

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bettina Herlitzius, Stephan Kühn, Daniela Wagner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/582 –

Schutz von Altstädten und historischen Bauten

Vorbemerkung der Fragesteller

Das architektonische und städtebauliche Bild unserer Städte und Dörfer ist ein herausragendes Unterscheidungskriterium. Es sichert ihnen Identität und Unverwechselbarkeit und ist zugleich ein oftmals unterschätzter Standortfaktor in Bezug auf die wirtschaftliche und touristische Konkurrenz der Städte und Regionen.

Das baukulturelle Erbe ist ein lebendiger und sich ständig fortschreibender Bestandteil der Städte und Dörfer. Die Pflege und der Erhalt dieses baukulturellen Erbes wird auch künftig eine wichtige Rolle in der Stadtentwicklung spielen. Bedingt durch den wirtschaftlichen und demografischen Wandel haben ost- und westdeutsche Kommunen heute zunehmend mit einer hohen Leerstandsquote zu kämpfen. Dies führt vielerorts zu einem Verfall der Bausubstanz und zum Verlust städtebaulich wertvoller Gebäude. Es ist Aufgabe des Bundes im Rahmen der Stadtbauförderung das politische und finanzielle Fundament für eine erhaltende Stadterneuerung und ein neues nachhaltiges stadtplanerisches Leitbild zu schaffen.

1. Beabsichtigt die Bundesregierung den städtebaulichen Denkmalschutz im Verhältnis zum Abbruch bzw. Rückbau aufzuwerten, und wenn ja, wie?

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP sagt aus, dass das Bund-Länder-Programm Städtebaulicher Denkmalschutz der Städtebauförderung für den Erhalt und die Erneuerung historischer Innenstädte unentbehrlich ist. Im Jahr 2009 standen für das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz Ost und West 115 Mio. Euro Programmmittel zur Verfügung. Für den Bundeshaushalt 2010 wurden für den Städtebaulichen Denkmalschutz Ost und West ebenfalls 115 Mio. Euro Programmmittel angemeldet.

Abbruch bzw. Rückbau sind Förderkomponenten des Bund-Länder-Programms Stadtbau Ost der Städtebauförderung.

Der Stadtumbau Ost unterstützt die Kommunen bei der Bewältigung der städtebaulichen Folgen des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels durch Maßnahmen der städtebaulichen Aufwertung und des städtebaulich bedingten Rückbaus von dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen. Dabei stehen aktuell, auch entsprechend der Koalitionsvereinbarung, die Aufwertung von Innenstädten und Sanierung von Altbausubstanz im Vordergrund, während das Abrissvolumen rückläufig ist. Die Förderung des Abrisses aus dem Rückbauteil (ohne kommunalen Eigenanteil) von Stadtbild prägenden Gebäuden bis vor 1919 und von Denkmälern (unabhängig vom Baualter) ist seit 2008 ausgeschlossen. Insoweit wird auf die Antwort zu den Fragen 2 bis 4 verwiesen.

2. Beabsichtigt die Bundesregierung bei der Fortführung der Programme Stadtumbau Ost und West die oftmals baukulturell wertvollen innerstädtischen Altbauten vor dem hoch profitablen und subventionierten Rückbau zu schützen?
3. Beabsichtigt die Bundesregierung bei der Fortführung des Förderprogramms Stadtumbau Ost die Förderbedingungen insofern zu ändern, als dass innerstädtische Altbauten gegenüber der subventionierten Platte nicht benachteiligt werden?
4. In welcher Weise wurden die Kriterien der erhaltenden Stadterneuerung im Rahmen einer städtebaulichen Gesamtstrategie bislang bei den Förderprogrammen Städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtumbau Ost und West berücksichtigt?

Die Fragen 2 bis 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es gehört zu den im Koalitionsvertrag festgelegten Zielen der Bundesregierung, historische Bausubstanz und Stadtstrukturen zu erhalten und aufzuwerten. Dies gilt für alle Städtebauförderungsprogramme und auch für das Programm Stadtumbau Ost, das unter Berücksichtigung des Bundestagsbeschlusses „Stadtumbau Ost – Fortsetzung eines Erfolgsprogramms“ vom 19. Juni 2009 und der Empfehlungen der Evaluierung fortgesetzt wird. Nach dem Koalitionsvertrag soll beim Stadtumbau Ost die Aufwertung von Innenstädten und die Sanierung von Altbausubstanz gestärkt werden. Die Bundesregierung wird dies zügig umsetzen.

Seit 2008 ist die Abrissförderung aus dem Rückbauteil (ohne kommunalen Eigenanteil) von Stadtbild prägenden Altbauten von vor 1919 und von Denkmälern (unabhängig vom Baualter) ausgeschlossen. Bereits 2005 wurde die Möglichkeit geschaffen, Sicherungsmaßnahmen an Altbauten ohne kommunalen Eigenanteil zu fördern. Seit dem Jahr 2008 können Mittel der Altschuldenerhilfe in Einzelfällen statt zum Abriss auch zur Sanierung von Stadtbild prägenden Altbauten verwendet werden. Bisher wurden für diese Regelung, die dem Erhalt von Altbauten dient, rund 20 Mio. Euro beantragt und bewilligt.

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung der Fragesteller, dass der Rückbau „hoch profitabel“ sei. Vielmehr wird im Programm Stadtumbau Ost zur Sicherung und Weiterentwicklung der Städte in den neuen Ländern als Wohn- und Wirtschaftsstandorte der Rückbau dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude in angemessenem Umfang gefördert. Insofern sind die Städtebauförderungsmittel Ersatz für unrentierliche Kosten.

Die Kriterien der erhaltenden Stadterneuerung sind im Baugesetzbuch (BauGB) niedergelegt und werden in der jährlich zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung umfassend umgesetzt (vgl. § 164b BauGB).

5. Liegt dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) eine Evaluation des Bund-Länder-Programms Städtebaulicher Denkmalschutz vor, und wie sehen die Ergebnisse aus?

Die Evaluation des Programms Städtebaulicher Denkmalschutz in den neuen Ländern wurde im Januar 2010 begonnen. Ergebnisse dieser Evaluation werden Ende 2010 vorliegen.

Eine Evaluation des Programms Städtebaulicher Denkmalschutz in den alten Ländern steht derzeit noch nicht an, denn das Programm wurde dort erst im Jahr 2009 eingeführt.

6. Welche Erfahrungen hat die vom BMVBS eingerichtete Transferstelle Städtebaulicher Denkmalschutz bislang bei der Umsetzung des Programmes Städtebaulicher Denkmalschutz hinsichtlich der Zielgenauigkeit des Programms gemacht?

Es liegen Erkenntnisse vor, dass die mit dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz gesetzten Ziele erreicht und mit besonderer Qualität umgesetzt werden.

Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz erreicht seinen Zweck, sich auf besonders erhaltenswerte Quartiere auszurichten. Es ist sichergestellt, dass die Finanzhilfen des Programms für Erhaltungsmaßnahmen eingesetzt werden.

7. Lässt sich aus den bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des Förderprogramms Städtebaulicher Denkmalschutz eine notwendige Modifikation dieses Förderprogramms insbesondere vor dem Hintergrund einer bestandsorientierten Stadtentwicklung ableiten?

Nein. Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz ist auf die städtebauliche Erhaltung des Bestandes ausgerichtet. Voraussetzung für die Aufnahme von Fördergebieten in das Programm ist die räumliche Festlegung als Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 BauGB oder als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, zu dessen Sanierungszielen die Erhaltung der baukulturell wertvollen Bausubstanz gehört.

8. Welche Maßnahmen hat der Bund bislang unternommen, um die energetische Sanierung von Altbauten und Denkmalen voranzutreiben?

Die Bundesregierung unterstützt Eigentümer bei der Sanierung von Altbauten und Denkmalen mit Mitteln der KfW-Förderprogramme zum energieeffizienten Bauen und Sanieren (CO₂-Gebäudesanierungsprogramm) sowie des Programms zur „Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt“. Dieses so genannte Marktanreizprogramm ist Bestandteil des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (§ 13 EEWärmeG). Bei der Sanierung von Denkmalen und besonders erhaltenswerter Bausubstanz können bei den genannten KfW-Programmen Abweichungen von den energetischen Anforderungen zugelassen werden.

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit der Deutschen Energie-Agentur (dena) Modellvorhaben der energetischen Sanierung „Niedrigenergiehaus im Bestand“ zur Information der Eigentümer sowie zur Schaffung von guten Beispielen aufgelegt. Dabei wird besonderer Wert auf die hocheffiziente Sanierung auch von denkmalgeschützten Gebäuden sowie besonders erhaltenswerter Bausubstanz gelegt.

Im Übrigen unterliegen Altbauten den energetischen Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV), es sei denn, sie fallen unter die Ausnahme des § 24 Absatz 1 EnEV. Vergleiche dazu die Ausführungen in der Antwort zu den Fragen 10 und 11.

9. Sieht die Bundesregierung einen Widerspruch beim baulichen Denkmalschutz auf der einen Seite und dem Einsatz von erneuerbaren Energien, Energieeffizienz und -einsparung auf der anderen Seite, und wenn ja, welche?

Die Bundesregierung sieht keinen Widerspruch zwischen baulichem Denkmalschutz einerseits und der Steigerung der Energieeffizienz sowie dem Einsatz erneuerbarer Energien andererseits. Die Ergebnisse des im Jahre 2009 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der dena durchgeführten Wettbewerbs „Effizienzhaus – Energieeffizienz und gute Architektur“ haben gezeigt, dass Denkmalschutz und Energieeffizienz miteinander vereinbar sind.

10. Gibt es bezüglich einer bestandsgerechten Instandsetzung bei der Denkmalpflege Widersprüche zu den Forderungen der Energieeinsparverordnung 2009 und einem Wärmegesetz für erneuerbare Energien, wie z. B. in Baden-Württemberg, und wenn ja, welche?
11. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung treffen, damit der Klimaschutz beim Denkmalschutzvollzug, insbesondere bezüglich der Installation von Solaranlagen, stärker Berücksichtigung findet?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Ein Widerspruch zwischen den Geboten der Denkmalpflege und den Anforderungen der EnEV besteht nicht.

Das Energieeinsparrecht des Bundes, also das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und die Energieeinsparverordnung, ist „denkmalfreundlich“. Der Deutsche Bundestag hat jüngst – im Rahmen der Novellierung der Energieeinsparverordnung und des Energieeinsparungsgesetzes im Jahr 2009 – den großen Stellenwert der Bewahrung besonders erhaltenswerter Bausubstanz durch die Aufnahme des § 4 Absatz 1 Halbsatz 2 EnEG herausgestellt. Danach kann die Bundesregierung in der EnEV von den üblichen Anforderungen abweichende Anforderungen für besonders erhaltenswerte Gebäude stellen.

Das Verhältnis der Anforderungen der EnEV zum Denkmalschutz ist in § 24 Absatz 1 EnEV geregelt. Danach müssen die energetischen Anforderungen der EnEV zurückstehen, soweit die Substanz oder das Erscheinungsbild eines rechtlich geschützten Baudenkmals im Falle der Erfüllung von Anforderungen der EnEV beeinträchtigt würde. Insofern respektiert die EnEV im Interesse der Bewahrung des baukulturellen Erbes die Wertungen und Einzelentscheidungen der Denkmalschutzgesetze der Länder.

Die Wertentscheidung zugunsten des Vorrangs des Denkmalschutzes erstreckt sich darüber hinaus auf den städtebaulichen Denkmalschutz, der im räumlichen Geltungsbereich gemeindlicher Erhaltungssatzungen nach § 172 des BauGB gewährleistet wird.

Bei denkmalverträglichen energetischen Maßnahmen kann von den Anforderungen der EnEV abgewichen werden, wenn für ihre Durchführung ein unverhältnismäßiger Aufwand entstände. Damit trägt die EnEV der besonderen Kostenbelastung Rechnung, die sich aus den besonderen, insbesondere material-

technischen und bauphysikalischen, Anforderungen der Altbausubstanz ergeben kann.

Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz des Bundes betrifft nur Neubauten, bei denen bisher keine Kollisionen mit den Belangen des Denkmalschutzes bekannt geworden sind. Im Übrigen ist das Denkmalschutzrecht wie auch die Einführung von Nutzungspflichten für den Gebäudebestand (§ 3 Absatz 2 EEWärmeG) Sache der Länder; eventuelle Hemmnisse sind daher auch von den Ländern zu lösen.

Für den Vollzug der Landesdenkmalschutzgesetze und gemeindlicher Erhaltungssatzungen nach dem Baugesetzbuch sind die Länder bzw. Gemeinden auch unter dem Aspekt der verstärkten Installation von Solaranlagen zuständig. Ein Auftrag zur Beseitigung eventueller Hemmnisse in diesen Rechtsmaterien kann sich aus Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 2009/28/EG (Erneuerbare-Energien-Richtlinie) ergeben. Im Zuge der Umsetzung dieser Richtlinie hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Länder hierauf hingewiesen.

12. Wie groß ist die Anzahl der stadtbildprägenden und denkmalgeschützten Gebäude, die im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost abgerissen wurden (bitte nach Ländern und Kommunen aufschlüsseln)?

Der Abriss denkmalgeschützter Gebäude mit Rückbaumitteln ist seit dem Jahr 2008 ausgeschlossen. Zwischen 2002 und 2006 wurden im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost ca. 1 000 Wohnungen in Denkmalen abgerissen. Die Anzahl der Stadtbild prägenden Gebäude, die im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost abgerissen wurden, lässt sich statistisch nicht ermitteln.

13. Ist der Bundesregierung bekannt, ob es bezüglich der Bindungswirkung der Bescheinigung der Denkmalschutzbehörden unterschiedliche Umgangsweisen der Finanzämter in den einzelnen Bundesländern bei der steuerlichen Abschreibung (Denkmal-AfA) gibt bzw. in welchen Bundesländern die Finanzämter ihr eigenes Prüfungsrecht wahrnehmen?

Gemäß § 7i Absatz 2 des Einkommensteuergesetzes (EStG) kann ein Steuerpflichtiger erhöhte Absetzungen bei Baudenkmalen („Denkmal-AfA“) nur in Anspruch nehmen, wenn er durch eine Bescheinigung der zuständigen Bescheinigungsbehörde das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 7i EStG für das Gebäude oder den Gebäudeteil und für die Erforderlichkeit der Aufwendungen nachweist.

Danach haben die Bescheinigungsbehörden zwar zu prüfen und zu bescheinigen, ob die in § 7i EStG aufgeführten Tatbestandsmerkmale vorliegen. Die Prüfung und Entscheidung über das Vorliegen der übrigen steuerrechtlich bedeutsamen Tatbestandsmerkmale fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Finanzbehörden (Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen – BMF – vom 16. Mai 2007, BStBl I S. 475).

Ausweislich der länderspezifischen Bescheinigungsrichtlinien (zur Übersicht siehe BMF vom 10. November 2000, BStBl I S. 1513 und vom 8. November 2004, BStBl I S. 1049), deren Grundsätze zwischen dem BMF und den obersten Finanzbehörden der Länder abgestimmt wurden, sollen die Bescheinigungsvordrucke der Bescheinigungsbehörden den Passus enthalten, dass die Bescheinigung der zuständigen Bescheinigungsbehörde nicht alleinige Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Steuerbegünstigung ist, sondern die Prüfung der Voraussetzungen des Fördertatbestandes der Finanzbehörde obliegt.

Anhaltspunkte, dass die Finanzbehörden der einzelnen Bundesländer dieses – vom Bundesfinanzhof mit Urteil vom 2. September 2008 (X R 7/07, StBl II 2009 S. 596) zur Steuerbegünstigung des § 7h EStG ebenfalls bestätigte – eigenständige Prüfungsrecht bei entsprechendem Hinweis im Bescheinigungsvordruck ggf. nicht ausüben, sind dem BMF nicht bekannt.

In der Praxis gestalteten sich vielmehr vereinzelt Fälle als rechtsstreitig, in denen die Bescheinigung der Denkmalschutzbehörde den notwendigen Hinweis auf das Prüfungsrecht der Finanzbehörde nicht enthielt.

14. Gibt es Überlegungen der Bundesregierung hier eine bundeseinheitliche Regelung einzuführen?

Wenn ja, wann, und wie soll diese aussehen?

Wenn nein, warum nicht?

Die rechtliche Vorgehensweise bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 7i EStG ist bereits bundeseinheitlich mit den obersten Finanzbehörden der Länder abgestimmt (siehe Ausführungen zu Frage 13). Bedarf für eine darüber hinausgehende bundeseinheitliche Regelung besteht mithin nicht.

15. Welchen Stellenwert räumt die Bundesregierung dem Engagement verschiedener regionaler bzw. landesweit aktiver Initiativen im Denkmalschutz, wie beispielsweise den Denkmalwachten und ihrer Dachvereingung, der Bundesarbeitsgemeinschaft unabhängiger Denkmal- und Altbauinspektionsdienste, ein, und wie bewertet sie es?
16. Hält die Bundesregierung die Einrichtung einer deutschlandweiten Stiftung für vorsorgende Gebäudeinspektionen und Kleinstreparaturen im Denkmalschutz nach dem Vorbild der niederländischen Monumentenwacht und dem niedersächsischen Monumentendienst für empfehlenswert, und wenn ja, wie wird sie sich dafür engagieren?

Die Fragen 15 und 16 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Engagement verschiedener regionaler bzw. landesweit aktiver Initiativen im Denkmalschutz ist grundsätzlich zu begrüßen. Das gilt insbesondere für die Bereitschaft, Gutachten zum Erhaltungszustand von Gebäuden zu erstellen und Empfehlungen zum Bedarf an Maßnahmen für die weitere Erhaltung abzugeben.

Offene Fragen gibt es jedoch im Hinblick auf die Finanzierung der Tätigkeit. Diese Fragen berühren den Denkmalschutz, der in der Zuständigkeit der Länder liegt.

17. Wie bewertet die Bundesregierung den Wegfall des Denkmalschutz-Sonderprogramms „Dach und Fach“ für die Denkmalpflege in Deutschland?
18. Hält die Bundesregierung die Auflage eines daran angelehnten neuen Programms für sinnvoll?

Die Fragen 17 und 18 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das vom Bund aufgelegte Denkmalschutzsonderprogramm „Dach und Fach“ umfasste den Zeitraum von 1996 bis Ende 2003. Gefördert wurden kleinere Baudenkmäler vorwiegend in den ländlichen Regionen der neuen Länder und

im Ostteil der Stadt Berlin, die nach den landesrechtlichen Vorschriften rechtskräftig unter Denkmalschutz standen, akut vom Verfall bedroht waren und durch vorbeugende oder schadensverhütende Maßnahmen in ihrem baulichen Bestand bis zur späteren abschließenden Sanierung erhalten und gesichert werden sollten. Damit die Fördermöglichkeiten auch nach der Beendigung des Sonderprogramms Dach und Fach nicht völlig wegfallen, hat der Bund den neuen Ländern die Möglichkeit eröffnet, unter bestimmten Voraussetzungen Bundesmittel der Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramme „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ und „Städtebaulicher Denkmalschutz“ analog dem Programm „Dach und Fach“ und damit außerhalb von Gebietskulissen einzusetzen.

Das Bund-Länder-Programm Städtebaulicher Denkmalschutz unterstützt die Kommunen, ihr baukulturelles Erbe von internationalem, nationalem und regionalem Rang zu erhalten und an künftige Generationen weiterzugeben. Für das Programm stellte der Bundeshaushalt 2009 Bundesfinanzhilfen i. H. v. 115 Mio. Euro bereit, mit denen Maßnahmen in 318 Städten unterstützt werden konnten. Dazu gehörten auch 28 Maßnahmen, die in Anlehnung an das frühere Programm „Dach und Fach“ umgesetzt wurden.

Das Antragsvolumen der Kommunen für das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz übersteigt das tatsächliche Programmvolumen deutlich.

Die vom Deutschen Bundestag im Nachtragshaushalt 2007 bereitgestellten Mittel in Höhe von 40 Mio. Euro für das in der Zwischenzeit beendete Denkmalschutz-Sonderprogramm wurden vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien in enger Zusammenarbeit mit den Ländern vergeben. Mit dem Denkmalschutz-Sonderprogramm konnte die Sanierung zahlreicher vom Verfall bedrohter insbesondere mittlerer und kleiner Denkmäler in ganz Deutschland, die das nationale Kulturerbe mitprägen, gefördert werden. Darüber hinaus hat es durch die mit dem Programm verbundene Auflage der Komplementärfinanzierung weitere Mittel in Höhe von 40 Mio. Euro generiert und vor allem der mittelständischen Wirtschaft beschäftigungswirksame Impulse verliehen. Das Programm war weit überzeichnet, so dass der anhaltend hohe Bedarf für die Sanierung von Denkmälern deutlich wurde.

Um Kommunen mit Welterbestätten bei der Erhaltung, Sanierung und Weiterentwicklung ihrer UNESCO-Welterbestätten zu unterstützen, hat die Bundesregierung 2009 150 Mio. Euro für ein Sonderförderprogramm „Investitionen in nationale UNESCO-Welterbestätten“ zur Verfügung gestellt. Hiermit werden 116 Projekte in 47 Welterbekommunen gefördert. Aufgrund der großen Resonanz auf das Programm wurden im Bundeshaushalt 2010 weitere Finanzmittel für die Fortführung des Sonderförderprogramms angemeldet.

