

<p><b>Workshop und Seminar „Bauen im Bestand – Erhaltung und Ertüchtigung von alten Bauwerken“ am 2. und 3. Dezember 2004, Fachhochschule München</b></p>
---

## **Funktion der Unteren Denkmalschutzbehörde Fördermaßnahmen und Verfahrensfragen**

Regierungsdirektor Wolfgang Karl Göhner, Justitiar des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege  
(Stand: 2. Dezember 2004)

Sehr geehrter Herr Professor Bucak,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Kultur ist Vielfalt. Wir begegnen ihr in alter und neuer Umgebung, im überkommenen Erbe und in moderner Gestalt. Historische Bauwerke und gewachsene Stadtkerne 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 alter Stadtkerne – letztere mit ihrem unverwechselbaren Bauegefüge und erlebnisreichen Abfolge von Straßen und Plätzen – ist ungebrochen und nimmt eher noch zu.

Die Bedeutung der alten Bauwerke als Ort der Identifikation ist offenkundig. Alte Bauwerke und alte Stadtkerne müssen allerdings mehr sein als ein Touristenmagnet, mehr als ein Museum mit reizvollem Inventar vergangener Zeiten. Die Baudenkmäler 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.

Der Umgang mit alten Bauwerken verlangt Qualität. Es gilt, heutige Bauaufgaben mit Blick auf Maßstab und Charakter des Überkommenen zu lösen. Es gilt, auch die Zukunft alter Bauwerke zu sichern. Die Tagung „Bauen im Bestand – Erhaltung und Ertüchtigung von alten Bauwerken“ will hierzu Anstöße geben und Möglichkeiten ausloten.

Ich freue mich daher über die Gelegenheit, Ihnen im Nachgang zu den Ausführungen des Leiters der Abteilung praktische Denkmalpflege: Bau- und Kunstdenkmäler, Herrn Kollegen Dr. Vollmar, über die Funktion der Unteren Denkmalschutzbehörde 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 Landesamtes für Denkmalpflege ist es einer der Kernaufgaben des Denkmaljuristen im Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege, neben der Beratung der Kolleginnen und Kollegen innerhalb des Amtes externe Beratung anzubieten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen auf, dass dieser Reformschritt sich außerordentlich bewährt hat. 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.

Die Hauptfunktion der Unteren Denkmalschutzbehörde in Zusammenhang mit dem Thema „Bauen im Bestand – Erhaltung und Ertüchtigung von alten Bauwerken“ ist daher in den Bereichen „Maßnahmen an Baudenkmalern“ – geregelt in Art. 6 DSchG – und Erhaltung und Nutzung von Baudenkmalern – geregelt in Art. 4 und 5 DSchG – zu sehen. Dies vor dem Hintergrund, dass der Anteil an Baudenkmalern – auf den ich mich in diesem Vortrag in Folge der gestellten Thematik beschränken möchte – innerhalb des gesamten Baubestands in Bayern weniger als 2 % beträgt.

Art. 6 Abs. 1 DSchG bestimmt nun folgendes:

„Wer

- 1) Baudenkmalern beseitigen, verändern oder an einen anderen Ort verbringen oder
- 2) geschützte Ausstattungstücke beseitigen, verändern, an einen anderen Ort verbringen oder aus einem Baudenkmal entfernen will, bedarf der Erlaubnis. Der Erlaubnis bedarf auch, wer in der Nähe von Baudenkmalern Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn sich dies auf Bestand oder Erscheinungsbild eines der Baudenkmalern auswirken

kann. Wer ein Ensemble verändern will, bedarf der Erlaubnis nur, wenn die Veränderung eine bauliche Anlage betrifft, die für sich genommen ein Baudenkmal ist, oder wenn sie sich auf das Erscheinungsbild des Ensembles auswirken kann.“

Lassen wir heute die Nähefälle und Ensemblefälle außer acht, die in Folge der Besonderheiten ihres Regelungsinhalts im Verwaltungsverfahren eine gewisse Sonderrolle einnehmen, aber hinsichtlich der Kernprobleme dem Regelfall entsprechend zu behandeln sind. Diesen Regelfall bilden allerdings die in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 DSchG genannten Fälle der Veränderung, Verbringung oder Beseitigung eines Baudenkmals inklusive der Ausstattungstücke. In einem solchen Fall hat die Untere Denkmalschutzbehörde nach Art. 11 Abs. 4 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 DSchG in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG ein sog. denkmalschutzrechtliches Erlaubnisverfahren durchzuführen; dieses eigenständigen Verfahrens bedarf es dann nicht, wenn eine baurechtliche Genehmigung oder an ihrer Stelle eine baurechtliche Zustimmung oder ein abgrabungsaufsichtliche Genehmigung erforderlich sein sollte (vgl. Art. 6 Abs 3 DSchG).

Diese denkmalrechtliche Erlaubnis oder die diese ersetzende Baugenehmigung kann versagt werden, soweit gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands sprechen.

Seitens der zuständigen Unteren Denkmalschutzbehörde bzw. Unteren Bauaufsichtsbehörde sind daher folgende Mindestinhalte zu beachten:

- 1) Art. 6 DSchG sieht Schutz- und Veränderungsverbote für Baudenkmäler vor. Es ist daher entsprechend der originellen Zuständigkeit der Denkmalfachbehörde sachverständig zu beurteilen und dazulegen, ob und warum die Voraussetzungen von Art. 1 Abs. 1, 2, 3 DSchG erfüllt sind. Aufgabe der Unteren Denkmalschutzbehörde ist es insofern nachzuprüfen, ob das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege als Denkmalfachbehörde diese sachverständige Beurteilung und Darlegung abgeliefert hat. Das Zusammenspiel von Denkmalschutzbehörde und Denkmalfachbehörde ist in der „Gemeinsamen Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern und für Unterricht und Kultus vom 27. Juli 1984“, die trotz maßgeblicher Änderungen insbesondere der Bayerischen Bauordnung seit 1994 bis heute formal unverändert fortgilt, geregelt. Eine Novellierung dieser überaus wichtigen und bedeutsamen Vollzugsbekanntmachung ist

angesichts der zahlreichen Bezüge zur Bayerischen Bauordnung seit Jahren überfällig, aus vielerlei Gründen allerdings bis heute noch nicht zu Stande gekommen.

- 2) Art. 6 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 2 DSchG sehen zum Schutz und zur Pflege der Baudenkmäler vor, dass die Erlaubnis zur Beseitigung, Veränderung oder Verbringung an einem anderen Ort versagt werden kann, soweit gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen. Dabei kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Denkmaleigenschaft das Vorliegen solcher gewichtigen Gründe des Denkmalschutzes in jedem Fall indiziert, sondern dass bei der Beantwortung dieser denkmalfachlichen Frage durch die hierzu sachverständig berufene Denkmalfachbehörde die denkmalpflegerische Bedeutung des maßgeblichen Baudenkmals zu bewerten und zu gewichten ist. Aufgabe der Unteren Denkmalschutzbehörde ist es erneut zu überprüfen, ob und inwieweit die Denkmalfachbehörde den zum Vollzug des DSchG erforderlichen denkmalfachlichen Beitrag geliefert hat.
- 3) Die Entscheidung nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 2 DSchG ist nun mehr aber keine denkmalfachliche, sondern eine Ermessensentscheidung der zuständigen Denkmalschutz- bzw. Baubehörde. Im Rahmen dieser Ermessensausübung kann und muss den Anforderungen an verfassungsrechtlichen Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Hinblick auf eine Berücksichtigung u. a. der Eigentümerbelange oder des Schutzes von Ehe und Familie (vgl. Art. 6 Grundgesetz) ohne weiters entsprochen werden, selbst dann, wenn gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen, der zuständigen Schutz- oder Vollzugsbehörde eine Ermessensentscheidung obliegt.

Die zuständige Behörde ist in Umsetzung der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 daher verpflichtet, bei ihrer Ermessensentscheidung über eine Abbrucherlaubnis zu berücksichtigen,

- ob ein Baudenkmal als tatsächlichen Gründen in naher Zukunft unabwendbar den Verfall anheim gegeben sei,
- ob bei einer Baumaßnahme mangels genügender verbleibender Substanz eine bloße Rekonstruktion entstünde und die Identität des Baudenkmals im Kern untergehen würde,
- ob für ein Gebäude überhaupt eine geeignete und annehmbare Nutzung in Betracht komme oder ob es nur gleichsam als Museum bestehen bleiben könne,
- ob ggf. unter Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen ein bauordnungsrechtlich befriedigender Zustand geschaffen werden könne,
- welche privaten Gründe und Belange des Antragstellers vorliegen.

Dabei sind Seitens der Unteren Denkmalschutzbehörde folgende Fragen zu beantworten:

- 1) Um die Belange des Antragstellers in rechtmäßiger Weise in der Ermessensentscheidung berücksichtigen zu können, muss sich die Denkmalschutzbehörde mit den Gründen, die für das beantragte, das Baudenkmal beeinträchtigende Vorhaben sprechen, eingehend befassen. Es war in der Vergangenheit leider festzustellen, dass dies aus unterschiedlichen Gründen sehr oft völlig unterblieb oder man sich mit dem zumeist sehr pauschalen Vorbringen des Antragstellers begnügte; als Schlagworte sei lediglich hingewiesen auf „Versagung ist Konkurs“, „Verhinderung der Investitionsmaßnahme“, „Vernichtung von Arbeitsplätzen“, „Verhinderung zeitgemäßer Wohnqualität“, „Zerstörung von Ehe und Familie“.
- 2) Seit der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 ist es unbestritten, dass der Schutz von Kulturdenkmälern ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen und die Denkmalpflege eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang, in Bayern von hohem Verfassungsrang gemäß Art. 3 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 141 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 der Bayerischen Verfassung, ist. Die in Art. 6 DSchG genannten Veränderungen sind insoweit nicht schlechthin verboten, ob und wie sie durchgeführt werden können, ist allerdings mit der denkmalrechtlichen Erlaubnis bzw. der Baugenehmigung zu entscheiden. Es gibt jedoch keinen über den Wortlaut des Denkmalschutzgesetzes hinausreichenden etwa unmittelbar über das Eigentumsrecht („Baufreiheit“) oder eine sonstige „verfassungskonforme“ Auslegung des DSchG zu konstruierenden Anspruch auf

Abbruchgenehmigungen für Denkmäler oder für sonstige Eingriffe oder Beschädigungen. Das Denkmalschutzgesetz bestimmt im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der ständigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs in seinerseits verfassungskonformer Art und Weise den Inhalt und die Schranken des Eigentums, so dass die Rechtslage den Schutz des Eigentümers dem Denkmalschutzgedanken unterordnet. Die Denkmalpflege als Gemeinwohlaufgabe vom hohem Rang rechtfertigt somit Einschränkungen des Eigentumsgrundrechts im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht ermuntert mit dieser Aussage die Gesetzgeber des Bundes und der Länder zu einem effektiven Denkmalschutz auch mit Auswirkungen in das Eigentumsgrundrecht hinein; für vermeintlich „eigentümerfreundliche“ Regelungen zu Lasten des Gemeinguts „Denkmal“ besteht weder Zwang noch Berechtigung. Dies gilt vor allem für die Einführung von Verfahrenspflichten. In materieller Hinsicht bestätigt der Beschluss lediglich die bekannten Grundpositionen des Gerichts: Bereits der Gesetzgeber muss Eigentum und Gemeinwohl in Ausgleich bringen, die Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz beachten. Zum nicht aushöhlbaren Kern des besonders ausgeprägt geschützten Eigentums gehören Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis. Gestaltungen durch den Gesetzgeber sind um so freier, je stärker der für den Denkmalschutz bestätigte soziale Bezug des Objekts ist; Begrenzungen sind in diesem Rahmen als Ausfluss der sozialen Bindung nach Art. 14 Abs. 2 Grundgesetz grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen.

Dies wäre allerdings dann verfassungswidrig, wenn insoweit unverhältnismäßige Belastungen des Eigentums nicht ausgeschlossen und keinerlei Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Eigentumsbeschränkungen getroffen seien. Die Substanz des Eigentums darf durch Ermessensentscheidungen nach Art. 6 DSchG nicht verletzt werden, wobei deutlich hervorzuheben ist, dass dadurch eben gerade nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums gewährleistet ist. Jeder Eigentümer muss vielmehr zum Schutz überwiegender Belange des gemeinen Wohls es grundsätzlich hinnehmen, dass ihm möglicherweise eine rentablere Nutzung von Eigentum – z. B. des Grundstücks – verwehrt ist. Anders liegt es jedoch dann, wenn für das jeweilige Eigentum auch bei objektiver Betrachtung eines den Denkmalschutz gewogenen Betrachters keinerlei sinnvolle Nutzung mehr verbliebe; hier wäre die Grenze der Sozialbindung bzw. der Zumutbarkeit überschritten, die verfassungsrechtliche geschützte Privatnützigkeit des Eigentums nahezu vollständig beseitigt. Die Untere Denkmalschutzbehörde hat somit zu

prüfen, ob für das Baudenkmal überhaupt eine wirtschaftliche tragfähige Nutzungsmöglichkeit gegeben ist. Trotz der eklatanten Vollzugsprobleme für die Denkmalschutzbehörden hat im Falle einer Antragsversagung zwingend festzustehen, dass zumindest eine wirtschaftlich sinnvolle und tragfähige Nutzungsmöglichkeit für das betreffende Baudenkmal besteht; ob der Antragsteller hiervon Gebrauch macht oder andere Nutzungen verwirklicht, die evtl. höhere Investitionen erfordern, liegt in der Entscheidung des Eigentümers, wobei er um so konkreter und detaillierter eine Entscheidung der Behörde über evtl. Fördermöglichkeiten erwarten kann, je detaillierter und konkreter er sich auf eine bestimmte Planung und eine bestimmte Nutzung festlegt.

Resümierend ist daher deutlich hervorzuheben, dass die Belange der Denkmalpflege angesichts des hohen Denkmalwerts des Baudenkmals und z. B. der Beeinträchtigung des Wesens, des überlieferten Erscheinungsbilds und des künstlerischen Wirkens des Baudenkmals gegenüber den Interessen des Eigentümers grundsätzlich Vorrang gebührt. Dabei ist jedoch zu prüfen, ob bei diesem Vorrang die Verfassungsrechte – insbesondere Eigentum-, Handlungs- und Berufsfreiheit, Freiheit von Ehe und Familie – des Antragstellers nicht in ihrer Substanz berührt sind. Hier muss ggf. auch die finanzielle Seite beleuchtet und geprüft werden, welchen besonderen denkmalpflegerischen Mehraufwand die Vorhabensversagung zu Folge haben würde, wie sich diese zu den Gesamtvorhabenskosten und der Leistungsfähigkeit des Antragstellers verhält sowie ob die evtl. Überschreitung der Zumutbarkeitsgrenze – in finanzieller Hinsicht steht diese eben nicht fest, kann aber nach der Rechtsprechung bei ca. 30 v. H. Kostenüberschreitung als gesichert vermutet werden – durch staatliche, kommunale oder sonstige unmittelbare und/oder Zuwendungen durch z. B. Zuschüsse, Entschädigungsfondszuwendungen, steuerliche Erleichterungen, Gewährung eines zusätzlichen Baurechts ausgeglichen werden kann. In aller Regel obliegt es nach der neuesten Rechtsprechung sowohl dem Eigentümer als auch den Denkmalbehörden, gemeinsam solche Nutzungsmöglichkeiten festzustellen und ggf. deren wirtschaftliche Tragfähigkeit zu prüfen, und, falls keine konkrete solche Nutzungsmöglichkeit festgestellt werden kann, durch entsprechende Ausgleichsmaßnahmen wirtschaftlich tragfähig zu machen. Trotz dieser Verpflichtung zur Gemeinsamkeit – Denkmalschutz und Denkmalpflege haben de facto als Grundvoraussetzung die Kooperation – ist prioritäre Grundvoraussetzung, dass der Eigentümer entsprechende Planungen erstellt bzw. erstellen lässt sowie sich auf entsprechende Nutzungsmöglichkeiten verbindlich festlegt.

- 3) Sofern auch diese Frage zugunsten des Baudenkmals beantwortet werden kann, ist die Ermessensentscheidung der zuständigen Unteren Denkmalschutzbehörde bei unterstelltem rechtmäßigem Verwaltungshandeln nahezu ausweglos gebunden. Erst wenn nach dieser umfassenden Prüfung feststehen sollte, dass für keine der vom Eigentümer vorgeschlagenen Nutzungsmöglichkeiten hinreichende wirtschaftliche Rahmenbedingungen ggf. durch entsprechende Förderungen etc. geschaffen werden könnten, könnte dies zur letztendlichen antragsgemäßen Verbescheidung führen. Dies allerdings nur dann, wenn die Untere Denkmalschutzbehörde zuvor im jeweiligen Einzelfall geprüft hat, ob die besonderen, die Grenze der Sozialbindung des Eigentums überschreitende Belastung durch eine Kompensationsleistung nicht auf ein zumutbares Maß herab gemindert werden kann, die Zumutbarkeit im Sinne von Art. 14 Abs. 2, Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz nicht durch insbesondere bauplanungs- und ordnungsrechtliche bzw. finanzielle Fördermaßnahmen herbeigeführt werden kann. Ausgleichspflichtig sind solche Beeinträchtigungen, durch die der Betroffene in geschützten Rechtspositionen unverhältnismäßig oder im Verhältnis zu anderen ungleich und in unzumutbarer Weise belastet wird. Dabei ist festzuhalten, dass auch für den Denkmalschutz der Grundsatz gilt, dass die Grenze der Sozialbindung erst dann überschritten ist, wenn eine bisher ausgeübte oder zulässige Nutzung, die der Lage und Beschaffenheit des Eigentums entspricht und als nahe liegend von einem einsichtigen und vernünftig denkenden Eigentümer, der auch das Gemeinwohl berücksichtigt, in Auge gefasst wird, untersagt wird. Eine besondere, die Sozialbindung aktualisierende Situation kann sich auch aus der Tatsache ergeben, dass ein Grundstück mit einem nach dem jeweils geltenden Denkmalschutzvorschriften schützenswerten Bauwerk gebaut ist, oder im Erduntergrund archäologisch und historisch wertvolle Kulturdenkmäler aufweist, die nach Entdeckung als Bodenfunde ausgewertet bzw. geborgen werden könnten. In solchen Fällen ist die konkrete Situation des Grundstücks gekennzeichnet durch die Umstände, welche die Denkmaleigenschaft des Bauwerks begründen. Sie sind es, die den Charakter und damit den besonderen, ideellen oder auch materiellen Wert des Denkmalsgrundstücks bislang schon ausgemacht haben. Keinen Schutz kann eine besonders intensiv bzw. „optimale“ Ausnutzung beanspruchen, wobei immer auch der ständig zunehmende „Liebhaberwert“ von Denkmälern zu berücksichtigen ist. Bei der Beurteilung der Frage, ob einem Eigentümer die Schwere und Tragweite des Eingriffs zugemutet werden könne, die nur jeweils an Hand der konkreten



Umstände möglich ist, sind auch auf die individuellen persönlichen und vermögensrechtlichen Verhältnisse des Betroffenen zu berücksichtigen.

Art. 14 Grundgesetz geht hinsichtlich der geschützten Rechtsposition von dem traditionellen Rechtsbegriff des Eigentums aus. Neben dem Sacheigentum gehören dazu sonstige dingliche und andere Rechtspositionen wie Anteils- und Förderungsrechte. Nicht geschützt ist das Vermögen als solches z. B. gegen die Auferlegung von Geldleistungen, soweit sie nicht den Pflichtigen über jedes Maß belasten. Ausgeschlossen sind auch alle reinen Lagevorteile, Möglichkeiten einer Wertsteigerung und günstigen Gelegenheiten ebenso wie alle bloßen Chancen und Gewinnerwartungen.

Wertminderungen können durch bloße Einbeziehung in das Normengefüge des Denkmalschutzes zwar generell eintreten. Sie betreffen allerdings nur eine abstrakte, nicht aktualisierte Rechtsposition und beeinflussen lediglich den als solchen nicht gewährleisteten Beleihungs- und Marktwert, halten sich somit regelmäßig im Bereich der ausgleichsfreien Inhaltsbestimmung. Wegen der Erwartung von Subventionen oder Steuervorteilen kann sogar eine gewisse Erhöhung des Marktwertes eintreten. Nutzungsbeschränkende Maßnahmen im Interesse des Denkmalschutzes stellen keine Enteignung, sondern nur eine Inhaltsbestimmung des Eigentums dar. Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 ist nun mehr sowohl für die Verwaltungs- als auch für die Zivilgerichtsbarkeit verbindlich geklärt, dass eine „Betroffenheit“ des Eigentums nur gegeben sein kann, wenn die Grenzen der Sozialbindung überschritten sind. Solche Inhaltsbestimmungen des Eigentums sind dann nur hinzunehmen, wenn deren Zumutbarkeit vorrangig durch das Eigentum erhaltende Maßnahmen, ggf. auch mittels finanzieller Unterstützungen herbeigeführt wurde. Sofern dies unterblieb, muss der unmittelbar Betroffene gegen diesen dann verfassungswidrigen Eingriff ebenfalls gerichtlich vorgehen; wird dies unterlassen, sind weder der Rechtsweg zu den Zivilgerichten, noch die Möglichkeit eines eigenständigen Ausgleichsanspruchs eröffnet.

Bereits ausgeübte Nutzungen bzw. wohlerworbene Rechte werden in der Praxis selten entzogen oder eingeschränkt, es sei denn, sie schädigen ein Denkmal (z. B. übermäßige Abnutzung von Treppen und Fußböden, rußende Heizungen, Tiefpflügen, aggressive Düngung von Bodendenkmälern). Spätestens seit Inkrafttreten des DSchG 1973 hat

niemand mehr das Recht, ein Denkmal zu beschädigen; eine Unterbindung von schädigenden Nutzungen ist damit nicht ausgleichspflichtig.

Soweit künftige Nutzungen in Frage stehen, stellt die Rechtsprechung darauf ab, ob die von der Natur der Sache her gegebene Möglichkeit der Benutzung, wie sie sich aus den Gegebenheiten der örtlichen Lage und Beschaffenheit des Grundstücks bei vernünftiger und wirtschaftlicher Betrachtungsweise anbietet, untersagt oder wesentlich eingeschränkt wird. Soll z. B. jedwede Nutzungsmöglichkeit untersagt werden und will der Eigentümer das dann nur mehr museal nutzbare Baudenkmal nicht mehr behalten, kann er ggf. die Enteignung nach Art. 18 DSchG beantragen (so z. B. bei Ruinen und Privatkanellen); er kann das Denkmal aber auch behalten und Kompensationen wie z. B. Zuschüsse und Steuervorteile beantragen. Eine darüber hinaus gehende finanzielle Ausgleichsleistung für das Behalten als solches kommt nicht in Frage. Wird jede Nutzung untersagt oder wird eine kostenträchtige Erhaltungsanordnung nach Art. 4 Abs. 2 DSchG erlassen, ist vorab zu prüfen, ob sie nicht wegen Verstoßes wegen Art. 14 GG rechtswidrig ist; dies kann angenommen werden, wenn dem Eigentümer nicht gleichzeitig eine Kompensation angeboten wird ( z. B. Zuschüsse, Steuervorteile, sonstige Ausgleichsmaßnahmen, Verkaufsmöglichkeiten).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass nach dem DSchG es 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 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. hier zu Art. 4, 5 DSchG). Für den ordnungsgemäßen Zustand eines Gebäudes – auch wenn

es ein Denkmal sein sollte -, ist zu aller erst der Eigentümer ohne Rücksicht auf seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verantwortlich.

Die Herbeiführung der 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 Ausweisung 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 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, so dass im Falle einer sich auf privates Eigentum auswirkenden Entscheidung der Unteren Denkmalschutzbehörde ggf. schon dem Grunde nach über einen Anspruch auf Förderung aus dem Entschädigungsfonds entschieden werden kann.

- 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, insb. 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. Es ist dringend zu empfehlen, sich vor Durchführung von Baumaßnahmen an Baudenkmalern im Rahmen es regelmäßig stattfindenden Sprechtags des BLfD an den zuständigen Unteren Denkmalschutzbehörden mit den zuständigen Gebietsreferentinnen und -referenten in Verbindung zu setzen, um auch Fördermöglichkeiten auszuloten. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht allerdings nicht, die Entscheidung erfolgt vielmehr nach pflichtgemäßem Ermessen. Es werden dabei nur die Kosten bezuschusst, die bedingt durch denkmalpflegerische Auflagen den Erhaltungsaufwand übersteigen. Die geförderten Maßnahmen sind nach Weisung und unter Beratung des BLfD durchzuführen. Die Förderung erfolgt nur auf Antrag. Für den Antrag auf Zuschussgewährung sind Formulare zu verwenden, die bei den Unteren Denkmalschutzbehörden ausliegen. Diese nehmen die Anträge entgegen, prüfen hierbei die Vollständigkeit der Angaben, bevor sie an das BLfD bzw. seine Dienststellen mit einer entsprechenden fachlichen Stellungnahme weitergeleitet werden. Grundsätzlich dürfen Zuwendungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen wurden. Sofern die Maßnahme bereits vor der Bewilligung begonnen werden soll, ist eine schriftliche Genehmigung zum vorzeitigen Baubeginn erforderlich. Bei einer Förderung durch mehrere staatlichen Stellen sollte Erlaubnis zum vorzeitigen Baubeginn von der Stelle erteilt werden, bei der die höchste Zuwendung beantragt wurde. Nach Erteilung des Zuwendungsbescheides durch das BLfD können die Mittel bei Erfüllung der Voraussetzungen bei Bedarf unter Beachtung der Allgemeinen Nebenbestimmungen mit den vom BLfD zugeleitenden Formblättern über die Untere Denkmalschutzbehörde bei BLfD abgerufen werden. Die Untere Denkmalschutzbehörde prüft den Auszahlungsantrag. Er wird mit entsprechender Stellungnahme an das BLfD weitergeleitet. Die Untere Denkmalschutzbehörde prüft insbesondere anhand der Originalbelege, ob die im Bescheid festgesetzten zuwendungsfähigen Kosten im erforderlichen Umfang für die Auszahlung angefallen sind bzw. im Zeitraum von zwei Monaten anfallen werden, ob der Antrag vom Zuwendungsempfänger bzw. von den Zuwendungsempfängern (z. B. bei Ehegatten) unterzeichnet ist und ob die Angaben bezüglich der Maßnahme (Standort, Maßnahmebeschrieb, etc.) mit den Angaben auf dem Bescheid übereinstimmen. Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb der im Bescheid festgesetzten Frist der Bewilligungsbehörde nachzuweisen. Die für diesen Verwendungsnachweis vorgesehenen Formblätter werden dem Zuwendungsempfänger mit dem Bescheid zugesandt. Die Verwendungsnachweise über Zuwendungen bis € 10.000,-- werden von den Unteren Denkmalschutzbehörden abschließend geprüft; solche über Zuwendungen ab € 10.000,--

sind nach sachlicher und rechnerischer Prüfung durch die Untere Denkmalschutzbehörde dem BLfD zur Prüfung der Frage vorzulegen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht ist.

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 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. Ein effektives Mittel bei der sog. „Herbeiführung der Zumutbarkeit“ können die regulären Zuschussmittel zumindest derzeit nur noch im Einzelfall sein.

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 staatliches 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, insb. 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. Soweit von Seiten der Unteren Denkmalschutzbehörde nunmehr nach Art. 6 DSchG bzw. im Rahmen einer Sicherungsanordnung nach Art. 4 Abs. 2 DSchG oder einer Duldungsanordnung für eine unmittelbare Maßnahme nach Art. 4 Abs. 3 DSchG eine Beteiligung des Entschädigungsfonds zur Finanzierung des nicht zumutbaren Kostenanteils bzw. zur Herbeiführung der Zumutbarkeit im Wege der Zuwendung finanzieller Mittel als notwendig erachtet wird, ist vor dem Erlass der entsprechenden Verfügungen die Oberste

Denkmalschutzbehörde, d. h. das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst zu beteiligen.

Abschließend soll noch kurz auf die Möglichkeiten der indirekten Förderung durch Gewährung von Steuervorteilen nach dem Einkommensteuergesetz eingegangen werden, die angesichts der in den letzten Jahren zurückgegangenen direkten Zuschussmittel immer mehr an Interesse gewonnen haben. 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. Ohne auf die Einzelheiten eingehen zu können, welche Kosten geltend gemacht werden können und wie sie sich entsprechend auf die Steuerpflicht auswirken, ist immer eine 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 denkmalschutzrechtlichen 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 berücksichtigt wurden, darf eine Bescheinigung nicht, jedenfalls nicht so weitgehend wie beantragt, erteilt werden.

Baudenkmal sind daneben noch privilegiert bei der Grundsteuer sowie bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer und bei der Umsatzsteuer.

Hinsichtlich der Möglichkeiten zur Förderung von denkmalpflegerischen Maßnahmen darf ich Sie auf unsere Homepage verweisen; dort können Sie unter der Rubrik „Hinweise für Denkmaleigentümer“ alles Wesentliche zur „Förderung denkmalpflegerischer Maßnahmen“, als da sind Zuschüsse des BLfD, Zuschüsse und Darlehen aus dem Entschädigungsfonds, Zuschüsse der Gemeinden, Landkreise und Bezirke, Zuschüsse und Darlehen der Bayerischen Landesstiftung, Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Denkmälern, Baudenkmal und Städtebauförderung, Flurbereinigung und

Dorferneuerung, Förderung gewerblicher Betriebe in Denkmälern, Finanzierung notwendiger Zusatzmaßnahmen zur Erschließung insb. von Burgruinen im Rahmen des Programms Freizeit und Erholung und Steuervergünstigungen, vorfinden sowie die notwendigen Erläuterungen, Formulare und Hinweise unmittelbar und aktuell einsehen.

Einen Abdruck meines ungekürzten Vortrags sowie meine Druckversion „Förderung denkmalpflegerischer Maßnahmen“ habe ich dem Veranstalter zur Verfügung gestellt.

Zum Ende darf ich auch im Hinblick auf die juristischen und steuerlichen Fragen bezogen festhalten, dass die Feststellungen von Herrn Kollegen Dr. Vollmar hinsichtlich des Zusammenwirkens in Denkmalpflege und Denkmalschutz auch in den hier referierten Bereichen in vollem Umfang Gültigkeit besitzen. Zusammenwirken bedarf der Kommunikation und Koordination, und da wieder gibt es den Allgemeinplatz der Frühzeitigkeit. Im Sinne des Erhalts des kulturellen Erbes unserer örtlichen Gemeinschaft, des betroffenen Landkreises, Bezirks, letztlich aber unseres Landes Bayern müssen alle Beteiligten gemeinsam agieren, das 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 Denkmalschutzbehörde und – fachbehörde „blutenden Herzens“ erkennen müssen, nichts mehr für den Patienten „Baudenkmal“ tun zu können. Dies scheint aber auch außerhalb der Denkmalpflege Gott sei Dank selten vorzukommen. Frühzeitige Zusammenarbeit, insb. bei der Konkretisierung der Planungsziele und der Planungsumsetzung führt in aller Regel zu einem für alle Beteiligten befriedigenden, positiven Ergebnis, in Konfrontation dagegen in aller Regel nicht.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.