

Beitrag Martin / Spennemann Stand 2015

Bayerisches Denkmalschutzgesetz

ABSCHNITT VII. Finanzierung

Art. 22 Leistungen

(1) ¹Der Freistaat Bayern beteiligt sich unbeschadet bestehender Verpflichtungen in Höhe der jeweils im Staatshaushalt ausgewiesenen Mittel an den Kosten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, insbesondere an den Kosten der Instandsetzung, Erhaltung, Sicherung und Freilegung von Denkmälern. ²Die Höhe der Beteiligung richtet sich nach der Bedeutung und der Dringlichkeit des Falls und nach der Leistungsfähigkeit des Eigentümers.

(2) Die kommunalen Gebietskörperschaften beteiligen sich im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit in angemessenem Umfang an den Kosten der in Absatz 1 genannten Maßnahmen.

Literatur:

Martin/KrautzbergerHandbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil H Ziff. IV. und V.; Sonderheft „Finanzielle Fördermöglichkeiten und Steuererleichterungen für denkmalpflegerische Maßnahmen in Bayern“ der Denkmalpflege-Informationen des LfD, 2013 (abrufbar unter www.blfd.bayern.de).

Erläuterungen zu Art. 22

I. Geltungsbereich des Art. 22; Einflüsse des Europarechts

1

1. Neben den verschiedenen Steuervorteilen (vgl. die Erl. zu Art. 25) dienen die Zuwendungen dazu, dem Eigentümer die Erfüllung seiner Erhaltungspflichten nach Art. 4 DSchG zu erleichtern. Bei der Beurteilung einer der zentralen Fragen des DSchG, ob und wie weit Erhaltungsmaßnahmen dem Verpflichteten **zumutbar** sind, ist auch zu berücksichtigen, welche indirekte oder direkte Förderung aus öffentlichen Mitteln gewährt wird; vgl. auch Art. 4 Erl. Nr. 19 ff., und Art. 20 Erl. Nr. 9, 27. Ggf. sind Zuschussmittel gezielt dazu einzusetzen, um die Zumutbarkeit herbeizuführen; dies kann zu einer Ablehnung oder Zurückstellung anderer Maßnahmen führen (dazu Erl. Nr. 10). Aufgrund dieser Zielrichtung (Ermöglichung der Erhaltung von Kulturgut im öffentlichen Interesse) sind Vorstellungen, bei Denkmalfördermitteln könne es sich um staatliche Beihilfen i. S.v. Art. 107 AEUV handeln, jedenfalls in Bezug auf Kirchen, Vereine und Private abwegig (s. grundlegend „Häufig gestellte Fragen zur Berücksichtigung des EU-Beihilfenrechts bei der Kulturförderung“, hrsg. vom BMWiT, der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und der KMK, 2011),

denn die Erhaltung von Denkmälern ist mit der Film- und Eventwirtschaft nicht vergleichbar.

2

2. Art. 22 Abs. 1 und 2 DSchG betrifft **Denkmäler aller Art** und die Kosten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im weitesten Sinne. Die Aufzählung in Abs. 1 ist nur beispielhaft („insbesondere“). Zu nennen sind als wichtigste Aufgaben die Konservierung und Restaurierung von Baudenkmalern, die von Maßnahmen des normalen Bauunterhalts bis zur gründlichen Sanierung der gefährdeten oder beschädigten historischen Substanz gehen kann, gelegentlich die Anschaffung von Sicherheitseinrichtungen, die Konservierung und Restaurierung der Ausstattung von Baudenkmalern und beweglichen Denkmälern, die Freilegung und Sicherung von Bodendenkmälern, die wissenschaftliche Forschung im Bereich der Denkmalpflege, ferner die Vorbereitung von Restaurierungsmaßnahmen (einschließlich Bauaufnahme, Befunduntersuchung und Dokumentation) sowie die Herausgabe der Inventare, der Denkmalliste und anderer Forschungsberichte. Nicht gefördert wird der **Grunderwerb**; gefördert werden kann aber der Ankauf von Grundstücken zur Erhaltung von Bodendenkmälern durch Kommunen (Kapitel 15 74 Titel 883 74, „Zuschüsse für Investitionen“).

3

3. In Ausführung der Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 und 141 Abs. 2 BV stellt Art. 22 Abs. 1 DSchG die Pflicht des Freistaates Bayern fest, sich an den Kosten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in Höhe der jeweils im Staatshaushalt ausgewiesenen Mittel zu beteiligen. Die **Höhe der Haushaltsansätze** ist im bundesweiten Vergleich immer noch beachtlich, gibt aber angesichts der Denkmälerzahlen regelmäßig Anlass für politische Auseinandersetzungen. Einen Überblick über die Entwicklung der Haushaltsansätze 1990–2014 gibt die LT-Drs. 16/17924.

4

a) Bezug genommen ist zunächst auf die **fortgeltenden** („unbeschadet“) bestehenden Verpflichtungen. Gemeint sind damit die gesetzlichen, aber auch rechtsgeschäftlichen Pflichten. Zu nennen sind insbesondere die Entschädigungsleistungen des Freistaates Bayern aufgrund Art. 18 und 20 DSchG, die Beitragspflicht an den Entschädigungsfonds nach Art. 21 Abs. 2 S. 2 DSchG sowie die verschiedensten gesetzlichen (s. hierzu die nachfolgende Zusammenstellung) und rechtsgeschäftlichen (zivil- und öffentlich-rechtlichen) Leistungspflichten.

5

b) Unabhängig von Art. 22 Abs. 1 DSchG bestehen darüber hinaus – in ihrer Tragweite im Einzelfall oft außerordentlich umstrittene – **Baulasten**. Wesen der Baulast (insbesondere der Kirchenbaulast) ist die Verpflichtung des Staates oder

anderer Träger, Gebäude für bestimmte Zwecke (Gottesdienst, Unterbringung der Geistlichkeit) in würdiger Form bereitzustellen und zu erhalten. Dabei ist regelmäßig zwischen Notwendigkeiten und lediglich Wünschenswertem zu unterscheiden; in aller Regel bezieht sich die Baulast nur auf die Durchführung der notwendigen Maßnahmen. Zum Recht der Baulasten vgl. im übrigen BayVGH vom 18.5.1982, 7 B 475/79, BayVBl. 1982, 689 mit weiteren Nachweisen, Wiesenberger, Kirchenbaulasten politischer Gemeinden und Wohnheitsrecht, 1981, Zängl, Staatliche Baulast an Kultusgebäuden im Rechtskreis des gemeinen Rechts, BayVBl. 1988, 609 ff., 649 ff., insbesondere S. 653 und Broß, Ausgewählte Probleme des Baurechts, VerwArch. 1995, 483 ff. Zum Umfang BayVGH v. 5.10.1994, 7 B 92.179, VGH n. F. 47, 104; zum Aufleben subsidiärer Baulasten von Gemeinden BayVGH v. 27.7.1994, 7 B 91.1929, VGH n. F. 47, 104; zum Anpassungsverlangen des Baulastverpflichteten bei veränderten Verhältnissen VGH BW u. v. 14.11.2013 1 S 2388/12, juris. Zur Ablösung der staatlichen Baulast an vakanten Pfarrhöfen vgl. die Regelung in WKMS v. 17.10.1988 Nr. IV/4 K 4650 – 7/49990. Zu Reallasten und Fideikommissen s. Einleitung Erl. Nr. 84 f. und Art. 4 Erl.Nrn. 53; BayObLG Be v. 8.2.1989 FK 1/89, EzD 7.6 Nr. 1 m. Anm. Eberl, und v. 27.10.2004 FkBR 001/03, NJW 2005, 608 ff. m. Anm. Eberl in DVBl 2005, 1529.

5a

Die Finanzierung von Rettungsgrabungen im **Staatsstraßenbau** in einer dem Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 16.1.1992 zum Schutz des archäologischen Erbes (sog. Übereinkommen von Malta, BGBl. 2002 II, S. 2709) entsprechenden Weise wird im Staatshaushalt über Kapitel 15 74 Titel 546 74–5, „Staatliche Grabungen“, gewährleistet.

5b

c) Ohne Anerkennung einer Rechtspflicht fördert der Staat denkmalpflegerische, Maßnahmen an kirchlichen Gebäuden, die nur teilweise staatlicher Baulast unter fallen, mit bis zu 50 % der denkmalpflegerisch notwendigen Kosten, GemBek v. 3.5.1990 (KWMBI. I, 153); Auskünfte erteilen die Staatl. Bauämter.

II. Zuschüsse des LfD

6

1. Die Kostenbeteiligung des Freistaates Bayern im Sinne des Art. 22 I geschieht durch die **Gewährung von Zuschüssen**. Rechtsgrundlage ist unmittelbar Art. 22 Abs. 1 DSchG in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz. Diese Leistungen sind Zuwendungen im Sinne des Art. 23 der Bayer. Haushaltsordnung, weil der Staat an der Erfüllung der denkmalpflegerischen Aufgaben ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht bzw. nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden würde. Sie sind auch Subventionen im Sinne des Subventionsgesetzes und der darauf Bezug nehmenden Straftatbestände. Vgl. auch die Richtlinien für die

Gewährung von Zuwendungen für Denkmalschutz und Denkmalpflege in Anhang 6 sowie die Hinweise unter www.blfd.bayern.de.

Zur Inanspruchnahme des Entschädigungsfonds, aus dem auch Darlehen ausgereicht werden, siehe Art. 21 Erl. Nr. 5 und 6. Wegen der Mittel des Entschädigungsfonds vgl. Art. 21 Erl. Nr. 7.

7

2. **Zuständig** für das Verwaltungsverfahren und die förmliche Bewilligung der Zuschüsse des Art. 22 Abs. 1 ist das LfD. Zum Verfahren zur Inanspruchnahme des Entschädigungsfonds s. Bekanntmachung des Ministeriums vom 13.5.2011, Anhang 7.

8

3. Materielle Grundsätze für die **Vergabe der Zuschüsse**:

a) Auf die Gewährung der Zuwendungen besteht **kein Rechtsanspruch**; denn es handelt sich dabei um freiwillige Leistungen des Freistaates Bayern im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel; für die Gewährung der Zuschüsse gelten die allgemeinen Grundsätze des Haushaltsrechts (s. u. a. BWVGH U v. 1.2.1989 1 S 1054/88, juris; BWVGH U v. 25.6.1996 1 S 32 53/94, EzD 4 Nr. 1; OVG SN B v. 17.9.2001 3 B 400/99, EzD 4 Nr. 6, m. Anm. Eberl;). Art. 22 Abs. 1 gewährt kein subjektiv-öffentliches Recht auf Zuschuss. Ein Rechtsanspruch entsteht erst durch die förmliche Bewilligung durch VA. Ein Anspruch auf den Zuschuss kann auch entstehen, wenn eine **Zusicherung** des Landesamtes vorliegt, eine bestimmte Bewilligung später zu erlassen; diese Zusicherung bedarf der schriftlichen Form nach Art. 38 I BayVwVfG (OVG SN B v. 17.9.2001, a. a. O.). Ein Anspruch kann auch auf Art. 3 GG (**Gleichbehandlung**) gestützt werden, allerdings nur innerhalb des gleichen Haushaltsjahres (OVG SN U v. 14.1.2010 1 B 525/06, juris).

Zu Ausgleichsansprüchen s. Art. 20.

9

b) **Antragsberechtigt** ist diejenige Person, welche die denkmalpflegerische Maßnahme durchführt. Neben dem Eigentümer eines Denkmals kann dies auch ein anderer Rechtsträger sein, der die Durchführung der denkmalpflegerischen Aufgabe übernimmt. Gefördert werden nur nichtstaatliche Vorhaben (Richtlinien des Ministeriums vom 13.11.2012, KWMBI S. 366, Anhang 6).

10

c) **Förderungsfähig** sind alle Kosten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege (Erl. Nr. 2). Nicht berücksichtigt werden jedoch Anträge für Maßnahmen, zu denen das LfD nicht gehört wurde, für die kein ordnungsgemäßes Erlaubnis- oder Baugenehmigungsverfahren durchgeführt ist (weil dadurch weder ein schützenswerter Vertrauenstatbestand in Richtung der Bewilligung von Fördermitteln geschaffen wird noch eine Bindungswirkung für das LfD verbunden ist; vgl. VG Leipzig U v. 11.12.1997 K 1755/95, EzD 4 Nr. 4) oder die nicht in vollem Umfang

entsprechend den Maßgaben des LfD durchgeführt werden (vgl. Ziff. I 4 der Richtlinien vom 13.11.2012: Einvernehmen mit dem LfD), weshalb eine dennoch gewährte Zuwendung dem Förderzweck widersprechen würde und ermessensfehlerhaft wäre (Art. 1, 40 BayVwVfG; VG Leipzig a. a. O.). Zu bereits begonnenen Baumaßnahmen kann in der Regel kein Zuschuss mehr bewilligt werden. Für bereits abgeschlossene Maßnahmen werden keine Zuschüsse gewährt (zu Preisgeldern s. Erl. Nr. 31). Wegen des besonderen Zwecks der Denkmalförderung können Denkmalpflegemittel auch dann eingesetzt werden, wenn andere (öffentliche) Zuschussgeber beteiligt sind (Mehrfachförderung, Ziff. I 5. 4 der Richtlinien vom 13.11.2012), es sei denn, mit den Mitteln anderer Fördergeber wird der denkmalpflegerische Mehraufwand (dazu Erl. Nr. 11) bereits zu 100 % abgedeckt. Dies gilt nicht für das Verhältnis der Zuschüsse des LfD zur Förderung aus dem nachrangig in Anspruch zu nehmenden Entschädigungsfonds; abweichend hiervon stellt das LfD ggf. Zuschüsse bereit zur Vorbereitung von Maßnahmen, die aus dem Entschädigungsfonds gefördert werden sollen.

d) Bei der Bemessung der **Zuschusshöhe** sind die Grundsätze des Art. 22 Abs. 1 S. 2 zu beachten. Berücksichtigt werden die Bedeutung und die Dringlichkeit des Falles und die Leistungsfähigkeit des Eigentümers. Die Bedeutung ist unter rein denkmalpflegerischen Gesichtspunkten zu würdigen; abgestellt werden kann insbesondere auf ein besonderes öffentliches Interesse. Die Dringlichkeit des Falles kann sich z. B. aus drohender Einsturzgefahr ergeben. Die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Eigentümers kann dazu führen, dass bei außerordentlich hohen Eigenleistungen eine denkmalpflegerische Priorität begründet wird. Darüber hinaus wird die Leistungsfähigkeit des Eigentümers nicht zuletzt durch ihm zufließende Steuervorteile bestimmt. Die steuerliche Begünstigung ist ggf. von den förderfähigen Kosten abzuziehen; dies gilt allerdings nicht, sofern im Wege einer Wirtschaftlichkeitsberechnung die Zumutbarkeit gem. Art. 4 Abs. 1 erst durch Zuwendungen und Steuervorteile hergestellt wird (s. Art. 4 Erl. Nr. 19 ff.).

11

Für die Höhe der Zuschüsse bestehen **keine Regelsätze**. Insbesondere wird nicht von den Gesamtkosten einer Maßnahme ausgegangen; abgestellt wird vielmehr auf die sogenannten denkmalpflegerischen Mehraufwendungen, die gerade durch die Denkmaleigenschaften bedingt sind und bei vergleichbaren Gebäuden ohne Denkmaleigenschaft nicht entstehen. Deshalb werden z. B. Maßnahmen des Bauunterhalts und der „Sowieso-Aufwand“, (OVG Lüneburg v. 1.10.1986, 1 A 109/83, zit. bei Moench, BauR 1933, 432) nicht gefördert; auch für Sicherungseinrichtungen und Alarmanlagen können in der Regel keine Mittel bereitgestellt werden (s. a. Art. 25 Erl. Nr. 42).

12

Die Bemessung der Zuschußhöhe steht im **pflichtgemäßen Ermessen des LfD**. Es hat dabei wesentlich gleichgelagerte Fälle gleich zu verbescheiden (zur Geltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vgl. BVerwG v. 26.4.1979, 3 C 111.79, BayVBl.

1979, 728; OVG SN v. 14.1.2010 a. a. O.). Dabei muss davon ausgegangen werden, daß dem LfD nur die jeweils im Staatshaushalt bereitgestellten Beträge zur Verteilung zur Verfügung stehen. Auch die Zahl der Anträge und die Höhe der beantragten Summen schwanken. Eine Änderung der Förderungspraxis ist deshalb möglich (zur Zulässigkeit entsprechender Änderungen von Förderungsrichtlinien OVG Münster vom 30.11.1979, Der Städtetag 1980, 426).

4. Verfahren

13

a) Das Verfahren wird regelmäßig durch einen Antrag eingeleitet; Formulare werden von den Unteren Denkmalschutzbehörden und vom LfD (auch im Internet) zur Verfügung gestellt. Die Anträge werden bei der Unteren Denkmalschutzbehörde eingereicht und von dieser dem LfD zugeleitet.

b) Für das Verfahren bei der Gewährung von Zuwendungen gelten die Richtlinien des Ministeriums vom 13.11.2012, Anhang 6); vgl. im übrigen Art. 44 der BayHO mit den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

14

5. Die **Bewilligung** spricht das LfD durch Bewilligungsbescheid aus; dieser ist ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt im Sinne des Art. 35 BayVwVfG. Die Bewilligung kann von Nebenbestimmungen i. S. des Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG abhängig gemacht werden (Art. 6 Erl. Nr. 122 ff.). Die „**Bewilligungsbedingungen**“ dienen dazu, die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen des DSchG sicherzustellen. Den Bescheiden werden die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen“ zugrunde gelegt. Generell beigefügt wird darüber hinaus die Bedingung, dass die Maßnahme in vollem Umfang in Abstimmung mit dem LfD durchgeführt wird. Entsprechende Details können auch im Bewilligungsbescheid festgelegt werden. Zulässig ist ferner das Verlangen nach Abgabe einer Einverständniserklärung, nach baldigem Beginn der Maßnahme oder nach Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit zugunsten des Freistaates Bayern für das Denkmalgrundstück mit dem Inhalt, jede Veränderung an dem Denkmal zu unterlassen, der das LfD nicht vorher schriftlich zugestimmt hat; denn der Inhalt dieser Dienstbarkeit geht über Art. 6 Abs. 1 DSchG hinaus (bestätigt durch LG Passau, B. vom 3.6.1977, 2 T 92/77, V.n.b.; hingegen ist die früher gebräuchliche Formulierung „alle Handlungen zu unterlassen, die gegen die Grundsätze der Denkmalspflege verstoßen“ zu unbestimmt, um eintragungsfähig zu sein, OLG München B. v. 19.12.2011, 34 Wx 417/11, juris). Zulässig ist auch das Verlangen nach dem Abschluss entsprechender Wartungsverträge und nach der Vorlage eines Plans (vgl. z. B. § 8 DSchG Berlin) zur Zukunftsvorsorge für das Denkmal.

Forderungen aus Bewilligungsbescheiden sind grundsätzlich **nicht übertragbar**; sie dürfen nur in besonderen Einzelfällen nach vorheriger Zustimmung des LfD (s. Nr. 8 der „Besonderen Nebenbestimmungen für Zuschüsse des Bayerischen Landesamts

für Denkmalpflege“; s. a. BVerwG U v. 30.10.1992 7 C 24.92, EzD 4 Nr. 2 m. Anm. Eberl) abgetreten werden. Die Bewilligung kann auch abhängig gemacht werden von einer angemessenen Mitfinanzierung durch die kommunalen Gebietskörperschaften oder von der Ausnützung anderer Förderprogramme, um die staatlichen Denkmalmittel entsprechend zu entlasten. Nebenbestimmungen sind wegen des Charakters der freiwilligen Leistung (Erl. Nr. 8) in weitem Umfang zulässig; in der Regel werden Bedingungen (Art. 36 II Nr. 2 BayVwVfG) und Auflagen (Art. 36 II Nr. 4 BayVwVfG) zweckentsprechend sein. Zur Zulässigkeit nachträglicher Auflagen, wenn der vorzeitige Beginn zugelassen worden war, BayVGH U v. 25.9.1990 4 B 87.02245, BayVBI 1991, 209.

Sofern die Bewilligungsbedingungen nicht beachtet werden, kann die Zuwendung widerrufen werden (s. Erl. Nr. 15). Im Übrigen gilt die Bewilligung nur innerhalb des im Bescheid festgelegten Bewilligungszeitraumes.

15

6. Ist im Bewilligungsbescheid eine entsprechende Nebenbestimmung enthalten, dann kann eine Zuwendung ggf. ganz oder teilweise vom Empfänger zurückgefordert werden, wenn ein Denkmal nach Durchführung der geförderten Maßnahme veräußert wird. Die Bewilligungsbehörde wird danach in der Regel eine neue Zumutbarkeitsprüfung (Wertzuwachs, Erlös, Steuervorteile) durchführen und über die Modalitäten der Rückführung bzw. Belassung entscheiden. Eine allgemeine Abschöpfung von Wertsteigerungen ist aber im Gegensatz zu § 35 DSchG NW nicht vorgesehen (hierzu Oebbecke, NWVBI. 1997, S. 281).

Unabhängig davon ist ein Zuschuss dem LfD zu erstatten, soweit der Bescheid nach Verwaltungsverfahrenrecht (Art. 43, 48, 49, 49 a BayVwVfG) unwirksam ist oder mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen wird. Dies gilt z. B. wenn eine auflösende Bedingung eingetreten ist (z. B. Ermäßigung der Ausgaben oder Änderung der Finanzierung), der Zuschuss durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt worden ist, oder nicht oder nicht mehr für den vorgesehenen Zweck verwendet wird. Ein Widerruf kann auch in Betracht kommen, soweit der Zuwendungsempfänger die Zuwendung nicht alsbald nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwendet oder Nebenbestimmungen nicht oder nicht rechtzeitig erfüllt, wie z. B. rechtzeitige Mitteilung über eine geplante Maßnahmen an die Bewilligungsbehörde, s. VG Augsburg U. v. 15.11.2012 Au 5 K 12.578, juris. Zum Widerruf von Subventionsbescheiden s. auch OVG NI U v. 10.4.1984 9 OVG A 223/81, DÖV 1985, 76; BWVGH U v. 5.2.1987 5 S 2954, Stich/Burhenne, a. a. O., 717/49 (fehlender Verwendungsnachweis); VG Würzburg U v. 4.7.1989 Nr. 5/88.994, n. v.; BayVGH U v. 25.5.1990 4 B 87.02245, BayVBI 1991, 209 = EzD 4 Nr. 11 m. Anm. Eberl; BVerwG U v. 30.10.1992 7 C 24.92, EzD 4 Nr. 2 m. Anm. Eberl; HessVGH U v. 23.6.1993 8 UE 2040/86, NVwZ-RR 1994, 483; OVG SN U. v. 8.10.2009 1 B 139/07, juris (nachträgliche Änderung der Finanzierung).

16

7. Werden Zuwendungen mit unrichtigen oder unvollständigen Angaben oder durch Verschweigen subventionserheblicher Tatsachen erschlichen, so sind die Straftatbestände des **Betruges** (§ 263 StGB) und des **Subventionsbetruges** (§ 264 StGB i. V.m. den Vorgaben des Subventionsgesetzes) zu prüfen.

16a

Zur Vergabe staatlicher Zuschüsse durch die Landesstelle für die nichtstaatlichen Museen an öffentliche nichtstaatliche Museen s. die Richtlinien in Anhang 8.

III. Zuschüsse kommunaler Gebietskörperschaften

17

1. Art. 22 Abs. 2 stellt die **Pflicht der kommunalen Gebietskörperschaften** fest, sich im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit an den Kosten von Denkmalschutz und Denkmalpflege zu beteiligen. Die Beteiligung besteht in der Bereitstellung von Haushaltsmitteln, gegebenenfalls auch in der Bereitstellung von Arbeitsleistungen etwa des kommunalen Bauamtes oder Bauhofes. Die in Art. 22 Abs. 2 statuierte Verpflichtung ist letztlich in Art. 141 Abs. 2 BV begründet. Die Gemeinden können sich der Beteiligungspflicht nicht durch Hinweis auf ihre Beiträge an den Entschädigungsfonds nach Art. 21 Abs. 1, 3 entziehen; denn beide Verpflichtungen stehen ausdrücklich nebeneinander.

17a

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

17b

Anderer Ansicht ist die bayer. Rechtsprechung (BayVGH v. 4.11.1992, 4 B 90.718, BayVBl. 1993, 112 – Eichenau-Urteil –; differenzierend VG Würzburg v. 23.2.1994, W 2 K 93.34, BayVBl. 1994, 412): Wegen Art. 10 BV, 4 bis 6, 51 bis 53 LKrO, 28 II GG, 11 und 83 I BV, 6 bis 8, 57, 58 GO seien die Landkreise in Bayern (anders z. B. Schleswig-Holstein, OVG Schl.-H. v. 10.12.1994, 2 K 4/94, DVBl. 1995, 469 f. mit Anm. Henneke) nur für überörtliche und auf das Kreisgebiet bezogene Denkmalpflege zuständig; über die Kreisumlage finanzierte Mittel könnten nur hierfür eingesetzt werden. Dabei ist allerdings die Bagatellgrenze von 1 % des Hebesatzes zu beachten, bei dessen Unterschreitung (in Summe aller nicht landkreiseigenen Aufgaben) keine Nichtigkeit der Haushaltssatzung anzunehmen sei (BayVGH U. v. 21.3.2011 4 BV 10.108, BayVBl 2011, 632–638). Infolge dieser Rspr. haben

zahlreiche Kreise und Bezirke ihre Haushaltsansätze für Zuwendungen nach Art. 22 Abs. 2 DSchG wesentlich reduziert. Gegen diese Rspr. und Praxis bestehen weiter erhebliche rechtliche Bedenken. Eberl (Kommunale Kulturförderung, Überlegungen zum sog. Eichenau-Urteil des BayVGh, BayVBl. 1994, 399) weist zu Recht auf den spezialgesetzlichen Charakter und damit den Vorrang des Art. 22 Abs. 2 DSchG hin, der von der Rspr. völlig vernachlässigt wurde (ähnlich Knöpfe, Zur Zulässigkeit freiwilliger Zuwendungen bayerischer Landkreise an kreisangehörige Gemeinden, BayVBl. 1994, 385 ff., 391: Dotationskompetenz im Regelungsbereich Denkmalschutz). Auch Schoch (Aufgaben und Funktionen der Landkreise, DVBl. 1995, 1047, 1052) warnt vor „allzu starren Festlegungen“. S. weiter Einl. Erl. Nr. 16. Jedenfalls kann zumindest davon ausgegangen werden, dass folgende denkmalpflegerische Aufgaben überörtlichen Bezug haben: Bedeutende Einzeldenkmäler oder wichtige Projekte (Muster, Pilotobjekte, Vorbildfunktion), Ensembles als gewichtige Mehrheiten baulicher Anlagen, Zugehörigkeit zu landschaftstypischen Denkmälern (z. B. Jurahäuser, Frankenwaldhäuser, Bildstöcke in Unterfranken, Kapellen in Schwaben – z. T. mit langjährigen Förderprogrammen der Landkreise und Bezirke). Insgesamt darf die Rspr. nicht dazu dienen, die Haushaltsansätze für die Denkmalpflege einseitig zu verringern; andere Ausgaben z. B. im Sozialbereich, die über die gesetzlichen Pflichten und Zuständigkeitszuweisungen hinausgehen, haben i. d. R. ein ungleich größeres Volumen (s. auch Erl. Nr. 18 und Art. 1 Erl. Nr. 24).

18

2. Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften gilt **im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit**.

a) Die Leistungsfähigkeit lässt sich beurteilen anhand der Finanz- und Steuerkraft einer Gebietskörperschaft; sie wird weiter gekennzeichnet durch sonstige Belastungen, Pflichten und Aufgaben. Verschiedentlich wird argumentiert, angesichts knapper werdender Finanzmittel müssten Gemeinden und Gemeindeverbände in erster Linie ihre freiwilligen Leistungen reduzieren. Für die Leistungen auf dem Gebiet der Denkmalpflege kann dieses Argument jedoch nicht gelten. Für Gemeinden (Art. 57 Abs. 1 GO), Landkreise (Art. 51 Abs. 1 LKrO) und Bezirke (Art. 48 Abs. 1 BezO) gelten gesetzliche Aufgabenzuweisungen, die durch Art. 22 Abs. 2 DSchG zur gesetzlichen Verpflichtung der Gebietskörperschaften gemacht worden sind (Art. 57 Abs. 1 S. 2 GO, Art. 51 Abs. 3 S. 2 LKrO, Art. 48 Abs. 2 BezO ausdrücklich Pflichtaufgabe der Bezirke). Diese Verpflichtung ist verfassungsrechtlich verfestigt durch Art. 3 Abs. 1 und 141 Abs. 2 BV. Unzulässig wäre eine einseitige Verlagerung der Leistungen seitens der Gebietskörperschaften zu Lasten der Aufwendungen für die Denkmalpflege; denn diese ist insbesondere vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund des Kulturstaatsprinzips und des Art. 141 BV (Einleitung Erl. Nr. 13–18) keinesfalls eine nachrangige Verpflichtung (vgl. VG Magdeburg U v. 26.2.2002 4 A 159/00, EzD 2.3.4 Nr. 6; VG München U v. 14.9.2000 M 29 K 00.838, EzD 2.3.5 Nr. 2; BayVerfGH E v. 31.5.2006 Vf. 1-VII-05 BayVBl

2006, 598). Soweit die Sorge für die Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises ist, gilt dafür nicht Art. 83 III BV i. V. m. Art. 8 IV GO, wonach für die Zuweisung von staatlichen Aufgaben die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen sind (sog. Konnexitätsprinzip). Zur Verpflichtung der Gemeinden für den Erhalt eigener Denkmäler s. Art. 3 Erl. Nr. 10.

19

c) **Art** (Zuschüsse, Darlehen, usw.) und **Umfang der kommunalen Beteiligung** an den Kosten denkmalpflegerischer Maßnahmen ist den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich zur eigenen Entscheidung überlassen. Erforderlich ist jedoch eine Förderung in „angemessenem Umfang“; die Kommune ist verpflichtet, angemessene Zuschussmittel in den Haushalt einzustellen (vgl. VG Bayreuth U v. 7.7.1983 B 2 K 82 A.918, EzD 4 Nr. 8, mit Anm. Eberl). Im Wesentlichen können die gleichen Grundsätze herangezogen werden, die für die Bemessung der staatlichen Zuwendungen genannt worden sind (Erl. Nr. 10). Entscheiden werden neben dem Haushaltsvolumen der einzelnen Gebietskörperschaft der Umfang einer Maßnahme, die Möglichkeiten eines Bauherrn zur Erbringung eigener Leistungen, die Gesamtfinanzierung innerhalb des Finanzierungsplanes, aber auch die Bedeutung der Maßnahme für die Öffentlichkeit und das Gebiet der einzelnen Gemeinde bzw. des Gemeindeverbandes. Nicht abhängig gemacht werden dürfen etwa die Leistungen eines Bezirks von den Leistungen der unteren kommunalen Ebenen, da dieses Kriterium nicht denkmalspezifisch und damit nicht sachgerecht ist. Ebenso gibt das DSchG den Kommunen keine Möglichkeit, sich etwa auf die „kleine“, Denkmalpflege oder auf Kapellen oder auf Bauernhäuser zu beschränken oder generell etwa eine Förderung abzulehnen, wenn eine Maßnahme aus dem Entschädigungsfonds gefördert wird (VG Regensburg U. v. 20.1.2011 EzD 2.2.6.1 Nr. 46). Den Gemeinden mit einer geringen Denkmälerdichte wird im Regelfall eine höhere Beteiligung abzuverlangen sein als Gemeinden mit einer hohen Denkmaldichte; denn letztere sind durch die Verpflichtungen des Art. 22 Abs. 2 ohnehin überproportional belastet. Landesweit bewegen sich die Zuwendungen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhen von jeweils 5 bis 30 Prozent der Kosten der Maßnahmen. Ein Zuschuss von weniger als fünf Prozent der Kosten einer Maßnahme dürfte nur in Ausnahmefällen als angemessen zu betrachten sein.

20

3. Im Übrigen gelten die unter II (Erl. Nr. 6–16) genannten Grundsätze auch für die Bewilligung von Zuwendungen der Gebietskörperschaften. Die Beteiligungspflicht gilt nicht nur für Baumaßnahmen im engeren Sinn; auch Erfassung der Denkmäler, Planungen zu ihrer Erhaltung, ferner Bauaufnahmen, Voruntersuchungen und Dokumentation sind hierher zu rechnen (Erl. Nr. 2). Art. 22 Abs. 2 gewährt wie Abs. 1 (Erl. Nr. 8) kein subjektiv-öffentliches Recht auf Bewilligung einer Zuwendung, das etwa eingeklagt werden könnte. Ggf. können jedoch die Rechtsaufsichtsbehörden einschreiten, um die Einhaltung der Verpflichtungen seitens der

Gebietskörperschaften sicherzustellen. Verfahren und Rechtsform der Zuwendung unterliegen im Übrigen dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht; landesweite Richtlinien bestehen hierfür nicht. Ein Rechtsanspruch auf Bewilligung eines kommunalen Zuschusses kann in besonderen Ausnahmefällen entstehen, wenn sich die Kommune Zuwendungs- oder Förderrichtlinien – z.B. durch einen Stadtratsbeschluss – gegeben hat (dadurch Selbstbindung und Anspruch auf Gleichbehandlung), die dort aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind und ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Dabei darf die Kommune sich über gutachtliche Stellungnahmen des LfD bei der Behandlung des eigenen, kommunalen Förderverfahrens nicht hinwegsetzen; sie darf auch einem einmal entstandenen Zuschussanspruch nicht rückwirkend – z. B. durch einen abändernden Stadtratsbeschluss – die Grundlage entziehen (s. VG Bayreuth U v. 7.7.1983 B 2 K 82 A.918, EzD 4 Nr. 8 m. Anm. Eberl).

IV. Weitere Hilfen für Denkmaleigentümer

21

Weitere Mittel stellen der Freistaat Bayern und die Bundesrepublik nach verschiedenen Gesetzen und Programmen bereit. Eine Übersicht über die Fördermöglichkeiten ist unter www.blfd.bayern.de („Förderung denkmalpflegerischer Maßnahmen“) sowie www.foerderdatenbank.de abrufbar. Zu beachten ist, dass verschiedene Programme ggf. eine Mischfinanzierung ausschließen oder begrenzen, sofern nicht die besondere kulturpolitische Zweckbestimmung der Denkmalpflegemittel anerkannt wird. Zu nennen sind insbesondere:

22

1. **Städtebauförderung:** Nach Aufnahme in ein Städtebauförderungsprogramm – das Denkmal muss aber nicht in einem festgelegten Sanierungsgebiet liegen – können auch denkmalpflegerische Maßnahmen und Modernisierungen unterstützt werden. Gefördert werden nicht nur Wohngebäude, sondern auch gewerbliche Anlagen und sonstige Einrichtungen durch Darlehen oder Zuschüsse. Förderungsfähig sind die Kosten, die nicht aus den nachhaltig erzielbaren Erträgen des Gebäudes gedeckt werden können. Hierzu zählen bei Denkmälern insbesondere auch die Kosten, die notwendig sind, um das Gebäude entsprechend seiner geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung instandzusetzen und zu erhalten. Bei Denkmälern dürfen die für die Höhe der Förderung entscheidenden Kosten einer Instandsetzung höher liegen als bei vergleichbaren Neubauten. Die Städtebauförderungsrichtlinien enthalten zahlreiche für die Denkmalpflege bedeutsame Sonderregelungen, z. B.: ausnahmsweise Zulässigkeit der Mehrfachförderung („Städtebaulich bedingte Mehraufwendungen“), Förderung von Sondergutachten zur Denkmalpflege im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen, Kosten der Instandsetzung (einschließlich Voruntersuchung, Bauvorentwurf und Kostenschätzung). Bei Gebäuden von geschichtlicher,

künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung können auch Kosten einbezogen werden, die unter Berücksichtigung entsprechender Vorschriften, Anordnungen und Auflagen, insbesondere der Denkmalpflege, notwendig sind. In solchen Fällen dürfen die Gesamtkosten in der Regel nicht über 150 v.H. der Gesamtkosten für vergleichbare Neubauten liegen.

Rechtsgrundlage ist das Besondere Städtebaurecht der §§ 136 ff., 164a, 164b BauGB. Einzelheiten in den Städtebauförderungsrichtlinien StBauFR 2007 (Bek. vom 8.12.2006, AllMBI S.687, in der jeweils geltenden Fassung). Allgemeine Informationen <http://www.stmi.bayern.de/buw/staedtebaufoerderung/index.php> abrufbar unter:

Auskünfte erteilen die Gemeinden, die von ihnen beauftragten Sanierungsträger, die Regierungen und die Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr.

23

2. Im **bayer. Modernisierungsprogramm** wird weiterhin die Modernisierung von Altbauwohnungen gefördert. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage der Programmrichtlinien (BayModR). Bewilligungsstellen sind die Bezirksregierungen, die Landeshauptstadt München, die Städte Nürnberg und Augsburg.

24

3. **Investitionsmaßnahmen zum Zweck der Modernisierung** von selbstgenutzten und vermieteten Wohngebäuden werden – soweit keine Förderung im Rahmen des Bayerischen Modernisierungsprogramms (s. Erl. Nr.23) erfolgt – besonders gefördert durch zinsverbilligte Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Rahmen des KfW-Programms „KfW-Effizienzhaus Denkmal“. Für Standardmaßnahmen wird eine Basisförderung angeboten, s. Merkblatt der KfW, www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/Energetische-Sanierung/KfW-Effizienzhaus-Denkmal/. Auskünfte erteilen die Kreditinstitute und die KfW.

25

4. **Wohnraumförderung** für Empfänger kleiner und mittlerer Einkommen: Umfangreichere Um- und Ausbauten, aber auch die Schaffung zusätzlichen Wohnraums und der Erwerb von eigengenutzten Wohnungen können nach dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Übersicht über die verschiedenen Förderprogramme auf den Internetseiten der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern (www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/wohnen/iic1_uebersicht_wohnräumfoerderung.pdf). Auskünfte erteilt auch die Bay. Landesbodenkreditanstalt, www.bayernlabo.de. Besonders hinzuweisen ist auf das Förderprogramm zur Beseitigung der Flutschäden 2013, das ebenfalls durch die Bay. Landesbodenkreditanstalt abgewickelt wird.

26

5. Land- und Forstwirtschaft: Für extensive Bewirtschaftungsformen (bedeutsam für Flächen mit Bodendenkmälern) und für die Erhaltung von Kulturlandschaftselementen können zinsverbilligte Darlehen und Zuschüsse bewilligt werden. Einzelheiten enthalten die Gemeinsamen Richtlinien für Agrarumweltmaßnahmen vom 18.11.2013, abrufbar unter www.stmelf.bayern.de (nähere Hinweise s. „Finanzhilfen – wie und wo?“, herausgegeben von Hans Bruno Gruber, Stand 11/2013). Nähere Auskünfte erteilen die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

27

6. Flurbereinigung und Dorferneuerung: Den ländlichen Raum als Kulturlandschaft zu sanieren und zu erhalten ist auch eine Aufgabe der Flurbereinigung. Dazu zählt auch die Erhaltung von Denkmälern und Ensembleteilen in den Dörfern, die im Rahmen von Dorferneuerungsprogrammen gefördert werden, und außerhalb der Ortschaften z. B. auch die Erhaltung von Feldkreuzen, Bildstöcken, Martern sowie die Sicherung von Bodendenkmälern. Gefördert werden Maßnahmen, die zur Erhaltung des Ortsbildes beitragen, wie z. B. Instandsetzung von Fassaden, Dächern, Fenstern an einem Baudenkmal, und kleinere andere Maßnahmen, wie etwa die Instandsetzung von Einfriedungen und Dorfbrunnen sowie entsprechende Voruntersuchungen und Planungen. Auch Um- und Ausbauten, Modernisierung und Instandsetzungen von landwirtschaftlichen Wohn- und Wirtschaftsgebäuden werden gefördert, soweit diese mit den Zielen einer Dorferneuerung übereinstimmen.

In besonderer Weise kann ein Flurbereinigungs- und Dorferneuerungsverfahren auch helfen, Gemeinschaftseinrichtungen wie z. B. ein Gemeindezentrum oder Feuerwehrgerätehaus in geeigneten, aber nicht oder kaum genutzten Denkmälern unterzubringen. Rechtsgrundlagen sind das Flurbereinigungsgesetz sowie die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 19.12.2011, AllMBl. S. 40 (Dorferneuerungsrichtlinien; s. Einl. Erl. Nr. 51 f. Nähere Auskünfte erteilen die Ämter für ländliche Entwicklung, s. a. www.landentwicklung.bayern.de.

28

7. Durch die „**Richtlinien zur Förderung von Wanderwegen und deren Beschilderung von Unterkunftshäusern und von Gartenschauen**“ kann eine Finanzierung an gemeinnützige Träger für notwendige Zusatzmaßnahmen zur Erschließung etwa von Burgruinen oder von Bodendenkmälern erfolgen. Nähere Einzelheiten enthält Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz vom 1.3.2006 in der Fassung vom 5.10.2009. Auskünfte erteilen die Regierungen.

29

8. Finanzausgleich: Der Freistaat Bayern gewährt nach Art. 10 FAG Zuwendungen für kommunale Baumaßnahmen an Schulen, Sportanlagen, Schülerheimen, Kindertageseinrichtungen, kommunalen Theatern und Konzertsaalbauten. Unter

bestimmten Voraussetzungen kann auch die Instandsetzung denkmalgeschützter Gebäude gefördert werden. Die Richtlinien über die Zuwendungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich (FA-ZR 2006 i. d. F. von 2013) berücksichtigen auch denkmalpflegerische Belange. Insbesondere sind Kosten des Denkmalschutzes förderfähig, soweit Zuweisungen aus Mitteln des Denkmalschutzes nicht gewährt werden (5.2.1.3). Bei der Bemessung einer Zuwendung sind auch die Bedeutung der Baumaßnahme und das Staatsinteresse an der Maßnahme zu berücksichtigen; dies bedingt im Hinblick auf Art. 3 und 141 BV eine erhöhte Förderung von Maßnahmen an Denkmälern. Auskünfte erteilen die Regierungen.

30

9. Vorhaben mit besonderer Nutzung: Aus der Vielzahl der auf eine bestimmte Nutzung abgestellten Förderungsmöglichkeiten seien noch die Programme für Studentenheime, Museen, Bibliotheken, Jugendherbergen, Altenheime, Theater (Kulturfonds) genannt. Zu nennen ist auch der gesamte Bereich der Wirtschaftsförderung; hieraus sind insbesondere zu nennen die Finanzhilfen des Bundes (z. B. ERP-Darlehen) und die regionalen Förderungsprogramme für die gewerbliche Wirtschaft sowie das Bayer. Mittelstandskreditprogramm (Bayerisches Kreditprogramm für die Förderung des gewerblichen Mittelstandes). Nähere Hinweise in Gruber (Hrsg.), „Finanzhilfen – wie und wo?“, a. a. O., im Abschnitt I. Auskünfte erteilen die Regierungen sowie die Industrie- und Handelskammern bzw. die Handwerkskammern.

31

10. Daneben kommen die Förderungen für Denkmäler durch die **EU** (Ausschreibung jährlich im ABIEG im Rahmen des jeweiligen Programmes; derzeit noch „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aus Mitteln des EFRE, künftig „HORIZON 2020. Denkmalpflege im Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union“; vgl. allg. Martin, in Martin/Krautzberger, a. a. O., Erl. H 181), für „National Wertvolle Kulturdenkmäler“ und durch die **Bundesregierung** (www.bundesregierung.de) in Betracht, daneben die Förderung für Welterbestätten (derzeit bis 2014, Verstetigung beabsichtigt). Zur Frage der Bundeszuständigkeit s. Hönes, NuR 2000, 426. Die **Bayer. Landesstiftung** schüttet alljährlich relativ große Beträge aus, mit deren Hilfe bereits zahlreiche Maßnahmen durchgeführt werden konnten, die sonst nicht hätten realisiert werden können. Im Einzelfall können auch Finanzhilfen anderer Stiftungen in Frage kommen (z. B. Deutsche Stiftung Denkmalschutz, Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Oberfrankenstiftung, Messerschmitt-Stiftung, Wüstenrot-Stiftung). Bei besonders vorbildlichen abgeschlossenen Maßnahmen besteht die Möglichkeit eines (nachträglichen) Preisgelds durc