



Bilanz 2015

zum Konzept Denkmalschutz und Denkmalpflege 2020 in Bayern



Dr. Dieter Martin

Ltd. Akad. Dir. i. R.
ehemals Direktoriumsmitglied Landesamt für Denkmalpflege und
Fachvertreter Management und Recht der Denkmalpflege
an der Universität Bamberg

Michelsberg 2, 96049 Bamberg

27. Juli 2015

Bilanz 2015

zum Konzept Denkmalschutz und Denkmalpflege 2020 in Bayern

Unter dem Titel Denkmalschutz und Denkmalpflege 2020 „Bewahren durch Erklären und Unterstützen“ haben im März 2015 der Bayerische Staatsminister für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst und der Generalkonservator des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege ein „Konzept“ vorgestellt. Es wurde im Juli 2015 in den „Denkmalpflege-Themen“ Nr. 6 vom Landesamt veröffentlicht.¹

Einzelnen Positionen dieses Zukunftskonzepts soll hier eine Bilanz zum Stand 2015 gegenübergestellt werden.

Zu 1. Einleitung

Das Konzept ist eine politische Willenserklärung („Strategiepapier) des zuständigen Ministeriums auf der Grundlage ausgewählten bayerischen Zahlenmaterials und alter und neuer Zielvorgaben (sog. Maximen). Die Behauptung, Denkmalschutz und Denkmalpflege seien „tragende Säulen der Politik des Freistaates Bayern“² wird durch die Praxis nicht bestätigt.

Missverständlich sind die „grundsätzlichen Maximen“:³ „keine Ausweitung des gesetzlichen Schutzniveaus“ und „keine Ausweitung des gesetzlichen Schutzzumfangs“; denn sie würden u.a. die angekündigte Einführung eines Schatzregals und die längst überfällige Einführung der Erhaltungspflicht für Bodendenkmäler von vorneherein ausschließen. Nota bene: Seit längerer Zeit sind die Defizite des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes aufgelistet, sie sind nicht ansatzweise abgearbeitet; nachfolgend eine Übersicht über Defizite beim Recht der Bodendenkmäler:

¹ Download unter <http://www.blfd.bayern.de/>.

² Seite 13.

³ Seite 13.

Defizite Bayerisches Denkmalschutzgesetz – Bodendenkmäler – 2015			
Artikel	Regelungsgegenstand	Muster z.B.	Bewertung
1 Abs. 1	Erweiterung des Begriffs		+
	- auch Reste von Menschen	2 II ST	+
	- auch Spuren von Menschen	2 II ST	+
	- auch Reste der Erdgeschichte	19 HE, 2 V BE	-
	- Verzicht auf Einschränkung „aus vergangener Zeit“, Beibehaltung „geschichtliche Bedeutung“	Alle anderen Gesetze	+
1 Abs. 4	Verzicht auf Einschränkung „in der Regel aus vor- und frühgeschichtlicher Zeit“	Alle anderen Gesetze	+
II. Abschnitt	Erweiterung des Abschnitts auf alle Denkmalarten	Alle anderen Gesetze	+
4 Abs. 1	Erhaltungspflicht für alle Denkmalarten	Alle anderen Gesetze	+
6	Neue Überschrift: Erlaubnispflicht und Zusammenfassung aller Erlaubnistatbestände	14 ST, 12 SN usw.	+
6 Abs. 2	Einführung des Begriffs "Denkmalverträglichkeit" und Anpassung für alle Denkmalarten	Ansätze 13 IV RP, 11 III, IV BE, 14 IX ST usw.	+
III. Abschnitt	Neue Überschrift: Besondere Vorschriften für Bodendenkmäler	z.B. 3. Abschn. RP	+
7 Abs. 1 u. 4	Alle Erlaubnispflichten in Art. 6 (neu) zusammenführen	z.B. BE	+
7 Abs. 2	Grabungsschutzgebiete - neue Zuständigkeit - in alle Bauleitpläne einbringen	z.B. 22 BW, 22 SN	+
7 Abs. neu	Neu: Archäologische Reservate	z.B. 23 SN	+/-
7 Abs. neu	Neu: bundeseinheitliches (!) Schatzregal	Ansätze in den anderen Gesetzen	+/-
V. Abschnitt	Verfahren		
15 Abs. 2	Anhörungs pflicht (statt "soll")	Alle anderen Gesetze, zum Teil "Einvernehmen"	+
15 Abs. neu	Veranlasserprinzip bei allen Eingriffen Notwendige Elemente a) - Gewährleistung der Denkmalverträglichkeit b) - Umfang: Untersuchung, Durchführung, Dokumentation c) - Erfüllung selbst oder durch Beauftragte d) - Ausschluss unverhältnismäßiger Belastungen (statt Zumutbarkeit)	Unzulängliche Ansätze in allen Gesetzen	+/-
20	Neu: Ausgleichspflicht	Vorgabe Bundesverfassungsgericht 1999	+

Legende: Abkürzungen : BW Baden-Württemberg, BE Berlin, HE Hessen, RP Rheinland-Pfalz, SN Sachsen, ST Sachsen-Anhalt; **Bewertung**: + empfohlen bzw. notwendig, +/- möglich, - nicht empfohlen

Zu 2. Denkmalliste, Denkmalbegriff

Das bayerische System der Unterschutzstellung hat sich in der Tat bewährt. Nicht bewährt sind die Ausgestaltung des Schutzes und die Praxis:

Zu 2.1 Denkmalliste

Bewegliche Denkmäler: Zu bilanzieren ist allerdings, dass in Bayern bewegliche Denkmäler wie z.B. alle archäologischen Funde auch im Jahr 2015 nicht kraft Gesetzes unter Schutz stehen, sondern jeweils ein aufwändiger Verwaltungsakt des Landesamtes erforderlich ist. Im Gegensatz zur bayerischen Rechtslage stehen z.B. nach den insoweit wesentlich offeneren Gesetzen anderer Bundesländer alle beweglichen Denkmäler *ipsa lege* unter Schutz (etwa § 3 Abs. 1 DSchGBrbg; im konstitutiven System in NRW stehen die beweglichen Bodendenkmäler nach § 3 DSchGNW unabhängig von der Eintragung unter dem Schutz der §§ 13 bis 19). Dieses vom Konzept nicht thematisierte gesetzliche Desiderat erklärt die nicht akzeptable Zahl von lediglich 132 (!) unter Schutz gestellten beweglichen Denkmälern in Bayern (Seite 14) und das Aussparen von Zuständigkeiten für diese Denkmälergruppe im Organigramm des BLfD.

Internet: Positiv zu vermerken sind aktueller Standard und Zugänglichkeit des Denkmal-Atlas-Bayern (früher BayernViewer). Bundesweit einmalig und hier ebenfalls positiv zu bewerten ist übrigens die bayernweite systematische Überprüfung der Denkmalliste im Rahmen der sog. Nachqualifizierung; die anderen Bundesländer behelfen sich weiterhin mit ihren unveränderten Ersteintragungen. Allerdings wünscht man sich für die Praxis eine Erklärung des Wortes „nachqualifiziert“ und eine Angabe deren Zeitpunkts in der Denkmalliste und im Denkmal-Atlas. Am Beispiel des Baudenkmals Michelsberg 2 in Bamberg ist zudem zu bilanzieren, dass weder dessen Zugehörigkeit zu dem Straßenensemble Michelsberg und Michelsberger Straße noch zum Ensemble bzw. zum Nähebereich Klosteranlage Michelsberg und Aufseesianum angesprochen werden. Ein Beispiel statt ungezählter.

Denkmalzahlen: Die nackten Zahlen über die Eintragungen in der Denkmalliste (Seite 14) dürfen nicht über die nicht erfassten Bestände hinwegtäuschen, die sich bei korrekter Auslegung und Umsetzung des Denkmalbegriffs des BayDSchG ergeben würden. Die Zahlen der Eintragungen geben nur den Erkenntnisstand des Münchner Landesamtes und der Praxis infolge der selbst auferlegten Beschränkungen (siehe unten) wieder.

Baudenkmäler: Die Zahl von 109.911 ist relativ, wie ein Vergleich mit den Zahlen Sachsens (ein Drittel der Einwohnerzahl Bayerns, trotzdem 102.000 Baudenkmäler, 2015) nahelegt: Möglich sein sollte auch in Bayern eine korrekte durch die Art. 3 und 141 der Bayerischen Verfassung aufgetragene denkmalfreundlichere Auslegung des Gesetzes und eine entsprechende Handhabung bei der Fortführung der Denkmalliste.

Bodendenkmäler: Die Zahlen sind lt. Konzept um die bereits ausgegrabenen (und damit i.d.R. nicht mehr existenten) Bodendenkmäler bereinigt. Dass es in Bayern nur noch 49.137 (S. 14) unausgegrabene Bodendenkmäler geben soll, ist allein angesichts der im Untergrund der Städte, Dörfer und ausgewiesenen Baudenkmäler (allein über 100.000) vorhandenen Reste völlig unglaubwürdig. Die Wissenschaft ging vor einigen Jahren von einem Faktor zwischen dem Zehn- und Dreissigfachen der Zahl der Baudenkmäler aus. Die ausgegrabenen Bodendenkmäler und damit

sämtliche beweglichen Funde sind in Bayern offenbar zahlenmäßig überhaupt nicht erfasst. Demgegenüber sind nach dem bekanntlich unzulänglichen konstitutiven System in NRW nur 5.200 Bodendenkmäler eingetragen.⁴

Ensembles: Auch die Zahl von 872 Ensembles liegt weit unter den früher als Ziel ausgegebenen 1000 Ensembles. Tatsächlich entspricht die Zahl – wohl auch infolge der durch Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayDSchG vorgeschriebenen höchst verwaltungsaufwändigen Beteiligung des Landesdenkmalrats - nicht den Vorgaben des BayDSchG. Nach Art. 1 Abs. 3 gehören dazu Mehrheiten von baulichen Anlagen, wenn das Orts- Platz- oder Straßenbild insgesamt erhaltenswürdig ist. Die weite Definition lässt auf tausende entsprechender Anlagen schließen. Bereits eine oberflächliche Analyse der aktuellen Denkmalliste zeigt das Fehlen der überwiegenden Zahl der bayerischen Ensembles in der Denkmalliste mit den entsprechenden Folgen bei der Information der Eigentümer und beim Vollzug des Gesetzes. Beispiel ist die ausschließliche Ausweisung eines Gesamtensembles Altstadt Bamberg, aber das Fehlen der vielen anderen Ensembles in der Stadt. Die Praxis missachtet völlig die nicht seltene Überlagerung von Ensembles, also von kleineren Gebäudegruppen, Straßenensembles, Großensembles usw. Infolgedessen werden den Betroffenen u.a. die Segnungen der Steuervorteile und der EnEV 2014 (§ 2 Abs. 5) auch bei sog. Nichtdenkmälern im Ensemble vorenthalten.

Information der Betroffenen: Das Konzept stellt (Seite 14) das Anliegen der Information der Bürger und der Allgemeinheit heraus. Die Defizite der Denkmalliste werden durch die Veröffentlichung im Internet nicht ausgeglichen. Dies gilt für fehlende Eintragungen u.a. von Einzeldenkmälern und Ensembles sowie für die Fehlinterpretation (z.B. bei Siedlungen, die oft nicht Ensembles, sondern großflächige Einzeldenkmäler sind: Olympiagelände München als einheitliches Baudenkmal). Der Nachqualifizierung sämtlicher Denkmäler in Bayern hätte eine Neuinformation sämtlicher Betroffenen folgen müssen; die Erstinformation in den Jahren nach 1973 hatte ein entsprechender Landtagsbeschluss verlangt. Nicht zu verkennen ist das Fehlen einer ausreichenden Information aller Eigentümer vom Rechtsstatus ihrer Denkmäler. Im Hinblick auf die Fluktuation der Personen und der Denkmäler genügt eine einmalige Nachricht vor Jahrzehnten nicht; allein die Eintragung im Grundbuch bzw. im Liegenschaftskataster (Hessen) ermöglicht eine dauerhafte individuelle Information.

Zu 2.2 Denkmalbegriff

Die Gesetzesauslegung des Konzepts ist nicht überzeugend. Die Einschränkung „aus vergangener Zeit“ ist aus der politischen Lage beim Erlass des BayDSchG zu verstehen, weil man 1973 unbedingt die nach 1933 entstandenen Denkmäler ausschließen wollte. Andere deutsche Denkmalschutzgesetze kennen die Einschränkung nicht, sondern stellen allein auf das (völlig ausreichende) Kriterium der geschichtlichen Bedeutung ab. Die neuerliche Argumentation des Konzepts soll ersichtlich ausschließlich dazu dienen, jüngere Bauten vom Denkmalschutz auszuschließen. Dies beweisen leider deutlich die Ausführungen zu den den bayerischen Behörden unbequemen Bauten der 1960er und 1970er Jahre und zu Kasernen.

⁴ Angaben Stadt Hürth.

Unter Nr. 2.2.1 werden als umgesetzt lediglich völlig unzureichende Ansätze hinsichtlich „einzelner“ Gebäude mit herausragender Bedeutung genannt; diese Haltung und die Praxis widersprechen eindeutig dem offenen Denkmalbegriff des Gesetzes. Sie sind rechts- und gesetzeswidrig:

Rechtslage

Wie das gesamte deutsche Denkmalrecht kennt auch das BayDSchG keinen elitären Denkmalbegriff. Ausgeschlossen werden nur sog. alltägliche, belanglose, verzichtbare Sachen wie Massenerzeugnisse; keineswegs werden Seltenheit, Erstklassigkeit oder sogar Einmaligkeit verlangt. Allgemein anerkannt ist heute, dass nicht nur Spitzenwerke einer Zeit, eines Stils, einer Entwicklung usw., nicht nur Gebäude von exemplarischem Charakter des Schutzes der Allgemeinheit bedürfen, sondern auch einfachere Anlagen wie ein Handwerker- oder Kleinwohnhaus, weil es Ziel ist, das Geschichtsbild in möglichstster Breite zu erhalten (Eberl in Eberl/Martin, BayDSchG, 6. A. 2007, Erl. 15 zu Art. 1).

Die vom Konzept vorbehaltene „grundsätzliche Bearbeitung“ ist angesichts des längst erreichten breiten Konsenses in Wissenschaft und Praxis aller Bundesländer nicht akzeptabel; die Denkmallisten wären auch in den anderen Ländern nie entstanden, wenn man derart retardierende administrative Verfahrensschritte vorgeschaltet hätte. Völlig überholt und nicht Stand der Wissenschaft sind die Aussagen von Eberl (a.a.O., Erl. 7) zum Olympiastadion und zum Hypohaus in München). Wenn die im Konzept besonders genannten Kasernenanlagen tatsächlich gewissenhaft umfassend geprüft worden wären, hätte sich unzweifelhaft für die meisten der teilweise bis in die letzte Zeit genutzten Anlagen die geschichtliche Bedeutung (Militärgeschichte, Landesverteidigung) ergeben. In Ihrer Denkmalbedeutung stehen sie keineswegs hinter ungezählten eingetragenen einfachen Denkmälern etwa des 19. Jahrhunderts zurück; es dürfen nicht unterschiedliche Maßstäbe angewendet werden. Das gilt z.B. auch für die aktuell durch geplante großflächige Abbrüche gefährdeten ehemaligen US-Anlagen in Bamberg, die in der Regel keine Ensembles sondern großflächige Einzeldenkmäler sind und kraft Gesetzes auch Zubauten bis in die letzten Jahre (!) umfassen.

Rechtslage

Dem BLfD steht bei der Eintragung aller Denkmäler in die Denkmalliste kein Ermessensspielraum zu. Dass nach Art. 2 die Denkmäler aufgenommen werden „sollen“, ist ein striktes gesetzliches Gebot, von dem nur in begründeten Fällen (z.B. Datenschutz) abgewichen werden darf.

Zu 2.2.2 Geplante Maßnahmen

Die Ausführungen des Konzepts zu der gesetzlichen Einschränkung („aus vergangener Zeit“) sind in sich widersprüchlich. Die genannte Formulierung „älter als 50 Jahre“ und ein geforderter „Mindestabstand von ca. einer Generation“ sind im Prinzip identisch. Das durchschnittliche Gebäralter der Mütter bezeichnet die Dauer einer Generation (Gabler Wirtschaftslexikon). Demgegenüber wollte ein Großteil der

Bevölkerung des benachbarten Oberösterreich für Denkmäler ein Alter von mindestens 100 Jahren. Hätte man in den vergangenen Jahrzehnten jeweils den angesprochenen Überblick über die baukulturellen Leistungen des betreffenden Zeitraums zugrunde gelegt, wären die breiten Denkmallisten nie zustande gekommen. Zu hinterfragen sind auch die personellen Ressourcen des Landesamtes hinsichtlich dieser Qualifikation. Mit Spannung darf man deshalb die Veröffentlichung der Ergebnisse der auf Seite 19 genannten grundlegenden Untersuchungen der wichtigsten Gebäude erwarten – denknotwendig können sie allenfalls beispielhaft Objekte aussuchen und bewerten, nicht aber die Daten für die vom Gesetz geforderte breite Darstellung der Denkmäler der 1960er und 1970er Jahre sowie sämtlicher Kasernen liefern. Unakzeptabel ist die Perspektive des Konzepts hinsichtlich eines Zuwachses der „111.201“ (Seite 19) Baudenkmäler um „nicht mehr als 1 %“; dieses bescheidene „Guthaben“ von ca. 1000 Denkmälern ist bei den auf Seite 20 oben genannten 112.084 Baudenkmälern wohl schon eingerechnet.

Zu 3. Baudenkmalpflege

Die Ausführungen des Konzepts entsprechen nicht der tatsächlichen Bedeutung der Arbeit der Abteilung des BLfD und der Unteren Denkmalschutzbehörden.

Zu 3.1. Erneuerbare Energien: Das Konzept erwähnt unter 3.1 die vorbildliche Broschüre des BLfD Solarenergie und Denkmalpflege. Ergänzt wird diese um die nicht erwähnte Beratungsrichtlinie 01 / 2012 Erneuerbare Energien. Diese versteht sich als „eine verbindliche Richtlinie für die Beratungstätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BLfD“. Tatsächlich kann diese Richtlinie weder für die Mitarbeiter des BLfD noch für die Unteren Denkmalschutzbehörden verbindlich sein, da nach Art. 6 BayDSchG in jedem Einzelfall eine Abwägung unter Berücksichtigung sämtlicher Belange des Einzelfalls notwendig ist. Die Richtlinie hat wohl auch nicht das Verfahren nach Art. 12 Abs. 2 Nr. 2 BayDSchG durchlaufen. Die „geplanten Maßnahmen“ kommen nicht zu früh; die ortsrechtlichen Aspekte dürfen nicht vernachlässigt werden.

Völlig ausgespart hat das Konzept den Ausbau der Windenergie und dessen Auswirkungen auf die Kulturlandschaft und die Denkmäler. Es drängt sich wohl auf, wichtige Ansätze der bayerischen Rechtsprechung⁵ zum Verhältnis von Nutzung der Windenergie und Denkmalschutz entsprechend den Ansätzen des „10 h – Gesetzes“⁶ in die Praxis umzusetzen.

Zu 3.2 Weitere Schwerpunktthemen: Die Auswahl des Konzepts ist nicht reichhaltig. Umgesetzt sind nach Nr. 3.2.1 lediglich eine Beteiligung am Bündnis zum Flächensparen (das denknotwendig zu Lasten z.B. von Grundstücken mit Bodendenkmälern, von Parkanlagen und von freizuhaltenden Flächen in der Umgebung von Denkmälern gehen müsste) sowie die Herausgabe des bemerkenswerten Themenheftes 1 zu den Waldlerhäusern (2010). Als geplant wird unter 3.2.2 zunächst die Prüfung eines „Schwerpunkts demografische Entwicklung und/oder Attraktivitätssteigerung von Kernorten“ genannt, der auf ein „denkmalpflegerisches Ziel- und Maßnahmenkonzept“ in Anlehnung an die sog. Vorbereitenden Untersuchungen des BauGB zielt. Ohne dass dies benannt wird

⁵ BayVGh Urteil vom 18.07.2013 – 22 B 12.1741 – <http://recht.denkmalnetzbayern.de/inhalt/2-rechtsprechung-zum-denkmalrecht/>.

⁶ Gesetz zur Änderung der Bayerischen Bauordnung und des Gesetzes über die behördliche Organisation des Bauwesens, des Wohnungswesens und der Wasserwirtschaft Vom 17. November 2014, GVBl. S. 478.

entspricht dies dem insbesondere in den neuen Bundesländern längst praktizierten Denkmalpflegeplan und der sog. denkmalpflegerischen Zielstellung. Bayern würde damit also einem bekannten Nachholbedarf entsprechen. Anschließend wird das Leerstehen von ca. 3000 denkmalgeschützten Gebäuden als Immobilienpotential bezeichnet, das auf dem Markt angeboten und vermittelt werden könnte. Nicht angesprochen wird leider die offensichtlich fehlende Strategie zur Erhaltung der genannten 3000 Gebäude, die insbesondere von einer Sicherung im Bestand und der Durchsetzung der rechtlichen Möglichkeiten nach Unterlassen von Bauunterhalt bis hin zur von den Behörden leider permanent missachteten, aber gesetzlich eröffneten Enteignung in offensichtlichen Extremfällen (z.B. Öttershausen, Ebelsbach) reichen muss.

Zu 3.3: Fördermittel, Entschädigungsfonds

Zu bilanzieren bleibt vorab, dass trotz der ab 1999 sichtbar eingebrochenen Haushaltsansätze Bayern nach wie vor mehr Mittel für Denkmäler einsetzt als alle anderen Bundesländer zusammen. Die anderen Länder haben insbesondere keinen Entschädigungsfonds und stellen auch nicht die sehr zweckdienlichen Mittel für Voruntersuchungen bereit. Eine wichtige Ergänzung zu 3.3. würde übrigens fehlendes Zahlenmaterial zu den vermutlich ebenfalls weitgehend ausgedünnten Haushaltsansätzen der Kommunen sein.

Unter 3.3.1 wird die Entwicklung der Haushaltsansätze der sog. TG 75 von 1990 bis 2016 dargestellt. Die Ansätze gingen von 25 auf unter 10 Mio Euro zurück.

Zum Vergleich: Der Baupreisindex für Bauwerke in Bayern (Februar 2015) für Wohngebäude stieg von 1990 (71,1) bis 2014 auf 110,0, die Kostenmehrung seit 1973 (Basisjahr Erstaussstattung des Entschädigungsfonds) bis 2014 liegt bei dem ca. 3,25 fachen der Kosten, seit 1990 bis 2014 bei mehr als dem ca. 1,5 fachen der Kosten. Die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts des Freistaats Bayern entwickelten sich von 1973 (Inkrafttreten des DSchG) mit umgerechnet rund 9.145.479.900 € (exakt 17.887 004 800 DM) über 1990 mit 46.650.828.800 € bis 2015 auf 51.142.507.400 €, also auf das mehr als 5-fache.

Angesichts jederzeit kräftig sprudelnder Einnahmen des Freistaats kann die eklatante mehrfach negative Entwicklung der Haushaltsansätze für die Denkmalpflege nur mit sinkender Akzeptanz des Denkmalschutzes und des BLfD seitens der Staatsregierung und des Parlaments erklärt werden. Die Behauptung des Konzepts, Denkmalschutz und Denkmalpflege seien eine „tragende Säule der Politik des Freistaates Bayern“ und die „Schönrechnung“ des Konzepts auf 37,5 Mio Euro (2014) werden durch die Ausgabenansätze also nicht bestätigt. Verstärkt wird die negative Entwicklung durch die im Konzept nur am Rande erwähnte Tatsache, dass „inflationsbedingte Auswirkungen und gestiegene Preise“ unberücksichtigt bleiben. Jedermann kennt die Entwicklung der Handwerkerkosten in den letzten 25 Jahren.

Hinterfragt werden muss an dieser Stelle auch, warum das Konzept auf jede Schwerpunktbildung beim Einsatz von Fördermitteln verzichtet. Über lange Jahre haben sich z.B. die Mehrjahrespläne, die Ortskern- und Bauernhausprogramme und die (mittlerweile vergessenen) Zusagen des Ministers für die Weltkulturerbestädte Bamberg und Regensburg bewährt. Mit derartigen Programmen ließen sich übergreifende Ziele der bayerischen Denkmalpflege wirksam steuern.

Bei einer Analyse der bisher verausgabten rund 800 Mio Euro aus dem Entschädigungsfonds ist zu hinterfragen, warum er nicht (auch) für die gesetzliche Zweckbestimmung der Tragung des Entschädigungsaufwandes nach Maßgabe der Art. 18 bis 21 BayDSchG eingesetzt wird. Mit einem Hinweis auf fehlende Mittel kann die Oberste Denkmalschutzbehörde nicht ernsthaft die Rettung von Baudenkmalern durch Enteignung (zumindest in den wenigen anders nicht lösbaren Fällen) und andere empfindliche Rechtseingriffe ablehnen.

Zu 3.4 Steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten: Die Entwicklung der Zahlen ist natürlich nicht von einer Leistung der staatlichen Denkmalbehörden abhängig, sondern allein von der Baukonjunktur. Die Handhabung der Bescheinigungen in Bayern ist bundesweit vorbildlich; insbesondere hat sich die Kommunalisierung des Bescheinigungswesens in anderen Bundesländer nicht bewährt (Vielzahl von Sachbearbeitern, fehlende Einheitlichkeit der Praxis der Bescheinigungen, Konnexitätsprinzip). Die Beibehaltung der entsprechenden Rechtslage ist im Übrigen eine Frage des bundesrechtlichen Einkommensteuerrechts. Das Konzept sollte deshalb als Anweisung an die Vertreter der Staatsregierung zu entsprechendem Einsatz beim Bund verstanden werden.

Zu 4. Bodendenkmalpflege

Die Bodendenkmäler sind im BayDSchG bekanntlich stiefmütterlich und unzureichend behandelt (zu den Defiziten siehe oben zu 1). Die einleitenden Erfolgsmeldungen des Konzepts zur ermittelten Zahl der Bodendenkmäler, zur Eintragung in die Denkmalliste und zur Darstellung im Denkmal-Atlas Bayern mit der Folge der Berücksichtigung in Verfahren sind erfreulich. Sie täuschen aber nicht darüber hinweg, dass für diese Bodendenkmäler keine gesetzliche Erhaltungspflicht besteht, dass die geborgenen Funde nicht als bewegliche Denkmäler in die Denkmalliste aufgenommen sind, dass ihr allein über Art. 18 BayDSchG und die Eintragung möglicher Schutz von einem aufwändigen Verwaltungsfahren und einem Verwaltungsakt abhängig wäre. Anzuzweifeln ist auch die genannte Zahl von Bodendenkmälern.

Zu 4.1 Rahmenbedingung für Neuausrichtung der Bodendenkmalpflege:

Die Behauptung, Ziel des BayDSchG sei es, Bodendenkmälern zu schützen,⁷ ist ersichtlich zweifach falsch, da das Gesetz weder eine Erhaltungspflicht für Bodendenkmäler (Ausnahme: Enteignungsmöglichkeit nach Art. 18 Abs. 1 und 2 für eingetragene bewegliche Bodendenkmäler) kennt noch die Funde als bewegliche Denkmäler eingetragen sind. Die Ausführungen zur Praxis und zur Finanzierung der Ausgrabungen werden ergänzt um eine angedeutete Forderung nach regelmäßiger Fördermöglichkeit von Ausgrabungen. Hier wird ein Weg angesprochen, der nicht zu einer vielleicht populären Aushöhlung der Rechtslage nach dem BayDSchG führen darf, das in Art. 20 Abs. 1 die Entschädigung in Geld ausdrücklich davon abhängig macht, dass eine über den Rahmen der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes, Art. 103 Abs. 2 und Art. 158 der Bayerischen Verfassung) hinausgehende Wirkung eintritt. Soweit die Behörden das genannte Veranlasserprinzip durchsetzen können, fehlt es denkwortwendig an dieser Voraussetzung; z.B. gab es keinerlei Rechtsgrund, die Ausgrabungen bei der ICE-

⁷ Seite 25)

Trasse Nürnberg-München mit Denkmalmitteln des Freistaats zu fördern (unbedeutender Anteil an den Gesamtkosten).

Zu 4.2: Ausgrabungen bei Zufallsentdeckungen: Notwendig sind Einzelfallentscheidungen nach geltendem Recht. Unverständlich ist allerdings die Annahme des Konzepts unter 4.2.1 und wiederholt unter 4.3.1, der Einsatz des eigenen Fachpersonals des BLfD sei kostenfrei.

Die unter 4.2.2 des Konzepts genannten geplanten Maßnahmen entsprechen offensichtlich der Praxis, sie können kaum als „Neuausrichtung“ (so Überschrift 4.1) der bayerischen Bodendenkmalpflege bezeichnet werden.

Zu 4.3 Ausgrabungen in „Vermutungsflächen“: Sowohl die genannten umgesetzten, als auch die geplanten Maßnahmen entsprechen weitgehend der bisherigen Praxis, die nur punktuell präzisiert werden soll. Sie können ebenfalls kaum als „Neuausrichtung“ der Bodendenkmalpflege bezeichnet werden.

Zu 4.4 Ausgrabungen in bekannten Bodendenkmälern

Nicht erst seit einem Vorschlag der MVD (so aber 4.4.1), sondern seit Jahrzehnten wurden vom LfD finanzielle Unterstützungen für Ausgrabungen gewährt. Die angesprochenen Kosten- und Zeitgrenzen haben sich seit jeher aus den Bewilligungsbescheiden ergeben, in denen bekanntlich zuwendungsfähige Kosten und Bewilligungszeiträume genannt sind.

Zu 4.5 Eigentum an archäologischem Fundgut:

Das BayDSchG hat aus guten Gründen auf die Einführung eines Schatzregals verzichtet und damit die Rechtslage nach dem BGB beibehalten. Diese guten Gründe werden durch die Einführung eines Schatzregals in den anderen Bundesländern bestätigt. Nicht nur bei der Rechtslage nach BGB ergeben sich die vom Konzept apostrophierten „Schwierigkeiten im Vollzug“, sie sind allgegenwärtig. Das gilt besonders in den Ländern mit dem genannten „Anspruch auf Wertausgleich“, der in der Praxis kaum umsetzbar ist. Wie eine gewissenhafte Analyse der Auswirkungen der eingeführten diversen Schatzregale zeigt, kann auch eine Auswirkung auf die sog. Raubgraberei nicht nachgewiesen werden. Zudem haben sich die Gesetzgeber der anderen 15 Bundesländer trotz entsprechender Koordinierungsinstitutionen (z.B. KMK) als unfähig erwiesen, eine einheitliche Formulierung der rechtlichen Voraussetzungen und der Rechtsfolgen zu finden. So besteht in dieser Frage eine unvergleichliche Rechtszersplitterung, die den Kulturföderalismus ad absurdum führt. Vom Erlass eines Gesetzes mit einer sechzehnten Formulierung (u.a. mit einem prozessträchtigen Anspruch auf Wertausgleich) kann daher nur abgeraten werden. Bayern sollte sich auf die Maxime des Konzepts⁸ besinnen: „keine Ausweitung des gesetzlichen Schutzzumfangs“.

Zu 4.6 Weitere Bereiche (Bodendenkmäler): Den Ausführungen unter 4.6.1 und 4.6.2 zu Ehrenamt und Kommunalarchäologien ist nichts hinzuzufügen. Dabei handelt es

⁸ Seite 13.

sich um langjährige Praxis, die nicht zuletzt durch die Erfahrungen aus der DDR und aus den neuen Bundesländern vorgezeichnet wurden.

Zu 4.6.3 Nebenbestimmungen bei Erlaubnissen nach Art. 7 BayDSchG: Interessant ist, dass nunmehr auch in Bayern für den Bereich der Bodendenkmäler (die gleichgelagerte Situation bei den Baudenkmälern wird im Konzept nicht genannt) Hinweise für eine künftige Handhabung der Nebenbestimmungen geprüft werden sollen. Tatsächlich bestehen hierzu neben bundesweiten Vorarbeiten längst Regelungen im BayDSchG in Verbindung mit dem BayVwVfG und in der Gemeinsamen Bekanntmachung von 1984.⁹

Zu 5. Allgemeines, Übergreifendes

Zu 5.1 Umfragen: Bestimmte Fragestellungen eignen sich bekanntlich – wie z.B. zur Zugehörigkeit zur EU und zur Wiedereinführung der DM - nicht für Umfragen. Im Bereich der Denkmalpflege wird sich ergeben, dass alle Befragten für Neuschwanstein und den Tag des offenen Denkmals sind, dass die Eigentümer auf die unzumutbaren Belastungen und willkürliches Behördenverlangen verweisen. Die Antworten und ähnliche Ergebnisse sind unerheblich für die Fortentwicklung des staatlichen Denkmalschutzes, wie ihn das Konzept anstrebt. Zur Kosteneinsparung kann auch auf die Umfrage des benachbarten Oberösterreich zurückgegriffen werden (Denkmalpflege im Trend, 1994: Das Mindestalter für Denkmalschutz sehen 41 % der Befragten bei 100 Jahren, 28 % bei 200 Jahren; 50 Jahre reichen nur bei 19 %. Die Umfrage wurde übrigens nicht wiederholt!).

Zu 5.2 Bürgerschaftliches Engagement: Unverständlich selektiv spricht das Konzept unter diesem hinsichtlich Öffentlichkeitsarbeit und Motivation eigentlich übergreifend wichtigen Thema leider unter Ausklammerung der entscheidenden Fragen des bürgerschaftlichen Engagements nur die Einrichtung einer Art National Trust an. Dem Vorhaben ist von Herzen Erfolg zu wünschen. Allerdings muss darauf Bedacht genommen werden, dass die Einrichtung nicht zulasten der personellen und finanziellen Ressourcen des LfD ausgestattet wird. Dem Denkmalgedanken ist neben dem Landesverein und einigen anderen Organisationen seit einiger Zeit auch das Denkmalnetz Bayern mit seiner umfänglichen Website verbunden; die Zusammenarbeit sollte trotz mancher kritischer Äußerung seitens dieser Organisationen selbstverständlich werden.

Zu 5.3 Vollzug des Denkmalschutzgesetzes: Das Konzept nennt hier unverständlich selektiv nur die seitens der Referenten des Ministeriums bereits seit 1985 intendierte Überarbeitung der Gemeinsamen Bekanntmachung von 1984; berücksichtigt werden sollte insbesondere das bundesweit beachtete Ministerialschreiben zur Zumutbarkeitsprüfung vom 14.1.2009 und die Bestätigung durch die nachfolgende Rechtsprechung. Das Vorhaben kann also nur begrüßt werden. Vorausgehen sollten allerdings eine kritische Analyse und nachfolgend eine Ergänzung des BayDSchG hinsichtlich echter Desiderate (nota bene: hierzu gehören nicht Schatzregal, Welterbestätten, National Trust und Veranlasserprinzip) und eine Einbeziehung des Bundes- und Landesbau- und des Umweltrechts. Unter dem Punkt Vollzug des

⁹ Der Vollständigkeit halber darf z.B. auf die entsprechenden praxiserprobten Musterformulierungen in Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010, insbesondere Teil I Randnr. 198 ff., verwiesen werden (hier übrigens auch entsprechende Muster für Baudenkmäler in Teil E Rndnr. 253 ff.).

Denkmalschutzgesetzes wäre auch die uneinheitliche und unzureichende Behördenpraxis hinsichtlich der unter 3.2.2 genannten 3000 ungenutzten und der zahllosen nicht genannten weiteren gefährdeten Bau- und Bodendenkmäler zu nennen.

Zu 5.4 Fort- und Weiterbildung: Die Absichten sind ausnahmslos zu begrüßen. Der Umbenennung von Thierhaupten mögen entsprechende Aktivitäten als Beratungs- und Fortbildungszentrum folgen.

Nicht angesprochen wird im Konzept die Aus- und Fortbildung von Denkmalpflegern an den Universitäten und Hochschulen. Unbemerkt von der Öffentlichkeit hat das Ministerium das Aufbaustudium Denkmalpflege an der TU München unter Beibehaltung einzelner Lehrveranstaltungen eingestellt und den Studiengang in Bamberg/Coburg zwar erweitert (drei- bzw. viersemestrige Masterstudiengänge "Denkmalpflege / Heritage Conservation" (90 und 120 ECTS), aber gleichzeitig personell ausgedünnt. „Management und Recht der Denkmalpflege“ wird in Bayern nicht mehr gelehrt. Positive Forderungen und Impulse für die Zukunft fehlen im Konzept. Übersehen wurde vom Konzept wohl, dass nach einem Kabinettsbeschluss vom 5.8.2014 die Universität Bamberg ab 2016 für eine Laufzeit von fünf Jahren jährlich eine Million Euro für den Aufbau eines Kompetenzzentrums Denkmalwissenschaften und Denkmaltechnologien erhalten soll.

Zu 5.5 Veröffentlichungen: Die restriktiven Ausführungen im Konzept zu den Veröffentlichungen sind vielsagend, aber völlig unbefriedigend. Das BLfD war über Jahrzehnte die nicht nur deutschlandweit führende wissenschaftliche Institution im Bereich der Denkmalforschung und Denkmalerhaltung. Dem entsprach die von 1979 bis 2008 reichende Reihe der 117 Arbeitshefte mit weltweit beachteten Ergebnissen, deren Anspruch durch die von 1910 bis 1913 erschienen sog. Denkmalpflege – Themen und die sog. Schriftenreihe des BLfD nur unzureichend fortgesetzt wird. Der bedauerlichen Aufgabe des wissenschaftlichen Anspruchs und der Veröffentlichung der Forschungsergebnisse des BLfD folgten weit weniger anspruchsvolle Publikationen, die nunmehr mit „bürgernahen“ Broschüren zu einigen lediglich populären Themen und mit Gaststättenführern ersetzt werden sollen. Das internationale Ansehen des BLfD (und des Freistaats) werden dadurch riskiert. Im Text vergessen¹⁰ und hoffentlich nicht ebenfalls aufgegeben werden durch das Konzept weitere renommierte Publikationsreihen des BLfD z.B. im Bereich der Bodendenkmalpflege und der Inventarisierung; bundesweit einmalig ist zumindest die Fortführung des Inventars Bamberg, wenn auch die Arbeit an weiteren Kreisen und Städten offensichtlich nicht fortgeführt werden soll. Unerwähnt bleibt die Fortführung Reihe der Denkmaltopographien, deren Formulierungen zwar für die rechtliche Denkmaleigenschaft unerheblich sind, deren Wert für die Öffentlichkeitsarbeit des BLfD - mit Ausnahme der Möglichkeit sog. Apps¹¹ - vom Konzept wohl nicht gesehen wird. Höchste Zeit wäre es, die „Denkmalpfleg-Informationen“ in eine Zeitschrift überzuführen, Baden-Württemberg, Hessen und andere Länder haben es längst vorgemacht.

Zu 5.6 Denkmalpflege und Tourismus: Die Ausführungen zeigen die Rückkehr zur Lederhose und machen ob ihrer Euphorie eine entsprechende Umfrage (siehe Nr. 5.1) fast überflüssig. Die Publikationsreihe „Genuss mit Geschichte“ entspricht nicht

¹⁰ Mit Ausnahme der auf Seite 36 nachträglich eingefügten Übersicht über die Publikationsreihen.

¹¹ Seite 34.

den früheren wissenschaftlichen Ansprüchen des BLfD; viele einschlägige aber nicht denkmalspezifische Informationen findet der Interessent heutzutage vielfach im Internet-

Zu 5.7 „Facility Management“ / Monumentenwacht“: FM bezeichnet bekanntlich die Verwaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden. FM wird von vielen Hochschulen als Studiengang angeboten, u.a. auch im Rahmen von Studiengängen für Denkmalpflege. Unter Monumentenwacht versteht man in Anlehnung an das holländische Vorbild seit mehr als einem Jahrzehnt einen Denkmalinspektionsdienst. Bayern hätte schon seit Jahrzehnten entsprechende Daten zu den bekannten Bau- und Bodendenkmälern eruiieren, dokumentieren und in Denkmalpflegepläne und Zielstellungen überleiten können. Die DDR und nachfolgend die neuen aber mittlerweile auch einige alte Bundesländer haben das vorgemacht. Das Fehlen entsprechender landesweiter Untersuchungen und Anstrengungen sollte schnellstmöglich ausgeglichen werden. Einem überfälligen, aber weiter dringlichen Desiderat der staatlichen Denkmalpflege; der durch das Konzept erstmals angedachten Prüfung, muss allerdings ein entschiedenes Vorgehen nach dem Denkmalschutzgesetz im Einzelfall folgen.

Zusammenfassung:

Das Konzept dient offensichtlich einer politischen Absichtserklärung von Minister und Generalkonservator. Tatsächlich werden einige wichtige Anliegen von Denkmalschutz und Denkmalpflege angesprochen. Die Formulierungen halten sich aber fast ausschließlich im allgemeinen Rahmen unverbindlicher Absichten und „Prüfungen“.

In der leider unübersehbaren Praxisferne des Konzepts nicht angesprochen sind wesentliche Existenzfragen der staatlichen Denkmalpflege.

Dies beginnt bei der durch die „Maximen“ eigentlich ausgeschlossenen Revision des Denkmalschutzgesetzes, die sich trotz zahlreicher in der Praxis evidenter Defizite in der Ankündigung eines Gesetzentwurfs zu einem Schatzregal erschöpfen soll.

Das Konzept legt seinen Schwerpunkt auf die Bodendenkmalpflege, die Probleme der Baudenkmalpflege werden im Gegensatz zu den Gewichten in der taglichen Praxis eher vernachlässigt. Die Aufgabe der Betreuung der nichtstaatlichen Museen wird überhaupt nicht thematisiert.

Obwohl dies von einem Zukunftskonzept zu erwarten wäre, enthält das Konzept keinerlei Aussage zu den entscheidenden praktischen Fragen der Kosten und ihrer Finanzierung durch die öffentliche Hand. Allein die angedachten Leistungen für ein „Facility-Management“, eine „Monumentenwacht“, für die genannten vorbereitenden Untersuchungen mit denkmalpflegerischen Ziel- und Maßnahmekonzepten in Gemeinden und Untersuchungen und Planungen für die gefährdeten Denkmäler und die Bodendenkmäler lösen nicht erfasste Kostendimensionen aus. Vom aktuellen Personal des BLfD (zumeist Wissenschaftler ohne Erfahrung mit Objektplanung und Kostenermittlung) können diese Leistungen in der Praxis nicht erbracht werden. Erfahrungen bestehen nur bei der Vergabe von Untersuchungen bei der Dorferneuerung; übertragbar sind wohl Erfahrungen der Schlösserverwaltung mit deren ausgewählten Objekten.

Generell nicht angesprochen ist im Konzept die Personalausstattung des BLfD, die in der Praxis nicht einmal die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nach Art. 12 BayDSchG zulässt. Schamhaft verschwiegen wird der Personalabbau des Amtes unter den letzten Amtsleitern. Die konkreten Zahlen sind unschwer den früheren Jahresberichten des BLfD zu entnehmen. Die zu bilanzierende zahlenmäßige Ausdünnung des Personals des Amtes widerspricht der Grundaussage des Konzepts, Denkmalschutz und Denkmalpflege seien eine „tragende Säule der Politik des Freistaates Bayern“. Zu bilanzieren ist außerdem für die Praxis ein Fehlen von Fachkompetenz innerhalb des BLfD, das allerdings mit der ausgedünnten Personaldecke zusammenhängen mag. So fehlen seit Jahren landesweite Fachkompetenzen im Bereich der Gartendenkmalpflege und der technischen Denkmäler, was z.B. in Bamberg zu den Zerstörungen von Gärten und Grünanlagen im Bereich des Klosters Michaelsberg und der Villa Schröppel (Titel) sowie zu dem Zustand von Mühlen und Bahnanlagen geführt hat. Es fehlen auch Kompetenzen für Städtebau, Umweltverträglichkeitsprüfung und bewegliche Denkmäler; letztere werden auch nicht durch die im Konzept völlig ausgesparte¹² Landesstelle für die nichtstaatlichen Museen substituiert.

¹² Mit Ausnahme der Übersicht über die Publikationen des Landesamtes auf S. 36.

Kein Wort verliert das Konzept zur Beteiligung des Landesdenkmalrats. Nicht zu verkennen ist, dass dieses Gremium oft nicht im Sinne des Verfassungsauftrags der Art. 3 und 141 BV gutachtet und wirkt (z.B. Lieber Augustin in Lindau). Das Staatsministerium sollte von seiner Ermächtigung in Art. 14 Abs. 5 BayDSchG Gebrauch machen und die Öffentlichkeit und damit Transparenz der Meinungsbildung im Landesdenkmalrat herstellen. Dem würden auch die Veröffentlichung der Tagesordnungen und der Sitzungsprotokolle dienen.

Bamberg, den 27. Juli 2015

gez.

(Dr. Dieter Martin)

Hinweis: Fotos Anwesen Villa Schröppel, Bamberg, Michaelsberg 8e. Text der Denkmalliste am 29.6.2015: D-4-61-000-1010 Michelsberg 8 e. Villa Schröppel, eingeschossiger Massivbau mit Mansardwalmdach, zur Straße reich durch Anbauten über hohem Sockel gegliedert, Ständerker, Risalit mit Schweifgiebel, Treppenturm mit Zeltdach, Backstein verputzt mit Werksteingliederungen, historistisch, bez. 1902, von Gustav Haeberle; zugehörig Terrassengarten mit Brunnen und Grotte. Nachqualifiziert. Das Baudenkmal liegt im Ensemble, möglicherweise befinden sich Bodendenkmäler auf dem Grundstück.

Das Gebäude wurde mittlerweile „saniert“, der Garten vollständig seiner Denkmaleigenschaft entledigt, siehe

http://denkmal.netzwerk-heimat.de/index.php/menueeintrag/index/id/25/seite_id/1390