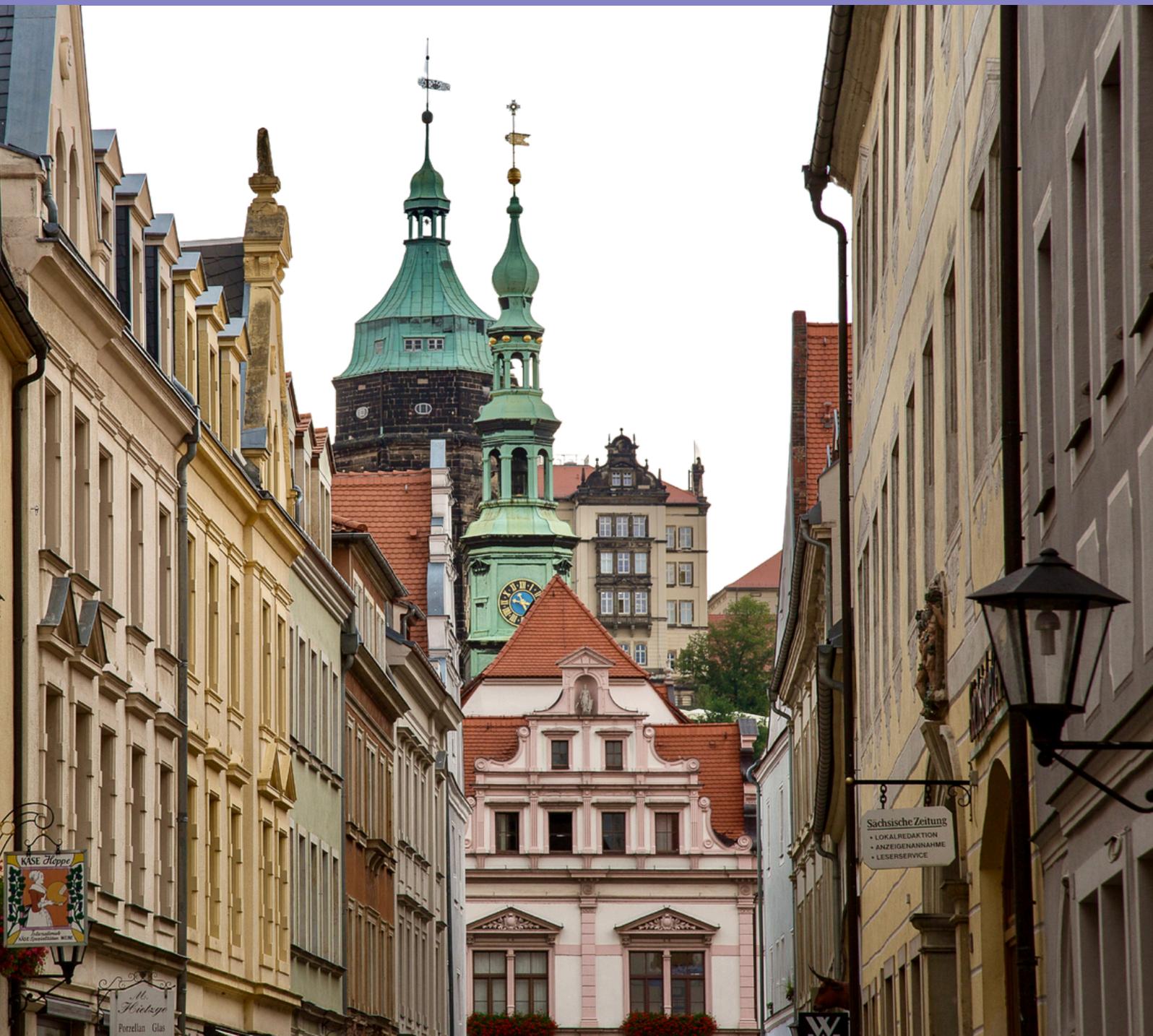


Positionspapier der sächsischen
Wohnungswirtschaft zur

Novellierung des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes



Positionspapier der sächsischen Wohnungswirtschaft zur Novellierung des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes (SächsDSchG)

Einleitung

Die sächsische Wohnungswirtschaft, insbesondere die im vdw Sachsen organisierten, überwiegend kommunalen Wohnungsunternehmen, bekennt sich in aller Deutlichkeit zur herausragenden Bedeutung des Denkmalschutzes für die Bewahrung des baukulturellen Erbes und die Sicherung der vielfältigen Baukultur im Freistaat Sachsen. Bereits in den vergangenen Jahrzehnten haben die Wohnungsunternehmen ihre Bereitschaft unter Beweis gestellt, Denkmale nicht nur zu bewahren, sondern sie zugleich mit neuem Leben zu erfüllen, indem sie diese an die Anforderungen zeitgemäßer Nutzung anpassten und dadurch ihre langfristige Erhaltung sicherstellten.

Unstrittig ist, dass die dauerhafte Bewahrung von Denkmalen nur durch ihre Nutzung gewährleistet werden kann. Von den mehr als 300.000 Wohnungen, die die Mitgliedsunternehmen des vdw Sachsen bewirtschaften, sind bis zu zehn Prozent nach Maßgabe des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes als Kulturdenkmale eingestuft; in einzelnen Gesellschaften liegt der Anteil sogar bei einem Viertel des Bestandes. Die Wohnungsunternehmen geraten damit in ein Spannungsfeld divergierender Zielsetzungen, das sich zwischen den Erfordernissen des Klimaschutzes, den Vorgaben zur Erreichung der Klimaneutralität, der Notwendigkeit zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums sowie der wirtschaftlichen Tragfähigkeit von Sanierungsmaßnahmen aufspannt.

Vor dem Hintergrund des im Koalitionsvertrag der achten Legislaturperiode zwischen CDU und SPD niedergelegten Bekenntnisses, das Denkmalschutzgesetz fortzuentwickeln, um Entscheidungsprozesse zu beschleunigen, Eigentümerrechte zu stärken und die Nutzung erneuerbarer Energien zu ermöglichen, unterbreitet der vdw Sachsen, insbesondere der Fachausschuss Denkmalschutz, mit diesem Papier konkrete Vorschläge zur Reform des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes. Ziel ist es, die Anwendungspraxis rechtssicherer und zugleich praxistauglicher auszugestalten, ohne die Verantwortung für den Schutz des baukulturellen Erbes in Frage zu stellen.

1. Einheitliche Zumutbarkeitsprüfung für private und kommunale Wohnungsunternehmen

Die geltende Rechtslage differenziert zwischen privaten Eigentümern und kommunalen Wohnungsunternehmen. Private Eigentümer sind nach § 8 Absatz 1 SächsDSchG lediglich verpflichtet, Kulturdenkmale im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren zu erhalten. Für Kommunen als Träger öffentlicher Aufgaben, als auch für den Freistaat Sachsen, ist dagegen anerkannt, dass sie den Denkmalschutz im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit nach § 1 SächsDSchG gewährleisten müssen. Unklar ist jedoch, inwieweit dieser Maßstab auch auf kommunale Wohnungsunternehmen in privatrechtlicher Organisationsform, etwa als GmbH oder AG, Anwendung findet.

Die in der Praxis vorgenommene Annäherung kommunaler Wohnungsunternehmen an den Maßstab der Leistungsfähigkeit der Kommunen führt dazu, dass diese selbst dann zur Durchführung denkmalpflegerischer Maßnahmen verpflichtet bleiben, wenn das konkrete Objekt dauerhaft defizitär ist. Eine individuelle objektbezogene Wirtschaftlichkeitsprüfung findet insoweit nicht statt; vielmehr wird auf die allgemeine Finanzkraft des Unternehmens abgestellt, sodass auch Querfinanzierungen über Erträge aus anderen Immobilienbeständen oder sonstigem Vermögen herangezogen werden. Die Pflicht zum Erhalt des Kulturdenkmals entfällt erst dann, wenn die denkmalbedingten Aufwendungen die Wahrnehmung anderer (kommunaler) Aufgaben unverhältnismäßig beeinträchtigen würden. Geboten wäre indes eine grundstücks- beziehungsweise objektbezogene Betrachtungsweise, bei der ausschließlich die Wirtschaftlichkeit des konkreten Denkmalobjektes im Vordergrund steht. Private Eigentümer können sich demgegenüber bereits dann auf Unzumutbarkeit berufen, wenn die Kosten nicht mehr durch Erträge der zukünftigen Nutzung oder Gebrauchswert des Denkmals gedeckt sind.

Dies benachteiligt kommunale Wohnungsunternehmen erheblich. Denn ungeachtet der Beteiligung von Gebietskörperschaften als Gesellschaftern sind sie eigenständige juristische Personen des Privatrechts, die nach kaufmännischen Grundsätzen wirtschaften und im Wettbewerb bestehen müssen. Dass sie im Eigentum öffentlicher Anteilseigner stehen, rechtfertigt es nicht, sie denkmalrechtlich anders zu behandeln als private Eigentümer.

Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen ist daher eine gesetzliche Klarstellung erforderlich, wonach für kommunale Wohnungsunternehmen ausdrücklich die Zumutbarkeitsprüfung des § 8 Absatz 1 SächsDSchG gilt. Diese ist objekt- und liquiditätsbezogen durchzuführen und darf nicht auf bloße Annahmen zur allgemeinen Leistungsfähigkeit gestützt werden.

2. Klarstellung der Bewertungsgrundlage bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen

Für die Frage der Zumutbarkeit ist es geboten, dass ausschließlich jene Finanzströme Berücksichtigung finden, die dem Eigentümer tatsächlich zur Verfügung stehen und zur Deckung der Aufwendungen eingesetzt werden können. Im Rahmen der regelmäßig geforderten Wirtschaftlichkeitsberechnung sind daher die nach einer Sanierung erzielbaren Nettoeinnahmen, den Sanierungsaufwendungen gegenüberzustellen.

Derzeit ist es jedoch gängige Praxis, steuerliche Vergünstigungen, insbesondere die erhöhten Abschreibungsmöglichkeiten nach den §§ 7h und 7i EStG, als Einnahmen oder Finanzierungsvorteile in die Berechnung einzustellen. Dies verfälscht die wirtschaftliche Realität, da es sich hierbei nicht um liquide Mittel handelt, sondern lediglich um steuermindernde Effekte.

Kommunale Wohnungsunternehmen sind, ungeachtet der Beteiligung von Gebietskörperschaften als Gesellschaftern, regelmäßig körperschaftsteuerpflichtig. Die durch Sonderabschreibungen bewirkte Entlastung mindert lediglich den steuerlichen Gewinn, ohne zusätzliche Mittel für Investitionen bereitzustellen. Steuerliche Vergünstigungen stellen mithin keinen Finanzierungsbeitrag im engeren Sinne dar, sondern einen buchhalterischen Effekt. Ihre Anrechnung führt folglich zu einem unzutreffend positiven Bild der Wirtschaftlichkeit, das die tatsächliche finanzielle Tragfähigkeit nicht abbildet.

Eine sachgerechte Zumutbarkeitsprüfung verlangt daher zwingend eine objekt- und liquiditätsbezogene Betrachtung, die sich ausschließlich auf reale Einnahmen und Ausgaben stützt.

3. Differenzierte Schutzsystematik für Kulturdenkmale

Das geltende Denkmalschutzrecht behandelt sämtliche Kulturdenkmale unabhängig von ihrer individuellen Bedeutung in gleicher Weise. Eine solche Pauschalität führt dazu, dass erhebliche Ressourcen in den Erhalt von Objekten fließen, deren Beitrag zum baukulturellen Erbe nur begrenzt ist, während zugleich der notwendige Fokus auf Objekte von herausragender kulturhistorischer Bedeutung verwässert wird.

Zur Schaffung von Transparenz und zur Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen ist ein landesweites Bewertungssystem einzuführen, das eine Differenzierung nach Erhaltungswert und Schutzintensität der Baudenkmale vornimmt. Als fachliches Vorbild bietet sich das in Görlitz entwickelte Stadtumbau-Modell an. Dieses Verfahren kombiniert mehrere Dimensionen, etwa die Eingriffstiefe in die Bausubstanz, die Gebäudetypologie, den Konsolidierungsgrad der Umgebung, den Bauzustand sowie die identitätsstiftende Wirkung, und führt sie zu einer nachvollziehbaren Bewertung zusammen. Das Ergebnis

ist ein abgestufter Handlungsrahmen, der sowohl den denkmalpflegerischen Schutzziele als auch den praktischen Anforderungen von Eigentümern gerecht wird.

Ein solches System macht deutlich, dass stadtprägende Einzeldenkmale von hohem Alter und Seltenheitswert in besonderem Maße zu schützen sind, während bei standardisierten oder häufig vorkommenden Gebäudetypen in benachteiligten Lagen größere Spielräume für Umbauten und Anpassungen eröffnet werden können. Dadurch wird der Denkmalschutz auf das Wesentliche konzentriert, die Eigentümerrechte werden gestärkt und zugleich entsteht Planungs- und Rechtssicherheit sowohl für die Entscheidungsträger in den unteren Denkmalschutzbehörden als auch für die Eigentümer der Denkmalobjekte.

4. Effiziente Verfahren und klare Entscheidungsfristen im Denkmalschutz

Die derzeitige Verfahrensweise bei denkmalschutzrechtlichen Genehmigungen ist nach § 4 Absatz 2 SächsDSchG durch eine Vielzahl von Abstimmungen zwischen der unteren Denkmalschutzbehörde und der Fachbehörde, dem Landesamt für Denkmalpflege, geprägt. Diese mehrfachen Beteiligungsschritte führen in der Praxis regelmäßig zu erheblichen Verzögerungen bis zum Erlass des Bescheides. Die Erfahrung zeigt, dass Sanierungsvorhaben hierdurch oftmals erheblich verteuert werden, da Baukostensteigerungen während der Wartezeit die Kalkulationen der Eigentümer unterlaufen.

Um dem entgegenzuwirken, ist es erforderlich, das gesetzlich normierte Erfordernis des Einvernehmens durch eine Benehmensregelung zu ersetzen, wie sie in Sachsen-Anhalt bereits gilt. Auf diese Weise würden die unteren Denkmalschutzbehörden in ihrer Entscheidungskompetenz gestärkt, Genehmigungsprozesse beschleunigt und die fachliche Abstimmung auf Fälle beschränkt, die einer besonderen Klärung durch das Landesamt tatsächlich bedürfen.

Zwar sieht die aktuelle Verwaltungsvorschrift zum Denkmalschutzgesetz die Möglichkeit eines pauschalierten Einvernehmens vor. Danach gilt das Einvernehmen in darin definierten Fällen als erteilt, sofern die fachliche Eignung der unteren Denkmalschutzbehörde nachgewiesen ist, die Behörde dauerhaft mit qualifiziertem Fachpersonal besetzt ist, ein entsprechender Antrag vorliegt und die Landesfachbehörde die Befugnis bestätigt hat. Diese Regelung hat sich in der Praxis bewährt, genügt jedoch nicht, um eine dauerhafte und strukturelle Beschleunigung der Verfahren sicherzustellen. Notwendig ist vielmehr eine gesetzliche Lösung, die das Einvernehmen insgesamt durch eine Benehmensregelung ersetzt.

Darüber hinaus ist auf die Fristregelungen im Genehmigungsverfahren hinzuweisen. Nach § 13 Absatz 4 SächsDSchG ist eine Genehmigungsfiktion vorgesehen, wonach ein Vorhaben als genehmigt gilt, wenn die untere Denkmalschutzbehörde nicht innerhalb von

zwei Monaten nach Eingang des Antrags entscheidet. Grundsätzlich ist dieses Modell sachgerecht, es bedarf jedoch einer Ergänzung: Die unteren Denkmalschutzbehörden sollen verpflichtet werden, den Eingang vollständiger Unterlagen nach § 13 Absatz 2 SächsDSchG unverzüglich in Textform zu bestätigen. Ab diesem Zeitpunkt muss die zweimonatige Entscheidungsfrist verbindlich laufen. Auf diese Weise wird die vom Gesetzgeber beabsichtigte Beschleunigungswirkung der Genehmigungsfiktion tatsächlich erreicht und die Verfahrenssicherheit sowohl für Denkmaleigentümer als auch für Behörden deutlich erhöht.

5. Integration des Klimaschutzes in das Denkmalschutzrecht

Im Spannungsfeld zwischen Denkmalschutz und Klimaschutz treten zunehmend Zielkonflikte auf, da Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz oder zur Nutzung erneuerbarer Energien mit denkmalrechtlichen Vorgaben kollidieren. Der Gesetzgeber hat in § 2 EEG den Ausbau erneuerbarer Energien ausdrücklich als im überragenden öffentlichen Interesse und der öffentlichen Sicherheit dienend verankert. Es ist daher folgerichtig, diesen Vorrang auch in die Schutzgüterabwägung des Denkmalschutzrechts zu übertragen.

Das Sächsische Denkmalschutzgesetz sollte hierzu im Rahmen des § 12 SächsDSchG um eine Öffnungsklausel ergänzt werden, die Abweichungen zulässt, wenn durch die geplante Maßnahme eine erhebliche Verbesserung der energetischen Qualität des Kulturdenkmals erreicht wird. Auf diese Weise wird dem Klimaschutz als verfassungsrechtlich verankertem Staatsziel nach Art. 20a GG Rechnung getragen, ohne die Belange des Denkmalschutzes preiszugeben.

Photovoltaikanlagen sollten in diesem Zusammenhang, sofern sie entsprechend der Handreichung des Landesamtes für Denkmalpflege *„Denkmalschutz und Solarenergie in Sachsen“* aus dem Jahr 2023 ausgeführt werden, von der Genehmigungspflicht ausgenommen und einer Anzeigepflicht unterstellt werden. Der Eingang der Anzeige ist durch die Denkmalschutzbehörde unverzüglich zu bestätigen. Erfolgt innerhalb von drei Wochen nach Eingang der Anzeige keine Erklärung, dass ein Genehmigungsverfahren einzuleiten ist, darf die Maßnahme umgesetzt werden. Auf diese Weise wird Rechtssicherheit für Eigentümer geschaffen und zugleich die Prüfkompentenz der unteren Denkmalschutzbehörden gewahrt.

6. Präzisierung des Denkmalbegriffs und konstitutive Feststellung

Der in § 2 Absatz 1 SächsDSchG verankerte Denkmalbegriff ist bislang unzureichend konturiert. Zwar enthält die Norm sowohl objektive Kriterien wie geschichtliche, künstlerische, wissenschaftliche, technische, städtebauliche oder landschaftsgestaltende Bedeutung, als auch das Erfordernis eines öffentlichen Erhaltungsinteresses. In der praktischen Anwendung wird jedoch regelmäßig darauf verzichtet, diese beiden Ebenen

klar voneinander zu trennen. Folgerichtig führt dies dazu, dass nahezu jedes Objekt, das eines der aufgeführten Merkmale erfüllt, ungeachtet seines tatsächlichen Erhaltungswertes als Kulturdenkmal behandelt wird.

Um Rechtssicherheit zu schaffen und eine sachgerechte Fokussierung des Denkmalschutzes zu gewährleisten, ist eine gesetzliche Präzisierung erforderlich. Künftig sollte ausdrücklich unterschieden werden zwischen der Denkmalfähigkeit, die vorliegt, wenn die objektiven Kriterien des § 2 Absatz 1 erfüllt sind, und der Denkmalwürdigkeit, die nur dann gegeben ist, wenn zusätzlich ein besonderer Erhaltungswert oder ein gesteigertes öffentliches Interesse an der Erhaltung nachgewiesen werden kann. Maßgebliche Kriterien hierfür sind insbesondere Seltenheitswert, Authentizität oder Originalität. Der Nachweis dieser Wertigkeit ist durch die Fachbehörden im Verfahren der Unterschutzstellung zu erbringen.

Zugleich ist anzuregen, dass die Feststellung der Denkmaleigenschaft künftig konstitutiv und nicht mehr lediglich deklaratorisch erfolgt. Während nach geltender Rechtslage die Denkmaleigenschaft bereits kraft Gesetzes besteht und die Eintragung in die Denkmalliste lediglich deklaratorische Bedeutung hat, würde ein konstitutives Verfahren bedeuten, dass die Rechtswirkungen erst mit einem Verwaltungsakt oder einer verbindlichen Listeneintragung eintreten. Nur eine solche konstitutive Feststellung schafft die notwendige Rechtssicherheit und stellt sicher, dass Eigentümer frühzeitig über denkmalrechtliche Verpflichtungen informiert werden, anstatt nachträglich mit erheblichen Einschränkungen konfrontiert zu werden.

Ein präzisierter Denkmalbegriff und ein konstitutives Unterschutzstellungsverfahren tragen somit dazu bei, die Ressourcen des Denkmalschutzes auf die tatsächlich prägenden Objekte zu konzentrieren, die Akzeptanz bei Eigentümern zu erhöhen und die Verhältnismäßigkeit der Eingriffe in das Eigentum im Sinne des Art. 14 GG zu wahren.

7. Technologie- und Materialoffenheit bei Sanierungen

Es ist erforderlich, im Gesetz eine ausdrückliche Technologie- und Materialoffenheit zu verankern. Der Einsatz moderner Baustoffe und Verfahren darf nicht allein deshalb ausgeschlossen werden, weil traditionelle Materialien bislang als einzig denkmalgerecht gelten. Maßgeblich muss vielmehr sein, ob durch den Einsatz zeitgemäßer Materialien die bauphysikalischen Eigenschaften, die gestalterische Wirkung und die denkmalpflegerischen Schutzziele gewahrt bleiben.

In der Praxis zeigt sich zunehmend, dass moderne Baustoffe, etwa im Fensterbau, bei Fassaden oder im Bereich der Dämmstoffe, technisch gleichwertig oder sogar überlegen sein können, ohne dass das äußere Erscheinungsbild oder die historische Wirkung beeinträchtigt wird. Durch innovative Herstellungsverfahren lassen sich heute Materialien einsetzen, die optisch kaum unterscheidbar sind, gleichzeitig aber verbesserte

bauphysikalische Eigenschaften aufweisen und damit den langfristigen Substanzerhalt fördern. Gerade die Möglichkeit, kostengünstigere und langlebigere Materialien einzusetzen, kann dazu beitragen, die Erhaltungspflicht wirtschaftlich tragfähig zu erfüllen.

Starre Vorgaben, die ausschließlich den Einsatz historischer Materialien erzwingen, sind hingegen nicht in allen Fällen denkmalpflegerisch geboten und können unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen oder gar zur Vernachlässigung der Bauwerke führen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass zwischen dem Ziel des Denkmalschutzes und den Eigentumsrechten ein ausgewogenes Verhältnis gewahrt bleibt. Eine gesetzlich verankerte Technologie- und Materialoffenheit würde daher sicherstellen, dass der Denkmalschutz nicht zur Blockade moderner, denkmalverträglicher Lösungen wird, sondern im Sinne nachhaltiger Erhaltung von Bausubstanz und wirtschaftlicher Tragfähigkeit fortentwickelt wird.

Schlusswort

Die sächsische Wohnungswirtschaft ist bereit, auch künftig eine tragende Rolle bei der Erhaltung des kulturellen Erbes zu übernehmen. Voraussetzung hierfür sind jedoch rechtliche Rahmenbedingungen, die Denkmalschutz, Klimaschutz, Bezahlbarkeit und wirtschaftliche Tragfähigkeit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen.

Die vorgeschlagenen Änderungen stellen sicher, dass sich der Denkmalschutz auf die tatsächlich prägenden Objekte konzentriert, die Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden, Eigentümer Rechtssicherheit erhalten und zugleich die Klimaziele des Freistaates wirksam unterstützt werden. Nur auf diesem Wege kann das baukulturelle Erbe Sachsens im 21. Jahrhundert dauerhaft bewahrt und zugleich in die gesamtgesellschaftlichen Zukunftsaufgaben integriert werden.