

Präsidentin des Landtages NRW  
Frau Carina Gödecke  
Postfach 10 11 43  
4002 Düsseldorf

Ansprechpartner:  
Dr. Holger Mertens

Tel.: 0251 591-4070  
Fax: 0251 591-3908  
E-Mail: Holger.Mertens@lwl.org

Az.: Hm-

Münster, 03.01.2014

**Zukunft braucht Herkunft - Für eine zukunftsgerichtete Denkmalförderpolitik in Nordrhein-Westfalen**

Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/4160  
Entschließungsantrag der Fraktion der Piraten, Drucksache 16/4225

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 28. Januar 2014

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanken wir uns. Zu den übersandten Fragen nehmen wir hiermit vorweg Stellung.

**1. Wie beurteilen Sie das neu aufgelegte Darlehens-Förderprogramm mit Blick auf seine denkmalfachlichen, gesamtgesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen?**

Grundsätzlich begrüßen wir aus denkmalfachlicher Sicht ausdrücklich die Auflage eines Darlehensprogramms als zusätzliches Förderinstrument: Eigentümern von Baudenkmalern fällt es zum einen zunehmend schwer, Kredite für die Umsetzung einer Instandsetzung oder Modernisierung eines Baudenkmals zu erhalten; zum anderen ist es für den Eigentümer eines gesichert rentierlich nutzbaren Baudenkmals ohne Zweifel attraktiver, einen Kredit in Höhe von mehreren Hunderttausend Euro zu erhalten als eine Barmittelförderung in Höhe von wenigen Tausend Euro. Verbesserungsnotwendigkeiten ergeben sich jedoch bei den Konditionen, worauf später eingegangen werden wird.

a) Das Angebot einer Darlehensförderung kann in keinem Fall die Notwendigkeit direkter Fördermittel vollständig ersetzen. Die nahezu vollständige Streichung direkter Fördermöglichkeiten hat brisante Konsequenzen vor allem für private Denkmaleigentümer.

- Eine große Gruppe der Denkmäler in Westfalen-Lippe (sog. „Nur-Denkmäler“) ist per definitionem unwirtschaftlich, sie umfasst ca. 40% des erfassten Denkmalbestands. Dazu gehören bei-

spielsweise sämtliche Kleindenkmäler (wie Bildstöcke, Wegkapellen) oder auch Ruinen. Aber auch große technische Baudenkmäler, wie beispielsweise ein Brückenkran oder ein Fördergerüst, sind nicht rentierlich nutzbar. Bei nicht rentierlich nutzbaren Baudenkmälern ist eine finanzielle Unterstützung in Form von Barmitteln unabdingbare Voraussetzung für deren Erhalt. Die Kosten, welche aus dem Erhalt dieser Baudenkmäler resultieren, sind insofern verwandt mit denen, welche im Sinne eines Erhalts oder der Bergung und Dokumentation von Bodendenkmälern benötigt werden, als kein wirtschaftlicher Gegenwert entsteht. Die Kosten sind also – anders als bei rentierlich nutzbaren Baudenkmälern – vollständig als ein sog. denkmalpflegerischer Mehraufwand anzuerkennen. Leider steht für die Finanzierung im Bereich der Baudenkmalpflege aber kein rechtliches Instrumentarium zur Verfügung, das dem im Gesetz verankerten „Verursacherprinzip“ im Bereich der Bodendenkmalpflege entspräche. Um diese Lücke zu schließen, werden sog. verlorene Zuschüsse dringend benötigt.

- Die direkte Bezuschussung rechtfertigt sich vor allem auch bei Mehraufwendungen, welche aus speziellen denkmalpflegerischen Anforderungen resultieren – beispielsweise bei der Restaurierung aufwändiger Gestaltungselemente, der Sicherung und Freilegung von Stuckdecken oder der Erhaltung historischer Fenster und Türen. Die Bereitstellung eines Finanzierungssockels vergrößert die Zumutbarkeit denkmalpflegerischer Erhaltungsforderungen. Umgekehrt senken fehlende Zuschussmittel die denkmalpflegerischen Standards – zu Lasten der Denkmalsubstanz. (vgl. auch die Äußerungen zu Frage 6).
- Fehlende Fördermittel führen gerade im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements zu Rückschlägen: Einem Verein, der sich beispielsweise um den Erhalt einer Windmühle kümmert und hierfür Arbeitskraft und Zeit einbringt, braucht für den Kauf von Baumaterialien einen Zuschuss, kein Darlehen. Die erfolgreich durch ganz NRW tourende Ausstellung „Unser Denkmal. Wir machen mit.“ – getragen von der NRW-Stiftung, den beiden Heimatverbänden und den Denkmalfachbehörden bei den Landschaftsverbänden – exemplifiziert erfolgreiches ehrenamtliches Engagement in Bereichen, bei denen direkte Zuschussmittel einen wesentlichen Baustein für die jeweiligen Finanzierungskonzepte darstellen. Hier droht auch ein gesamtgesellschaftlicher Schaden. Umso bedauerlicher ist es daher, dass die unzähligen Einwendungen, die von Heimatvereinen und Verbänden jeder Couleur, von allen regionalen und überregionalen Zeitungen mit Vehemenz vorgetragen wurden und werden, allenfalls in Ansätzen im Landshaushalt Berücksichtigung finden.

Wie bereits eingangs betont, ist die Auflage eines Darlehensprogramms aus denkmalfachlicher Sicht grundsätzlich begrüßenswert. Dennoch setzen die vorgegebenen Konditionen aus folgenden Gründen falsche Akzente:

- Die Finanzierung von Maßnahmen an Baudenkmälern wird in Konkurrenz gesetzt zu derjenigen von „denkmalwerten oder städtebaulich und/oder baukulturell wertvolle(n) und erhaltenswerte(n) Wohngebäude(n)“ bzw. „nicht wohnwirtschaftlich genutzten Gebäuden, die . . . eine besonders erhaltenswerte Bausubstanz aufweisen“. Die Kriterien, was hierunter zu verstehen wäre, sind nicht geregelt. Regulative gegen einen inflationären Abfluss von Mitteln in diese Richtung sind ebenfalls nicht bekannt. Die zunächst großzügig bemessen erscheinende Gesamtsumme an Krediten in Höhe von 60.000.000,- € verliert damit an Gewicht. Bindungen an denkmalfachliche Auflagen sind damit nicht gegeben. Es handelt sich also nicht um ein exklusives Denkmalförderprogramm.

- Der größte Teil der Baudenkmäler in Westfalen-Lippe wird von ihren Eigentümern zu Wohnzwecken genutzt. Ausgerechnet bei der Gruppe der „selbst nutzende(n) Eigentümer der Wohnimmobilie“ sind aber nachteilige Einschränkungen bei der Vergabe von Krediten vorgegeben. Zum einen sollen hier nur 20.000.000,- € (auch für Nicht-Denkmäler; vgl. oben) zur Verfügung gestellt werden, zum anderen werden die förderfähigen Kosten auf unter 100.000,- € und der Darlehenshöchstbetrag auf 80.000,- € festgelegt. Gesamtinstandsetzungsmaßnahmen selbst an als Einfamilienhaus genutzten Bauern- oder kleineren Bürgerhäusern kosten jedoch regelmäßig mehrere Hunderttausend Euro. Für die Finanzierung einer solchen Maßnahme bietet ein Kredit von 80.000,- € wenig Hilfe. Keinesfalls ersetzt er eine Barmittelförderung, die auch zuletzt noch mehrere Zehntausend Euro betragen konnte. Er würde höchstens eine sinnvolle Ergänzung hierzu darstellen.
  - Gerade bei nicht gewerblich, sondern zu privaten Wohnzwecken genutzten Baudenkmälern ist nicht immer vorauszusetzen, dass die Bauherrschaft von der Sonder-AfA für Maßnahmen an Baudenkmälern profitieren kann. Vor diesem Hintergrund sind die formulierten Darlehenskonditionen (erhöhte Tilgung von 4%) fragwürdig.
  - Die Bevorzugung von „nicht zu Wohnzwecken genutzten denkmalwerten Gebäuden“ ist aus Sicht der (meisten) privaten Denkmaleigentümer, die selbst in ihrem Denkmal wohnen, unverständlich. Denn damit werden gewinnorientierte Unternehmen oder Einrichtungen sowie Gemeinschaften, bei denen sich die Last der Erhaltung des Denkmals auf viele Schultern verteilt, von Seiten des Staates besser gestellt. Gleichzeitig bedeutet diese Weichenstellung eine Benachteiligung des ländlich geprägten Raumes.
  - Im Zusammenhang der förderfähigen Maßnahmen wird in beiden Kredit-Varianten darauf hingewiesen, dass auch Maßnahmen der energetischen Ertüchtigung durch Kredite unterstützt werden sollen. Damit entsteht eine Konkurrenzsituation zur Kreditvergabe der KfW-Bankengruppe im Rahmen des Programms „KfW-Effizienzhaus Denkmal“, die genau auf die genannten Maßnahmen zielt. Dort gilt allerdings als Fördervoraussetzung, dass die Maßnahmen von speziell qualifizierten Energieberatern vorbereitet werden müssen. Auf diese Art und Weise können maßgeschneiderte und vor allem nachhaltige Konzepte für das jeweilige Baudenkmal entwickelt werden. Bei der Inanspruchnahme eines Kredites der NRW.Bank entfällt diese verpflichtende Vorgabe.
- b) Die beschriebenen negativen Auswirkungen der Streichung einer Bezuschussung in Form von Barmitteln werden noch potenziert dadurch, dass auch Fördermittel von Dritten wegen fehlender Komplementärmittel des Landes verloren gehen werden. Bislang wird nur in wenigen Fällen von Seiten der Fördergeber zwingend eine Gegenfinanzierung durch die Bundesländer eingefordert. Hierzu gehören die Mittel, welche der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) zur Substanzerhaltung und Restaurierung von unbeweglichen Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung zur Verfügung stellt. Im Jahr 2013 wurde aufgrund der fehlenden Komplementärmittel des Landes der Förderantrag der Christengemeinschaft für die Johanniskirche in Bochum abgelehnt. In ganz NRW wurden 2013 Fördermittel in Höhe von 1,24 Mio. € beantragt, 2012 waren es ca. 1,86 Mio. €. Ohne Komplementärmittel wären hier durchgängig Absagen erfolgt.

Bei einer Veranstaltung anlässlich des Denkmalschutz-Sonderprogrammes IV (22.01.13) betonten die Vertreter des BKM, dass auch bei diesem Förderprogramm in Zukunft vermehrt darauf geachtet werden solle, ob sich die jeweiligen Bundesländer an der Finanzierung der Maßnah-

men beteiligen. Aus dem Sonderprogramm IV wurden 5,5 Mio. € für Denkmäler in NRW bereit gestellt. Bei zukünftigen Initiativen des Bundes würde es möglicherweise nicht mehr zu einer Ausreichung von Mitteln nach NRW kommen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die Pressemitteilung des ehem. Kulturstaatsministers Neumann vom 06.09.2013 anlässlich des Tags des offenen Denkmals.

Auch die Deutsche Stiftung Denkmalschutz als ein für Westfalen-Lippe wichtiger Fördergeber drohte wiederholt damit, ihre Bezuschussungen davon abhängig zu machen, dass die Länder ebenfalls ihren Pflichtaufgaben nachkämen. Im Jahr 2012 flossen insgesamt 1,2 Mio. € nach Westfalen-Lippe.

Für Westfalen-Lippe lässt sich aus dem Vorgenannten ableiten, dass Fördermittel von Dritten in einer Größenordnung von mind. 4,5 Mio. € bei einem Wegfall der Landesmittel zukünftig gefährdet sind.

- c) Dies hätte neben nachteiligen Folgen für den Zustand der Baudenkmäler in NRW zwingend auch volkswirtschaftliche Auswirkungen. Laut einer Mitteilung des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks aus dem Jahr 2010 (Newsletter ZDH) werden 90 % der Arbeiten, die in der Denkmalpflege anfallen, von Handwerksbetrieben übernommen. Anders als beim Neubau seien in der Denkmalpflege die Lohnkosten höher als die Materialkosten. Deshalb würden bei gleich hohen Investitionen bei Baumaßnahmen im Baudenkmal mehr Arbeitsplätze gebunden als im Neubau. Diese Erkenntnisse decken sich mit denen der Denkmalpflegeämter. Zu ergänzen ist, dass fast ausschließlich Handwerksbetriebe aus der jeweiligen Region tätig werden. Zum einen erklärt sich dies aus der Tatsache heraus, dass vor allem die privaten Bauherrschaften ausschließlich in der engeren Umgebung auf die Suche nach geeigneten Firmen gehen, zum anderen daraus, dass auch bei öffentlichen Ausschreibungen selbst bei größeren Projekten regelmäßig Firmen aus der Umgebung ihre Leistungen günstiger anbieten können. Nur einige wenige Spezialisten (z.B. Restauratoren) stehen – vor allem im ländlichen Raum – regelmäßig nicht im direkten Umfeld zur Verfügung und werden über größere Entfernungen hinweg beigezogen.

Fördermittel unterstützen also im Bereich der Denkmalpflege – anders als im Neubau – vor allem das Handwerk und dies innerhalb der Region. Auch die Fortexistenz eines in denkmalpflegerischen Fragen qualifizierten Handwerks ist also in Frage gestellt.

Das genaue Ausmaß der Wirkung der Subventionen ist nicht leicht zu ermitteln. Der letzte Versuch in dieser Hinsicht wurde bereits in einer im Jahr 1988 publizierten Untersuchung unternommen: Claus-Peter Echter und Irmela Schwartz: Baudenkmäler in Nordrhein-Westfalen, Zuschüsse und Steuervergünstigungen (=ILS-Schriften 14, Dortmund 1988).

Auf diese in NRW erhobenen Daten des Deutschen Instituts für Urbanistik wird auch heute noch allgemein verwiesen. Die Untersuchung hatte ergeben, dass jedem Euro (damals D-Mark) an Fördermitteln eine Privatinvestition von ca. 14 € gegenübersteht (damals insgesamt ca. 1 Milliarde D-Mark). Auf einen Euro an indirekter Förderung (steuerliche Begünstigungen) kamen sogar ca. 18 € an Maßnahmeninvestition. Ein relativ geringer Prozentsatz an Förderung hatte also ausgereicht, um umfangreiche Maßnahmen „anzuschieben“.

Schon damals ließ sich daraus aber nicht ableiten, welche Investitionen insgesamt im Bereich der Denkmalpflege getätigt wurden, da die zahlreichen nicht öffentlich geförderten Maßnahmen in der Studie nicht erfasst wurden. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks ging 2005

davon aus, dass in Deutschland jährlich mehr als 7 Milliarden Euro in Baudenkmäler investiert werden (Pressemitteilung von 03.12.05), eine deutliche Steigerung gegenüber dem Jahr 1994, als von Ausgaben zwischen 10 und 12 Milliarden D-Mark ausgegangen wurde (Deutsches Handwerk-Report, September 1994). Es sei noch einmal betont, dass diese Summe nur zu einem geringen Prozentsatz in Materialkosten, im Wesentlichen jedoch in Lohnkosten investiert wird.

Denkmalpflege trägt aber noch in anderer Form zu einer Förderung der lokalen Wirtschaft bei. Neben der Tatsache, dass ein gut gepflegtes Denkmal bzw. ein gut gepflegter Stadt- oder Ortskern regelmäßig einen wichtigen „weichen“ Standortfaktor darstellen kann, sei auch auf das Feld des Fremdenverkehrs hingewiesen (vgl. auch die homepage der Obersten Denkmalbehörde):

Mit 82 Milliarden Euro Umsatz und 1,6 Millionen Beschäftigten ist der Städtetourismus in Deutschland ein bedeutender und umsatzstarker Wirtschaftsfaktor. Die Grundlagenuntersuchung "Städte- und Kulturtourismus in Deutschland" wurde 2006 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie vom Deutschen Tourismusverband in Auftrag gegeben. Die Untersuchung konnte belegen, dass Kultur in allen ihren Facetten – von der Kulturveranstaltung bis zur Baukultur – neben sozialen Aspekten (also Besuch bei Familie oder Freunden) aus Nachfragesicht der mit Abstand wichtigste Attraktivitätsfaktor bei privaten Städtereisen ist. Die Entwicklung der Stadtbilder (und damit auch der Denkmäler) ist aus touristischer Perspektive grundsätzlich positiv zu bewerten, wie auch aktuelle Befragungsergebnisse belegen.

Vgl. auch unten die Anmerkungen zu Frage 17.

## **2. Bietet es einen ausreichend breiten Fördersatz für die Erhaltung von Baudenkmalern?**

Wie bereits unter 1. ausgeführt wurde, werden die möglichen positiven Effekte eines Kreditprogramms schon dadurch eingeschränkt, dass die Baudenkmäler in Konkurrenz zu baukulturell wertvollen und erhaltenswerten Wohngebäuden bzw. zu besonders erhaltenswerter Bausubstanz gesetzt werden. Eine bevorzugte Behandlung der auf Baudenkmäler bezogenen Anträge ist unserer Kenntnis nach nicht vorgesehen. Auch sei noch einmal auf die zu niedrig angesetzte Höchstgrenze möglicher Kredite für Maßnahmen an zu eigenen Wohnzwecken genutzten Baudenkmalern erinnert.

Um die wegfallende Förderung durch Barmittel zu ersetzen, müsste sich der Gesamtumfang der Darlehen auf die Subventionswirkung der jeweiligen Zinsvergünstigung beziehen. Absolute Zahlen für die Höhe der notwendigen Mittel zu definieren, fällt angesichts der dem Denkmalpflegeamt vorliegenden Daten sehr schwer. Es seien aber dennoch einige Hinweise gegeben, welche eine Orientierungshilfe darstellen können:

In den Jahren 2005 bis 2010 standen in NRW zwischen 12,5 und 14,2 Mio. € an Denkmalmitteln für die Baudenkmalpflege zur Verfügung – und damit deutlich mehr als im Jahr 2013 (Statistik der Obersten Denkmalbehörde). In diesem Zeitraum konnten in Westfalen-Lippe zwischen 3,8 und 4,5 Mio. € an Kommunen, Kirchen und Private ausgereicht werden (Mitteilung der Obersten Denkmalbehörde aus dem Jahr 2010). Dennoch mussten jährlich zahlreiche Anträge – vor allem privater Denkmaleigentümer und der Kirchen – mit einem Zuschussvolumen von mehreren Hunderttausend Euro abgelehnt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zahlreiche weitere Anträge aufgrund der bekannten Engpässe bei den Fördermitteln erst gar nicht eingereicht wurden. Große Einzelmaßnahmen, die beispielsweise bei unrentierlichen technischen Denkmälern Größenordnungen

von einigen Hunderttausend € umfassen können, wurden oftmals bereits weit im Vorfeld einer Antragstellung durch das Ministerium oder die Bezirksregierungen als aussichtslos beraten. Der Bedarf lag und liegt also wesentlich höher als die im Schnitt zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von ca. 4,2 Mio €. Um den gleichen Effekt an Förderung durch Darlehen zu erzielen, reichen die bislang eingeplanten Summen nicht aus. Zudem ist die Subventionswirkung eines Kredites von 80.000,- € aktuell so gering, dass damit keinesfalls der gleiche Effekt erzielt werden könnte wie durch eine Barmittelförderung von 10.000,- € oder mehr, die zuletzt vielfach noch im Bereich des Möglichen lag.

### **3. Ist eine Darlehensförderung ein angemessener Ausgleich für ein Erhaltungsgebot im öffentlichen Interesse?**

Die nach § 35 Abs. 3 zu gewährenden Landesmittel sollten in erster Linie dazu dienen, die finanzielle Zumutbarkeit der denkmalgerechten Erhaltung eines Baudenkmals sicherzustellen (vgl. § 7 Abs. 1 DSchG NRW). Zinsvergünstigte Darlehen können, wie unter 1. und 2. dargelegt wurde, sowohl im großstädtischen, als auch im ländlichen Raum in diesem Zusammenhang keinen adäquaten Ersatz für Zuschüsse darstellen. Gerade bei Denkmälern mit geringem Ertragspotential werden Denkmalbehörden auf Instandsetzungsanordnungen gegenüber den Eigentümern verzichten und somit den Verfall dulden müssen, wenn die mit einer Instandsetzungsanordnung im Einzelfall verbundene Belastung nicht finanziell ausgeglichen werden kann (Wiederherstellung der Zumutbarkeit). Bei Abbruchbegehren werden Denkmalbehörden ebenfalls zunehmend den Anträgen der Denkmaleigentümer stattgeben müssen, da die Versagung der Abbrucherlaubnis ansonsten einen unverhältnismäßigen Eigentumseingriff darstellen würde.

Vgl. auch die Ausführungen zu 6.

### **4. Werden mit dem neuen Darlehensprogramm die fachlichen Belange des Denkmalschutzes ausreichend gewährleistet?**

Nein, da eine fachliche Steuerung nicht vorgesehen ist. Nicht aus jeder Maßnahme an einem Denkmal, die denkmalrechtlich erlaubt ist, resultiert ein denkmalpflegerisch bedingter finanzieller Mehraufwand. Darlehen werden jetzt ohne Berücksichtigung dieses Sachverhaltes – also nicht mehr gezielt zur Herstellung einer finanziellen Zumutbarkeit – ausgeschüttet.

Vgl. vor allem die Ausführungen unter 6b) zur bisherigen Abwicklung und Steuerung der Vergabe von Landessmitteln.

### **5. Wer profitiert Ihrer Meinung nach von der neuen Förderausrichtung?**

Profitieren werden in erster Linie die Eigentümer höchst profitabel nutzbarer Baudenkmäler in wirtschaftlichen Gunstlagen bzw. solcher Denkmäler, die rentierlich genutzt werden können und deren Erhalt keinen oder nur geringe denkmalpflegerisch bedingte Mehraufwendungen mit sich bringt. Hier werden die Subventionen dann im Sinne der Gewinnsteigerung „mitgenommen“ werden.

### **6. Wird die Neuausrichtung der Landesförderung auf Darlehensbasis dem in §§ 35 und 36 DSchG NRW formulierten Ansatz zur Denkmalförderung gerecht?**

Die Umstellung der Landesförderung steht in mehrfacher Hinsicht mit Wortlaut und Intention der §§ 35, 36 DSchG NRW nicht im Einklang.

- a) Gem. § 35 Abs. 3 Satz 1 DSchG NRW werden im Rahmen der Denkmalförderung Landesmittel in Form von Pauschalzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung privater Denkmalpflegemaßnahmen, in Form von Einzelzuschüssen zur Förderung von Denkmälern, die im Eigentum von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, von Einzelzuschüssen für Denkmäler, die im Eigentum von Kirchen oder Religionsgemeinschaften stehen und Einzelzuschüssen für größere private Denkmalpflegemaßnahmen gewährt. Die Formulierung „werden gewährt“ spricht – in Verbindung mit dem in § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 DSchG NRW statuierten Schutzpflicht des Landes NRW – dagegen, die Förderung dauerhaft auf null zu fahren. Anders als in den anderen Landesdenkmalschutzgesetzen ist § 35 nicht als eine Ermessensvorschrift gefasst („werden gewährt“ und nicht „können ... gewährt werden“). Im Gegensatz zu anderen Landesdenkmalschutzgesetzen fehlt im DSchG NRW auch ein einschränkender Verweis auf die verfügbaren Haushaltsmittel.

Die in § 35 Abs. 3 DSchG NRW genannten Förderformen werden im Gesetz kumulativ und nicht alternativ aufgeführt, da der Gesetzgeber ansonsten das Wort „oder“ verwendet hätte. Der Wortlaut des § 35 Abs. 3 DSchG NRW lässt es folglich nicht zu, eine der Förderformen – etwa die Einzelzuschüsse für größere private Denkmalpflegemaßnahmen gem. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 – auf Dauer vollständig einzustellen.

Demgegenüber wird die Denkmalförderung in Darlehensform im Katalog der Denkmalleistungen des Landes (§ 35 Abs. 3 DSchG NRW) überhaupt nicht aufgeführt. Diese Form von Denkmalförderung wird vielmehr lediglich in § 35 Abs. 2 Satz 1 DSchG NRW erwähnt, und zwar als eine weitere, generell zulässige Form von Förderleistungen neben den Zuschüssen und den Zinszuschüssen. Wiederum ist aus der Formulierung („und“ statt „oder“) ersichtlich, dass die einzelnen Formen von öffentlichen Förderleistungen nicht beliebig austauschbar sind. Aus der Systematik des § 35 DSchG NRW folgt also, dass die in § 35 Abs. 3 DSchG NRW genannten Einzelzuschüsse nicht ohne weiteres durch Darlehen ersetzt werden können.

- b) Die konkrete Ausgestaltung der neuen Darlehensförderung des Landes steht zudem im Widerspruch zur Intention des § 36 DSchG NRW. Bisher ist die Vergabe von Einzelzuschüssen des Landes im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 – 4 DSchG NRW in einem gesonderten Verfahren gem. § 36 DSchG NRW erfolgt. Hiernach bereiten die Regierungspräsidenten jährlich im Benehmen mit den Landschaftsverbänden und, soweit die Bodendenkmalpflege der Stadt Köln betroffen ist, mit dieser das Denkmalförderungsprogramm für das folgende Jahr vor. Durch die obligatorische Beteiligung der Landschaftsverbände war sichergestellt, dass der bei ihren Denkmalpflegeämtern gebündelte Sachverstand in die Verteilung der Landesmittel einfließen kann, mit der Folge, dass die Mittel in der Vergangenheit entweder für die Instandsetzung von besonders gefährdeten Denkmälern oder zur Finanzierung von besonders qualitätsvollen Restaurierungsmaßnahmen aufgewandt worden sind. Durch die erforderliche Abnahme der geförderten Maßnahmen durch die Bezirksregierung und den Landschaftsverband (Verwendungsnachweisverfahren) war zudem eine Qualitätskontrolle sichergestellt.

Das neue Darlehensprogramm sieht demgegenüber eine Beteiligung der Landschaftsverbände und ihrer Denkmalpflegeämter nicht mehr vor. Die Mittelvergabe wird dadurch künftig einen zufälligen, von den denkmalpflegerischen Erfordernissen und Qualitätsstandards abgekoppelten Charakter haben. Hinzu kommt, dass in der Vergangenheit der Anreiz, in den Genuss von Einzelzuschüssen des Landes zu kommen, die Denkmaleigentümerinnen und Denkmaleigentümer vielfach dazu bewogen hat, qualitativ hochwertige, denkmalpflegerisch vorbildhafte Maßnahmen

auszuführen. Durch die Förderrichtlinien war zudem sichergestellt, dass die Mittel aus dem Denkmalförderungsprogramm „unter Beachtung der denkmalpflegerischen Forderungen des zuständigen Landschaftsverbandes“ bewilligt wurden (Nr. 8.3.2). Im Rahmen der neuen Darlehensförderung wird bei Denkmälern nur noch gefordert, dass für die geförderten Maßnahmen eine denkmalrechtliche Erlaubnis gem. § 9 DSchG NRW vorliegt. Eine denkmalrechtliche Erlaubnis wird jedoch, aufgrund der notwendigen Abwägung der widerstreitenden Interessen, bereits dann erteilt, wenn „Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen“, d. h. wenn durch die Baumaßnahme keine erhebliche Verschlechterung des Zeugniswerts des Denkmals verursacht wird. Damit wird künftig nicht vermieden werden können, dass auch solche Denkmaleigentümerinnen und Denkmaleigentümer von der Darlehensförderung profitieren werden, die unterhalb der denkmalfachlichen Qualitätsstandards Maßnahmen durchführen, die möglicherweise gerade noch erlaubnisfähig sind.

### **7. Welche Rolle spielte bisher die Förderung von Denkmälern aus dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz?**

Aufgabe des wichtigen Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ ist es, unter den Vorgaben der Städtebauförderung historische Ensembles mit ihrem besonderen Charakter und in ihrer Gesamtheit zu erhalten. Das Bund-Länder-Programm "Städtebaulicher Denkmalschutz" unterstützt Gesamtmaßnahmen, um insbesondere historische Stadtkerne zu erhalten.

Gemäß der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2013 können diese Mittel insbesondere eingesetzt werden für

- die Sicherung erhaltenswerter Gebäude, historischer Ensembles oder sonstiger baulicher Anlagen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung,
- die Modernisierung und Instandsetzung oder den Aus- und Umbau dieser Gebäude oder Ensembles,
- die Erhaltung und Umgestaltung von Straßen- und Platzräumen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung,
- die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung des historischen Stadtbildes und Stadtgrundrisses,
- die Vorbereitung der Gesamtmaßnahme sowie die Erarbeitung und Fortschreibung von Planungen und integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten, die Leistungen von Sanierungsträgern und anderen bestätigten Beauftragten zur Beratung von Eigentümern bzw. Eigentümerinnen sowie Investoren bzw. Investorinnen über die Einhaltung von Regelungen der Denkmalpflege oder aus örtlichen Satzungen; das Quartiersmanagement und Aufwendungen für den Wissenstransfer.

In der denkmalpflegerischen Praxis findet in NRW keine Abstimmung des Einsatzes dieser Mittel mit den Denkmalpflegeämtern der Landschaftsverbände statt, so dass über eine entsprechende Priorisierung unsererseits keine Auskunft möglich ist. Grundsätzlich sind denkmalpflegerische Anliegen zwar auch Aufgaben der Städtebauförderung, jedoch vor der Folie eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind. Faktisch kommt nur ein relativ kleiner Teil der Kommunen Westfalen-Lippes mit dem Teil ihrer Baudenkmäler, die in einem entsprechend ausgewiesenen Fördergebiet liegen, für dieses Städtebauförderungsprogramm in Frage.

### **8. Welche Förderinstrumentarien der Städtebauförderung sind unter welchen Aspekten sinnvoll zur Förderung von Bau- und Bodendenkmälern?**

Laut § 136 BauGB sollen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dazu dienen, städtebauliche Missstände wesentlich zu verbessern. In diesem Zusammenhang wird unter § 136 Abs. 2 und Abs. 3 BauGB ganz dezidiert auch auf die vorhandene Bebauung sowie die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden, Wohnungen und Arbeitsstätten im Sanierungsgebiet hingewiesen. Zudem sollen die Sanierungsmaßnahmen laut § 136 Abs. 4 „dazu beitragen, dass ... den Erfordernissen des Denkmalschutzes Rechnung getragen wird“.

Der Bund kann laut § 164b Abs. 1 BauGB zur Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen Finanzhilfen gewähren. Laut Absatz 2 sollen den Schwerpunkt solcher Finanzhilfen die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren „... unter besonderer Berücksichtigung ... der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege“ bilden.

Damit wären die Voraussetzungen für den Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung (aus allen aktuellen Programmen) für die Instandsetzung und Instandhaltung auch von Baudenkmalern grundsätzlich gegeben, wenn sich diese in bedenklichem baulichem Zustand befinden – und damit einen städtebaulichen Missstand darstellen. Auch private Maßnahmen könnten von Seiten der Kommunen gefördert werden, wenn belegt ist, dass diese ohne eine öffentliche Förderung nicht rentierbar wären. Von dieser Möglichkeit wird seit vielen Jahren vor allem in den neuen Bundesländern in aus denkmalpflegerischer Sicht vorbildlicher Art und Weise Gebrauch gemacht, um Baudenkmalere vor dem Untergang zu bewahren. Dazu gehört regelmäßig auch der Erwerb von Baudenkmalern in bedenklichem Zustand durch die jeweilige Kommune – mit dem Ziel, für diese vor oder auch erst nach einer Instandsetzung einen geeigneten Käufer zu finden. Damit wird nicht nur der Untergang einzelner Denkmäler verhindert, sondern auch den negativen Effekten leer stehender Bauten (sog. Schandflecke) auf die Entwicklung ganzer Straßenzüge oder Viertel entgegen gewirkt.

Eine vergleichbare Vorgehensweise ist in NRW bislang nicht etabliert. Die Gründe dafür sind vielschichtig und liegen nicht zuletzt in der prekären wirtschaftlichen Situation vieler Kommunen.

### **9. Welche Beteiligungsstrukturen sind hierfür erforderlich / haben sich bewährt?**

In anderen Bundesländern übernehmen die Vertreter der Bezirksregierungen oder der zuständigen Ministerien regelmäßig die Aufgabe, private oder öffentliche Denkmaleigentümer umfassend über mögliche Förderungen zu informieren, und arrangieren sogenannte Finanzierungsgespräche, wenn der Umfang der anstehenden Maßnahmen dies nahelegt bzw. absehbar ist, dass nur eine komplexe, sog. Mosaikförderung zum Ziel führen kann. Die Vertreter der Städtebauförderung werden an diesen Gesprächen regelmäßig beteiligt. Innerhalb der Gespräche wird dann gemeinsam erörtert, welcher Fördergeber unter welchen Voraussetzungen für eine Bezuschussung einer Maßnahme in Frage kommt. Dabei ist der Erhalt von Baudenkmalern das selbstverständliche Ziel. In NRW haben die Bezirksregierungen und das zuständige Ministerium eine vergleichbare Beratungsfunktion bis zuletzt übernommen. Dabei ist es allerdings regelmäßig nicht gelungen, die Städtebauförderung mit in die Förderung von privaten Einzelmaßnahmen einzubeziehen. Feste Beteiligungsstrukturen wären hier erst noch zu entwickeln.

Angesichts der aktuellen Entwicklungen im Bereich der Landesmittel ist absehbar bzw. bereits Tatsache, dass das in Denkmalförderangelegenheiten tätige Personal bei den Bezirksregierungen und

im Ministerium abgebaut wird. Damit wird den privaten, öffentlichen und kirchlichen Denkmaleigenthümern auch das bisherige Beratungsangebot genommen. Dies ist umso bedauerlicher, als bereits zuletzt ein Mangel an Beratungskompetenz in einem immer unübersichtlicher werdenden „Fördermittel-Dschungel“ erkennbar wurde.

**10. Lassen sich aus Sicht potentieller Fördernehmer der Baudenkmale Vorteile erkennen, wenn man die bisherige Zuschussförderung und die neue kreditierte Förderung vergleicht?**

Ein Vorteil könnte sich nur dann ergeben, wenn ein Fördernehmer für eine bestimmte Maßnahme in den Genuss von Darlehen käme, für die er keine Barmittelförderung hätte erhalten können, weil – wie in den letzten Jahren häufig der Fall – die Haushaltsmittel hierfür nicht ausreichen.

**11. Welche Leistungen erbringt das Land Nordrhein-Westfalen insgesamt für die Denkmalpflege über alle Ressorts?**

Aus der Sicht des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe ist eine Beantwortung dieser Frage nicht möglich. Es erscheint allerdings der Hinweis notwendig, dass der Blick nicht auf die Gesamtkosten für Erhalt und Nutzung von Denkmälern der öffentlichen Hand zu richten ist, sondern auf die bedeutend niedrigeren denkmalpflegerisch bedingten Kosten, die über die normalen Aufwendungen für den Unterhalt einer Immobilie hinausgehen. Auch sollte nicht übersehen werden, dass mit Denkmälern der öffentlichen Hand auch Einkünfte erzielt werden.

**12. Welche Leistungen erbringt das Land Nordrhein-Westfalen für die Denkmalpflege im Bereich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen?**

Vgl. die Aussagen zu 11.

**13. Welche Leistungen erbringt das Land Nordrhein-Westfalen für die Denkmalpflege im Bereich der Landesgesellschaft NRW.Urban?**

Vgl. die Aussagen zu 11.

**14. Welche Leistungen erbringt das Land Nordrhein-Westfalen für die Denkmalpflege im Bereich der relevanten Stiftungen, wie zum Beispiel NRW-Stiftung Natur-Heimat-Kultur, Stiftung Industriedenkmalpflege, Stiftung Zollverein?**

Zur Beantwortung dieser Frage stehen uns keine ausreichenden Unterlagen zur Verfügung.

**15. Welche Leistungen erbringt das Land Nordrhein-Westfalen für die Denkmalpflege im Bereich der Kirchen durch sog. Patronatsleistungen?**

Vgl. die Anmerkungen zu 11.

**16. Wie gestaltet sich die Denkmalpflege in Struktur und finanziellem Volumen in anderen Bundesländern und in europäischen Nachbarländern, wie Frankreich, Belgien, Niederlande und Österreich?**

Aufgrund der außerordentlich differenzierten rechtlichen und verwaltungsmäßigen Organisation der Denkmalpflege in Europa ist hier eine angemessene Darstellung kurzfristig nicht möglich. Es wird empfohlen, eine Anfrage an das EHHF (European Heritage Heads Forum) zu richten, das regelmäßig Berichte über die Situation der Denkmalpflege europaweit zusammen stellt.

## **17. Wie wird sich die erneute Kürzung der Haushaltsmittel für den Denkmalschutz auswirken?**

Bei einer Kürzung des Denkmalförderprogramms ist im Bereich der Baudenkmalpflege mit erheblichen negativen Folgen zu rechnen.

- a) Der Erhalt des baukulturellen Erbes in Nordrhein-Westfalen benötigt eine ausreichende Kapitalbasis und ein großes bürgerschaftliches Engagement. Beides wird durch die geplante Kürzung der Denkmalförderung gefährdet, zumal die entstehenden Einbrüche auch nicht durch Inanspruchnahme anderer Förderquellen (Städtebauförderung, Förderung durch die NRW-Stiftung und der Deutschen Stiftung Denkmalschutz usw.) ausgeglichen werden (können). So fehlen Mittel, um bei kleineren Maßnahmen die Eigentümer mit Beihilfen zu Investitionen in eine denkmalgerechte Ausführung zu ermuntern. Dies trifft vor allem auf Eigentümer mit geringeren Einkommen zu, die kaum von den Möglichkeiten der Steuerabschreibung profitieren, sowie Vereine, die sich ehrenamtlich für die Erhaltung insbesondere von unrentablen Baudenkmalern einsetzen. Bei größeren Maßnahmen besteht zudem die Gefahr, dass dringend benötigte Bundesfördermittel oder Stiftungsgelder in andere Bundesländer abwandern, da in Nordrhein-Westfalen die häufig vorgeschriebene Mischfinanzierung nicht mehr möglich ist.
- b) Tatsache ist weiterhin, dass beantragte Denkmalabbrüche - sowohl im ländlichen als auch im großstädtischen Raum - in der Vergangenheit häufig durch Fördermitteleinsatz noch abgewendet werden konnten. Künftig werden Denkmalverluste wegen fehlender Zumutbarkeit der Denkmalerhaltung in ganz Nordrhein-Westfalen mit hoher Wahrscheinlichkeit zunehmen. Von dieser Entwicklung werden Objekte aller Gattungen, insbesondere jedoch solche, die wirtschaftlich schwer verwertbar sind, betroffen sein (z. B. Kirchen und aufgegebene Industrieanlagen). Gerade vor dem Hintergrund der aktuell beabsichtigten Ausweitung des UNESCO-Welterbestatus auf die "industrielle Kulturlandschaft Ruhrgebiet" wird sich der Fortfall der Denkmalförderung als äußerst kontraproduktiv erweisen, da er zu einem schrittweisen Untergang der ebendiese Kulturlandschaft prägenden Industriedenkmal führen wird.
- c) Es ist erwiesen, dass Anschubfinanzierungen aus Mitteln der Denkmalförderung deutlich größere Investitionssummen nach sich ziehen (vgl. bereits 1.c). Ohne diese ist auf längere Sicht ein ausreichender Bauunterhalt vieler Denkmäler gefährdet. Das Erscheinungsbild von Städten und Dörfern, das häufig gerade durch die Baudenkmal geprägt ist und einen wichtigen weichen Standortfaktor darstellt (etwa für den Tourismus), wird leiden. Schäden aufgrund mangelnden Bauunterhalts sind später nur noch – wenn überhaupt – durch großen Mitteleinsatz zu beheben. Dies zeigt auch das Beispiel der Altstädte in der ehemaligen DDR. Der Rückgang der Investitionen bedroht zudem zahlreiche kleine und mittelständische Handwerksbetriebe, die sich auf denkmalgerechte Restaurierungsmaßnahmen spezialisiert haben, und deren Know-how.

Der Rückzug des Staates aus der Denkmalförderung setzt falsche Zeichen. Das Land signalisiert damit ein schwindendes Interesse am baukulturellen Erbe, was wiederum einen Akzeptanzverlust denkmalpflegerischer Anforderungen zur Folge hat. Dies wird sich besonders nega-

tiv auf den Denkmälerbestand auswirken, da viele Gebäude nur durch den idealistischen Einsatz von Eigentümern und bürgerschaftlichen Gruppen erhalten werden können.

## **18. Welche Auswirkungen werden sich für den Denkmalschutz durch die Umstellung von Zuschuss auf Darlehensbasis ergeben?**

Vgl. hierzu bereits die ausführlichen Hinweise unter 1.a) und c), 3. und 17.:

Die Umstellung auf Darlehensbasis ist in Zeiten niedriger Zinsen grundsätzlich wenig attraktiv und wird kaum als Förderung und Anreiz für eigene Investitionen wahrgenommen. Zudem ist ein Darlehen nur dann reizvoll, wenn die Rückzahlung über eine entsprechende wirtschaftliche Verwertung des Objekts zu erwarten ist. Dies führt dazu, dass Erhaltungsmaßnahmen vor allem auf rentierlich nutzbare Bauten an attraktiven Standorten konzentriert werden. Verlierer sind Objekte in strukturschwachen Regionen, insbesondere im ländlichen Raum, in denen sich wirtschaftlich schlecht verwertbare oder per se unrentable Objekte (z. B. historische Backhäuser, Dorfkapellen, Wegekreuze) keine Überlebenschance haben. Bei diesen verlangt eine aufwändige Restaurierung ohnehin großen Idealismus, schlägt sich diese doch oft nicht direkt in einer entsprechenden Wertsteigerung der Objekte nieder. Käufer für diese Bauten sind nur schwer zu finden. Für Vereine, deren ehrenamtliches Engagement oft die letzte Rettung unrentabler Baudenkmäler (z. B. Kapellen, Ruinen u. ä.) darstellt, sind Darlehen gänzlich unattraktiv. Es besteht die Gefahr, dass die Erhaltung identitätsstiftender Baudenkmäler im ländlichen Raum noch schwieriger wird und in der Folge verfallene Bauten zu einem Attraktivitätsverlust der Orte führen. Diese Aussagen lassen sich auch auf Städte des Ruhrgebietes übertragen, wo der Niedergang der Montanindustrie zu schrumpfenden Einwohnerzahlen und zu einem hohen Leerstand im Bereich von Wohnbauten, gewerblichen Anlagen und letztlich auch Kirchen geführt hat. Ausbleibende Investitionen bedrohen zudem das lokale, mit dem Bestand vertraute Handwerk in seiner Existenz.

## **19. In welchem Verhältnis standen in der Vergangenheit die gewährten Landeszuschüsse zum insgesamt mobilisierten Kapital?**

Hier ist auf die Aussagen unter 1.c) zu verweisen.

## **20. Inwieweit ist die Annahme der Landesregierung plausibel, dass die Umstellung der Förderung von Zuschuss auf Darlehen einen höheren Hebeleffekt / Multiplikationseffekt erzielen wird (also mehr privates Kapital für die Denkmalpflege mobilisieren wird)?**

Vor dem Hintergrund der Erläuterungen unter 1.a), 2. und 5. wird diese Einschätzung ausdrücklich nicht geteilt.

## **21. Auf welchen Grundlagen kann eine Wirkungsanalyse der Umstellung von der Förderung von Zuschuss auf Darlehen, differenziert nach Aufgabenträgern bzw. Bauherren (private, gewerbliche, kirchliche, kommunale, staatliche Bauherren), erfolgen? Wurden solche Daten bisher erhoben und analysiert?**

Hierzu liegen der LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur keine Daten vor. Aus hiesiger Sicht müsste zunächst erfasst werden, ob das Darlehensprogramm überhaupt für Maßnahmen an Denkmälern in Anspruch genommen wird und, wenn ja, dann ob dies bei Maßnahmen der Fall war, die denkmalpflegerisch bedingte Mehrauswendungen beinhalteten. Eine solche differenzierende Bewertung der vom Antragsteller benannten Kosten war bislang bei der Vergabe von Landesmit-

teln üblich und wurde von den Bezirksregierungen wahrgenommen (vgl. hierzu auch die Äußerungen unter 6.b).

**22. Ist die Umstellung der Förderung von Zuschuss auf Darlehen geeignet, den Konflikt zwischen Denkmalpflege und ökonomischer Rationalität zu verschärfen?**

Die Erhaltung eines zu eigenen Wohnzwecken oder einer gewerblichen Nutzung dienenden Baudenkmals kann höhere Kosten verursachen als die eines nicht unter Denkmalschutz stehenden Bauwerks, ohne dass garantiert werden könnte, dass hierdurch im Falle der gewerblichen Nutzung höhere Einkünfte erzielt werden könnten. Aus rein ökonomischen Gesichtspunkten könnte dies gegen der Erwerb oder Erhalt eines Baudenkmals sprechen. Glücklicherweise werden höhere Aufwendungen häufig insofern akzeptiert, als die besonderen – auch repräsentativen – gestalterischen und auch Aufenthaltsqualitäten eines Baudenkmals als zumindest weicher Standortvorteil anerkannt werden. Dieser könnte wiederum zu einer besseren Vermietbarkeit führen. Spätestens bei grundsätzlich nicht rentierlich nutzbaren Baudenkmalen oder Denkmälern, die in strukturschwachen Regionen mit hohem Leerstand und niedrigem Mietpreisspiegel gelegen sind, bedarf es aber der Bereitstellung öffentlicher Mittel, um deren Erhalt zu sichern. Darlehen sind aus Sicht des Denkmalpflegeamtes nicht dazu geeignet, die Zumutbarkeit des Erhalts solche Denkmäler sicherzustellen, wie unter 1.a), 2., 3., 17. und 18. ausführlich dargelegt wurde.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Markus Harzenetter  
Landeskonservator