

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Denkmalförderung

11

Die Denkmalförderung trägt den gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend Rechnung. Zum einen tritt das staatlich vollzogene Sonderprogramm Denkmalpflege in Konkurrenz zu der im Jahr 2008 vom Gesetzgeber beschlossenen Aufgabenübertragung auf die Kommunen. Zum anderen ist die Förderung nicht auf das notwendige Maß beschränkt. Dem SMI wird empfohlen, als einheitliche Fördergrundlage einer Immobilie den Ertragswert zu verwenden.

Das SMI sollte die Denkmalförderung einer grundlegenden Prüfung unterziehen und die Ergebnisse bei der Erstellung des ausstehenden Förderkonzepts berücksichtigen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Prüfung waren die zur Sicherung, Erhaltung, Nutzbarmachung und Pflege von Kulturdenkmälern gewährten Zuwendungen. Der SRH hat geprüft, ob bei der Denkmalförderung in den Jahren 2014 bis 2016 die gesetzlichen Vorgaben eingehalten wurden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Förderkonzept

- 2 Das SMI hat trotz der Aufforderung durch den SRH im Jahr 2003¹ bislang auf die Erstellung eines Förderkonzeptes verzichtet. Damit fehlt weiterhin ein hinreichend tragfähiges Konzept als Maßstab für die Ausreichung der Zuwendungen in der Denkmalpflege, für die Erfolgskontrolle und zur Abgrenzung von anderen Fördergebieten. Kein Förderkonzept
- 3 Dem SMI wird erneut empfohlen, ein Förderkonzept zu erstellen.

2.2 Förderprogramme der Denkmalpflege

- 4 Im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform wurde die Förderzuständigkeit von Maßnahmen des „Landesprogramms Denkmalpflege“ zum 01.01.2009 von den LD Chemnitz, Dresden und Leipzig auf die unteren Denkmalschutzbehörden² weisungsfrei übertragen. Bei Selbstbetreffenheit der unteren Denkmalschutzbehörden blieben die LD zuständig. Zur Umsetzung des „Landesprogramms Denkmalpflege“ erließ das SMI die Sächsische Denkmalschutzförderungsverordnung (SächsDSchföVO).
- 5 Zusätzlich richtete das SMI das „Sonderprogramm Denkmalpflege“ ein, das von den LD auf der Grundlage der VwV-Denkmalförderung vollzogen wurde. Seit 01.03.2016 ist das Landesamt für Denkmalpflege (LfD) für das „Sonderprogramm“ zuständig. Mit dem „Sonderprogramm“ werden Maßnahmen gefördert, die das nationale kulturelle Erbe mit prägen und die von Förderprogrammen der Bundesregierung und der EU umfasst werden. Auch die Förderung von besonders hochwertigen oder national wertvollen Kulturdenkmälern fällt darunter.

¹ Jahresbericht 2003 des SRH, Beitrag Nr. 8, Pkt. 2.4, S. 110.

² Untere Denkmalschutzbehörden sind die Landkreise, die Kreisfreien Städte sowie die Städte Freiberg, Görlitz, Hoyerswerda, Pirna, Plauen und Zwickau.

Fördergrundlagen für 2 Förderprogramme immer noch identisch

6 Die SächsDSchföVO und die VwV-Denkmalförderung weisen im Wesentlichen einen inhaltsgleichen Förderzweck und vergleichbare Fördergegenstände auf. Nach dem sächsischen Förderprofil des Staatshaushaltsplans sind die Fördergegenstände sogar identisch.

Unzulässige Regelungen durch VwV

7 Soweit das Sächsische Denkmalschutzgesetz (SächsDSchG) bereits Regelungen zur Denkmalförderung trifft, können konkretisierende Regelungen nur im Rahmen der Verordnungsermächtigung des Gesetzes erlassen werden. Die VwV-Denkmalförderung kann daher nur Fördergegenstände aufgreifen, die nicht bereits gesetzlich erfasst sind. Die Fördergrundlagen für das „Sonderprogramm Denkmalpflege“ tragen dem nicht Rechnung. Infolgedessen werden – an sich kommunalisierte Aufgaben – auch vom LfD wahrgenommen.

8 Das SMI sollte die Ausrichtung der Denkmalförderung überprüfen und die VwV-Denkmalförderung auf die Fördertatbestände beschränken, die nicht bereits vom SächsDSchG erfasst sind.

Zu viele Förderbehörden

2.3 Effizienz der Landesdenkmalförderung

9 Im „Landesprogramm Denkmalpflege“ mit einem jährlichen Volumen von 5 Mio. € standen für jede der insgesamt 20 Bewilligungsstellen pro Jahr durchschnittlich Fördermittel i. H. v. 250 T€ zur Verfügung. Je Förderfall wurden durchschnittlich rd. 12 T€ bewilligt. Darunter waren auch Bagatellfälle mit Förderbeträgen von weniger als 5 T€. Teilweise lag der Zuschuss unter 1 T€. Im Durchschnitt ließen sich somit rd. 420 Förderfälle pro Jahr bzw. 21 Förderfälle je Bewilligungsstelle ermitteln.

10 Der für den Vollzug des „Landesprogramms Denkmalpflege“ notwendige Verwaltungs- und Steuerungsaufwand erscheint angesichts des im Einzelfall durchschnittlich zur Verfügung stehenden geringen Fördervolumens und der niedrigen Anzahl der jährlichen Förderfälle unverhältnismäßig und nicht angemessen.

11 Das SMI sollte eine Reduzierung der Zahl der Förderbehörden prüfen.

Keine Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte

2.4 Denkmalbedingter Mehraufwand

12 Die Denkmalförderung wurde bisher am sog. denkmalbedingten Mehraufwand³ ausgerichtet, ohne dabei dem SächsDSchG ausreichend Rechnung zu tragen. Danach hat der Denkmaleigentümer die ihm zumutbaren Erhaltungskosten selbst zu tragen. Zumutbar ist der Erhaltungsaufwand, wenn und soweit er durch Erträge⁴ gedeckt werden kann. Dementgegen sind bisher wirtschaftliche Gesichtspunkte, wie z. B. Verwertungsmöglichkeiten, Steuervorteile und pflichtwidrig unterlassene Instandhaltungen, bei allen Förderentscheidungen unberücksichtigt geblieben. In einem Fall wurden Fördermittel bewilligt, obwohl ein jährlicher Ertragsüberschuss von mindestens 30 T€ ermittelt werden konnte.⁵

13 Die bisherige Förderpraxis entsprach der SÄHO daher nur eingeschränkt. Zuwendungen dürfen nur dann und insoweit eingesetzt werden, wie das staatliche Interesse nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprochen wird.

³ Zuwendungsfähig sind Aufwendungen, die allein oder überwiegend aus Gründen der Denkmalpflege an einem Kulturdenkmal erforderlich werden, soweit sie den üblichen Aufwand bei vergleichbaren nicht denkmalgeschützten Objekten übersteigen (denkmalbedingter Mehraufwand).

⁴ Erträge sind insbesondere Mieteinnahmen (bei Eigennutzung der Gebrauchswert unter Berücksichtigung der ortsüblichen Miete) und Steuervorteile.

⁵ Vom SRH anhand der Wirtschaftlichkeitsberechnung des BayVGH (Urteil vom 12.08.2015, Az.: 1 B 12.79) ermittelt.

- 14 Das SMI muss der Nachrangigkeit des Fördermitteleinsatzes in der Denkmalpflege Rechnung tragen. Bei der Denkmalförderung sollte künftig auf den unzumutbaren Erhaltungsaufwand abgestellt werden.

2.5 Durchsetzung des Denkmalschutzes

- 15 In keinem der geprüften Fälle gab es Anzeichen, dass die zuständigen Denkmalschutzbehörden die Erhaltungspflicht der Denkmaleigentümer von Amts wegen angeordnet und durchgesetzt haben. Unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen führten zur Vergrößerung der Bauschäden und zu höheren Sanierungskosten. Bei den Förderentscheidungen wurde dies jedoch nie berücksichtigt und in Abzug gebracht. In einem Fall vernachlässigte eine Stadt, die auch untere Denkmalschutzbehörde und Bewilligungsstelle ist, Instandsetzungsmaßnahmen an einem ihr gehörenden denkmalgeschützten Gebäude. Dadurch vergrößerten sich die Bauschäden. Nach dem Verkauf des Denkmals gewährte sie dem Käufer Fördermittel zur Instandsetzung der zuvor entstandenen Bauschäden.

Untätigkeit ohne Folgen

- 16 Jahrelang wurden demzufolge mehr Fördermittel ausgereicht, als dies notwendig und zulässig war.

- 17 Das SMI hat ggf. durch aufsichtliche Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass die Denkmalschutzbehörden frühzeitig Erhaltungsmaßnahmen einfordern und durchsetzen. Dabei ist auch sicherzustellen, dass gesetzwidriges Unterlassen von Erhaltungsmaßnahmen nicht mit staatlichen Zuwendungen belohnt wird.

2.6 Mehrkostenliste

- 18 Verbindliche Vorgaben für die Festsetzung des denkmalbedingten Mehraufwandes machte das SMI den Bewilligungsstellen bisher nicht. Viele Bewilligungsstellen legten ihren Entscheidungen die sog. Mehrkostenliste, ein internes Arbeitspapier der früheren Regierungspräsidien aus dem Jahr 1998, zugrunde. Die Mehrkostenliste enthält gewerksbezogene pauschale Kostenberechnungssätze für verschiedene Leistungsbereiche, wie z. B. für Maurerarbeiten, Dachdeckungsarbeiten oder Putz- und Stuckarbeiten. Sie ist die Grundlage zur Berechnung der förderfähigen Ausgaben. Die Spannweite der denkmalbedingten Mehrkosten nach der Mehrkostenliste kann je Gewerk im Einzelfall zwischen 0 und 100 % liegen. Einige Bewilligungsstellen verwenden sie in modifizierter Form.

- 19 Da die Mehrkostenliste nur für die interne Anwendung bestimmt und den meisten Denkmaleigentümern nicht bekannt war, besteht Intransparenz. In einem Fall hat ein Antragsteller auf Empfehlung des LfD auf eigene Angaben zu den zuwendungsfähigen Ausgaben ganz verzichtet. Die fehlenden Angaben ersetzte das LfD von Amts wegen.

Mehrkostenliste nur eingeschränkt tauglich

- 20 Viele Förderentscheidungen waren nicht oder nur unzureichend aktenkundig dokumentiert. Unklar blieb in vielen Fällen, nach welchen Kriterien die Festsetzung der Quote bei einzelnen Gewerken erfolgte. Daher bestanden nur eine eingeschränkte Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit.

- 21 Das SMI sollte Regelungen treffen, die den Vollzug der Förderentscheidungen harmonisieren und erleichtern. Außerdem ist dafür Sorge zu tragen, dass verfahrensrelevante Prüfungen und Entscheidungen in den Förderakten dokumentiert werden.

2.7 Fördersätze

- 22 Im „Sonderprogramm Denkmalpflege“ gewährten die LD Sachsen und später das LfD Zuwendungen mit Fördersätzen, die regelmäßig über dem vorgegebenen Höchstfördersatz von 60 % lagen. Die dafür ins Feld geführten Gründe waren meist sehr allgemein, bspw.: „Ohne die Förderung

Höchstfördersätze regelmäßig überschritten

durch die BKM⁶ und den Freistaat wäre die Durchführung der dringend notwendigen Sanierungsmaßnahmen nicht möglich.“ Dies hat das SMI über Jahre geduldet und z. T. auch selbst veranlasst. Diese Praxis führte zu vermeidbaren Fördermittelauszahlungen und entsprach nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

- 23 Überschreitungen des Höchstfördersatzes sind künftig auf begründete Ausnahmefälle zu beschränken.

2.8 Bundesprogramme der Denkmalpflege

Keine einheitlichen Maßstäbe

- 24 Mit dem „Sonderprogramm Denkmalpflege“ wurden auch die von der Bundesregierung zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Denkmalschutzmittel bewilligt. Die Bundesregierung hat empfohlen, das Zuwendungsrecht des Landes anzuwenden und die Zuwendung mit einem einheitlichen Bescheid zu bewilligen, um Widersprüche und Unklarheiten zu vermeiden. Der Freistaat Sachsen war zur Kofinanzierung verpflichtet.

- 25 Demgegenüber haben die LD Sachsen und das LfD die Bundes- und die Landesmittel mit getrennten Zuwendungsbescheiden ausgereicht. Sie gaben an, die Zuwendungen auf der Grundlage der VwV-Denkmalförderung zu bewilligen. Die Regelungsinhalte und Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide waren in einigen Punkten unterschiedlich. Den Förderentscheidungen lagen auch unterschiedliche Berechnungsmethoden zugrunde. In 9 von 12 Fällen des Jahres 2016 erhielten die Denkmaleigentümer infolgedessen mehr Fördermittel, als unter Zugrundelegung des denkmalbedingten Mehraufwandes nach der VwV-Denkmalförderung. Teilweise ergab dies Fördersätze von mehr als 100 %. Nach Einschätzung des SRH hätten insgesamt rd. 554 T€ eingespart oder für andere Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden können.

- 26 Das SMI sollte der Bund-Land-Förderung künftig einheitliche Maßstäbe zugrunde legen. Dabei sollte auf den unzumutbaren Erhaltungsaufwand abgestellt werden. Die Bundes- und Landesmittel sollten künftig mit einem einheitlichen Zuwendungsbescheid ausgereicht werden.

3 Folgerungen

- 27 Das SMI sollte die Denkmalförderung grundlegend überprüfen und ein Förderkonzept erstellen. Der SRH empfiehlt, bei der Förderung künftig auf den unzumutbaren Erhaltungsaufwand abzustellen.

- 28 Das SMI muss gewährleisten, dass die Denkmalschutzbehörden zumutbare Maßnahmen der Denkmalerhaltung einfordern und durchsetzen. Unterlassene Erhaltungsmaßnahmen dürfen nicht mit staatlichen Mitteln gefördert werden.

- 29 Für Maßnahmen, für die Bundes- und Landesmittel zur Verfügung gestellt werden, sollten künftig einheitliche Bewertungsmaßstäbe gelten und einheitliche Bewilligungsbescheide zugrunde gelegt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 30 Das SMI sagte zu, ein Förderkonzept zu erstellen und zu prüfen, inwieweit konzeptionelle Regelungen für die weisungsfreie Förderung durch die unteren Denkmalschutzbehörden vorgesehen werden können. Es werde die bestehenden Regelungen (einschließlich Mehrkostenliste) auf ihre Systematik, Verständlichkeit, konsequente Ausgestaltung und Effizienz prüfen.

⁶ BKM = Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

- 31 Das Ministerium hält es auch zukünftig für geboten, die Denkmalförderung nach Landes- und Sonderprogramm zu trennen. Beide Programme würden sich in Bezug auf den Fördergegenstand und -zweck grundlegend voneinander unterscheiden. Während das Landesprogramm vorrangig dabei unterstützen soll, Denkmale ohne weitere Abhebung auf deren Wertigkeit oder Bedeutung zu erhalten, insbesondere Denkmaleigentümern die denkmalgerechte Erhaltung im Zuge von Renovierungsmaßnahmen zu erleichtern, konzentrierte sich das Sonderprogramm auf die Förderung besonders hochwertiger oder national wertvoller Kulturdenkmale. Die Einrichtung des Sonderprogramms begründete das SMI aber auch mit dem notwendigen Finanzierungsvolumen und fehlenden Einflussmöglichkeiten auf die unteren Denkmalschutzbehörden aufgrund der Weisungsfreiheit.
- 32 Die hohe Zahl der Bewilligungsstellen sei Ausdruck des politischen Gestaltungswillens des Gesetzgebers (Stärkung der Kommunen) und stelle nicht die Effizienz des Programms infrage. Oftmals würden schon geringe Mittel ausreichen, um erhebliche Investitionen auszulösen.
- 33 Das Ministerium hält an der Förderung des denkmalbedingten Mehraufwandes fest. Begrenzt werde die Förderung durch die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und die Festlegung von Fördersätzen.
- 34 Das SMI sehe ebenso wie der SRH die Relevanz rechtzeitiger Erhaltungsmaßnahmen, die frühzeitig vom Eigentümer und Besitzer eingefordert werden sollten, und werde daher zukünftig verstärkt auf die Durchsetzung von ordnungsrechtlichen Verpflichtungen hinwirken. Es wies zugleich auf den damit verbundenen personellen und finanziellen Aufwand hin, der von den unteren Denkmalschutzbehörden oftmals nicht darstellbar sei.
- 35 Die Anmerkungen des SRH zur Bund-Land-Förderung werde das SMI in die Abstimmung zur Ausgestaltung des Zuwendungsverfahrens mit dem Bund einbringen. Es gab aber zu bedenken, dass eine einheitliche Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben, z. B. anhand des denkmalbedingten Mehraufwandes, zu geringeren Förderungen führen würde. Eine Vielzahl der Maßnahmen könnten dann nicht realisiert, Bundesmittel in größerem Umfang nicht abgenommen werden.

5 Schlussbemerkung

- 36 Der SRH hält daran fest, dass die Denkmalförderung einer grundlegenden Neuausrichtung bedarf. Das SMI sollte daher bei der Erstellung des Förderkonzeptes sowohl die vom SRH beanstandeten Sachverhalte wie auch die vom SMI aufgezeigten Vollzugsprobleme systematisch aufarbeiten. Dabei ist nicht nur dem SächsDSchG, sondern vor allem auch § 23 SÄHO Rechnung zu tragen, indem die Förderung künftig auf den unbedingt notwendigen Bedarf begrenzt wird und ungerechtfertigte Vermögensvorteile ausgeschlossen werden. Dazu sollte die vom SRH vorgeschlagene Wirtschaftlichkeitsberechnung verwendet werden.
- 37 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Aufspaltung der Denkmalförderung in Landes- und Sonderprogramm nicht den Regelungen des SächsDSchG entspricht. Die Einrichtung des Sonderprogramms Denkmalförderung verdeutlicht die fehlende Steuerungsmöglichkeit des Ministeriums im Landesprogramm Denkmalförderung.
- 38 Der SRH empfiehlt, die Denkmalförderung zu evaluieren.