



Geszentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes

A) Problem

Mit Urteil vom 22. April 2016 (Az. 1 B 12.2353) hat der 1. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (VGH) zwar nicht entscheidungstragend, aber für den Senat erstmals in der rechtlichen Bewertung abschließend in einem „obiter dictum“ festgestellt, dass der Ensembleschutz nach dem bayerischen Denkmalschutzgesetz (DSchG) „das Ensemble prägende Einzeldenkmäler“ voraussetzt. D.h. Gebäudemehrheiten, zu denen kein Einzelbaudenkmal gehört, können kein Ensemble im Sinne des DSchG sein.

Davon wären jedenfalls mindestens 35 der aktuell gelisteten Ensembles in Bayern mangels Einzelbaudenkmal betroffen. Bei mehr als einem Viertel der weiteren wäre die „Prägung“ durch die vorhandenen Einzelbaudenkmäler zu prüfen. Änderungen der Umgrenzung der bestehenden Ensembles wären wohl in der Mehrzahl der Fälle erforderlich.

Aufgrund der erstmaligen Vorgaben des VGH in dem dargestellten „obiter dictum“ befinden sich viele Ensembles mindestens in einer rechtlichen Grauzone, da die erforderliche Zahl und Qualität der „prägenden Einzelbaudenkmäler“ bislang keine entscheidende Rolle für die Ensembleeigenschaft gespielt hat, aber in Folge des Urteils mit zahlreichen diesbezüglichen Anfragen bzw. Klagen zu rechnen ist.

Art. 14 DSchG sowie die hierauf basierende Verordnung über den Landesdenkmalrat weisen Potenzial zur Rechtsbereinigung und Rechtsvereinheitlichung auf.

B) Lösung

Der Entwurf beinhaltet eine klarstellende Änderung des DSchG dahingehend, dass auch Gebäudemehrheiten ohne Einzelbaudenkmäler eine schützenswerte Ensembleeigenschaft zukommen kann.

Dies entspricht auch der deutschlandweiten fachlichen Praxis.

Zusätzlich wird die Gelegenheit zur Rechtsbereinigung und Rechtsvereinheitlichung genutzt.

C) Alternativen

Die Umsetzung der rechtlichen Bewertung des VGH ist anders nicht zu lösen. Die Klarstellung ist insbesondere aufgrund des damit verbundenen Substanzschutzes nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes) zwingend auf gesetzlicher Ebene vorzunehmen.

Die steuerrechtlichen Konsequenzen für Eigentümer von Gebäuden in Ensembles, die infolgedessen die steuerliche Abschreibungsmöglichkeit verlieren würden, wären erheblich; betragsmäßig lassen sich diese jedoch nicht beziffern.

D) Kosten

1. *Kosten für den Staat:*

Die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten entsprechen der ständigen Vollzugspraxis seit Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes und werden durch die klarstellende Gesetzesänderung lediglich fortgeführt. Zusätzliche Kosten entstehen nicht. Durch die übrigen Änderungen entstehen ebenfalls keine Kosten.

2. *Kosten für die Kommunen:*

Keine

3. *Kosten für die Wirtschaft und den Bürger:*

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes

§ 1

Das Denkmalschutzgesetz (DSchG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2242-1-K) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 2 Nr. 44 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GVBl. S. 82) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift wird die Angabe „(Denkmalschutzgesetz – DSchG)“ durch die Wörter „(Bayerisches Denkmalschutzgesetz – BayDSchG)“ ersetzt.
2. Die Überschrift vor Art. 1 wird wie folgt gefasst:

„Teil 1
Allgemeine Bestimmungen“.
3. In Art. 1 Abs. 3 werden die Wörter „nicht jede einzelne dazugehörige bauliche Anlage die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt“ durch die Wörter „keine oder nur einzelne dazugehörige bauliche Anlagen die Voraussetzungen des Abs. 1 erfüllen“ ersetzt.
4. Art. 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Art. 3
Gemeindliche Rücksichtnahme“.
 - b) Abs. 1 wird aufgehoben.
 - c) Die Absatzbezeichnung „(2)“ wird gestrichen.
5. Die Überschrift vor Art. 4 wird wie folgt gefasst:

„Teil 2
Baudenkmäler“.
6. Die Überschrift vor Art. 7 wird wie folgt gefasst:

„Teil 3
Bodendenkmäler“.
7. Art. 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Überschrift wird das Wort „ , Verordnungsermächtigung“ angefügt.
 - b) In Abs. 2 Satz 1 wird das Wort „Verordnung“ durch das Wort „Rechtsverordnung“ ersetzt.
8. Die Überschrift vor Art. 10 wird wie folgt gefasst:

„Teil 4
Eingetragene bewegliche Denkmäler“.
9. Die Überschrift vor Art. 11 wird wie folgt gefasst:

„Teil 5
Verfahrensbestimmungen“.
10. Art. 11 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 1 Satz 3 wird Fußnote 1 gestrichen.
 - b) Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Oberste Denkmalschutzbehörde ist das Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Staatsministerium).“
11. Art. 14 wird wie folgt gefasst:

„Art. 14
Landesdenkmalrat

 - (1) ¹Der Landesdenkmalrat berät die Staatsregierung in allen wichtigen Fragen der Denkmalpflege. ²Er wirkt an der Festlegung von Ensembles mit.
 - (2) ¹In den Landesdenkmalrat werden folgende Mitglieder jeweils für die Dauer der Legislaturperiode entsandt:
 1. sechs von den Fraktionen des Bayerischen Landtags gemäß ihren Besetzungsrechten nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers,
 2. je zwei von der Katholischen Kirche und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche,
 3. je eines
 - a) von den israelitischen Kultusgemeinden in Bayern,
 - b) vom Verein zur Erhaltung privater Baudenkmäler und sonstiger Kulturgüter in Bayern e.V.,
 - c) von der Deutschen Burgenvereinigung, Landesgruppe Bayern,
 - d) vom Landesverband der Bayerischen Haus- und Grundbesitzer e.V.,
 - e) vom Verband der Bayerischen Grundbesitzer e.V.
 - f) von der Bayerischen Akademie der Schönen Künste,
 - g) von der Bayerischen Architektenkammer,

- h) von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Landesgruppe Bayern,
- i) vom Bayerischen Landesverein für Heimatpflege,
- j) vom Bayerischen Bauernverband,
- k) von der Arbeitsgemeinschaft der Bayerischen Handwerkskammern,
- l) vom Bayerischen Gemeindetag,
- m) vom Bayerischen Städtetag,
- n) vom Bayerischen Landkreistag,
- o) vom Bayerischen Bezirkstag,

4. bis zu sieben vom Staatsministerium.

²Es wird entsprechend Satz 1 jeweils ein Stellvertreter bestimmt. ³Die Mitglieder und ihre Stellvertreter werden vom Landtag bestellt, in den Fällen des Satzes 1 Nr. 2 bis 4 auf Vorschlag der jeweiligen entsendenden Stelle.

(3) ¹Die Mitglieder sind ehrenamtlich tätig. ²Sie erhalten Reisekosten nach den Vorschriften des Bayerischen Reisekostengesetzes wie ein Ehrenbeamter.

(4) ¹Der Landesdenkmalrat wählt aus seiner Mitte mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder ein vorsitzendes Mitglied und einen Stellvertreter. ²Der Landesdenkmalrat gibt sich im Übrigen eine Geschäftsordnung. ³Das Staatsministerium führt seine Geschäfte.

(5) Ohne Stimmrecht nehmen an den Beratungen des Landesdenkmalrats bei Bedarf Sachverständige nach Einladung des Landesdenkmalrats teil.“

12. Art. 15 wird wie folgt geändert:

- a) In Abs. 1 Satz 2 wird Fußnote 2 gestrichen.
- b) In Abs. 2 Satz 1 werden die Wörter „Abschnitten II bis IV dieses Gesetzes“ durch die Wörter „Teilen 2 bis 4“ ersetzt.
- c) Abs. 2a wird Abs. 3 und die Wörter „Abschnitten II bis IV dieses Gesetzes“ werden durch die Wörter „Teilen 2 bis 4“ ersetzt.
- d) Die bisherigen Abs. 3 bis 5 werden die Abs. 4 bis 6.

13. Die Überschrift vor Art. 18 wird wie folgt gefasst:

„Teil 6
Enteignung“.

14. In Art. 19 Abs. 2 Satz 2 wird Fußnote 3 gestrichen.

15. In Art. 20 Abs. 1 Satz 1 werden die Fußnoten 4 bis 6 gestrichen.

16. Art. 21 wird wie folgt geändert:

- a) Der Überschrift wird das Wort „ , Verordnungsermächtigung“ angefügt.
- b) In Abs. 3 wird Fußnote 7 gestrichen.

17. Die Überschrift vor Art. 22 wird wie folgt gefasst:

„Teil 7
Finanzierung“.

18. Die Überschrift vor Art. 23 wird wie folgt gefasst:

„Teil 8
Ordnungswidrigkeiten“.

19. In Art. 23 wird die Überschrift wie folgt gefasst:

„Art. 23
Ordnungswidrigkeiten“.

20. Die Überschrift vor Art. 24 wird wie folgt gefasst:

„Teil 9
Allgemeine Bestimmungen
und Schlussbestimmungen“.

21. In Art. 24 werden die Fußnoten 4 und 5 gestrichen.

22. In Art. 26 Abs. 1 wird jeweils Fußnote 8 gestrichen.

23. Nach Art. 26 wird folgender Art. 26a eingefügt:

„Art. 26a
Übergangsbestimmung

Bis zum Ablauf der am [bitte einsetzen: Datum des Inkrafttretens] laufenden Wahlperiode des Bayerischen Landtags sind Art. 14 und die Verordnung über den Landesdenkmalrat in der bis zum [bitte einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten] geltenden Fassung weiter anwendbar.“

24. Art. 27 wird aufgehoben.

25. Der bisherige Art. 28 wird Art. 27 und wie folgt geändert:

- a) Der Überschrift wird das Wort „ , Außerkrafttreten“ angefügt.
- b) In Abs. 1 wird Fußnote 9 zu Fußnote 1.
- c) Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Art. 26a tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2018 außer Kraft“.

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am [bitte einsetzen: Datum des Inkrafttretens] in Kraft.

(2) Mit Ablauf des [bitte einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten] treten außer Kraft:

1. § 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung denkmalrechtlicher Vorschriften vom 24. Juli 2003 (GVBl. S. 475) und
2. die Verordnung über den Landesdenkmalrat (DRatV) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2242-1-1-K) veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch § 1 Nr. 288 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist.

Begründung:

A. Allgemeines

Ensembles stellen zentrale Bestandteile des BayDSchG dar. Sie umfassen räumliche Gesamtheiten aus denkmalgeschützten Anlagen (Einzeldenkmäler) und Anlagen, die für sich genommen nicht als Einzeldenkmäler einzustufen sind, aber zusammen insgesamt ein erhaltungswürdiges Orts-, Platz- oder Straßenbild als Erscheinungsform tiefer liegender baulicher Qualitäten ergeben.

Ein Ensemble erfährt seinen Denkmalwert durch die Verbindung der einzelnen Objekte durch eine übergreifende Komponente oder Idee bzw. ein einheitsstiftendes Merkmal, die bzw. das der eigentliche Träger der geschichtlichen Botschaft des Ensembles ist.

Infolge der Bewertung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (VGH) im „obiter dictum“ des Urteils des 1. Senats vom 22.04.2016 (Az. 1 B 12.2353) setzt der Ensembleschutz nach Auslegung des BayDSchG „das Ensemble prägende Einzeldenkmäler“ voraus. Da die erforderliche Zahl und Qualität der „prägenden Einzelbaudenkmäler“ bislang keine entscheidende Rolle für die Ensembleeigenschaft gespielt hat, könnten mindestens 35 vorhandene Ensembles, zu denen kein Einzelbaudenkmal gehört, in Zukunft nicht mehr unter den Schutz des BayDSchG fallen. Bei mehr als einem Viertel der weiteren wäre die „Prägung“ durch die vorhandenen Einzelbaudenkmäler fraglich. Änderungen der Umgrenzung der bestehenden Ensembles wären wohl in der Mehrzahl der Fälle erforderlich.

Im bisherigen Vollzug war der Landesdenkmalrat bei der Festlegung von Ensembles stets miteinbezogen, die Praxis entsprach einer klaren fachlichen Linie der letzten 40 Jahre.

Der VGH hat den Gesetzgeber in seinem Urteil vom 22. April 2016 auf die Möglichkeit hingewiesen, ausdrücklich zu bestimmen, dass ein Ensemble auch dann vorliegt, wenn kein oder nicht jeder einzelne Teil des Ensembles ein Denkmal darstellt.

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die vorliegende problematische Rechtslage korrigiert. Die Klarstellung stellt die formale Legitimation einer seit Inkrafttreten des BayDSchG bestehenden Erkenntnis-, Eintragungs- und Vollzugspraxis dar, die auch der deutschlandweiten fachlichen Praxis entspricht.

Auf dieser Grundlage können auch weiterhin sog. historische Mustersiedlungen, Straßenzüge oder Platzsituationen ohne Einzeldenkmäler aber mit historischer Bausubstanz dem Schutz des Denkmalrechts unterliegen. Nur auf diese Weise können auch künftig rechtssicher prägende Ensembles für den Kulturstaat Bayern weiterhin geschützt und dem Eigentümer finanzielle Unterstützung gewährt werden.

Zusätzlich wird die Gelegenheit zur Rechtsbereinigung und Rechtsvereinheitlichung genutzt.

B. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Die Klarstellung ist insbesondere aufgrund des damit verbundenen Substanzschutzes nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayDSchG als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz) zwingend auf gesetzlicher Ebene vorzunehmen.

C. Einzelheiten

Zu § 1

Zu Nr. 1

Ergänzung des Zitiernamens und der Abkürzung zur Unterscheidung von den Gesetzen anderer Länder.

Zu Nrn. 2, 5 bis 10 und 12 bis 22

Enthalten sind redaktionelle Änderungen zur Verbesserung der Normenklarheit und der Zitierfähigkeit des Gesetzes, die dazu dienen, die Rechtsanwendung zu vereinfachen. Die Aufhebung der Fußnoten dient der Rechtsbereinigung.

Zu Nr. 3

Es handelt sich um die klarstellende Bestimmung, dass ein Ensemble auch dann vorliegt, wenn kein einziger oder nicht jeder einzelne Teil des Ensembles ein Denkmal darstellt. Das Vorhandensein prägender Einzelbaudenkmäler ist damit ebenfalls keine notwendige Voraussetzung für die Ensembleeigenschaft im Sinne des BayDSchG.

Zu Nr. 4

Zu Buchst. a

Redaktionelle Folgeänderung zu Buchst. b.

Zu Buchst. b

Im Sinne der Deregulierung kann Art. 3 Abs. 1 BayDSchG entfallen, da die folgenden Schutzbestimmungen des BayDSchG jeweils selbst ihren Geltungsbereich hinsichtlich Baudenkmalern, Bodendenkmälern und eingetragenen beweglichen Denkmälern regeln.

Zu Nr. 11

Die Bestimmung des Art. 14 wird vollständig überarbeitet und aktualisiert. Die Regelungen der auf Art. 14 Abs. 5 basierenden Verordnung über den Landesdenkmalrat (DRatV) werden hierbei in den Gesetzes-

text integriert, sodass die weitere Stammnorm unter dem Aspekt der Rechtsbereinigung entfallen kann (siehe § 2 Abs. 2).

Abs. 2 regelt die Besetzung des Landesdenkmalrats und nimmt inhaltlich nur geringfügige Modifikationen vor: Die Besetzungsrechte der Fraktionen des Bayerischen Landtags im Landesdenkmalrat werden an das Verfahren Sainte-Laguë/Schepers zur Ausschussbesetzung nach § 25 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags angelehnt. Für die Vertreter der katholischen Kirche und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche regelt § 1 Abs. 1 DRatV bislang, welche Stelle die Entsendung vorzunehmen hat (Bayerische Bischofskonferenz bzw. Evangelisch-Lutherischer Landeskirchenrat). Dieser Vorgaben bedarf es staatlicherseits jedoch nicht. Vielmehr kann die Entscheidung über die Entsendezuständigkeit den Kirchen zur eigenverantwortlichen Regelung überlassen werden.

Vor dem Hintergrund, dass die größte Gruppe der Denkmalbesitzer die privaten Denkmaleigentümer sind, wird der Verband der privaten Grundbesitzer e.V. zusätzlich in den Kreis der Entsendeberechtigten aufgenommen.

Zu Nr. 23

Die Änderungen der Bestimmungen zur Besetzung und zur Tätigkeit des Landesdenkmalrats (vgl. Nr. 11) sollen nicht den aktuell amtierenden Landesdenkmalrat während der laufenden Amtsperiode, sondern erst

den nächsten Landesdenkmalrat erfassen. Hierzu stellt die Übergangsregelung sicher, dass die bisherigen Bestimmungen bis Ablauf der aktuellen Legislaturperiode fortgelten.

Zu Nr. 25

zu Buchstabe a

Redaktionelle Folgeänderungen sowie zu Nr. 10 Buchst. a, Nr. 12 Buchst. a, Nrn. 14, 15, 16 Buchst. b, Nrn. 21 und 22.

zu Buchstabe b

Die Streichung des inzwischen gegenstandslosen Absatzes dient der Rechtsbereinigung.

zu Buchstabe c

Die Regelung betrifft das Außerkrafttreten der nur für die laufende Wahlperiode erforderlichen Übergangsvorschrift des Art. 26a.

Zu § 2

Abs. 1 regelt das Inkrafttreten.

Abs. 2 dient der Rechtsbereinigung. § 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung denkmalrechtlicher Vorschriften vom 24. Juli 2003 (GVBl. S. 475) hat inzwischen keinen Anwendungsbereich mehr. Zur Verordnung über den Landesdenkmalrat siehe die Begründung zu § 1 Nr. 10.