Konfrontation dagegen für alle Beteiligten in aller Regel nicht.

Auf diesem kooperativen, kommunikativen Wege meine ich, einer sehr spürbaren Entwicklung in unserer Gesellschaft entgegen wirken zu können. Ich freue mich daher über die Gelegenheit, Ihnen über die wertvollen und unentbehrlichen Instrumente von Denkmalpflege und Denkmalschutz, der (Rechts-) Beratung sowie in Grundzügen von der indirekten und direkten Förderung fachlich ordnungsgemäßer Denkmalpflege berichten zu können.

In meiner Funktion als Justitiar des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege, d. h. der staatlichen Fachbehörde für alle Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, ist dies Teil meines Aufgabenspektrums. Nach der im Jahr 2003 abgeschlossenen Neuorganisation des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege ist es eine der Kernaufgaben des Denkmaljuristen im Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege, neben der Beratung der Kolleginnen und Kollegen innerhalb des Amtes auch externe Beratung anzubieten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen auf, dass dieser Reformschritt sich außerordentlich bewährt hat, ich hoffe nicht nur für die privaten und kommunalen Denkmaleigentümer, sondern auch für die Denkmäler selbst. Im Gegensatz zu meinen Vorgängern, die zu einem überproportional hohen Prozentsatz mit administrativen Aufgaben betraut und ausgelastet waren, ist es weit überwiegend die Aufgabe des heutigen Justitiars, die Bürgerinnen und Bürger als seiende oder werdende Denkmaleigentümer umfassend und so objektiv wie möglich zu beraten. Ferner ist es mein alltägliches Geschäft, diese Beratung auch den zuständigen Denkmalschutzbehörden, d. h. insbesondere den Landkreisen, kreisfreien Städten und Großen Kreisstädten zukommen zu lassen. Ergänzt wird dies durch die Leitung des Referats A VI – Förderwesen, das die administrativen Aufgaben in Zuschuss-, Landesstiftungs- und Steuerangelegenheiten, beim Vollzug des Entschädigungsfonds sowie bei Bundes- und sonstigen Förderungen wahrnimmt.

1. Die verfassungsrechtlichen Schutzbestimmungen für den individuellen Bürger bestimmen nun, dass es auch nach dem DSchG keinem Privateigentümer zugemutet wird, von seinem Eigentum keinen vernünftigen Gebrauch mehr machen und es praktisch auch nicht mehr veräußern zu können; die Rechtsposition des Eigentümers darf sich bei Anwendung des DSchG eben gerade nicht „einer Lage annähern, in der sie

den Namen Eigentum nicht mehr verdient“. Die Grenze der Sozialpflichtigkeit und Sozialgebundenheit des Eigentums bzw. der Zumutbarkeit für den privaten Denkmaleigentümer ist ggf. im Einzelfall zu bestimmen, wobei die Beweislast für das Vorliegen der Unzumutbarkeit im Fall von Anträgen auf Veränderung oder gar Zerstörung eines Denkmals dem privaten Denkmaleigentümer obliegt. Dies um so mehr, als der Grundgedanke des Denkmalschutzes ist, die Denkmäler im privaten Eigentum und in privater Nutzung zu erhalten. Die Denkmalpflege sieht daher auch in Bayern in erster Linie gerade die von Gesetzes wegen zur Erhaltung des kulturellen Erbes verpflichteten Denkmaleigentümer; ihrer bürgerlich-rechtlichen Sachherrschaft entspricht ihre öffentlich-rechtliche Erhaltungspflicht. Sie müssen zur Erfüllung der Pflicht entsprechende Maßnahmen des Schutzes, der Pflege und der Instandsetzung einleiten (vgl. hierzu Art. 4, 5 DSchG). Für den ordnungsgemäßen Zustand eines Gebäudes – auch wenn es ein Denkmal sein sollte –, ist zuallererst der Eigentümer ohne Rücksicht auf seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verantwortlich.

Der Gesellschaft, die den Erhalt ihres gemeinsamen kulturellen Erbes in ihrem sog. Leitbild, der Bayerischen Verfassung (!), als besonders hohes Gut hervorgehoben hat, und damit dem für die Gesellschaft handelnden Staat stellt sich die Aufgabe, die privaten Denkmaleigentümer, welche die Hauptlast dieses Erbes zu tragen haben, tatkräftig zu unterstützen, ggf. sogar im Falle der Überschreitung der Sozialbindungsgrenzen des Eigentums die sog. „Zumutbarkeit“ denkmalschützerischer (Handlungs-)Vorgaben erst wieder herbeizuführen.

2. Diese Zumutbarkeit muss im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in erster Linie auf Wegen erfolgen, die den unmittelbaren Erhalt des Eigentums, d. h. des Baudenkmals, ermöglicht. In diesem Sinne ist z. B. die Ausweitung eines bisher als allgemeines Wohngebiet festgesetzten Bereiches eines bedeutenden Baudenkmals als Mischgebiet mit dem Ziel, dem Eigentümer zum Zweck der Erhaltung des Baudenkmals eine gastronomische Nutzung des zum Baudenkmal gehörenden Nebengebäudes ohne die bisherigen Beschränkungen nach der BauNVO zu ermöglichen, sowohl städtebaulich als auch denkmalrechtlich gerechtfertigt. Diese Förderung der wirtschaftlichen Interessen des Denkmaleigentümers dient also zumindest mittelbar dem Denkmalschutz, so dass die Planänderung letztlich sowohl von städtebaulichen Erwägungen im Sinne der erforderlichen Planrechtfertigungen getragen ist, als auch erst eine wirtschaftlich sinnvolle (Wohn-)Nutzung in denkmalschutzrechtlicher Hinsicht ermöglicht. Sofern geeignete derartige Maßnahmen die festgestellte Betroffenheit des Eigentums nicht oder nicht vollständig in den Bereich der Sozialbindung bzw. in den zumutbaren Belastungsbereich zurückdrängen können, ist im Einklang mit der bisherigen Verfahrenspraxis das zur Verwaltung des Sondervermögens „Entschädigungsfonds“ zuständige Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst früh und rechtzeitig zu beteiligen. Im Falle einer sich auf privates Eigentum auswirkenden Entscheidung der Unteren Denkmalschutzbehörde kann so ggf. schon dem Grunde nach über einen Anspruch auf Förderung aus dem Entschädigungsfonds entschieden werden.

3. Das DSchG hat seinen Geltungsbereich hinsichtlich der

angesprochenen Rechtspersonen nicht eingegrenzt.

a) Nach dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Allgemeinheit des Gesetzes gilt das DSchG deshalb ohne Einschränkungen außer für natürliche Personen auch für den Bund, die Länder und andere juristische Personen (des öffentlichen Rechts und des Privatrechts), insbesondere die Kommunen. Die Bindung der gesamten vollziehenden Gewalt an das DSchG ergibt sich ferner aus Art. 20 Abs. 3 GG. Das gesamte Handeln und Wirken der öffentlich-rechtlichen juristischen Personen hat auch auf die besonderen Verpflichtungen der öffentlichen Hände für den Erhalt und die Pflege des kulturellen Erbes Bayerns Rücksicht zu nehmen. Dabei kommt dem Bewusstsein, bei der Wahrnehmung der jeweiligen fachspezifischen öffentlichen Aufgabe nicht nur eine besondere Vorbildfunktion innezuhaben, sondern eine verbindliche Richtschnur befolgen zu müssen, eine herausragende Bedeutung zu. Im Unterschied zum Gebrauch des Privateigentums durch den Bürger, der u. a. auch dem Gemeinwohl dienen muss, haben die öffentlichen juristischen Personen sich ausschließlich am Gemeinwohl, zu dem gerade auch die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege gehören, zu orientieren. Hier manifestiert sich das in den Grundrechten verankerte Subsidiaritätsprinzip als Direktive freiheitswahrender Arbeitsteilung in der Erfüllung einer Staat und Gesellschaft gemeinsamen öffentlichen Aufgabe. Der Part des Staats besteht nicht notwendig darin, die Materie umfassend zu regulieren, zu administrieren und zu finanzieren. Doch unbedingt und unablässig obliegt ihm auf Grund seiner Letztverantwortung für das Gemeinwohl der Sicherstellungsauftrag; dafür zu sorgen, dass dem Denkmalschutz Genüge getan wird. Diese „Denkmalschutzverantwortung“ können insbesondere Staat und Kommunen nicht auf andere abwälzen. Sie ist „grundsätzlich unverzichtbar“. Die Verfahrenspflichten gelten auch für Denkmalschutzbehörden, das Landesamt für Denkmalpflege (Ausnahme: Art. 7 Abs. 3 DSchG) und die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Seen und Gärten; auch sie brauchen entsprechende Erlaubnisse. Kein Unterschied ist zwischen fiskalischem und hoheitlichem Handeln zu machen.

b) § 3 Abs. 2 DSchG ist für die Kommunen von weit tragender und weiter gehender Bedeutung; er geht über die bloßen Erhaltungspflichten des Eigentümers nach Art. 4 DSchG weit hinaus und erfasst ebenso wie Art. 141 BV die gesamte Tätigkeit der Gemeinden. Er gilt im fiskalischen und im hoheitlichen Bereich und ist als verbindliche Richtschnur für das Handeln der Gemeinden anzusehen.

c) Im fiskalischen Bereich haben die Gemeinden alle ihnen gehörenden Denkmäler, und zwar Bau-, Boden- und andere (nicht nur eingetragene bewegliche) Denkmäler zu pflegen, zu erhalten und zu behalten, sofern nicht nach einer Veräußerung die Erhaltung eines Denkmals für dauernd in mindestens der gleichen Weise gesichert ist wie vorher (z. B. durch entsprechende gesetzliche Verpflichtung des Erwerbers, durch Dienstbarkeiten, in Ausnahmefällen durch schuldrechtliche Vereinbarungen, wenn der Erwerber zur Weitergabe der ihm gemachten Auflagen für den Fall einer weiteren Veräußerung verpflichtet wird und wenn der Gemeinde ein durch Vormerkung gesicherter Anspruch auf Wiedererwerb für den Fall der Nichterfüllung der Auflagen eingeräumt wird).

Eine angemessene Rücksichtnahme auf die Belange der Denkmalpflege ist für die Gemeinde auch dann geboten, wenn sie Grundstücke veräußern will, auf denen sich zwar keine Denkmäler befinden, die aber Denkmalgrundstücken benachbart sind und deren Bebauung oder sonstige Nutzung durch den Erwerber voraussehbar zu einer Beeinträchtigung der in der Nähe liegenden Denkmäler führen kann. Erwirbt die Gemeinde Denkmäler oder Grundstücke, auf denen sich Denkmäler befinden, so gilt § 3 Abs. 2 DSchG auch für die Erhaltung dieser Denkmäler; ein Erwerb eines Baudenkmals zum Zweck des Abbruchs ist unter den Gesichtspunkten des § 3 Abs. 2 DSchG zu prüfen und wird regelmäßig nicht mit dieser Bestimmung in Einklang zu bringen sein. Gerade wegen des verfassungsrechtlichen Hintergrundes in Art. 3, 83, 141 BV sind somit die Pflichten der Gemeinde wesentlich breiter und weiter reichend angelegt als die allgemeinen Eigentümerpflichten nach Art. 4 DSchG.

Der Verzicht auf das Eigentum an einem Denkmalgrundstück ist für eine Gemeinde schon wegen Art. 12 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 75 Abs. 3 BayGO nicht zulässig.

d) Im hoheitlichen Bereich haben die Gemeinden beim Erlass von Rechtssätzen (Satzungen aller Art einschließlich der Bebauungspläne, Gemeindeverordnungen, Flächennutzungspläne) § 3 Abs. 2 DSchG zu beachten. § 3 Abs. 2 DSchG gilt auch für den Vollzug von Rechtsvorschriften (nicht nur von gemeindlichen) und für die Mitwirkung beim Gesetzesvollzug; hierher gehört auch die Pflicht zur Mitwirkung bei der Kennzeichnung nach der Haager Konvention sowie die Pflicht zur Beachtung dieser und anderer Konventionen (u. a. der sog. Charta von La Valletta zur Bedeutung für die Archäologie) als internationales Recht bzw. Bundesrecht. § 3 Abs. 2 DSchG ist vor allem ein Verhaltensgebot zur Denkmalfreundlichkeit, wenn den Gemeinden ein Ermessens- oder ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist; dies wird regelmäßig auf eine strikte Beachtung des Denkmalschutzes hinauslaufen.

e) Besonders erwähnt sei der Fall der Bauleitplanung. Die Bedeutung der Vorschrift des § 3 Abs. 2 DSchG liegt darin, dass sie die Gemeinden dazu anhalten will, eine vorausschauende Tätigkeit zur Erhaltung von Denkmälern zu entwickeln, weil bei rechtzeitiger Planung notwendiger Maßnahmen viele Bau- und Bodendenkmäler als örtliches kulturelles Erbe Bayerns erhalten werden können; die Bau- und Bodendenkmäler im Gemeindegebiet müssen nicht nur vom jeweiligen (privaten oder öffentlichen) Vorhabensträger, sondern gerade auch von der Gemeinde schon im Verfahren der Bauleitplanaufstellung als eine rechtliche Gegebenheit angesehen werden, d. h. dass die dort vorgesehene Bebauung von vorneherein unter dem Vorbehalt vorheriger Sicherung der Bau- und Bodendenkmäler steht. Hinsichtlich dieser Verpflichtung, aktiv Beeinträchtigungen, Veränderungen und Zerstörungen von Denkmälern zu verhindern, ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV) durch diese vorhandenen natürlichen und rechtlichen Gegebenheiten („Vorbelastungen“) eingeschränkt. Einschränkungen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sind bis in den Kernbereich hinzunehmen, insbesondere wenn nicht jegliche Art der Bauleitplanung ausgeschlossen bleibt.

f) Die Überplanung eines Bau- oder Bodendenkmals kann nur dann überhaupt zulässig sein, wenn die geplante Nutzung

erstens nur in der vorgelegten Planungsversion und zweitens nur im Plangebiet möglich sowie drittens jegliche anderweitige gemeindliche Planung definitiv ausgeschlossen wäre; ein dennoch erlassener Bebauungsplan (i. Ü. auch ein entsprechender Planfeststellungsbeschluss z. B. im Straßenbau) wäre daher wegen Verstoßes gegen geltendes Recht nichtig, sollten diese Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt sein.

g) Wie bei der Bauleitplanung Vorsorge für die oft noch unerforschten Bodendenkmäler getroffen werden kann, ist unter Berücksichtigung der bundesverfassungsrechtlich verbindlichen Vorgaben der die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verpflichtenden Charta von La Valletta zu entscheiden. In der Regel wird anzustreben sein, die Zerstörung der Bodendenkmäler durch Veränderung (auch durch Ausgrabung oder im Extremfall sogar Unterlassen der Planung) zu verhindern. Sofern dies aus überwiegenden sonstigen Belangen nicht möglich sein sollte, ist allerdings bei Herstellung eines gerechten Ausgleichs zwischen den gemeindlichen Belangen und den denkmalpflegerischen Interessen zumindest sicherzustellen, dass auf Kosten des Bauherrn (Verursacher oder mangels wortimmanenten Schuldvorwurfs zutreffender Veranlasser) frühzeitig, jedenfalls rechtzeitig vor Baubeginn die archäologischen Untersuchungen durchgeführt werden, sofern nicht bereits vor Aufstellung des Bebauungsplans durch entsprechende Grabungen Planungssicherheit erzielt worden ist. Dies ist das geringere Mittel gegenüber einem Bauverbot auf dieser Fläche; denn wenn im Einzelfall wegen der archäologischen Situation eine Bebauung nicht in Frage kommt, müssen die Flächen im Bebauungsplan entsprechend ausgewiesen werden. Die schutzlose Preisgabe des kulturellen Erbes „Bodendenkmal“ ist angesichts des besonderen verfassungsmäßigen Schutzes der Denkmäler der Kunst und Geschichte ausgeschlossen. Die Zerstörung von Bodendenkmälern ohne vorherige fachkundige Grabung ist ebenso ausnahmslos unzulässig, diejenige nach vorheriger fachkundiger Grabung nur im Ausnahmefall als milderer Mittel im Vergleich zur Versagung zulässig. Die sich an die grundsätzliche Genehmigung der Zerstörung eines Bodendenkmals anschließende, möglicherweise kostenintensive Dokumentationspflicht des Veranlassers benachteiligt diesen nicht unangemessen, sondern entspricht den Mindestvoraussetzungen, die an einen dem öffentlichen Interesse besonders Verpflichteten zu stellen sind. Veranlasser ist in diesem Sinne jedenfalls, wer seine (bei isolierter Betrachtung i. d. R. meist durchaus berechtigten privaten oder öffentlichen) Interessen u. a. zur Erschließung von Grundstücken bzw. der Herbeiführung von deren Bebaubarkeit zum un- oder mittelbaren Schaden des archäologischen Erbes Bayerns verfolgt bzw. durch sein Verhalten die Gefahr für das Schutzgut unmittelbar verursacht oder die Gefahrenschwelle selbst überschreitet. Dies ist zuvörderst die den Bebauungsplan aufstellende Gemeinde, welche damit die Erstursache für die Zerstörung des Bodendenkmals setzt (vgl. VG Magdeburg, Urteil vom 26. Februar 2002, Az. 4 A 159/00, EzD 2.3.4 Nr. 6 S. 4 bis 5; BayVG München, Urteil vom 14. September 2000, Az. M 29 K 00.838, EzD 2.3.5 Nr. 2; BayVGH, Urteil vom 4. Juni 2003, Az. 26 B 00.3584, EzD 2.3.5 Nr. 3; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17. April 2003, Az. 2 L 150/02, EzD 2.3.4 Nr. 8, S. 10). Betreibt eine Gemeinde in Kenntnis des Vorhan-

denseins von (Boden-)Denkmälern die Bauleitplanung für dieses Gebiet, so ist sie als Veranlasserin der Grabungen (d. h. der Dokumentation) anzusehen. Der Vorhabensplanende hat somit die fachkundigen (zur Zerstörung führenden sog. „Rettings-“) Grabungen sowie die erforderlichen wissenschaftlichen Vor-, Begleit- und Nacharbeiten durchführen zu lassen, die jeweiligen Kosten in den jeweiligen Vorhabenshaushalt einzustellen und zu tragen; auch der Bayerische Gemeindetag hat dies inzwischen in seinem Schreiben vom 30. November 2004, n. v., öffentlich anerkannt.

h) Ein geschicktes Zusammenspiel der verschiedenen gemeindlichen Normsetzungsmöglichkeiten aus Städtebau-, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht (u. a. Bebauungspläne, Erhaltungssatzungen, Erhaltungs- und Modernisierungsgelände, Sanierungssatzungen, bauordnungsrechtliche Gestaltungsvorschriften und aus dem Zweckentfremdungsrecht) kann evtl. sogar ohne Rückgriff auf die Denkmalschutzbehörden beträchtliche positive Effekte für einen wirksamen Schutz des kulturellen Erbes auslösen. Den Gemeinden kommt beim Schutz der Denkmäler eben eine gesteigerte Verantwortung für die eigene Geschichte, eine Schlüsselstellung zu.

4. Der Freistaat Bayern und die kommunalen Gebietskörperschaften beteiligen sich nach Art. 22 DSchG unbeschadet bestehender Verpflichtungen im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit in angemessenem Umfang bzw. in Höhe der jeweils im Staatshaushalt ausgewiesenen Mittel an den Kosten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, insbesondere an den Kosten der Instandsetzung, Erhaltung, Sicherung und Freilegung von Denkmälern. Die Höhe der Beteiligung richtet sich nach der Bedeutung und Dringlichkeit des Falls sowie nach der Leistungsfähigkeit des Eigentümers. Das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege gewährt in eigener Zuständigkeit im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel diese Zuschüsse zu den Kosten bei den denkmalpflegerischen Maßnahmen. Die Entwicklung der im bayerischen Staatshaushalt eingestellten Mittel zur Ausschüttung als Zuwendungen nach Art. 22 DSchG sind sowohl in der Bau- als auch in der Bodendenkmalpflege seit gut einem Jahrzehnt dramatisch (seit 1990 bis heute um rund 80 v. H.) zurückgegangen. Aktuell muss man davon ausgehen, dass ein Gebietsreferent in der Baudenkmalpflege für seinen gesamten Zuständigkeitsbereich (ein Drittel/Viertel eines Regierungsbezirks) € 50.000,-/a zur Verfügung gestellt bekommen hat; in der Bodendenkmalpflege beziffern sich diese operativen Mittel pro Referent pro Jahr lediglich auf ein Zehntel dieses Betrags. Ein effektives Mittel bei der sog. „Herbeiführung der Zumutbarkeit“ können die regulären Zuschussmittel zumindest derzeit nur noch im Einzelfall sein. Es ist kein Lamentieren, wenn manche meiner Kolleginnen und Kollegen aus den deutschen Ländern nun teils schadenfroh mutmaßen, nun würde die Lederhose als Sinnbild von Tradition, ungebrochener und hoher Identität von Staat, Gesellschaft und Bürgern sowie vom Selbstverständnis als Kulturstaat aus der bayerischen Kurzbeschreibung „Laptop und Lederhose“ verschwinden. Letztlich liegt es an uns allen, eine solche Entwicklung zu verhindern.

5. Völlig anders sieht die Situation allerdings aus im Hinblick auf den sog. Entschädigungsfonds. Bei diesem in Art. 21 DSchG geregelten Fonds handelt es sich um ein staatli-

ches Sondervermögen, das aus Mitteln des Staats und der Gemeinden hälftig gespeist wird. Es wird vom Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst verwaltet. Grundgedanke der Förderung ist, dass soweit dem Denkmaleigentümer die Instandhaltung und Instandsetzung seines Denkmals nicht zugemutet werden kann, eine Förderung aus dem Fonds denkbar ist. Die Förderung durch den Entschädigungsfonds erfolgt allerdings subsidiär. Bei der Beurteilung, inwieweit ein unzumutbares Sonderopfer vorliegt, sind steuerliche Vorteile und Zuwendungen anderer Finanzierungsgeber, insbesondere der öffentlichen Hand, zu berücksichtigen. Der Entschädigungsfonds ist auf Grund seiner gesetzlichen Vorgaben weder zur Vermögensmehrung des Zuwendungsempfängers noch zur Realisierung wirtschaftlicher Ziele geeignet; daher werden in bestimmten Einzelfällen die Zuwendungsbescheide durch eine Wertausgleichsklausel ergänzt.

Auch bei der Förderung aus Zuschussmitteln und dem Entschädigungsfonds ist in aller Deutlichkeit auf den fachlich in jeder Hinsicht gebotenen und daher völlig zu Recht bestehenden förder- und haushaltsrechtlichen Grundsatz zu verweisen, wonach Maßnahmen am Fördergegenstand „Denkmal“ erst begonnen werden dürfen, wenn die Förderung durch Bescheid bewilligt ist. Auch unbeabsichtigte Verstöße hiergegen sind nicht mehr heilbar, weder rechtlich noch politisch!

6. Angesichts der Erkenntnis, dass alle öffentlichen Hände befürchten, ihre für die Entwicklung unserer Gesellschaft so unschätzbar wichtige Aufgabe, das kulturelle Erbe (mit-) zu erhalten, nicht mehr unmittelbar finanzieren zu können, oder dies im Einzelfall wohl auch tatsächlich nicht mehr der Fall ist, kommt den – zum Leidwesen des Bundesfinanzministers – noch existierenden Möglichkeiten der indirekten Förderung durch Gewährung von Steuervorteilen nach dem Einkommensteuergesetz eine ungebrochene Bedeutung zu. Kosten für bestimmte Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung von Baudenkmalern können erhöht steuerlich abgesetzt werden. Die Inanspruchnahme von steuerlichen Vergünstigungen für Denkmalschutz und Denkmalpflege setzt jeweils die Vorlage eines sog. Grundlagenbescheids der nach Landesrecht zuständigen Behörde, in Bayern ist dies das BLfD, bei den Finanzbehörden voraus. Ausnahmslos ist immer als wesentliche Voraussetzung für die Erteilung der Bescheinigung, dass die Maßnahme am Baudenkmal vor Beginn ihrer Durchführung mit dem BLfD abgestimmt worden ist. Diese Abstimmung darf nicht mit der denkmalrechtlich-erlaubnis der Unteren Denkmalschutzbehörde für Veränderungen am Baudenkmal verwechselt werden. Hier muss darauf verwiesen werden, dass eine nachträgliche Abstimmung nach der ständigen Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Bundesfinanzhof nicht zulässig ist; wenn die Maßnahme ggf. sogar entsprechend der erteilten denkmalrechtlichen Erlaubnis oder Baugenehmigung entgegen der fachlichen Stellungnahme des BLfD durchgeführt wurde und die denkmalfachlichen Einwände nicht oder nur teilweise berücksichtigt wurden, darf eine Bescheinigung nicht, jedenfalls nicht so weit gehend wie beantragt, erteilt werden. Baudenkmal sind daneben noch privilegiert bei der Grundsteuer sowie bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer und bei der Umsatzsteuer.

Wolfgang Karl Göhner