

Kosten der Denkmalpflege (Martin 1.3.2013)

Literatur: Fragen des Verhältnisses von Kosten und Wirtschaftlichkeit werden angesprochen von den Autoren, die sich generell mit Fragen der Kosten im Altbau beschäftigen (siehe unten Nr. 3 und Fischer, Wirtschaftliches Instandsetzen von Baudenkmalern, Informationsschriften der Dt. Burgenvereinigung, 1997). Diese Fragen sind regelmäßig Hintergrund der praxisorientierten Veranstaltungen des DNK, die Niederschlag in den Publikationen finden (vgl. z. B. Band 10 Handwerk in der Denkmalpflege, Band 24 Handwerk und Denkmalpflege, Band 29 Probleme der Umnutzung, Bände 42 und 43 Der Eigentümer und sein Denkmal, Band 49 Denkmalpflege als Standort- und Wirtschaftsfaktor, Thür. Landesamt für Denkmalpflege, Arbeitsheft NF 8 Kostenbewusste Denkmalpflege, 2002). Interessant sind auch die Wettbewerbsergebnisse in BHU, Denkmalschutz und Erhalt historischer Substanz – die wirtschaftliche Alternative zum Neubau, 2003. Schließlich ist auf die Literatur und Rechtsprechung zur Zumutbarkeit der denkmalrechtlichen Erhaltungspflichten zu verweisen, die in erster Linie (wenn auch nicht ausschließlich) von der Wirtschaftlichkeit eines Denkmals bzw. einer Maßnahme abhängen (siehe Martin/Krautzberger Teil G Kapitel II).

Link: IRB-Literaturdokumentation www.baufachinformation.de/artikel.jsp?v=1723

1. Kostenfaktoren in der Denkmalpflege

a) Bedeutung der Kostenfaktoren in der Denkmalpflege

- 1 Maßnahmen an einem Baudenkmal seien besonders teuer. Außerdem sei die Kostenentwicklung nie überschaubar, man müsse mit dem Schlimmsten rechnen. Mit diesen Argumenten wird gerne auf "Fälle" hingewiesen, in welchen denkmalpflegerische Maßnahmen mehr gekostet haben, als dies ursprünglich angenommen worden war. Tatsächlich liegen die Kostensteigerungen bei denkmalpflegerischen Maßnahmen nicht über der Kostenentwicklung bei anderen Baumaßnahmen, sofern sie entsprechend qualifiziert vorbereitet, geplant und durchgeführt werden. Analysen zeigen, dass denkmalpflegerische Maßnahmen nicht teurer sein müssen als andere Maßnahmen an Altbauten. Sie können oft wesentlich kostengünstiger und wirtschaftlicher als Neubauten sein.

b) Bedeutung des Kostenfaktors für den Investor

- 2 Eigentümer entscheiden sich regelmäßig erst nach Erreichen eines bestimmten Zeitpunktes für die Durchführung einer denkmalpflegerischen Maßnahme: Sobald bekannt ist, was durchgeführt werden muss, was es kostet und wie es finanziert wird. Hiervon hängen die Renditeerwartungen und die Wirtschaftlichkeit ab; die Honorare, steuerliche Auswirkungen und der Finanzierungsbedarf lassen sich errechnen. Wenn auch eine ihm angemessene erscheinende Nutzung ermöglicht wird, wird sich ein Eigentümer entscheiden, ob er Maßnahmen an einem Denkmal durchführt oder nicht. Der Kostenfaktor spielt die entscheidende Rolle, wenn Zwangsmaßnahmen gegenüber einem Denkmaleigentümer durchgeführt werden müssten; insbesondere im Hinblick auf die Belastbarkeit der öffentlichen Hand und die Zumutbarkeit beim Eigentümer muss es in diesen Fällen darauf ankommen, Maßnahmen auf das Notwendigste zu beschränken und diese besonders kostensparend zu planen und auszuführen.

c) Bedeutung für die fördernden Stellen

- 3 Die Kosten der Maßnahmen an einem Baudenkmal sind auch für die fördernden Stellen von entscheidender Bedeutung. Zu aufwändige und teure Maßnahmen werden seitens der Behörden nicht angeregt. Vor allem die denkmalpflegerisch-relevanten Kostengruppen haben Auswirkungen auf die Zuschusshöhe und damit auf die Belastung der öffentlichen Haushalte. Die Gesamtkosten bestimmen die im Steuerverfahren zu bescheinigenden Aufwendungen und haben entsprechende Steuermindereinnahmen des Staates zur Folge. Auch die Empfehlungspraxis der fördernden Stellen hängt von den Kosten ab; gegebenenfalls werden besonders aufwändig arbeitende Firmen, Restauratoren oder Architekten nicht empfohlen. Allerdings kommt es auf die zugrunde gelegten denkmalpflegerischen Standards und die Qualität an. Einerseits kann es erforderlich sein, besonders teure Materialien oder Arbeitsmethoden einzusetzen. Andererseits werden gerade Fachbehörden oftmals auf besonders aufwändige Maßnahmen verzichten (z. B. Freilegen von Fresken). Immer wird es darauf ankommen, einen angemessenen Ausgleich zu erreichen zwischen den Interessen des Eigentümers und den fachlichen Belangen; im Hinblick auf die einzusetzenden Zuwendungen wird auch der Gesamthaushalt des jeweiligen Denkmalamtes im Auge zu behalten sein.

d) Kostengruppen in der Denkmalpflege

- 4 Für den Bauherrn und Eigentümer sind in der Regel die Gesamtkosten einer Maßnahme interessant; eine Aufteilung nach Kostengruppen ist für ihn nur insoweit von Bedeutung, als davon die öffentliche Förderung abhängt. Weder die Verwaltungspraxis noch die Rechtslage für die fördernden Stellen ist im Bundesgebiet einheitlich; vielmehr wird auf unterschiedliche Differenzierungsmöglichkeiten abgestellt:

aa) Besondere Aufwendungen

- 5 Eine Untersuchung über "Kosten neuer Wohnungsnutzung in alten Gebäuden – Fabriken, Krankenhäuser, Gewerbebauten" des Landesinstituts für Bauwesen und angewandte Bauschadensforschung¹ hat versucht, aus den Baukosten die "besonderen Aufwendungen" auszuscheiden; sie sind auch in ihrer Größenordnung dokumentiert. Es zeigt sich, dass bei der überwiegenden Anzahl der untersuchten Projekte die geltend gemachten besonderen Aufwendungen bei ca. 250,- Euro/qm Wohnfläche für die genannten Umnutzungen von Fabriken, Krankenhäusern und Gewerbebauten gegenüber normalen Modernisierungen von Wohnbauten liegen.² Umnutzungsbedingte besondere Aufwendungen betrafen unter anderem Maßnahmen am Gesamtgebäude, Faktoren für eine ungünstige Kostenrelation im Bezug auf die Wohnfläche, besondere Mängel und besondere durchzuführende Arbeiten an der Bausubstanz, besondere Aufwendungen bei der Modernisierung (neue Treppenhäuser, Aufzüge, Balkone, Emporen, Deckenunterfangungen), besondere Aufwendungen aufgrund behördlicher Auflagen (z. B. Denkmalschutz und Brandschutz), besonderer Ausstattungsstandard (Behinderte, alte Leute, gehobener

¹ Band Nr. 2.4–1991, Aachen, 1991.

² Die Darstellung soll nur zur Anschauung dienen; die Ansätze sind bezogen auf die Abrechnungsjahre 1981–1988.

Standard) und besondere Aufwendungen für Außenanlagen (großer Umfang, Tiefgarage, Ablösungsbeträge). Diese Kostenfaktoren wirken sich bei denkmalpflegerischen Maßnahmen im Wohn- und Bürgerhausbereich nur eingeschränkt aus.

bb) Denkmalpflegerische Mehrkosten

- 6 Vielfach stellen Denkmalschutzgesetze und Förderrichtlinien bei der Bemessung von staatlichen Zuschüssen auf den sog. denkmalpflegerischen Mehraufwand ab. Dies ist im Zusammenhang mit den Erhaltungspflichten der Gesetze zu sehen, die dem Eigentümer eigene Anstrengungen im Rahmen der "Zumutbarkeit" abverlangen (Martin/Krautzberger Teil G Kapitel II). Abgestellt wird nicht auf die Gesamtkosten (Ausnahme: nicht nutzbare "Nurdenkmäler"), sondern nur auf die "Kosten der Denkmalpflege". Diese Kosten sind gerade durch die Denkmaleigenschaft bedingt und fallen bei vergleichbaren Gebäuden ohne Denkmaleigenschaft nicht an. **Anerkannt** werden als denkmalpflegerische Mehrkosten z. B. unter Abzug der Kosten für eine einfache Ausführung: Restaurierungskosten für Stuckdecken, historische Böden, Fenster und Türen, Mehrkosten für besonders aufwändige Gestaltungselemente, Treppen, Zierteile, Natursteinrestaurierung, besonderer Aufwand für die Restaurierung historischer Materialien. Weitere denkmalpflegerische Mehrkosten entstehen infolge der besonderen Anforderungen an Materialien und Ausführung, z. B. beim sorgfältigen Einbau von Installationen. Als denkmalpflegerischer Mehraufwand werden auch anteilige Mehrkosten bei den Honoraren anerkannt. Die bei Denkmälern oft notwendigen aufwändigen Voruntersuchungen (verformungsgerechtes Aufmaß von Bauteilen, statische Untersuchung, Materialuntersuchung, Schadenskartierung, Anlage eines qualifizierten Raumbuchs, Befunduntersuchungen) werden regelmäßig voll als denkmalpflegerischer Mehraufwand anerkannt. **Nicht anerkannt** werden z. B. der Grunderwerb, Sicherungseinrichtungen und Alarmanlagen (unterschiedliche Förderpraxis der Länder). Die denkmalpflegerischen Mehrkosten unterscheiden sich im Übrigen generell von dem "Sowieso-Aufwand" (siehe unten dd). Die Ermittlung des denkmalpflegerischen Mehraufwandes setzt eine detaillierte Analyse Position für Position der Leistungsverzeichnisse bzw. der Abrechnung voraus. Diese Analyse wird vom beauftragten Architekten und von dem Sachbearbeiter der fördernden Dienststelle vorgenommen. Hilfen zur Einordnung der Kosten gibt die Liste der denkmalbedingten Mehrausgaben des Innenministeriums Baden-Württemberg,³ die in anderen Ländern gegebenenfalls entsprechend herangezogen werden kann. Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass die individuelle steuerliche Begünstigung von den förderfähigen Kosten abgezogen wird.⁴

cc) Substanzerhaltende Kosten

³ Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift des baden-württembergischen Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft für die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmälern (VwV - Denkmalförderung) vom 26. 11. 2012 – Az.: 93-2552.1/6 – GABI. 2012, S. 899.

⁴ Vgl. z. B. die Anweisung des Bayer. Finanzministeriums bei Eberl/Martin, Art. 22 Erl. Nr. 10.

- 7 Dieser Begriff hat allein fördertechnische Bedeutung. In der Praxis werden die über die denkmalpflegerischen Mehrkosten hinausgehenden Kosten dann gesondert erfasst, wenn sie auf denkmalgeschützte Bauteile entfallen und nicht lediglich der Nutzbarmachung bzw. Modernisierung dienen. Unter den Begriff fallen deshalb z. B. alle Kosten des Rohbaus, ferner alle Arbeiten an historischen Materialien; ausgeschlossen werden z. B. die Kosten neu eingebrachter Bauteile, Anbauten und Ausbauten, Installationen. Die substanzerhaltenden Kosten liegen regelmäßig wesentlich höher als die denkmalpflegerischen Mehrkosten; erleichtert wird mit der Zugrundelegung des substanzerhaltenden Aufwands z. B. in Bayern eine frühzeitige Auszahlung der Zuwendungen an den Bauherrn. Vielfach stellen Kommunen bei ihrer Förderpraxis nicht auf die denkmalpflegerischen Mehrkosten, sondern auf den relativ einfach ermittelbaren substanzerhaltenden Aufwand ab.

dd) Sowieso-Kosten

- 8 Der Sowieso-Aufwand fällt im Gegensatz zu den denkmalpflegerischen Mehrkosten bei einem Bauwerk unabhängig von seiner Denkmaleigenschaft an. Ermittelt wird er durch die Schätzung der Kosten für einen vergleichbaren Altbau, der nicht Denkmaleigenschaft besitzt; abgezogen werden von dem Gesamtaufwand also die denkmalpflegerischen Mehrkosten (oben bb). Die Rechtsprechung geht davon aus, dass dieser "Sowieso-Aufwand" auch bei einer denkmalpflegerischen Maßnahme voll vom Eigentümer zu tragen ist, ohne dass er hierfür Zuschüsse oder Ausgleichsleistungen beanspruchen könnte.⁵ Nutzungsbedingte Kosten und Kosten für Sonderwünsche des Bauherrn sind ebenfalls den Sowieso-Kosten zuzurechnen. Auch Kosten, die aus bau- und sicherheitsrechtlichen Gründen entstehen (Brandschutz, Treppenhäuser usw.) sind in der Regel Sowieso-Kosten. Die Praxis ist zugunsten der Bauherren oft flexibel. Zudem können für die Sowieso-Kosten die Steuervorteile in Anspruch genommen werden (siehe Martin/Krautzberger Teil H Kapitel VI und VII).

ee) Unterlassener Bauunterhalt

- 9 Alle Denkmalschutzgesetze gehen davon aus, dass die Denkmaleigentümer zunächst ohne Anspruch auf Zuwendungen oder Ausgleichsleistungen verpflichtet sind, ihre Denkmäler zu erhalten. Dies bedeutet, dass sie vor allem den normalen Bauunterhalt selber tragen müssen. Sie dürfen Baudenkmäler insbesondere nicht verfallen lassen. Zumindest Grundleistungen sind vom Pflichtigen auf eigene Rechnung zu erbringen; das ist für kleinere Maßnahmen und Notreparaturen in der Regel ohne weiteres anzunehmen.⁶ Die Höhe des auf eigene Rechnung zu erbringenden Anteils ist jeweils unter Berücksichtigung aller Umstände zu ermitteln. Die Pflichtigen können sich regelmäßig nicht auf die erhöhten Belastungen berufen, die durch das frühere Versäumen des Bauunterhalts - entstanden sind.⁷ Ein neuer Eigentümer muss sich sogar den durch den

⁵ Z. B. OVG Niedersachsen v. 1. 10. 1986, 1 A 109/83 – zitiert bei Moench, Baurecht 1993, 432.

⁶ BayVGH v. 25. 9. 1987, EzD 2.2.7 Nr. 1.

⁷ HessVGH v. 17. 5. 1990, EzD 2.2.5 Nr. 1; BayVGH v. 20. 11. 1986, 26 C 5 85 A. 3369, n. v.; ähnlich ausdrücklich z. B. § 7 Abs. 1 S. 3 NW, zustimmend Moench/Schmidt, a.a.O. S. 96.

Voreigentümer unterlassenen Bauunterhalt zurechnen lassen.⁸ Ausdrückliche Formulierungen in dieser Richtung enthalten mehrere Denkmalschutzgesetze, insbesondere §§ 7 Abs. 1 NW,⁹ 16 Abs. 1 BE,¹⁰ 12 Abs. 3 BB und 7 Abs. 3 Nds. Diese Grundsätze gelten aber nicht nur in den Ländern, in denen sie ausdrücklich in den Gesetzestext aufgenommen worden sind. Vielmehr sind sie allgemein gültige Rechtsgedanken der Zumutbarkeit (zur Zumutbarkeit siehe Martin/Krautzberger Teil G Kapitel II und PDF Werkstatt Zumutbarkeit). Nicht auf diese Rechtsgedanken kann es im Steuerrecht ankommen, das allein auf die Tatsache des Entstehens von Aufwendungen abstellt.

ff) Pflege und Wartung

- 10 Allen Denkmaleigentümern ist zu raten, auf den laufenden Bauunterhalt, auf Pflege und Wartung laufend zu achten; zu schnell summieren sich kleine Ursachen zu aufwändigen Maßnahmen. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu bemerkenswert ausgeführt: Die Erhaltungspflicht ist in erster Linie eine Rechtspflicht **zu positivem Tun**. Der Eigentümer muss u.a. Schäden an der Denkmalsubstanz beseitigen; beschädigte Teile muss er reparieren und, wenn dies nicht möglich ist, erneuern. Diese Erhaltungspflicht ist auf **Dauer** angelegt, der Eigentümer hat sie grundsätzlich **auf eigene Kosten** zu erfüllen. Jedenfalls ein finanziell leistungsfähiger Eigentümer muss jedoch damit rechnen, einen nicht unerheblichen Teil der denkmalbedingten Mehrkosten selbst zu tragen. Auch das Einkommenssteuerrecht ist nicht darauf gerichtet, den denkmalbedingten Mehraufwand in vollem Umfang zu kompensieren. Die erhöhte **Mühewaltung** eines Eigentümers bei der Erhaltung des Denkmals wird ohnehin nicht kompensiert.¹¹
- 11 Wenn für diese Kosten auch in der Regel keine Zuschüsse gegeben werden, so können doch zumindest Steuervorteile in Anspruch genommen werden (siehe Martin/Krautzberger Teil H Kapitel VI und VII).

gg) Herstellungs- und Erhaltungsaufwand

- 12 Die Unterscheidung hat ausschließlich im Steuerrecht Bedeutung; hiervon hängt vor allem der Zeitraum der Verteilung des Aufwandes bei der Inanspruchnahme von Steuervorteilen ab. Siehe hierzu Martin/Krautzberger RdNr. 233 ff.

hh) Unrentierliche Kosten

- 13 Dieser Begriff spielt im Anschluss an § 177 Abs. 4, 5 BauGB insbesondere bei Finanzierungen von Modernisierungen, z. B. im Rahmen der Städtebauförderung, eine Rolle.¹² Förderfähig sind dort nur

⁸ Dies formuliert § 16 Abs. 1 BE sogar ausdrücklich. Siehe auch BayVGh v. 19. 6. 1995, M 8 K 94.308, n. v.

⁹ "Die Eigentümer . . . können sich nicht auf . . . erhöhte Erhaltung berufen, die dadurch verursacht ist, dass Erhaltungsmaßnahmen diesem Gesetz oder sonstigem öffentlichem Recht zuwider unterblieben sind".

¹⁰ "Ein Anspruch auf Ausgleich besteht nicht, soweit der Verfügungsberechtigte oder sein Rechtsvorgänger die besonderen Aufwendungen durch mangelnde Instandhaltung selbst zu verantworten hat."

¹¹ BVerwG v. 21. 4. 2009 – 4 C 3.08 –, u.a. www.bverwg.bund.de/media/archive/7508.pdf.

¹² Siehe hierzu auch Martin/Krautzberger Teil F Kapitel III Nr. 2 und 6.

Aufwendungen, die nicht aus den Erträgen eines Gebäudes bestritten werden können.

e) Besonderheiten der Kosten und der Wirtschaftlichkeit bei Baudenkmalern

Zu weiteren Einzelheiten von Kosten und Finanzierung siehe Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010, Teil H Kosten, Finanzierung, Zuwendungen Steuern; kostenpflichtiger Download unter http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/MartinKrautzbergerHdbDSch_3/cont/MartinKrautzbergerHdbDSch.htm