

Empfehlungen des Landesdenkmalrats zum Umgang mit besonders erhaltenswerter Bausubstanz

Der im Bau- und Planungsrecht verwendete Begriff der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ (BEB) sieht vor, dass Gebäude und Strukturen auch außerhalb des Denkmalschutzes als erhaltenswert eingestuft und berücksichtigt werden können. Zunehmende Bedeutung erhielt der Begriff durch Ausnahmeregelungen im Energierecht (EnEV, GEG) und den zugehörigen Förderprogrammen (KfW). Zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der BEB hat u.a. die Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz Erläuterungen gegeben. Gemeint sind Gebäude, -gruppen oder Siedlungsteile, deren gestalterische Überformung oder Beseitigung zum Verlust des charakteristischen Bildes von Dorf, Stadt und Region beitragen und die Erlebbarkeit von gebauter Orts- und Stadtgeschichte beeinträchtigen würde. Entscheidend sei –in Unterscheidung vom Denkmalschutz– vorrangig das Erscheinungsbild, weniger die materielle Bausubstanz.

Der Begriff der BEB gewinnt erst durch konkrete, ortsbezogene Begründungen an Substanz. Die Bestimmung und Berücksichtigung von BEB liegt deshalb in kommunaler Zuständigkeit und reicht von informellen Instrumenten über örtliche Bauvorschriften zu Regelungen des Besonderen Städtebaurechts bis zum Denkmalrecht. Im Detail unterscheiden sich jedoch die Formulierungen, die dahinterstehenden Inhalte und das bereitgestellte Instrumentarium deutlich. Der Baukulturbericht 2018/19 bemängelte die rechtlichen Unklarheiten und die fehlende Schutzwirkung. Das gilt insbesondere im Hinblick auf das GEG und die KfW-Förderung. Die in städtebaulichen Zusammenhängen („Gebietskulissen“) arbeitenden Planungsbehörden sind auf die gebäudebezogene Bestimmung der BEB nicht eingestellt. Bei der KfW-Förderung obliegt die Bestimmung bislang der individuellen Einschätzung von Energieberatern und Architekten.

Die hier bestehende Regelungslücke bedarf im Hinblick auf die Umsetzung des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms 2030 und aktuell des europäischen „Green Deal“ (Sanierungsprogramm "Renovierungswelle“) dringend der Klärung. Der Landesdenkmalrat hat sich deshalb am 4.12.20 und am 26.2.21 damit befasst. Er informierte sich anhand einer Studie des Büros „Urban Expert“ über mögliche Schritte für das einheitliche Erkennen und Identifizieren von BEB. Die Studie betrachtet den Baubestand Berlins im Hinblick auf typische Formen und macht Vorschläge für ein möglichst einheitliches Bewertungsverfahren. Ein Steckbrief soll wesentliche stadtstrukturelle und gestalterische Merkmale und Qualitäten für relevante Gebäudetypen darstellen und als Richtschnur zur Bestimmung von BEB im Einzelfall dienen.

Der Landesdenkmalrat begrüßt die Systematik der aufgezeigten Vorgehensweise, die es erlaubt, Gebäude bzw. Baugruppen oder Areale als BEB auszuweisen und auf der Basis typisierbarer Merkmale Handlungsempfehlungen aufzuzeigen. Für die Anwendung erscheint es sinnvoll, die Methodik auf existierende Instrumente abzustimmen. Der Denkmalrat gibt darüber hinaus zu bedenken, dass eine Methodik, die auf das „Typische“ abzielt und daraus die wichtigsten Vertreter auswählt, die Potentiale des bewusst offen gehaltenen Begriffs BEB nur eingeschränkt ausschöpfen kann. Auch Untypisches und Individuelles kann besonders erhaltenswert sein. Die Ausweisung von BEB erscheint nicht nur als eine Frage der stadtbildanalytischen Methodik, sondern auch der Bestimmungshoheit. Diese ist nicht eindeutig geregelt und muss nicht auf die wissenschaftlichen Bedeutungskategorien des Denkmalschutzes gestützt sein. Der offene Begriff legt vielmehr nahe, hier die breitere Fachkompetenz der Architektenschaft ebenso wie die Wertschätzung der betroffenen Anwohner mit einzubeziehen. Für Letztere kann der lokale Baubestand auch nach anderen als den fachlichen Kriterien der Stadtbildpflege „besonders erhaltenswert“ sein. Für die Bestimmung der BEB könnte das Wissen von Initiativen und Vereinen fruchtbar gemacht werden, in denen profunde Kenntnisse zur Stadt-, Orts- und Baugeschichte vorliegen. (Vgl. in Bayern die Datenbank für BEB aus den Jahren 1946–1992, zu deren Aufbau die Bürger mit eingeladen sind, oder das partizipativ erstellte Kommunale Denkmalkonzept.)

Der Landesdenkmalrat misst dem Thema hohe Bedeutung zu, insofern es die Aufgaben des Denkmalschutzes in wichtiger Weise ergänzt. Die Erhaltungsziele im Baubereich haben sich in den letzten Jahrzehnten erweitert von bauhistorischen und stadtästhetischen Aspekten über Fragen des Milieuschutzes hin zur Rolle der Bestände als Energieressource. In der Berücksichtigung der BEB verbinden sich diese Handlungsfelder. Diesbezüglich wurde im LDR darauf hingewiesen, dass unter ressourcenökonomischen Gesichtspunkten nicht nur charakteristische Bestände „besonders erhaltenswert“ sind, sondern prinzipiell alle. Die daraus resultierende Umkehrung der Beweislast bei Veränderungen wird seit langem von vielen Seiten eingefordert.

Der Landesdenkmalrat empfiehlt, das Thema in seinen unterschiedlichen Aspekten (einerseits spezifischer Stadtbildschutz, andererseits generelle Stärkung der Bestandsschonung) zu vertiefen und die Bemühungen um diese Handlungsfelder zu intensivieren. Da es sich nur am Rande um eine Aufgabe des Denkmalschutzes handelt, müssen diese Fragen ressortübergreifend weiterverfolgt werden, auch im Baukollegium. Hierfür wird empfohlen:

Ortsbildschutz und Anwendung der BEB als Ausnahmekriterium bei der energetischen Sanierung:

- Präzisierung der Begriffe und Zuständigkeitsregelung für die Bestimmung von BEB in der Verwaltung, insbesondere im Rahmen des KfW-Förderprogramms
- Abgleich der vorgestellten Studie mit den bestehenden Instrumenten und zügige Veröffentlichung als Leitfaden für Verwaltung, Architekten und Energieberater
Intensivierung der allgemeinen Bestandsschonung im Hinblick auf Nachhaltigkeitsziele
- Unterstützung der Bezirke bei der Bestimmung von erhaltenswerten Strukturen und ihrem Schutz im Rahmen eigener Instrumente wie Erhaltungsverordnungen, auch unter Berücksichtigung partizipativer Verfahren
- Prüfauftrag zur Entwicklung schützender Rechtsinstrumente für BEB, z. B. im Rahmen der Vorschriften der BO Berlin (§6, Zulässigkeit der Beseitigung baulicher Anlagen)