

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen zum Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 28. Januar 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

1. Allgemeines

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt ca. 30.000 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner, deren Belange durch die Änderungen in der Denkmalförderung berührt sind. Die AKNW würdigt das finanzielle Engagement des Landes NRW für den Erhalt des baukulturellen Erbes. Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die deutlich reduzierte Zuschussförderung und die Umstellung auf Darlehensförderung.

2. Fragen zur Fördersystematik

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

Die AKNW zeigt Verständnis, dass der Haushalt 2014 des Landes angesichts der beschlossenen Schuldenbremse zahlreiche Einsparungen vorsieht. Allerdings ist der die Denkmalpflege betreffende Titel im Vergleich zu anderen Positionen einerseits deutlich untergeordnet, hat aber andererseits eine enorme Hebelwirkung auf private Investitionen in unser baukulturelles Erbe.

Die neue Darlehensförderung bevorzugt - wie die steuerliche Sonderabschreibung - Unternehmen und wirtschaftlich besser gestellte Privateigentümer von solchen Baudenkmalern, deren Erhalt sich wirtschaftlich darstellen lässt. Obwohl die Zuschussförderung bereits seit Jahren gesunken ist, hatte sie auch für wirtschaftlich schlechter gestellte Eigentümer immer einen motivierenden Charakter, trotz bescheidener eigener Mittel ein Denkmal zu erhalten. Bislang setzte die zuschussorientierte Denkmalförderung vielfach erst den Anreiz, privat in ein Denkmal oder in denkmalpflegerische Maßnahmen zu investieren.

Durch die neue Darlehensförderung und die reduzierte Zuschussförderung werden sich Investitionen verstärkt auf wirtschaftlich nutzbare Baudenkmalern konzentrieren. Hingegen steht zu befürchten, dass es bei unprofitablen Denkmälern zu Sanierungsstaus oder langfristig zu einem Verfall kommen kann. Es kann verstärkt zu Fällen kommen, bei denen die Eigentümer aufgrund eigener fehlender Leistungsfähigkeit von ihrem Recht nach § 31 DSchG NRW Gebrauch machen, und die Übernahme des Denkmals von der Gemeinde verlangen teilweise sogar verlangen müssen, weil sie keine andere Wahl haben.

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

In § 35 DSchG NRW ist die Form der Förderung durch Zuschüsse, Darlehen und Zinszuschüsse gesetzlich geregelt. Die Reduzierung der Förderung durch Zuschüsse benachteiligt vor allem die wirtschaftlich schlechter gestellten Denkmaleigentümer, denen erst über die Zu-

schüsse der Erhalt der Baudenkmäler zugemutet werden konnte. Auch erhöhte sich durch den Zuschuss die Kreditwürdigkeit dieser Eigentümer. Viele Denkmaleigentümer können darüber hinaus die steuerlichen Abschreibungsvorteile nicht nutzen. Die Breite des gesetzlich normierten Förderansatzes wird insoweit erheblich eingeschränkt. Betroffen sein werden vor allem die kleinen Denkmale unserer ländlichen Alltagskultur.

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

Die Eigentümer eines Denkmals sind einerseits in der Nutzung des Gebäudes eingeschränkt, weil sie Maßnahmen mit den Denkmalschutzbehörden abstimmen müssen. Zum anderen haben sie bei Sanierungs-, Umbau- oder Instandsetzungsarbeiten erhebliche Mehraufwendungen durch Auflagen der Denkmalfachbehörden zu schultern.

Nach bisherigem Verständnis stellen die Leistungen nach § 35 Denkmalschutzgesetz NRW einen finanziellen Ausgleich für die Tatsache dar, dass der Eigentümer bei baulichen Maßnahmen und bei der Instandhaltung nicht voll umfänglich über sein Eigentum verfügen kann und in seinen Eigentumsrechten teilweise sogar erheblich beschränkt ist. Insoweit bestand bisher ein gesellschaftlicher Konsens, dass die denkmalbedingten Mehraufwendungen unter Berücksichtigung der Bedeutung des Denkmals, der Notwendigkeit der Maßnahme, der finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und der Vorteile und Belastungen für diesen bis zu einem Drittel der förderfähigen Kostenanteile durch Zuwendung gefördert werden konnte. Die Beurteilung dieser förderfähigen Kosten wurde bereits bisher immer sehr restriktiv gehandhabt.

§ 35 DenkmalschutzG NRW regelt, dass die Förderung in Form von Zuschüssen, Darlehen und Zinszuschüssen erfolgt und die Leistungsfähigkeit des Eigentümers berücksichtigt wird. Ohne zuschussorientierte Denkmalförderung besteht für Private, aber auch Institutionen, weder ein finanzieller Anreiz noch können sie es sich in aller Regel leisten, in denkmalpflegerische Maßnahmen alleine zu investieren. Nach allgemeinen Erkenntnissen stoßen aber staatliche Unterstützungen ein bis zu zwölfmal privates Investitionsvolumen an. Selbst geringe Landeszuwendungen hatten einen diesbezüglichen Effekt, der - so steht zu befürchten - nun ausbleiben wird. Auch wenn die bisherigen absoluten Zuschussbeträge gering und nie ausreichend gegenüber den beantragten finanziellen Volumen waren, haben diese geringen Zuwendungen doch in aller Regel einen Impuls bei vielen kleinen und kleinsten notwendigen denkmalpflegerischen Maßnahmen bewirken können, der besonders bei privaten Bauherren andere Investitionen nach sich ziehen konnte. Der pädagogische Nebeneffekt dieser kleinen Zuschussvolumina wird in aller Regel bei den hohen Unterhaltsinvestitionen der Denkmale sehr unterschätzt.

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

Der neue Förderansatz kann Investitionsimpulse bei wirtschaftlich nutzbaren Baudenkmalern auslösen und insoweit für solche Gebäude die fachlichen Belange des Denkmalschutzes gewährleisten. Daneben bestehen zahlreiche Baudenkmäler, mit denen keine Einnahmen erzielt werden, die ohnehin nicht in die Zweckbestimmung der Darlehensförderung fallen oder aber für deren Eigentümer die Darlehensförderung kein angemessenes Angebot darstellt. Für diese Gebäude erhöht die Gefahr, dass sie langfristig nicht unterhalten werden können und verloren gehen.

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

Die Bereitstellung vergünstigter Darlehen kann durchaus ein relevantes Angebot sein, wenn es sich um rentierliche Wohnnutzungen oder gewerbliche Nutzungen handelt. Insbesondere die Förderfähigkeit der gesamten Maßnahme inklusive der gesamten erhaltenswerten Bausubstanz ist ein neuer Ansatz, der gerade für größere Projekte attraktiv sein kann. Hinzu kommt, dass weitere Unterhaltsmaßnahmen und Anforderungen an Barrierefreiheit und die energetischen Sanierung berücksichtigt werden.

Allerdings ist zu überprüfen, ob die Konditionen des Förderprogramms ausreichend sind. Insgesamt werden nur 20 Mio. EUR für Wohnimmobilien zur Verfügung gestellt werden. Die förderfähigen Kosten sind auf 100.000 EUR begrenzt und der Darlehenshöchstbetrag auf 80.000 EUR. Die Gesamtinstandsetzungsmaßnahmen eines selbstgenutzten Denkmals können jedoch weit darüber liegen. Für die Finanzierung einer Maßnahme kann die Kreditlinie von 80.000 EUR daher deutlich zu gering ausfallen, bei einer grundlegenden Sanierungsmaßnahme würden sie in aller Regel, z. Bsp. bei Fachwerkbauten, bei nur 10 - 20 % liegen. Ferner ist zu prüfen, ob die Eigentümer von der Sonder-AfA für Maßnahmen an Baudenkmalern profitieren können und insoweit eine erhöhte Tilgung von 4% tragen können.

Es bleibt abzuwarten, bzw. kann bezweifelt werden, ob die Umstellung auf zinsverbilligte Darlehen angesichts der derzeit ohnehin sehr niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt grundsätzlich gelingt und sich für die Eigentümer als tatsächlich wirksame Unterstützung darstellt. Je nach Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers kann auch in Zukunft auf eine zusätzliche begleitende Zuwendungsförderung denkmalbedingter Mehrkosten nicht verzichtet werden.

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

Siehe Antwort zu Frage 4.

B. Fragen zur Städtebauförderung

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

Seit 2009 ist das Programm des städtebaulichen Denkmalschutzes für alle Länder in der Bundesrepublik nutzbar. Dabei sind in Nordrhein-Westfalen nur einzelne Programmkommunen in die erhaltende Stadterneuerung aufgenommen worden. Dabei trägt das Instrument der Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB den städtebaulichen Denkmalschutz in besonderer Weise Rechnung, weil über das Einzeldenkmal oder Denkmalensembles hinaus eine städtebauliche Dimension betrachtet wird.

Der städtebauliche Denkmalschutz betrifft nicht einzelne Baudenkmäler, sondern Straßenzüge, historische Stadtkerne oder Stadtquartiere. Insoweit ist der städtebauliche Denkmalschutz kein unmittelbares Angebot an die Eigentümer von Denkmälern sondern zunächst an Kommunen, die ihrerseits aus der Städtebauförderung Zuwendungen erteilen können, wenn sich das Baudenkmal in der entsprechenden Gebietskulisse befindet.

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

Der städtebauliche Denkmalschutz stellt keine Kompensation der zurückgenommenen Zuschussförderung dar. Soweit sich ein Baudenkmal in der entsprechenden Förderkulisse befindet bestehen Angebote

- für Denkmäler im Besitz der Kommune,
- für Modernisierung und Instandhaltung auf der Grundlage von § 177 BauGB (Nr. 11.1 Förderrichtlinie Stadterneuerung) und
- über das Fassadenprogramm nach Nr. 11.2 der Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008

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

Beim städtebaulichen Denkmalschutz wird die öffentliche Aufgabe der Denkmalpflege besonders deutlich. Als Beitrag zur Identifikation der Bewohner mit den besonderen Qualitäten der historischen Stadtquartiere haben sich Aktionen, wie der „Tag des offenen Denkmals“ oder der „Tag der Architektur“ besonders bewährt.

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

Siehe Antwort zu Frage 5.

C. Fragen zu Leistungen des Landes

11. *Welche Leistungen erbringt das Land Nordrhein-Westfalen insgesamt für die Denkmalpflege über alle Ressorts?*
12. *Welche Leistungen erbringt das Land Nordrhein-Westfalen für die Denkmalpflege im Bereich des Bau- und Liegenschaftsbetriebes des Landes Nordrhein-Westfalen?*
13. *Welche Leistungen erbringt das Land Nordrhein-Westfalen für die Denkmalpflege im Bereich der Landesgesellschaft NRW.Urban?*
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?*
15. *Welche Leistungen erbringt das Land Nordrhein-Westfalen für die Denkmalpflege im Bereich der Kirchen durch so genannte Patronatsleistungen?*
16. *Wie gestaltet sich die Denkmalpflege in Struktur und finanziellem Volumen in anderen Bundesländern und in europäischen Nachbarländern, wie Frankreich, Belgien, Niederlanden und Österreich?*

Diesen Fragen richten sich nach Einschätzung der AKNW an die zuständigen Landesbehörden.

D. Fragen zu Auswirkungen der geänderten Förderung

17. *Wie wird sich die erneute Kürzung der Haushaltsmittel für den Denkmalschutz auswirken?*
18. *Welche Auswirkungen werden sich für den Denkmalschutz durch die Umstellung von Zuschuss aus Darlehensbasis ergeben?*

Nachdem der Haushaltsentwurf nur noch Zuschüsse zur Förderung privater und kirchlicher denkmalpflegerischer Maßnahmen in Höhe von 771.000 EUR vorsah (Titel 893 60 195) wurde dieser Titel im Zuge der Haushaltsberatung auf 1,173 Mio. EUR geringfügig erhöht. Ein Großteil der Ausgaben ist jedoch nach den Erläuterungen zum Haushaltsentwurf des Titels 893 60 für die Abwicklung von Verpflichtungen vorgesehen. Die Summe ist auch unter Berücksichtigung der Aufwendungen für deren Verwaltung zu gering, um tatsächlich Wirkung entfalten zu können.

Zahlreiche Denkmäler sind als selbstgenutztes Wohneigentum nicht einträglich. Viele Kleindenkmäler sind nutzungsfrei und werden ausschließlich aufgrund ihres Denkmalcharakters erhalten, wie beispielsweise Wegekreuze, Kapellen oder Flurdenkmäler. Vielfach haben Eigentümer nicht die finanziellen Voraussetzungen zum Erhalt ihres Denkmals. Bislang konnte in solchen Fällen bereits ein geringer Zuschuss die Zumutbarkeit und die Akzeptanz gegenüber denkmalpflegerischen Erhaltungsanforderungen erhöhen. Bleiben solche Zuschüsse aus, werden denkmalpflegerische Mehraufwendungen kaum noch vorgenommen werden und Investitionen beispielsweise in den Erhalt von Stuckdecken oder die Sanierung historischer Fenster und Türen werden unterbleiben. Gefährdet sind auch wirtschaftlich schlecht verwertbare oder ohnehin unwirtschaftliche Objekte in den strukturschwachen Regionen.

Auch die vielen ehrenamtlich Tätigen und Vereine in der Denkmalpflege, die sich um den Erhalt von einzelnen Baudenkmalern kümmern, sind auf Zuschüsse angewiesen. Zumeist sind sie aufgrund ihrer ehrenamtlichen Struktur nicht in der Lage oder nicht bereit, ein Darlehen aufzunehmen und insoweit auf die unmittelbare Zuschussförderung als wesentlichen Baustein ihres Finanzierungskonzeptes angewiesen.

Problematisch kann der Wegfall von Kofinanzierungsmodellen werden. Vielfach machen weitere Förderer wie die Deutsche Stiftung Denkmalschutz oder Sponsoren ihre Unterstützung von der Vergabe staatlicher Fördermittel abhängig. Wenn diese Kofinanzierung wegbricht, lässt sich in der Regel die gesamte Maßnahme nicht mehr realisieren.

Die neugestaltete Förderpolitik des Landes wird auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bei den auf die Denkmalpflege spezialisierten Architekturbüros und Handwerksbetrieben haben, wenn ohne Zuschussförderung entsprechende Planungs- und Bauaufträge ausbleiben.

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

Untersuchungen haben ergeben, dass jede öffentliche Förderung von einem Euro private Investitionen von 7 bis zu 12 EUR nach sich zieht. Alleine die Steuerrückflüsse der in der Denkmalpflege arbeitenden Betriebe refinanzieren dabei nicht nur die bereit gestellten Zuschussmittel der öffentlichen Haushalte, sondern bedingen weitere Steuereinnahmen.

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)?*

Siehe Antworten zu den Fragen 1, 5, 18.

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?*

Aufgrund der grundsätzlichen Umstellung der Fördersystematik fehlen zum jetzigen Zeitpunkt noch Erfahrungen, die eine abschließende Beurteilung ermöglichen. Insoweit regt die AKNW eine Evaluierung der Darlehensförderung über die NRW.BANK an. Zugleich sollten das LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland und das LWL-Amt für Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Nordrhein-Westfalen in die Lage versetzt werden, die Auswirkungen der neuen Fördersystematik in ihrem Berichtswesen zu dokumentieren.

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

Angesichts des geringen Beitrags der Denkmalförderung am Gesamthaushalt kann die Kürzung der Zuschuss- bzw. Zuwendungsdenkmalförderung an Gemeinden, Private und Kirchen keinen wirklichen Beitrag zur Sanierung des Landeshaushaltes leisten. Vielmehr steht zu befürchten, dass durch den Ausfall der Zuwendungen und Umstellung auf Darlehen ein erheblicher Sanierungsstau gerade bei solchen Denkmälern entstehen wird, mit denen sich keine Einnahmen erzielen lassen.

Kulturgutschutz und -pflege ist eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft, dem Staat kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Fürsorgepflicht zu. Eine finanzielle Förderung des Landes muss weiterhin so attraktiv sein, dass es nicht zu einem zunehmenden Verfall historischer Bausubstanz kommt, was unwiederbringliche Folgen auf das baukulturelle Erbe unseres Landes hat. Die AKNW spricht sich dafür aus, alle Anstrengungen zu unternehmen, die Denkmäler des Landes als Zeugnisse unserer Geschichte mit ihrem Einfluss auf das Erscheinungsbild unserer Städte und Dörfer, unserer Landschaften und Regionen zu bewahren.