

15 Punkte für eine bessere Denkmalpflege in Bayern

München / Landshut, 29. Oktober 2016

Präambel

Bayern ist ein Kulturstaat, dessen starke Identität nach innen und außen vor allem auch auf seinem baukulturellen Erbe in Stadt und Land und seinen traditionellen Kulturlandschaften fußt. Denkmalpflege und Landschaftspflege besitzen nach Art. 141 BayVerf Verfassungsrang. Als ein entscheidender weicher Standortfaktor und als Grundlage des Tourismus haben sie auch erhebliche wirtschaftliche Bedeutung.

Denkmalpflege ist jedoch nicht nur eine öffentliche Aufgabe, sondern kann nur im Zusammenwirken von Staat und Kommunen, von Eigentümern sowie von Bürgern und Öffentlichkeit gelingen. In Bayern gibt es hierfür ein breites bürgerschaftliches Engagement, vom Bayerischen Landesverein für Heimatpflege über die derzeit in Gründung befindliche Stiftung Kulturerbe Bayern bis zum Denkmalnetz Bayern, das es gerade im Zeichen verstärkter Bürgerbeteiligung einzubinden gilt. Im Denkmalnetz Bayern haben sich über 160 lokale und regionale Mitgliedsinitiativen sowie viele engagierte Experten mit großer Erfahrung im Denkmalsbereich zusammengeschlossen, um an dieser Aufgabe mitzuwirken.

Bayern hat 1973 mit seinem Denkmalschutzgesetz eine bundesweite Vorreiterrolle eingenommen. Nach über 40 Jahren Erfahrung und durch veränderte Rahmenbedingungen sind jedoch Anpassungen und Ergänzungen im System der Denkmalpflege notwendig geworden. Das Denkmalnetz Bayern möchte mit der vorliegenden Liste von konkreten Vorschlägen in die Diskussion mit den politischen Verantwortungsträgern treten.

Vorschläge des Denkmalnetzes Bayern

15 Punkte für eine bessere Denkmalpflege in Bayern

Bildung stärken

1. Denkmalpflege, Architektur- und Ortsgeschichte in Lehrplänen verankern
2. Relevante Hochschulausbildungen anpassen
3. Besondere Qualifikationen von Architekten und Ingenieuren anerkennen

Verbesserte Qualifikation und Ausstattung der Denkmalbehörden

4. Verpflichtende Qualifikation des Personals der Unteren Denkmalschutzbehörden
5. Aufgabenadäquate Personalausstattung des Landesamtes für Denkmalpflege

Verbesserte Information von Denkmaleigentümern und Behörden

6. Denkmaleigenschaft in Grundbuch und Kataster eintragen
7. (Neu-)Eigentümer von Denkmälern regelmäßig informieren

Förderung gestalten

8. Reguläre Förderungen außerhalb des Entschädigungsfonds erhalten und stärken

Verfahren und Denkmalrecht anpassen

9. Vollzugsprobleme beseitigen
10. Dissensverfahren wieder einführen
11. Bürgerbeteiligung bei denkmalrechtlichen Verfahren einführen
12. Verbandsklage rechtlich absichern
13. Landesdenkmalrat besser einbinden
14. Erhalt des Stadtbildes und der besonders erhaltenswerten Bausubstanz fördern
15. Bodendenkmäler besser schützen

Erläuterungen zu den einzelnen Punkten finden sich im Anhang.

15 Punkte für eine bessere Denkmalpflege in Bayern

Bildung stärken

1. Denkmalpflege, Architektur- und Ortsgeschichte in Lehrplänen verankern

Orts- und Architekturgeschichte sind nicht nur Bestandteile der Allgemeinbildung, sondern eignen sich durch ihren konkreten Gegenstand vor Ort hervorragend zur Vermittlung von historischen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhängen sowie gestalterischen und technischen Fragen. In Zeiten der vermehrten Abwanderung aus dem ländlichen Raum einerseits und der Zuwanderung von außerhalb Bayerns andererseits sorgen sie auch für eine stärkere Identifikation mit dem Heimatort und für Integration in eine neue Heimat. Denkmalpflege ist hier als Querschnittsdisziplin besonders beteiligt.

Orts- und Architekturgeschichte, bspw. vermittelt durch Denkmalpflege, sollten deswegen verpflichtend in die Lehrpläne der relevanten Fächer wie Heimat- und Sachkunde, Kunsterziehung und Geschichte in allen Bildungsstufen aufgenommen werden. „W-Seminare“ und „P-Seminare“ der gymnasialen Oberstufe eignen sich gut für die interdisziplinäre und praxisnahe Kooperation mit Akteuren der Denkmalpflege, insbesondere auch mit bürgerschaftlichen Initiativen.

2. Relevante Hochschulausbildungen anpassen

Das Bauen im Bestand, besonders der Umgang mit Baudenkmalern und sonstiger erhaltenswerter Bausubstanz, wird immer mehr zur Hauptaufgabe der planenden Berufe. Demgegenüber setzt die Ausbildung von Architekten und Bauingenieuren immer noch zu stark auf den Neubautwurf.

Denkmalpflege ist sowohl als eigenständiger oder Aufbaustudiengang an geeigneten Hochschulen beizubehalten bzw. auszubauen und als verpflichtender Bestandteil auch bereits beim Bachelorstudiengang in die Ausbildungen von Architekten und Bauingenieuren einzubeziehen, ebenso in die relevanten vermittelnden und forschenden Disziplinen wie die Lehrerausbildungen der unter 1. genannten Fächer und die Kunstgeschichte.

3. Besondere Qualifikationen von Architekten und Ingenieuren anerkennen

Baumaßnahmen am Denkmal erfordern eine besondere Qualifikation, die, wie unter 2. angesprochen, derzeit nicht bei jedem Studienabschluss in Architektur und Bauingenieurwesen vorausgesetzt werden kann. Die Pflicht zum Nachweis von besonderen Qualifikationen ist in anderen Bereichen im Bausektor durchaus üblich (z. B. Sachverständige für Statik und Brandschutz, Energieberater und Energieberater-Denkmal).

Analog sollte auch im Denkmalbereich verfahren werden und eine Qualifikation durch besondere Ausbildung oder nachgewiesene Erfahrung zur Voraussetzung für die Eintragung in eine Liste von Denkmal-Experten und für die Inanspruchnahme von Förderungen werden.

Verbesserte Qualifikation und Ausstattung der Denkmalbehörden

4. Verpflichtende Qualifikation des Personals der Unteren Denkmalschutzbehörden

Die Unteren Denkmalschutzbehörden tragen eine große Verantwortung für den korrekten Vollzug des Denkmalschutzrechts. Dabei stehen sie jedoch zum Einen immer wieder unter Druck von politischen Amtsträgern und Gremien, zum Anderen fehlen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gerade in kleineren Behörden oft wichtige fachliche Qualifikationen über das Verwaltungsrecht hinaus.

Um ihrer Aufgabe gerecht zu werden, sind eine verpflichtende fachliche Qualifikation ihrer Mitarbeiter durch eine nachgewiesene adäquate Ausbildung vor der Einstellung (z.B. in Anlehnung an Art. 53 Abs. 3 BayBO) und eine laufende Fortbildung nötig.

5. Aufgabenadäquate Personalausstattung des Landesamtes für Denkmalpflege

Das Landesamt für Denkmalpflege kann durch seine ausgedünnte Personalausstattung derzeit seine Aufgaben nach Art. 12 BayDSchG nur unter Einschränkungen erfüllen. Besonderer Bedarf herrscht dabei in den Bereichen der Bauforschung, der bautechnischen Fragen und Zusammenhänge, gerade auch im Hinblick auf technische Denkmäler, der Gartendenkmalpflege sowie der städtebaulichen Untersuchungen. Auch hieraus folgt eine Überlastung der Gebietsreferenten der Praktischen Denkmalpflege.

Besonders für diese genannten Bereiche ist unbedingt zusätzliches qualifiziertes Personal einzustellen, um ausführlich und umfassend genug beraten zu können. Analog zum sehr erfolgreichen Modellprojekt „Archäologie und Ehrenamt“ sollte ein Modellprojekt „Baudenkmalpflege und Ehrenamt“ mit entsprechender Personal- und Mittelausstattung installiert werden.

Verbesserte Information von Denkmaleigentümern und Behörden

6. Denkmaleigenschaft in Grundbuch und Kataster eintragen

Grundbuch und Kataster bilden wichtige Grundlagen sowohl des privaten Immobilienverkehrs wie auch von behördlichen Planungen. Obwohl die Denkmaleigenschaft ähnlich wie eine öffentliche Dienstbarkeit gesehen werden kann, wird sie bislang nicht eingetragen - auch dann nicht, wenn sie, wie nach dem in Bayern geltenden sog. deklaratorischen Prinzip, durch einen Eintrag in die Denkmalliste nachgewiesen wurde. In anderen Bundesländern (z.B. Hessen, Saarland) sind Grundbucheinträge zumindest für Bodendenkmäler möglich und üblich.

In Bayern sollte ein Hinweis auf den Eintrag in die Denkmalliste verpflichtend, flächendeckend und für den Eigentümer gebührenfrei in Grundbuch und Kataster aufgenommen werden, um Grundstücksverkehr und Planungen zu erleichtern.

7. (Neu-)Eigentümer von Denkmälern regelmäßig informieren

Bei der Ersteintragung in die Denkmalliste ab 1973 erfolgte eine Erstinformation der Denkmaleigentümer. Trotz zahlreicher Eigentümerwechsel sowie Nachträge und Konkretisierungen der Denkmalliste gab es bisher keine weitere individuelle Information. Nur einzelne verantwortungsbewusste Gemeinden (z.B. Gersthofen, Bad Windsheim) sind dem auf freiwilliger Grundlage nachgekommen.

Erstrebenswert wäre für ganz Bayern eine grundsätzliche Information der Eigentümer über die Denkmaleigenschaft, ihre Rechte und Pflichten sowie über Beratungsangebote verpflichtend bei jedem Grundstückserwerb durch die Notare sowie in regelmäßigen Abständen durch die Gemeinden jeweils in Kooperation mit dem Landesamt für Denkmalpflege. Notwendige Inhalte, die in Form einer kurzen Broschüre oder bei wiederholter Information auch nur durch einen Verweis in einem Schreiben, vermittelt werden sollten, sind: ¹

- Hinweis auf die Denkmaleigenschaft und ihre Geltung für das ganze Gebäude (d.h. auch für das Innere)
- Rat, sich bei Bauvorhaben frühzeitig von den Denkmalbehörden beraten zu lassen, um nicht nur rechtssicher, sondern auch baufachlich korrekt arbeiten und Fördermöglichkeiten ausschöpfen zu können
- Aufklärung über Fördermöglichkeiten durch Zuschüsse und steuerliche Abschreibungen, sowie der Hinweis dass diese auch für Instandhaltungen in Anspruch genommen werden können
- Hinweise auf weiterführende Informationen wie die Publikationen und Beratungsangebote des Landesamtes für Denkmalpflege.

Förderung gestalten

8. Reguläre Förderungen außerhalb des Entschädigungsfonds erhalten und stärken

Der finanzielle Umfang und die Wirksamkeit des Bayerischen Entschädigungsfonds werden begrüßt. Sie können jedoch, wegen unterschiedlicher Zielrichtungen, nicht die über die letzten Jahrzehnte festzustellende Schwächung der direkten Zuwendungen des Landesamtes für Denkmalpflege ausgleichen. Verschärft wird dies durch die allgemeine Inflation und gestiegene Baupreise. Während die Mittel des Entschädigungsfonds vorrangig für große Maßnahmen eingesetzt werden, bilden die Zuwendungen des Landesamtes eine unbürokratische Möglichkeit, gerade solche Eigentümer zu unterstützen, die Maßnahmen mit geringerem Aufwand planen und durchführen und deshalb zumeist auch nicht von der steuerlichen Abschreibung profitieren.

Diese Klein- und Kleinstbeträge bilden so ein unverzichtbares Mittel zur Sicherung der Akzeptanz des Denkmalschutzes. Durch ihre Anschubwirkung für umfangreichere Investitionen und das dadurch wiederum ausgelöste Steueraufkommen machen sich staatliche Förderungen im Bereich der Denkmalpflege in der Regel von selbst bezahlt.

Verfahren und Denkmalrecht anpassen

9. Vollzugsprobleme beseitigen

In Bayern werden zu viele Denkmäler in teils rechtswidrigen oder rechtlich fragwürdigen Verfahren zum Abbruch freigegeben. Die Behörden müssen ggf. aufsichtlich zur Beachtung des Gesetzes und der mittlerweile ausgereiften Rechtsprechung zu Zumutbarkeitsfragen angehalten werden. Die Erhaltungspflichten nach Art. 4 BayDSchG sind weit stärker als bisher einzufordern, die Möglichkeiten behördlicher Maßnahmen bei Zuwiderhandlung sind konsequent anzuwenden.

Zu Art. 15 Abs. 2 DSchG wird angeregt, statt der "soll"-Bestimmung eine echte Pflicht zur Anhörung des Landesamtes für Denkmalpflege einzuführen; mehrere andere Denkmalschutzgesetze verlangen zum Teil "Einvernehmen".

Weitere Vollzugsprobleme ergeben sich auch bei der Denkmalliste: Nach dem Denkmalnetz Bayern vorliegenden Informationen bestehen Defizite und Aktualitätsprobleme sowohl bei der Ausweisung von Einzeldenkmälern, als auch bei der unzureichenden Erfassung der Ensembles und der Eintragung beweglicher Denkmäler. Als Zusatz ist auch bei jedem Denkmal der Zeitpunkt der Eintragung oder einer Fortschreibung (Nachqualifizierung) zu vermerken.

10. Dissensverfahren wieder einführen

Das Dissensverfahren regelte bis 1994 Dissensfälle in denkmalrechtlichen Verfahren zwischen Landesamt für Denkmalpflege und Unteren Denkmalschutzbehörden. Entgegen den Erwartungen bei seiner Abschaffung ergeben sich aber nicht nur selten, sondern laufend Konstellationen von unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fach- und Vollzugsbehörde. Die Hoffnung auf einen von der Verfassung vorgezeichneten denkmalfreundlichen Vollzug hat sich nicht erfüllt, im Gegenteil ist die vermeintliche Verfahrenserleichterung zu teuer erkauft angesichts zahlreicher Fälle von „Denkmalschutz nach Gutsherrnart“.

Andere Bundesländer haben deswegen das Dissensverfahren beibehalten, in Bayern ist es wieder einzuführen. Mangels adäquater Ausstattung der Regierungen sollte die Zuständigkeit des Ministeriums vorgesehen werden. Ein Verfahren sollte auch gefunden werden für Dissense im Rahmen von Bauleitplanungen der Gemeinden im Hinblick auf Denkmalschutz und UVP.

11. Bürgerbeteiligung bei denkmalrechtlichen Verfahren einführen

Bürger sind meist die besten Experten für ortsgeschichtliche Zusammenhänge, und als Betroffene haben sie ein legitimes Interesse an der Mitgestaltung ihrer baulichen Umwelt. Obwohl jedoch Denkmalschutz auf dem „Interesse der Allgemeinheit“ beruht und Bürgerbeteiligung in der allgemeinen Stadtplanung zu Recht immer weiter ausgebaut wird, werden die Bürger im Denkmalschutz nicht einmal informiert.

Bayern sollte dem Beispiel vieler anderer Länder wie z.B. Großbritannien folgen und auch bei denkmalrechtlichen Verfahren eine Beteiligung der Bürger vorsehen. Damit sind nicht Mehrheitsentscheide gemeint, sondern in Fällen ab einer bestimmten Bedeutung, d.h. bei Bauanträgen und Abrissen, 1) eine verpflichtende Information bereits ab Stellung der Anträge durch örtliche Bekanntmachung, 2) die Möglichkeit Planungsunterlagen einzusehen und 3) Stellungnahmen einzureichen, die die Behörden verpflichtend abwägen und beantworten.

12. Verbandsklage rechtlich absichern

Die Möglichkeit einer Klage gegen schädliche oder rechtswidrige Vorhaben steht nicht nur den unmittelbar Betroffenen wie Nachbarn zu. Als „Anwälte der Allgemeinheit“ besitzen im Umwelt- und Naturschutz auch anerkannte Verbände weitgehende und EU-rechtlich abgesicherte Rechte in Bezug auf Information und Klagemöglichkeiten. Der Umweltbegriff des EU-Rechts und des deutschen UVP-Gesetzes umfasst dabei ausdrücklich auch die gebaute Umwelt, so dass Denkmalverbände in anderen europäischen Staaten selbstverständlich die Möglichkeit einer Verbandsklage besitzen (Bsp. ebenfalls wieder Großbritannien).

Der deutsche und der bayerische Gesetzgeber sind gefordert, hier geltendes EU-Recht umzusetzen und die Verbandsklage auch im Denkmalschutz einzuführen. Die bayerischen Verbände sollten über ihre bereits bestehenden EU-rechtlichen Möglichkeiten nicht im Unklaren gelassen werden.

13. Landesdenkmalrat besser einbinden

Der Landesdenkmalrat ist eine wichtige Instanz im Denkmalschutz, die jedoch derzeit unter ihren Möglichkeiten bleibt.

Die große Kompetenz seiner Mitglieder sollte für die bayernweite Denkmaldiskussion nutzbar gemacht werden können, nicht zuletzt auch um umstrittene Entscheidungen transparent darstellen zu können. Dazu sollten rechtzeitig vor den Sitzungen die Tagesordnungen und Ergebnisprotokolle (ggf. mit Schwärzung von Einzelnamen aus Gründen des Daten- und Vertrauensschutzes) über das Internet öffentlich zugänglich gemacht sowie mit einer Suchfunktion versehen werden. Auch die Ergebnisse früherer Jahre sollten der Öffentlichkeit zugänglich sein.

14. Erhalt des Stadtbildes und besonders erhaltenswerte Bausubstanz fördern

Nur rund 1,5% des gesamten Baubestandes sind denkmalgeschützt. Dies deckt bei weitem nicht alle erhaltenswerten Stadtbilder und Einzelbauten in Bayern ab. Ausgelöst durch die Herausforderungen der energetischen Modernisierung und der Nachverdichtung ist mittlerweile eine bundesweite Diskussion über die Möglichkeiten zur Definition und zum adäquaten Schutz der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ entstanden, die nicht die strengeren Kriterien des Denkmalschutzes erfüllt.

Das rechtliche Instrumentarium dazu muss einerseits stärker beworben und angewendet werden (z.B. Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen); andererseits muss auch geprüft werden, ob dafür weitere formelle und informelle Instrumente entwickelt werden sollten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Einführung einer Genehmigungspflicht von Abrissen erhaltenswerter Gebäude, um die Überprüfung einer möglichen Denkmaleigenschaft sowie ggf. weiterer städtebaulich bedeutsamer Kriterien zu ermöglichen.

15. Bodendenkmäler besser schützen

Die Vorschriften des DSchG über die Bodendenkmäler sind schon seit 1973 in einigen Punkten unzureichend und ergänzungsbedürftig. Auch zeigen sich Probleme im Vollzug, so lässt die bayerische Rechtsprechung die Durchsetzung des Veranlasserprinzips auf der Basis der bisherigen Rechtslage zu, es ist hierfür keine Verankerung im Gesetz erforderlich.

Das Denkmalnetz regt an: die Erweiterung des Begriffs Bodendenkmal auf Reste und Spuren von Menschen, die Ausweitung der Erhaltungspflicht (Art. 4 Abs.1) auch auf die Bodendenkmäler, und die Zusammenfassung sämtlicher Erlaubnistatbestände und die Einführung eines bundes einheitlichen Schatzregals. Eine ausführliche Liste mit Vorschlägen stellt das Denkmalnetz Bayern gerne zur Verfügung.

ⁱ Die Herausgabe der Informationsbroschüre „Denkmäler in Bayern – Hinweise für Denkmaleigentümer“ 2016 wird dazu sehr begrüßt. Neben ihrer allgemeinen Verfügbarkeit im Internet ist jedoch eine Ergänzung im Sinne der o.g. Punkte notwendig, sowie eine einfachere, auch für Laien verständliche Sprache.