

# RECHT

## Kommunale Gebietskörperschaften zur Beteiligung am Denkmalschutz verpflichtet

Art. 22 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz stellt die Pflicht der kommunalen Gebietskörperschaften fest, sich im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit an den Kosten von Denkmalschutz und Denkmalpflege zu beteiligen. Die Beteiligung besteht in der Bereitstellung von Haushaltsmitteln, gegebenenfalls auch in der Bereitstellung von Arbeitsleistungen etwa des kommunalen Bauamtes oder Bauhofes. Die Verpflichtung ist letztlich in Art. 141 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung begründet.

Sämtliche kommunalen Gebietskörperschaften sind durch Art. 22 Abs. 2 DSchG in die Pflicht genommen; verpflichtet sind damit neben den Gemeinden auch die Landkreise und die Bezirke. Die drei kommunalen Ebenen sind nach dem System des Art. 22 Abs. 2 DSchG nebeneinander kumulativ verpflichtet, da dem DSchG eine Klassifizierung der Denkmäler etwa entsprechend der Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus fremd ist; Landkreise und Bezirke können sich deshalb z. B. nicht auf die Förderung von Maßnahmen mit überörtlichem bzw. überregionalem Bezug beschränken. Die Spezialregelung des Art. 22 Abs. 2 geht den generellen Regelungen der Landkreisordnung und der Bezirksordnung vor.

Anderer Ansicht und der gängigen Praxis widersprechend ist allerdings die bayerische Rechtsprechung (BayVGh, Urt. v. 4.11.1992, Az. 4 B 90.718, BayVBl 1993, 112 – Eichenau-Urteil –, auszugsweise auch in EzD 4 Nr. 3, S. 3; differenzierend VG Würzburg, Urt. v. 23.2.1994, Az. W 2 K 93.34, BayVBl 1994, 412; BayVGh, Urt. v. 2.8.1996, Az. 4 B 94.1200, EzD 4 Nr. 3, S. 3 m. Anm. Eberl): Wegen Art. 10 BV, Art. 4 bis 6, 51 bis 53 LKrO, Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 und 83 Abs. 1 BV, Art. 6 bis 8, 57, 58 der Gemeindeordnung seien die Landkreise in Bayern (anders z. B. in Schleswig-Holstein, OVG SH, Urt. v. 10.12.1994, Az. 2 K 4/94, DVBl 1995 mit Anm. Henneke) nur für überörtliche und auf das Kreisgebiet bezogene Denkmalpflege zuständig. Über die Kreisumlage finanzierte Mittel könnten nur hierfür eingesetzt werden; geringfügige Abweichungen von der nach Auffassung des BayVGh zulässigen Höhe der Kreisumlage, d. h. solche Abweichungen („Fehler“), die weniger als 1 v. H. des Hebesatzes betragen, führen nicht zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung. Hier ist denkmal- und überhaupt kulturverpflichteten Landkreisen die Möglichkeit weiterhin eröffnet, bei sorgfältiger Kalkulation die bisherige für die Kultur Bayerns segensreiche Förderpraxis in einem nicht zu engen Rahmen fortzusetzen (vgl. BayVGh, Urt. v. 2.8.1996, Az. 4 B 94.1200, EzD 4 Nr. 3, S. 5 mit Anm. Eberl). Viele Landkreise haben diesen sogar von der geltenden bayerischen Rechtsprechung akzeptierten Spielraum weiterhin ausgenutzt.

Dennoch haben in Folge dieser Rechtsprechung mehrere Kreise und Bezirke ihre Haushaltsansätze für Zuwendungen nach Art. 22 Abs. 2 DSchG wesentlich reduziert. Gegen

diese Rechtsprechung und diese Praxis bestehen weiter erhebliche rechtliche Bedenken. Eberl (Kommunale Kulturförderung, Überlegungen zum sog. Eichenau-Urteil des BayVGh, BayVBl 1994, 399) weist zu Recht auf den spezialgesetzlichen Charakter und damit den Vorrang des Art. 22 Abs. 2 DSchG hin, der von der Rechtsprechung vernachlässigt wurde (ähnlich Knöpfle, Zur Zulässigkeit freiwilliger Zuwendungen bayerischer Landkreise an kreisangehörige Gemeinden, BayVBl 1994, 385 ff., 391: Dotationskompetenz im Regelungsbereich Denkmalschutz); Eberl sieht darüber hinaus eine Rechtsgrundlage im Wohnheitsrecht. Auch Schoch (Aufgaben und Funktionen der Landkreise, DVBl 1995, 1047, 1052) warnt vor „allzu starren Festlegungen“.

Jedenfalls kann zumindest davon ausgegangen werden, dass folgende denkmalpflegerische Aufgaben überörtlichen Bezug haben: Bedeutende Einzeldenkmäler oder wichtige Projekte (Muster, Pilotobjekte, Vorbildfunktion), Ensembles als gewichtige Mehrheiten baulicher Anlagen, Zugehörigkeit zu landschaftstypischen Denkmälern (z. B. Jurahäuser, Frankenwaldhäuser, Bildstöcke in Unterfranken, Kapellen in Schwaben – z. T. mit langjährigen Förderprogrammen der Landkreise und Bezirke). Insgesamt darf die Rechtsprechung nicht dazu dienen, die Haushaltsansätze für die Denkmalpflege zu verringern; zulässig erschiene es ggf., in Absprache der drei kommunalen Ebenen eine entsprechende Umorientierung mit schwerpunktmäßiger Förderung einzelner Maßnahmen zu organisieren.

Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften gilt im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit. Die Leistungsfähigkeit lässt sich beurteilen anhand der Finanz- und Steuerkraft einer Gebietskörperschaft; sie wird weiter gekennzeichnet durch sonstige Belastungen, Pflichten und Aufgaben. Verschiedentlich wird argumentiert, angesichts knapper werdender Finanzmittel müssten Gemeinden und Gemeindeverbände in erster Linie ihre freiwilligen Leistungen reduzieren. Für die Leistungen auf dem Gebiet der Denkmalpflege kann dieses Argument jedoch nicht gelten. Für Gemeinden (Art. 57 Abs. 1 GO), Landkreise (Art. 51 Abs. 1 LKrO) und Bezirke (Art. 48 Abs. 1 BezO) gelten gesetzliche Aufgabenzuweisungen, die durch Art. 22 Abs. 2 DSchG zur gesetzlichen Verpflichtung der Gebietskörperschaften gemacht worden sind (Art. 57 Abs. 1 S. 2 GO i. V. m. Art. 83 Abs. 1 a. E., 11 Abs. 2 BV, Art. 51 Abs. 3 S. 2 LKrO, Art. 48 Abs. 2 BezO ausdrücklich Pflichtaufgabe der Bezirke). Diese Verpflichtung ist verfassungsrechtlich verfestigt durch Art. 3 Abs. 1, Art. 83 Abs. 1 und 141 Abs. 2 BV. Unzulässig wäre eine einseitige Verlagerung der Leistungen seitens der Gebietskörperschaften zu Lasten der Aufwendungen für die Denkmalpflege; denn diese ist insbesondere vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund des Kulturstaatsprinzips und des Art. 141 BV keinesfalls eine nachrangige Verpflichtung (vgl. VG Magdeburg, Urt. v. 26.2.2002, 4 A 159/00, EzD

2.3.4 Nr. 6 S. 5; VG München, Urt. v. 14.9.2000, M 29 K 00.838, EzD 2.3.5 Nr. 2 S. 6 bis 7). Die vorrangige Verpflichtung insb. der Gemeinden ist aber der Erhalt des (örtlichen) kulturellen Erbes. Soweit die Sorge für die Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises ist, gilt dafür nicht Art. 83 Abs. 3 BV i. V. m. Art. 8 Abs. 4 GO, wonach für die Zuweisung von staatlichen Aufgaben die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen sind (sog. Konnexitätsprinzip); für die Erhaltung von Denkmälern im Eigentum der Gemeinden sind – unbeschadet von Art. 22 Abs. 1 DSchG oder Art. 21 DSchG – die Mittel von den Gemeinden selbst aufzubringen (vgl. schon Siebertz, Denkmalschutz in Bayern, 1977, S. 192).

Art (Zuschüsse, Darlehen, usw.) und Umfang der kommunalen Beteiligung an den Kosten denkmalpflegerischer Maßnahmen ist den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich zur eigenen Entscheidung überlassen. Erforderlich ist jedoch eine Förderung in „angemessenem Umfang“; die Kommune ist verpflichtet, angemessene Zuschussmittel in den Haushalt einzustellen (vgl. VG Bayreuth, Urt. v. 7.7.1983, Az. B 2 K 82 A.918, EzD 4 Nr. 8, S. 3 mit Anm. Eberl). Im Wesentlichen können die gleichen Grundsätze herangezogen werden, die für die Bemessung der staatlichen Zuwendungen genannt worden sind. Entscheiden werden neben dem Haushaltsvolumen der einzelnen Gebietskörperschaft der Umfang einer Maßnahme, die Möglichkeiten eines Bauherrn zur Erbringung eigener Leistungen, die Gesamtfinanzierung innerhalb des Finanzierungsplanes, aber auch die Bedeutung der Maßnahme für die Öffentlichkeit und das Gebiet der einzelnen Gemeinde bzw. des Gemeindeverbandes. Nicht abhängig gemacht werden dürfen etwa die Leistungen eines Landkreises von den Leistungen der einzelnen Gemeinden, da dieses Kriterium nicht denkmalspezifisch

und damit nicht sachgerecht ist. Ebenso gibt das DSchG den Kommunen keine Möglichkeit, sich etwa auf die „kleine“ Denkmalpflege oder auf Kapellen oder auf Bauernhäuser zu beschränken oder generell etwa eine Förderung abzulehnen, wenn eine Maßnahme aus dem Entschädigungsfonds gefördert wird. Den Gemeinden mit einer geringen Denkmaldichte wird im Regelfall eine höhere Beteiligung abzuverlangen sein als Gemeinden mit einer hohen; denn Letztere sind durch die Verpflichtungen des Art. 22 Abs. 2 DSchG ohnehin überproportional belastet.

Verfahren und Rechtsform der Zuwendung unterliegen im Übrigen dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht; landesweite Richtlinien bestehen hierfür nicht (vgl. aber das Muster für eine „Richtlinie/Dienstanweisung über die Gewährung städtischer/gemeindlicher Zuschüsse zur Förderung privater denkmalpflegerischer Maßnahmen“ in Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, C. H. Beck, München 2004, Teil H Rd.Nr. 143). Ein Rechtsanspruch auf Bewilligung eines kommunalen Zuschusses kann in besonderen Ausnahmefällen entstehen, wenn sich die Kommune Zuwendungs- oder Förderrichtlinien – z. B. durch einen Stadtrats- oder Kreistagsbeschluss – gegeben hat (dadurch Selbstbindung und Anspruch auf Gleichbehandlung), die dort aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind und ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Dabei darf die Kommune sich über gutachtliche Stellungnahmen des LfD bei der Behandlung des eigenen, kommunalen Förderverfahrens nicht hinwegsetzen; sie darf auch einem einmal entstandenen Zuschussanspruch nicht rückwirkend – z. B. durch einen abändernden Stadtrats- oder Kreistagsbeschluss – die Grundlage entziehen (s. VG Bayreuth, Urt. v. 7.7.1983, Az. B 2 K 82 A.918, EzD 4 Nr. 8, S. 2 bis 3 m. Anm. Eberl).

Dieter Martin und Wolfgang Karl Göhner

## ■ IM AMT – Tel. 089/21140

### Personelle Änderungen im Landesamt

**Abt. A: Praktische Denkmalpflege: Bau- und Kunstdenkmäler:**

#### Referat A IV – Oberfranken/Unterfranken

Die Kunsthistorikerin **Dr. Andrea Pufke** begann am 1. Mai d.J. als Leiterin des in Bamberg/Schloss Seehof angesiedelten Referats.

#### Referat A V – Restaurierung Bau- und Kunstdenkmäler

Für die in Mutterschutz und Elternzeit gegangene Restauratorin des Fachbereichs Skulptur **Judith Schekulin** kam am 12. Juni 2006 die Restauratorin **Susanne Frowein** als Vertretung. – Ab 17. Juli d. J. erhält die Restauratorin **Jasmin Munir** einen bis 30. September 2007 befristeten Halbtagsvertrag für den Fachbereich Metall.

Im Fachbereich Möbel begann am 19. Juni **Nina Westermayer** ein einjähriges Restaurierungspraktikum.

#### Abt. B: Praktische Denkmalpflege: Bodendenkmäler:

#### Referat B I – Oberbayern/München

Grabungshelfer **Peter Freiburger** an der Dienststelle München hat am 22. März 2006 die Prüfung zum Grabungstechniker bestanden. Gratulation. – In Ingolstadt erhielt die Archäologin **Stephanie Zintl M.A.** am 1. Mai einen befristeten Vertrag als wissenschaftliche Hilfskraft zur Unterstützung der Arbeit des Referats, und Grabungstechniker **Herbert Unger** wurde ab 1. Juni als Stellvertreter des Dienststellenleiters **Dr. Jochen Haberstroh** eingesetzt.