Alternativen zur Förderung der Denkmalpflege?

Diplomarbeit

an der Fachhochschule des Bundes

für öffentliche Verwaltung

Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung

im Fach:	**Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung**
vorgelegt von :	**Heike Rogler** **Lehrgang 92 Kurs 61**
Erstprüfer/-in:	**Professor Dr. Burkhardt Krems**
Zweitprüfer/-in:	**Regierungsoberamtsrat Peter Knop**

Themenstellung am:	27.03.2002
Bearbeitungsbeginn:	28.03.2002
Vorgelegt am:	22.05.2002

Veröffentlicht im Internet, URL:

http://www.verwaltungsmanagement.info/studium/hs/Publikationen/Rogler_Denkmalpflege.pdf
© Heike Rogler 2002

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ... 4

2 Darstellung der Ausgangslage ... 5

2.1 Definition wichtiger Begriffe ... 6
2.1.1 Denkmalpflege/Denkmalschutz ... 6
2.1.2 Zuwendung ... 7

2.2 Förderung der Denkmalpflege durch Bund und Land ... 9
2.2.1 Zuständigkeit ... 9
2.2.2 Wahrnehmung der Aufgaben – Organisationsrechtliche Zuständigkeitsverteilung ... 12
2.2.3 Förderkriterien des Bundes und der Länder ... 14
2.2.4 Durchführung der Förderung ... 16

2.3 Förderung der Denkmalpflege durch Stiftungen ... 21
2.3.1 Privatrechtliche Stiftungen ... 21
2.3.2 Öffentlich-rechtliche Stiftungen ... 24

3 Bewertung der Ausgangslage ... 25

3.1 Aus der Sicht des Zuwendungsempfängers ... 25

3.2 Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes ... 27

3.3 Ziele der Denkmalpflege ... 28

3.4 Resümee ... 29

4 Alternativen zum bisherigen Verfahren ... 31

4.1 Überblick möglicher Alternativen ... 31

4.2 Public Private Partnership ... 32
4.2.1 Definition des Begriffs ... 32
4.2.2 Kooperationsformen und Anwendungsbereiche ... 35
4.2.3 PPP als Chance für die öffentliche Verwaltung ... 38
4.2.4 Beispiele für erfolgreiche Public Private Partnerships ... 40

4.3 Anwendung von Public Private Partnership in der Denkmalpflege ... 42
4.3.1 Auswahl der geeigneten Kooperationsform ... 42
4.3.2 Stiftungsgründung ... 43
4.3.3 Stiftungssatzung und Stiftungsgeschäft ... 44
4.3.4 Tätigkeitsfelder der Stiftung ... 49

4.4 Bewertung der Alternative an den Zielen der Denkmalpflege ... 53
4.4.1 Bewertung der Ziele ... 53
4.4.2 Nutzwertanalyse ... 56

5 Fazit ... 58

Literaturverzeichnis ... 60

1 Einleitung

„Jedes Kulturdenkmal, das heute zugrunde geht, ist für alle Zeit verloren. Was wir jetzt nicht retten, kann nie mehr gerettet werden. Was wir jetzt versäumen, kann keine künftige Generation nachholen. Vor dieser Aufgabe gibt es kein Ausweichen. Nicht der Glanz einiger durchrestaurierter Großobjekte darf in dieser Zeit oberstes Ziel der Denkmalpflege sein, sondern allein die Substanzerhaltung möglichst vieler historischer Zeugnisse über eine Periode höchster Gefährdung hinweg[1].“

Kulturdenkmäler sind Zeugnisse vergangener Zeiten. Durch sie wird Geschichte anfassbar und dadurch fassbar gemacht. Ein Denkmal ist ein architektonisches und archäologisches Erbe, es stellt ein geistiges, kulturelles, wirtschaftliches und gesellschaftliches Gut von unersetzlichem Wert dar. Es besteht ein grundlegender Konsens in Gesellschaft und Politik darüber, dass Denkmäler zu pflegen und zu erhalten sind. Die Erhaltung baulichen Erbes bewahrt den unverwechselbaren Charakter einer Kulturlandschaft und prägt so die Lebensqualität. Meinungsumfragen in der Bevölkerung haben ergeben, dass der Denkmalschutz und die Denkmalpflege – ähnlich wie Umweltschutz und Naturschutz – zu den herausragenden politischen Zielen unserer Zeit gehören[2]. Dieser grundsätzliche Konsens zur Erhaltung des kulturellen Erbes wird jedoch zunehmend in Frage gestellt, da Fördermittel der öffentlichen Denkmalpflege mehr und mehr vom Sog der Sparmaßnahmen erfasst werden und so entweder gestrichen oder zur Disposition gestellt werden[3].

Nach Art. 70 Grundgesetz (GG) besitzen die Bundesländer die Kulturhoheit und sind primär für die Denkmalpflege zuständig. Jedoch hat auch der Bund unter gewissen Voraussetzungen eine Finanzierungskompetenz und beteiligt sich mit Fördermitteln am Erhalt bestimmter Kulturdenkmäler. Weiterhin beteiligen sich aber auch private Eigentümer sowie Stiftungen an der Erhaltung des kulturellen Erbes. Daraus ergibt sich aus mehreren Gesichtspunkten eine Problematik. Die Förderung eines Kulturdenkmals durch Mittel unterschiedlicher Förderer wirft das Problem mehrfacher Zu-

---

1 Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz, Kursbuch Denkmalschutz, Zitat vom 08.11.1985, S. 4

2 Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz, Verantwortungsbewußt handeln, das kulturelle Erbe schützen und erhalten, S. 280 - 281

3 Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz, ebd.

ständigkeiten auf. Bund und Länder bedienen sich bei der Förderung eines Denkmals des Instruments der Zuwendung gemäß §§ 23 und 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO)/ Landeshaushaltsordnung (LHO). Die Bewilligung einer Zuwendung ist an ganz bestimmte haushaltsrechtliche Bedingungen und verwaltungsmäßige Verfahren gebunden, die je nach Zuwendungsgeber (Bund oder Land) aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen, zum Teil unterschiedlich sind. Das „mehrgleisige“ Verfahren dieser Art von Förderung ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch im Hinblick auf die Umsetzung der Leitprojekte der Bundesregierung im Rahmen des aktivierenden Staates[4], gerade in Zeiten knapper Haushaltsmittel, fraglich. Auch der Zuwendungsempfänger wird durch die zumindest in Teilbereichen unterschiedliche Abwicklung seiner Förderanträge bei den einzelnen Zuwendungsgebern vor Probleme gestellt.

Fraglich ist damit, ob die Denkmalpflege mit dem bisherigen Verfahren und aufgrund der dargestellten Problematik wirksam betrieben wird. Es ist daher zu untersuchen, welche Ziele die Denkmalpflege hat und wie diese Ziele möglichst effektiv und effizient umgesetzt werden können. Effektiv sind die Ziele dann umgesetzt, wenn sie einen möglichst hohen Grad an Wirksamkeit haben[5]. Effizient sind die Ziele umgesetzt, wenn das Verhältnis der Leistung zu den Kosten beachtet wurde[6]. Ziel dieser Diplomarbeit ist demnach, eine mögliche Alternative zum bisherigen Verfahren zu untersuchen und festzustellen, ob damit eine effektivere und effizientere Denkmalpflege erreicht werden kann. Eine mögliche und zu untersuchende Alternative wäre die verstärkte Einbeziehung privater Förderer im Hinblick auf den von der Bundesregierung im Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ herausgestellten Begriff der Verantwortungsteilung (Kooperation mit Privaten)[7].

2 Darstellung der Ausgangslage

Bevor mögliche Alternativen untersucht werden können, ist die Darstellung des bisherigen Verfahrens zur Förderung der Denkmalpflege notwendig. Die Restaurierung von Denkmälern wird, aufgrund des öffentlichen Interesses an der Erhaltung und Nut-

---

4 Bundesregierung, Programm Moderner Staat – Moderne Verwaltung

5 Krems, in: Online-Verwaltungslexikon, online im Internet, URL: http://www.olev.de/e.htm#Effektivität

6 Krems, in: Online-Verwaltungslexikon, online im Internet, URL: http://www.olev.de/e.htm#Effizienz

7 Bundesregierung, Programm Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Nr. II 2 b)

zung von Denkmälern, in vielfältiger Weise finanziell von öffentlicher Seite unterstützt. Zuschussgeber, die sich direkt an den Aufwendungen einer denkmalgerechten Restaurierung beteiligen, sind - mit unterschiedlicher Gewichtung - die Europäische Gemeinschaft, der Bund, die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Diözesen und Landeskirchen. Die Gebietskörperschaften tragen durch Steuermindereinnahmen aufgrund zahlreicher Steuererleichterungen für private Denkmalbesitzer indirekt zur Erhaltung von Denkmälern bei. Den Denkmälern kommen auch mittelbar öffentliche Mittel aus anderen Förderprogrammen, so z.B. der Stadterneuerung und der Wohnungsfürsorge, zugute. Weiterhin sind eine Vielzahl von Stiftungen, sowohl öffentlicher als auch privatrechtlicher Natur, im Rahmen der Denkmalpflege tätig und tragen auf vielfältige Weise zur Erhaltung von Denkmälern bei[8].

2.1 Definition wichtiger Begriffe

2.1.1 Denkmalpflege/Denkmalschutz

Um den Begriff der Denkmalpflege bzw. des Denkmalschutzes definieren zu können, ist es erforderlich, diesen Begriff zu untergliedern.

Der Begriff des „Kulturdenkmals“ wird in den Denkmalschutzgesetzen der Bundesländer überwiegend ähnlich definiert. Die Definition entspricht ursprünglich der des Denkmalschutzgesetzes von Baden-Württemberg vom 25.05.1971. Es ist nach der Novellierung des Gesetzes für Schleswig-Holstein das älteste der gültigen Gesetze. Danach lautet die Definition des Kulturdenkmals wie folgt: „Kulturdenkmäler im Sinne dieses Gesetzes sind Sachen, Sachgesamtheiten und Teile von Sachen, an deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht.“ Die Merkmale wissenschaftlich, künstlerisch sowie heimatgeschichtlich sind die klassischen Gründe für den Denkmalwert eines Kunstwerkes. Es sind in neuerer Zeit noch technische und städtebauliche Gründe dazu gekommen. Alle Gesetze fordern, dass an der Erhaltung aus den genannten Gründen ein öffentliches Interesse besteht[9]. Das Denkmalschutzgesetz des Landes Nordrhein Westfalen (DSchG) definiert Denkmäler als „Sachen, Mehrheiten von Sachen und Teile von Sachen, an deren Erhaltung und Nutzung ein öffentliches Inte-

---

8 Ministerium für Arbeit, Soziales, und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MASSKS), Denkmalförderung in Nordrhein-Westfalen (NRW), S. 7

9 Kiesow, Einführung in die Denkmalpflege, S. 39-40

resse besteht. Ein öffentliches Interesse besteht, wenn die Sachen bedeutend für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Entwicklung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse sind und für die Erhaltung und Nutzung künstlerische, wissenschaftliche, volkskundliche oder städtebauliche Gründe vorliegen."

Innerhalb des inzwischen stark erweiterten Denkmalverständnisses der Allgemeinheit bezieht sich der Denkmalbegriff auf immer weitere Bereiche des historischen Erbes. So werden als Denkmäler nicht nur Kirchen und Schlösser angesehen sondern auch Arbeitersiedlungen, Bürgerhäuser, Bauernhäuser sowie Zeugnisse der Industriegeschichte. Innerhalb der Denkmalschutzgesetze der Länder werden die Denkmäler unterschieden nach Baudenkmälern, Bodendenkmäler (archäologische Denkmäler), Ensembles (Gruppen baulicher Anlagen) und bewegliche (nicht ortsgebundene) Denkmäler[10]. „Pflege" ist der Aufwand, der betrieben wird, um Gegenstände zu bewahren und zu erhalten. Denkmalpflege ist demnach die kulturell begründete Aufgabe, Kulturdenkmäler wissenschaftlich zu erforschen, zu bewahren, zu schützen und zu erhalten sowie auf ihre Einbeziehung in die städtebauliche Entwicklung, die Raumordnung und die Landschaftspflege hinzuwirken[11].

Der Begriff des Denkmalschutzes bezieht sich mehr auf den rechtlichen Aspekt. Durch die Denkmalschutzgesetze der Länder haben diese nun die Möglichkeit, Denkmäler nach Maßgabe ihrer Gesetze zu schützen. Um Beschädigung oder Zerstörung von Denkmälern - was bisweilen aus Mangel an Einsicht, oft aber auch aus schlichter Unkenntnis geschieht - zu vermeiden, wurden besondere Schutzgesetze erlassen. Nur durch den gesetzlichen Schutz gibt es im Ernstfall die einklagbare Chance zu langfristiger Erhaltung eines Kulturdenkmals[12].

2.1.2 Zuwendung

Zuwendungen sind in § 23 BHO/LHO definiert als „Leistungen an Stellen außerhalb der Bundes-/Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke". Die Begriffsbestimmung des § 23 ist jedoch ungenau und eignet sich nicht zur Abgrenzung der Zuwendung von anderen Leistungen des Bundes/Landes an Stellen außerhalb der Bundes-/Landesverwaltung. „Leistungen" nach § 23 BHO/LHO sind dann auch die Leistungen, auf die der Empfänger einen ge-

---

10 Brockhaus Enzyklopädie, Begriff Denkmalpflege

11 Brockhaus Enzyklopädie, ebd.

12 Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz, Kursbuch Denkmalschutz, S. 10

setzlichen Anspruch hat (Wohngeld, Kindergeld etc.). Das Charakteristikum der Zuwendung ist jedoch, dass sie eine Leistung darstellt, die im Ermessen der Verwaltung steht, also eine freiwillige Leistung ist. Gem. VV Nr. 1.1 zu § 23 BHO/LHO gehören dazu zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen. Eine Definition des Begriffs „Zuwendung“ ergibt sich, wenn man die Negativabgrenzung der VV Nr. 1.2 zu § 23 BHO/LHO berücksichtigt. „Zuwendungen sind demnach zweckgebundene Geldleistungen öffentlich-rechtlicher Art, die der Bund [das Land] zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung [Landesverwaltung] erbringt, ohne dass der Empfänger vor der Bewilligung einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet“[13].

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen dürfen nach § 14 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in Verbindung mit § 23 BHO/LHO nur veranschlagt werden „als Leistungen für bestimmte Zwecke, an deren Erfüllung durch eine Stelle außerhalb der Bundes-/Landesverwaltung der Bund/das Land ein erhebliches Interesse hat, wenn dieses Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“[14]. Der Grundgedanke hinter dieser Regelung wird als Subsidiaritätsgrundsatz bezeichnet[15].

In der Haushaltspraxis haben Zuwendungen große Bedeutung. Bei der Abwicklung staatlicher Fördermaßnahmen sind sie sowohl beim Bund als auch bei den Ländern das wichtigste haushaltsrechtliche Instrument. Es werden ebenso Maßnahmen in den Bereichen Sport und Kultur als auch entwicklungspolitisch bedeutsame Maßnahmen gefördert. Die Vergabe von Zuwendungen steht im Ermessen der Verwaltung, das durch umfangreiche Verwaltungsvorschriften und Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid gesteuert wird. Es verbleibt jedoch immer noch Raum für die Besonderheiten des Einzelfalls, da sich die Verwaltungsvorschriften und Nebenbestimmungen auf generelle Regelungen beschränken. Es handelt sich somit nicht um die Erfüllung gesetzlich festgeschriebener Rechtsansprüche sondern um sog. gesetzesfreie Verwaltung. Dies lässt einen gewissen Gestaltungsfreiraum

---

13 Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, § 23, Erl. 3

14 Krämer/Schmidt, § 23, Abschn. B III, Erl. 3.2

15 Krämer/Schmidt, ebd.

sowie Einflussmöglichkeit zu. Daher hat auch die Politik an der Bewilligung von Zuwendungen ein großes Interesse[16].

2.2 Förderung der Denkmalpflege durch Bund und Land

2.2.1 Zuständigkeit

Gem. Art. 70 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund auch Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Denkmalpflege gehört zum vielgestaltigen Bereich der Kultur. Nach der grundgesetzlichen Verteilung staatlicher Aufgaben zwischen Bund und Ländern hat das „Kulturwesen“ weder einen eigenen Verwaltungsbereich, noch bildet es eine eigenständige Gesetzgebungsmaterie. Es ist daher für jede zur „Kultur“ gehörenden staatlichen Aufgabe zu überprüfen, ob das Grundgesetz sie dem Bund oder den Ländern zugewiesen hat. Das geschieht entweder ausdrücklich oder stillschweigend. Insgesamt läßt sich sagen, dass das Schwergewicht der Zuständigkeiten im kulturellen Bereich bei den Ländern liegt (Kulturhoheit) [17].

a) Gesetzgebungskompetenz

Die vom Bund wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Denkmalpflege lassen sich nicht aus der geschriebenen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 73 bis Art. 75 GG) entnehmen. Möglicherweise leitet sich die Kompetenz aus der ungeschriebenen Gesetzgebungszuständigkeit ab. Eine Kompetenz aus der Natur der Sache wird angenommen, „wenn gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eine eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen, vom Bund und nur von ihm geregelt werden können[18].“ Zu den Merkmalen, durch die das Selbstverständnis sowie das Außenbild der Bundesrepublik Deutschland bestimmt werden, gehört im besonderen Maße die kulturelle Prägung, zumal die staatliche Ordnung des Grundgesetzes den Staat im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht[19].

Der Bund fördert im Bereich der Denkmalpflege nur Denkmäler mit nationaler Bedeutung. Das sind Baudenkmäler, archäologische Stätten sowie historische Parks und Gärten, die herausragende

---

16 Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, § 23, Erl. 2.1

17 Mangoldt/Klein, Art. 70, Vorbem. VII 2

18 BVerfGE 11, 89, 99

19 BverfGE 36, 321,331

kulturelle, politische, geschichtliche, architektonische, städtebauliche oder wissenschaftliche Leistungen des Gesamtstaates deutlich machen oder für die kulturelle oder historische Entwicklung der deutschen Kulturlandschaften entscheidend sind[20]. Der Gesamtstaat Deutschland repräsentiert sich durch herausragende Kulturdenkmäler, die besonders für die deutsche Kulturlandschaft bedeutend sind. Es handelt sich insofern bei den vom Bund wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Denkmalpflege um ureigenste Bundesangelegenheiten, die naturgemäß auch nur vom Bund geregelt werden können. Eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache im Bereich der Denkmalpflege, für national bedeutende Kulturdenkmäler ist somit gegeben.

b) Verwaltungskompetenz

Eine Verwaltungskompetenz im Bereich der Denkmalpflege kann sich, da es sich um einen gesetzesfreien Bereich handelt, nur aus einer ungeschriebenen Kompetenz ableiten.

Soweit ihm nach dem Grundgesetz Verwaltungszuständigkeiten zustehen, kann der Bund auch im gesetzesfreien Bereich tätig werden. In Betracht kommen dabei vor allem ungeschriebene Zuständigkeiten kraft Natur der Sache oder kraft Sachzusammenhangs. Solche Zuständigkeiten sind vom Bundesverfassungsgericht aber nur unter sehr engen Voraussetzungen zugelassen worden, und zwar für Maßnahmen, die der partikularen Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung nur vom Bund wahrgenommen werden können. In der „Jugendwohlfahrtsentscheidung“ hat das Bundesverfassungsgericht eine Kompetenz des Bundes zur Finanzierung solcher Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe für zulässig erachtet, „die der Aufgabe nach eindeutig überregionalen Charakter haben“, und erklärt, dabei müsse es sich um „Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können“ [21].

Danach trägt der Bund als Gesamtstaat für die deutsche Kultur auch insoweit Verantwortung, als es sich um Aufgaben handelt, die eindeutig überregional und zugleich repräsentativ für den Gesamtstaat der Bundesrepublik Deutschland sind. Dies ist bei der Förderung des Bundes von Denkmälern mit nationaler Bedeutung der Fall. Eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes im Bereich der Denkmalpflege ist somit gegeben.

---

20 BKM, Denkmalförderung des BKM, S. 1

21 BverfGE 22, 180, 216 ff

c) Finanzierungskompetenz

Soweit eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes gegeben ist, hat der Bund nach Art. 104 a Abs. 1 GG auch eine Finanzierungskompetenz. Es besteht demnach im Bereich der Denkmalpflege die Frage nach einer ungeschriebenen Finanzierungskompetenz, die sich nur aus einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz ergeben kann. Ursprünglich sollte bei einer Finanzreform im Jahr 1969 die ungeschriebene Finanzierungskompetenz des Bundes in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern näher abgegrenzt werden. Dieses Abkommen sollte bestehende Zuständigkeiten zwischen Bund und Land einvernehmlich klären, ohne neue Zuständigkeiten für den Bund zu schaffen. Obwohl eine Verhandlungskommission des Bundes und der Länder bereits im Jahre 1971 einen Entwurf ausgearbeitet hat, ist die Verwaltungsvereinbarung bisher nicht zustande gekommen[22]. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs der Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern (sog. Entwurf des Flurbereinigungsabkommens) gehört zu den Aufgaben des Bundes die „Wahrnehmung der Befugnisse und Verpflichtungen, die im bundesstaatlichen Gesamtverband ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich sind (gesamtstaatliche Repräsentation)“. Gemäß der Protokollnotiz zu dieser Bestimmung „kann sich die gesamtstaatliche Repräsentation auch beziehen auf geschichtlich, wissenschaftlich, künstlerisch und sportlich besonders bedeutsame Einrichtung und Veranstaltungen, in denen Rang und Würde des Gesamtstaates oder der deutschen Nation zum Ausdruck kommen.“ Der Entwurf ist die Grundlage für die Förderpraxis des Bundes, obwohl er nicht von den Ländern unterzeichnet wurde. Zur gesamtstaatlichen Repräsentation gehört die Wahrnehmung der Befugnisse und Verpflichtungen, die im bundesstaatlichen Gesamtverband ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich sind. Dies sind vor allem Maßnahmen im Bereich der Kultur, für die grundsätzlich die Länder zuständig sind. Dazu gehört auch die Förderung zur Erhaltung der für den Gesamtstaat Deutschland besonders bedeutsamen Baudenkmäler.

Abschließend lässt sich sagen, dass die ungeschriebenen Zuständigkeiten des Bundes im Bund-Länder-Verhältnis eine wichtige Rolle spielen, die immer wieder Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern waren. Es haben sich jedoch eine Reihe von Aufgabenbereichen in der Staatspraxis herausgebildet, in denen der Bund parallel zu den Ländern oder im

---

22 Maunz in Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 104 a, RN 16

Zusammenwirken mit ihnen Zuständigkeiten in Anspruch nimmt[23]. So ist der Bund im Bereich seiner ungeschriebenen Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen zur Förderung kultureller Aufgaben im Allgemeinen nicht allein, d.h. unter Ausschluß der Länder zuständig. In Aufgaben- und Verantwortungsbereichen, in denen auch unter gesamtstaatlichen, internationalen und gesamtdeutschen Gesichtspunkten eine Förderung durch den Bund angezeigt ist, stehen vielmehr die Verantwortung des Bundes einerseits und die der Länder und Gemeinden andererseits nebeneinander. Der stetigen Staatspraxis der kulturellen Förderungstätigkeit des Bundes ist eine rechtsbestätigende Wirkung zu entnehmen. So vermittelt die herkömmliche Staatspraxis „nicht nur die im Allgemeinen bestmögliche Gewissheit über die hergebrachten Grenzen des Sachbereichs, sondern zeigt auch auf, ob und wie der historische Gesetzgeber eine Kompetenz genutzt und wieweit sich dadurch unter dem übergeordneten Gesichtspunkt der Kontinuität der Kompetenzordnung eine Bestandsgarantie herausgebildet hat“[24].

2.2.2 Wahrnehmung der Aufgaben – Organisationsrechtliche Zuständigkeitsverteilung

a) Bund

Im Bereich des Bundes war für die Förderung der Denkmalpflege bis 1998 das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27.10.1998 wurde der Beauftragte der Bundesregierung für die Angelegenheiten der Kultur und der Medien (BKM) geschaffen, der seit diesem Zeitpunkt u.a. für die Förderung der Denkmalpflege im Bereich des Bundes zuständig und dem Bundeskanzler direkt unterstellt ist. Der BKM fördert die Denkmalpflege im Rahmen verschiedener Programme. Zur direkten Denkmalförderung gehört das Programm „Erhaltung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung“. Jedes Jahr entscheidet der BKM nach Anhörung von externen Sachverständigen über die Frage der nationalen Bedeutung eines Kulturdenkmals. Weiterhin legt er die Höhe der jeweiligen Förderung eines Objektes fest. Im Bereich der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Förderung der Denkmalpflege des Bundes ist, zumindest für das Förderprogramm der national wertvollen Kulturdenkmäler, das Bundesverwaltungsamt per Erlass für zuständig erklärt worden[25]. Ein weiteres direktes Förderprogramm des BKM ist das

---

23 Keilmann in Piduch, Komm. z. Bundeshaushaltsrecht, Art. 104a, RN 18

24 BVerfGE 61, 149, 175 ff.

25 BMI, Aufgabenübertragungserlass vom 06.02.1974

Sonderprogramm „Dach und Fach“, speziell für örtlich oder regional bedeutsame Kulturdenkmäler in den ländlichen Regionen der neuen Bundesländer. Weiterhin wurde im Jahr 1999 ein einmaliger Finanzierungsbeitrag aus der Ausgabe der Sondermünze „50 Jahre Grundgesetz“ für die Wiederherstellung und Ausstattung der Georgenkirche Wismar, des Brandenburger Doms, historischer Gebäude in der Altstadt Quedlinburgs sowie des Altenburger Schlosses zur Verfügung gestellt. Die verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderanträge aus dem „Dach und Fach“- Programm erfolgt direkt durch die Länder. Weiterhin beteiligt sich der Bund noch indirekt an der Förderung der Denkmalpflege u.a. durch das Programm „Kultur in den neuen Ländern“. Mit diesem Programm werden Länder und Kommunen in den neuen Bundesländern bei der Modernisierung ihrer Kultureinrichtungen unterstützt. Die große Bedeutung ostdeutscher Kulturstandorte soll dadurch wieder deutlicher in das öffentliche Bewußtsein gelangen. Dies erfolgt durch eine Verbesserung der Infrastruktur, die Sanierung und Restaurierung der vorhandenen Bausubstanz sowie durch Neubauten. Diese Fördermaßnahmen kommen auch indirekt der Denkmalpflege zugute[26].

b) Länder

Die Zuständigkeiten der Länder sind in den jeweiligen Denkmalschutzgesetzen geregelt. Das für die Denkmalpflege zuständige Landesministerium ist die Oberste Denkmalschutzbehörde. Als zentrale Fachbehörde gibt es in allen Ländern ein Landesamt für Denkmalpflege. In der Regel werden die Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörden von den kreisfreien Städten und den Landkreisen übernommen.

Die organisationsrechtliche Zuständigkeit der für die Förderung der Denkmalpflege zuständigen Landesbehörden wird exemplarisch anhand zweier Bundesländer dargestellt.

(1) Brandenburg

Gem. § 3 Abs. 1 des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes (BbgDSchG) nimmt das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur die Aufgaben der Obersten Denkmalschutzbehörde wahr. Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen nach § 3 Abs. 2 BbgDSchG die Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörden wahr. Diese sind auch für den Vollzug des Denkmalschutzgesetzes zuständig und nehmen Anträge auf Förderung

---

26 BKM, Denkmalförderung des BKM, S. 2-4

entgegen. Denkmalfachbehörde ist gem. § 4 Abs. 1 BbgDSchG das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege.

(2) Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen nehmen gem. § 20 des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (DSchG) folgende Behörden die Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege wahr: Die Unteren Denkmalbehörden sind die Gemeinden; sie sind für den Vollzug des Gesetzes zuständig. Hier sind auch entsprechende Anträge auf Förderung zu stellen, die ggf. je nach Denkmalförderprogramm an die jeweilige Bewilligungsbehörde weitergeleitet werden. Bewilligungsbehörden sind die Oberen Denkmalbehörden, diese Aufgaben nehmen die Regierungspräsidenten für die kreisfreien Städte, im Übrigen die Oberkreisdirektoren als untere staatliche Verwaltungsbehörden wahr. Die Oberste Denkmalbehörde ist das Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen[27].

Fachlich sind für die Denkmalpflege nach § 22 DSchG die Landschaftsverbände zuständig, die ihre Aufgabe durch die Denkmalämter wahrnehmen. Die Förderanträge werden von der Unteren Denkmalbehörde im Benehmen mit dem Denkmalpflegeamt in denkmalpflegerischer Hinsicht überprüft[28].

2.2.3 Förderkriterien des Bundes und der Länder

Ob und wie ein Denkmal von Bund oder Land gefördert wird, bestimmt sich, abgesehen von den vorhandenen Haushaltsmitteln, danach, ob das Denkmal die Förderkriterien erfüllt und welche Form der Zuwendung vergeben wird.

a) Bund[29]

Im Bereich der Bundesförderung wird hier nur auf das Programm „Erhaltung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung“ eingegangen.

Wichtigstes Förderkriterium des Bundes ist, dass es sich um ein unbewegliches Kulturdenkmal (Baudenkmäler, historische Parks und Gärten, archäologische Stätten) von nationaler Bedeutung handelt. Weitere Voraussetzung für eine Förderung des Bundes ist die gleich hohe, mindestens aber angemessene Beteiligung der

---

27 MASSKS, Denkmalförderung in NRW, S. 9

28 MASSKS, ebd.

29 BKM, Grundsätze über die Förderung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung, S. 1-2

Länder an der Förderung. Auch ist eine Stellungnahme des Landeskonservators notwendig, der die nationale Bedeutung des Kulturdenkmals bestätigt und die beantragte Bundesförderung befürwortet. Es können jedoch nur vom Landesdenkmalamt anerkannte denkmalpflegerische Maßnahmen, die der Substanzerhaltung und Restaurierung des Kulturdenkmals dienen, gefördert werden. Maßgeblich dabei sind die entsprechenden Förderrichtlinien des Landes. Kulturdenkmäler im Eigentum der Länder sind grundsätzlich von der Bundesförderung ausgeschlossen. Die Zuwendung wird als zweckgebundene, nicht rückzahlbare Leistung gewährt.

b) Land Brandenburg

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur beteiligt sich im Rahmen bestimmter Fördersummen an den Förderprogrammen des Bundes (Erhaltung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung, „Dach und Fach"- Programm). Die Förderkriterien entsprechen somit denen des Bundes[30]. Weiterhin erfolgt eine Förderung im Bereich der Denkmalpflege durch die Städtebauförderung des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr. Es handelt sich um Sanierungsmaßnahmen in Erneuerungsgebieten. Städtebaufördermittel werden innerhalb dieser Gebiete eingesetzt für Kosten, die der Gemeinde im Rahmen der Sanierungsdurchführung unter Berücksichtigung der Belange des städtebaulichen Denkmalschutzes entstehen. Es können nur solche Maßnahmen gefördert werden, die zuvor in das Förderungsprogramm des Landes aufgenommen worden sind und deren Mitfinanzierung der Bund zugestimmt hat. Die Zuwendungen werden als nicht rückzahlbare Zuweisung gewährt[31].

c) Land Nordrhein-Westfalen[32]

Gefördert werden Maßnahmen, die zur Sicherung, Erhaltung und Instandsetzung der denkmalwerten Substanz einer Sache erforderlich sind. Das Denkmal kann jedoch nach § 3 DSchG nur gefördert werden, wenn es in die Denkmalliste eingetragen ist oder sein vorläufiger Schutz gem. § 4 DSchG angeordnet wurde. Alter-

---

30 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur Brandenburg, Denkmalförderung, online im Internet, URL: http://www.brandenburg.de/land/mwfk/kultur/denkmalschutz/seite4.html

31 Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg, Programm zur Förderung des städtebaulichen Denkmalschutzes, online im Internet, URL: http://www.brandenburg.de/land/mswv/stadtentwicklung/foerder07.html

32 MASSKS, Denkmalförderung in NRW, S. 23

nativ können Objekte gefördert werden, die innerhalb eines Denkmalbereichs liegen, wenn eine entsprechende Erlaubnis der Unteren Denkmalbehörde vorliegt. Es gibt zwei unterschiedliche Förderprogramme. Für kleinere denkmalpflegerische Maßnahmen Privater erfolgt die Zuwendung als Pauschalzuweisung der Oberen Denkmalschutzbehörde an die Gemeinden und Gemeindeverbände. Einzelzuschüsse werden von der Oberen Denkmalschutzbehörde gewährt für größere denkmalpflegerische Maßnahmen Privater, der Gemeinden und Gemeindeverbände, sowie für Denkmäler, die im Eigentum von Kirchen oder Religionsgemeinschaften, Denkmalpflegeorganisationen oder gemeinnützigen Trägern stehen. Die Zuwendung wird als Zuschuss/Zuweisung gewährt.

Sowohl beim Bund als auch bei den Ländern sind Maßnahmen nur förderungswürdig, wenn sie noch nicht begonnen wurden (VV Nr. 1.3 zu § 44 Abs.1 BHO/LHO).

2.2.4 Durchführung der Förderung

a) gesetzliche Grundlagen

Die allgemeinen Voraussetzungen für die Veranschlagung von Zuwendungen regelt § 23 BHO/LHO. Die Bewilligung von Zuwendungen ist in § 44 Abs. 1, 3 BHO/LHO definiert. Hier gelten die allgemeinen Grundsätze der Leistungsverwaltung. Grundsätzlich dürfen Ausgaben von der Verwaltung nur geleistet werden, wenn diese durch das Parlament dazu ermächtigt wurde. Konkretisiert wird dies für das Zuwendungsrecht durch § 44 Abs. 1 BHO/LHO mit der Verweisung auf § 23 BHO/LHO. Es ist daher die Veranschlagung entsprechender Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan erforderlich, also die etatmäßige Bereitstellung der Mittel. Eine besondere gesetzliche Ermächtigung ist aus diesem Grunde nicht notwendig[33]. Ein grundsätzlicher Anspruch auf Förderung besteht nicht. Bei der Ausübung des Ermessens hat der Antragsteller aber aus Art. 3 Abs. 1 GG einen Anspruch auf Gleichbehandlung. Wenn die Verwaltung stets Sachverhalte in der gleichen Art und Weise entscheidet, kann dies zur Selbstbindung der Verwaltung führen. Diese entsteht vor allem durch Förderrichtlinien[34].

Die Verwaltungsvorschriften zur BHO bzw. LHO sind eine verbindliche Handlungsanleitung für die Verwaltung und haben unmittelbar nur Innenwirkung. Für den Zuwendungsempfänger haben sie keine unmittelbare Wirkung. Unter dem Gesichtspunkt der Selbst-

---

33 Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, § 44, Erl. 2.1

34 Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, § 44, Erl. 2.4

bindung der Verwaltung (Art. 3 Abs.1 GG) können sie aber mittelbar Außenwirkung erhalten[35]. Bestandteil des Zuwendungsbescheides sind weiterhin die Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest). Sie gelten extern und werden dadurch für den Zuwendungsempfänger verbindlich, dass sie von der Bewilligungsbehörde zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht werden. Sie enthalten allgemeine Hinweise und Erläuterungen für den Zuwendungsempfänger sowie Auflagen und Bedingungen im Sinne des § 36 Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)[36].

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist das Regelwerk für Zuwendungen mit den Ländern abgestimmt. Die Grundsätze für die Veranschlagung von Zuwendungen sind in einem haushaltsrechtlichen Rahmen durch § 14 HGrG vorgegeben.

b) Kurze Darstellung der Abwicklung eines Förderantrages

Das verwaltungsmäßige Verfahren der Abwicklung eines Förderantrages wird im Bereich des Bundes und bei den Ländern in den Grundzügen ähnlich gehandhabt. Dies liegt vor allem an den Vorgaben zum verwaltungsmäßigen Verfahren durch § 44 BHO/LHO sowie den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO/LHO. Im Bereich des Bundes sieht das Verfahren zur Abwicklung eines Antrages auf Förderung zur Erhaltung eines Kulturdenkmals aus dem Denkmalprogramm des Bundes „Erhaltung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung“ folgendermaßen aus:

Am Anfang des Verfahrens steht der Antrag des potenziellen Zuwendungsempfängers beim Bundesverwaltungsamt auf Förderung aus dem Denkmalschutzprogramm des BKM. Um Berücksichtigung zu finden, müssen die Anträge bis 30.11. des Vorjahres des der Beantragung zugrunde liegenden Restaurierungsabschnitts, beim Bundesverwaltungsamt (BVA) gestellt werden. Die Anträge werden an den BKM weitergeleitet. Jedes Jahr entscheidet dieser über einen Erstantrag unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Landeskonservators und nach Anhörung von neutralen Sachverständigen zur Frage der nationalen Bedeutung über die Förderungswürdigkeit eines Kulturdenkmals. Weiterhin wird auch darüber entschieden, in welcher Höhe ein Kulturdenkmal gefördert wird[37].

---

35 Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, § 44, Erl. 3.4

36 Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, § 44, Erl. 3.5.1

37 BKM, Grundsätze über die Förderung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung, S. 2

Die verwaltungsmäßige Abwicklung des Förderantrages erfolgt durch das BVA[38]. Diese umfasst die Erteilung des Zuwendungsbescheides, die Auszahlung der bereitgestellten Bundesmittel auf Anforderung des Zuwendungsempfängers sowie die Prüfung des Verwendungsnachweises. Voraussetzung für die Erteilung eines Zuwendungsbescheides ist die Vorlage eines ausgeglichenen Kosten- und Finanzierungsplans sowie eine Stellungnahme des zuständigen Landesamtes für Denkmalpflege über die Höhe der nach denkmalpflegerischer Antragsprüfung festgestellten zuwendungsfähigen Gesamtkosten der in dem betreffenden Jahr durchzuführenden Maßnahmen. Im Übrigen darf mit der Umsetzung der geplanten Maßnahme noch nicht begonnen worden sein (VV Nr. 3.2.1 zu § 44 BHO).

Zuwendungen im Bereich der Denkmalpflege werden für die geplanten Maßnahmen eines Jahres bewilligt. Jedoch ist der Regelfall, dass die geförderte Baumaßnahme nicht innerhalb des Jahres, für welches der Zuwendungsbescheid erteilt wurde, abgeschlossen werden kann. Dies hat verschiedene Gründe, jedoch handelt es sich meistens um bauliche Verzögerungen. Aufgrund des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit nach Art. 110 Abs. 2, S. 1 GG verfallen die Haushaltsmittel, die nicht bis Ende des Haushaltsjahres abgerufen werden. Die Zuwendung darf jedoch gem. VV Nr. 7.2 zu § 44 BHO nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird. Bei einem Verstoß gegen diese Regelung können Zinsen gegenüber dem Zuwendungsempfänger geltend gemacht werden (VV Nr. 8.7 zu § 44 BHO). Im Bereich der Denkmalpflege des Bundes werden die Haushaltsmittel als Selbstbewirtschaftungsmittel nach § 15 Abs. 2 BHO bewilligt. Dies hat den Vorteil, dass die Haushaltsmittel über das Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung stehen. Dieses für den Zuwendungsempfänger vorteilhafte Verfahren hat sich bisher jedoch noch nicht in den Bundesländern durchgesetzt.

Gem. § 44 Abs. 1 BHO ist die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung nachzuweisen. Die Verwendungsnachweisprüfung im Bereich der Denkmalpflege des Bundes beschränkt sich auf eine rein verwaltungsmäßige Prüfung. Die denkmalpflegerische bzw. baufachliche Prüfung in Bezug auf die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel erfolgt durch das Landesdenkmalamt bzw. die entsprechende zuständige Bauverwaltung des Bundeslandes. Die verwaltungsmäßige Verwendungsnachweisprüfung bezieht sich deshalb nur auf die Überprüfung ob die zuwendungs-

38 BMI, Aufgabenübertragungserlass vom 06.02.1974

fähigen Gesamtausgaben erreicht wurden, auf die Einhaltung der für die Führung des Verwendungsnachweises erforderlichen Formvorschriften sowie auf die Überprüfung der alsbaldigen Verwendung der Haushaltsmittel. Ergeben sich Beanstandungen kann die Zuwendung ganz oder teilweise zurückgefordert werden. Weiterhin steht es im Ermessen der Verwaltung Zinsen geltend zu machen. Für den Zuwendungsempfänger bedeutet dies, dass er einen Verwendungsnachweis zu führen hat und diesen mit den entsprechenden Belegen und Berichten beim Bund über die entsprechende Prüfstelle des Landes sowie bei privaten Zuwendungsgebern einzureichen hat.

Ein großer Unterschied zwischen der Abwicklung eines Förderantrages beim Bund und bei den Ländern ist darin begründet, dass die Haushaltsmittel bei den Ländern nicht als Selbstbewirtschaftungsmittel nach § 15 Abs.2 BHO bewilligt werden, also nicht über das Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung stehen.

c) Adressaten der Förderung

Die Adressaten einer Förderung im Bereich der Denkmalpflege des Bundes und der Länder sind die Eigentümer von Kulturdenkmälern, die den Aufwand zu deren Erhaltung nicht aus eigenen Mitteln erbringen können. Dies sind vor allem Kirchen und Religionsgemeinschaften, Gemeinde und Gemeindeverbände, aber auch Private sowie gemeinnützige Träger.

d) Beispiele geförderter Objekte

Die sowohl vom Bund als auch vom entsprechenden Bundesland geförderten Objekte sind aufgrund der Förderkriterien des Bundes unbewegliche Kulturdenkmäler mit nationaler Bedeutung[39]. Die Liste der geförderten Objekte ist lang, deshalb werden hier nur exemplarisch einige von Bund und Land gemeinsam geförderte Kulturdenkmäler vorgestellt. Im Bundesland Nordrhein-Westfalen gehört das Aachener Münster (Dom zu Aachen) sicher zu einem der bedeutendsten Kulturdenkmäler. Da der Dom zu Aachen bereits von der UNESCO in die Liste der Objekte des Welterbes der Kultur aufgenommen wurde, ist auch seine nationale Bedeutung zweifelsfrei nachgewiesen. Ein weiteres bedeutendes Kulturdenkmal in Nordrhein-Westfalen ist die Evangelische Pfarrkirche St. Maria zur Wiese (Wiesenkirche) in Soest. Im Bundesland Brandenburg gehören der Dom zu Brandenburg sowie das Denkmalensemble Wolfshagen zu den von Bund und Land geförderten Objekten.

---

39 BKM, Grundsätze über die Förderung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung. S. 1

Kulturdenkmal	Beginn der Förderung durch Bund und Land	Förderumfang des Bundes[40] T€	Förderumfang des Landes T€
Dom zu Aachen	1953 ff	4.364	8.280[41]
Wiesenkirche, Soest	1978-1980, 1987ff	2.666	[42]
Dom zu Brandenburg	1991,1997ff	1.359	4.513[43]
Denkmalensemble Wolfshagen	1997ff	800	746[44]

e) Förderumfang

Der Bund fördert seit dem Jahr 1950 Kulturdenkmäler mit nationaler Bedeutung. Bis 1990 investierte der Bund 78,07 Mio. Euro in die Substanzerhaltung und Restaurierung national wertvoller Kulturdenkmäler. Nach der Wende sind ab 1991 auch Kulturdenkmäler in den neuen Bundesländern dazugekommen. Von 1991 bis einschließlich 2002 wurden in den alten Bundesländern 80,46 Mio. Euro und in den neuen Bundesländern 63,58 Mio. Euro an Zuwendungen bewilligt[45]. In den alten Bundesländern wurden bis einschließlich 2002 insgesamt 367 Objekte und in den neuen Bundesländern 100 Objekte bundesseitig gefördert. Davon wurden in den alten Bundesländern allein 76 Objekte in Bayern mit 22,87 Mio. Euro bezuschusst. In den neuen Bundesländern führt Sachsen-Anhalt die Statistik mit 27 geförderten Objekten und einer Gesamtförderung von 14,76 Mio. Euro an. Während die Spitze der Förderung des BKM aus dem Programm „National wertvolle Kul-

---

40 BKM, Übersicht über die aus dem Denkmalschutzprogramm des BKM geförderten Kulurdenkmäler von nationaler Bedeutung

41 Bezirksregierung Köln, Landesförderung Aachener Dom

42 Es konnte kein Zahlenmaterial vom Land zur Verfügung gestellt werden

43 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Brandenburg, Aufstellung über die Förderung

44 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Brandenburg, ebd.

45 BKM, Denkmalschutzförderung des Bundes in den alten Ländern und in den neuen Ländern

turdenkmäler“ 1999 noch bei 18,84 Mio. Euro lag, schwächte sie sich danach immer weiter ab. Im Jahre 2000 lag die Förderhöhe bei 16,23 Mio. Euro, 2001 bei 16,26 Mio. Euro und in diesem Jahr (2002) nur noch bei 14,74 Mio. Euro[46].

2.3 Förderung der Denkmalpflege durch Stiftungen

Bei der Förderung der Denkmalpflege spielt insbesondere die finanzielle Förderung durch die Vielzahl der Stiftungen eine große Rolle. Diese sind als öffentlich-rechtliche, private und kirchliche Stiftungen organisiert. Gerade Privatpersonen nutzen die Möglichkeit, über die Spende an eine Stiftung ihren Beitrag zur Denkmalpflege zur leisten.

2.3.1 Privatrechtliche Stiftungen

Im Bereich der Förderung der Denkmalpflege engagieren sich eine Reihe von privaten Stiftungen. Dazu gehören u.a. die Wüstenrot-Stiftung und die Possehl-Stiftung (nur für Denkmäler in Schleswig-Holstein). Die für die Denkmalpflege bedeutendsten privaten Stiftungen sind die Deutsche Stiftung Denkmalschutz sowie die Deutsche Bundesstiftung Umwelt.

	Deutsche Stiftung Denkmalschutz	**Deutsche Bundesstiftung Umwelt**
Gründung	1985[47]	1990[48]
Stiftungszweck	Bedeutsame Kulturdenkmäler in Deutschland zu erhalten und wiederherzustellen, soweit durch öffentlich-rechtliche und private Institutionen keine ausreichende Denkmalpflege gewährleistet wird[49].	Unter besonderer Berücksichtigung der mittelständischen Wirtschaft, Vorhaben zum Schutze der Umwelt zu fördern. Dazu gehört auch die Bewahrung und Sicherung national wertvoller Kulturgüter im Hinblick auf schädliche Umwelteinflüsse[50].

46 BKM, Übersicht über die aus dem Denkmalschutzprogramm des BKM geförderten Kulurdenkmäler von nationaler Bedeutung

47 Deutsche Stiftung Denkmalschutz (DSD), Satzung

48 Deutschen Bundesstiftung Umwelt (BDU), Satzung, online im Internet, URL: http://www.dbu.de/leitlinien/satzung.htm

49 DSD, a.a.O., § 2

50 DBU, a.a.O., § 2

Aufgaben der Organe u.a.	Vorstand • höchstens 8 Mitglieder • ist ehrenamtlich tätig • hat im Rahmen des Stiftungsgesetzes und der Satzung den Willen der Stifter zu verwirklichen. • Beauftragung der Wissenschaftlichen Kommission mit der gutachterlichen Prüfung von Förderanträgen[51] Kuratorium • höchstens 20 Mitglieder (aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kunst) • legt Richtlinien für die Arbeit des Vorstandes fest[52].	Kuratorium • bestehend aus 14 Mitgliedern • Mitglieder des Kuratoriums werden von der Bundesregierung berufen • ist Vorstand der Stiftung und verwaltet sie • entscheidet über die Vergabe von Fördermitteln[53]
Förderarten	Verlorene Zuwendungen, Übernahme der Trägerschaft, in Ausnahmefällen Übernahme des Eigentums[54].	Zweckgebundener, nicht rückzahlbarer Zuschuss, in Ausnahmefällen kann die Förderung zweckgebunden als Darlehen oder Bürgschaft erfolgen[55].
Förderkriterien u.a.	Maßnahme muss in erster Linie der Erhaltung des Kulturdenkmals in der Originalsubstanz dienen. Im Übrigen muss das Kulturdenkmal bedeutend sein und die geplante Maßnahme notwendig (Stellungnahme des Landesamtes für Denkmalpflege)[56]. Weiterhin förderungswürdig sind:	• Projekte, die Konflikte einer Lösung zuführen, die sich aus den spezifischen Eigenschaften des Denkmals und den Anforderungen des Umweltschutzes ergeben • Projekte, die umweltfreundliche Mittel und Methoden zur Be-

51 DSD, a.a.O., §§ 7 u. 8

52 DSD, a.a.O., §§ 10 u. 11

53 DBU, a.a.O., §§ 5 u. 7

54 DSD, Richtlinien Nr. 5

55 DBU, Förderleitlinien, online im Internet, URL: http://www.dbu.de/phpTempltes/publikationen/pdf/1021621359_DBU%20Foerderleitlinien.pdf, Verfahrensbestimmung, V.

56 DSD, a.a.O, Nr. 7

	sind: • Aufwendungen für die Wiederherstellung von teilzerstörten Baudenkmälern • Arbeiten zur Erforschung, Bergung und Sicherung wichtiger Bodenfunde[57].	wahrung von Kulturgütern beispielgebend an hochrangigen Objekten zum Einsatz bringen • Projekte, die die Belange des Denkmalschutzes und des Naturschutzes mit der Erhaltung des Denkmals modellhaft verbinden[58]
Durchführung der Förderung	• Antragstellung • Über den Antrag wird auf Grundlage des Votums der Wissenschaftlichen Kommission und der Höhe der vom Vorstand bereitgestellten Mittel durch die Stiftung entschieden • Abschluss eines Fördervertrages • Auszahlung erfolgt in Abschlägen oder nach Abschluß der Arbeiten • Fachtechnische Prüfung auf denkmalgerechte Ausführung der Mittel erfolgt durch einen Gebietsreferenten des Landesdenkmalamtes • Die wirtschaftliche Verwendung der Mittel wird durch die örtliche Prüfungsbehörde oder einen beauftragten Architekten überprüft • Vom Empfänger der Förderung ist ein Verwendungsnachweis zu erbringen, der nicht nur die zweckentsprechende Verwendung der Mittel der Stiftung, sondern auch die der übrigen Förderer nachweist[59].	• Antragstellung • Das Kuratorium entscheidet über die Anträge. Bei der Beurteilung über die vorgelegten Anträge kann sich die Stiftung auch externer Gutachter bedienen. • Die Mittel werden gemäß dem im Bewilligungsschreiben enthaltenen Finanzierungsplan zur Verfügung gestellt. • Es ist ein Verwendungsnachweis in Form eines rechnerischen Nachweises über die zweckentsprechende Verwendung zu führen[60].
Adressaten	Grundsätzlich Eigentümer von Kulturdenkmälern; bevorzugt Privatpersonen, private gemeinnützige Einrich-	Natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts. Im Unternehmensbereich

57 DSD, a.a.O, Nr. 4

58 DBU, a.a.O., Förderbereich 12, Nr. 2

59 DSD, a.a.O., Nrn. 7-9

60 DBU, a.a.O., Verfahrensbestimmung VII. – XI.

	tungen, Kirchengemeinden und Kommunen[61].	vorrangig kleinere und mittlere Unternehmen[62]
Geförderte Objekte	Alle Arten von schützenswerten Kulturdenkmälern, vor allem Baudenkmäler einschließlich technischer Denkmäler, historische Gartenanlagen und Friedhöfe sowie archäologische Denkmäler[63]. Beispiele : Dom zu Brandenburg, Französische Kirche in Potsdam, Evangelische Dorfkirche Bochum-Stiepel, ehemaliges Israelitisches Asyl in Köln[64].	Beispiel: Dom zu Brandenburg, Frauenkirche Dresden, Burg Lenzen, Festungsmauern Rosenberg[65].
Förderumfang	Insgesamt wurden seit Gründung der Stiftung die Sicherung, Sanierung und Restaurierung von 490 Kirchen, Klöstern, Synagogen, Friedhöfen, Ausstattungen, Schlössern, Bürgerhäusern, technischen Denkmälern, Parks und archäologische Grabungen unterstützt. Der Förderumfang betrug ca. 30,06 Mio. Euro[66].	Seit 1991 wurden für Förderprojekte 94,07 Mio. Euro ausgegeben. Die Förderung umfasste 404 Projekte. Davon wurden 321 Projekte in den neuen Bundesländern durchgeführt[67].

2.3.2 Öffentlich-rechtliche Stiftungen

Die im Bereich der Denkmalpflege existierenden öffentlich-rechtlichen Stiftungen sind vornehmlich in den neuen Bundesländern tätig und ansässig. Die Stiftung Schlösser, Burgen und Gärten des Landes Sachsen-Anhalt wurde von der Landesregierung Sachsen-Anhalt 1996 gegründet. Sie dient der Erhaltung und Nutzung jener Burgen und Schlösser, die sich im Landeseigentum befinden. Es werden aus diesem Grunde keine Zuwendungen an Eigentümer anderer Kulturdenkmäler in Sachsen-Anhalt vergeben, sondern der Stiftungszweck ist die ausschließliche Erhaltung der

---

61 DSD, a.a.O., Nr. 2

62 DBU, a.a.O., Verfahrensbestimmung IV.

63 DSD, a.a.O., Nr. 3

64 DSD, Jahresbericht 2000, S. 1

65 DBU, Beispielhafte Projekte, online im Internet, URL: http://www.dbu.de/visualprojekt/proj_kommunikation.htm

66 DSD, Jahresbericht 2000, S. 14-17

67 DBU, Umweltschäden an Denkmälern mit 184 Mio. DM gefördert, online im Internet, URL: http://www.dbu.de/presse/artikel2000/ presse_000908.htm

im Landeseigentum befindlichen Kulturdenkmäler (u.a. Schloss Leitzkau, Burg Falkenstein, Jagdschloss Letzlingen). Finanziert wird die Stiftung aus dem Landeshaushalt Sachsen-Anhalt und über private Spenden[68]. Weiterhin erwähnenswert ist die Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten. Sie ist ebenfalls eine gemeinnützige Stiftung des öffentlichen Rechts und wird hauptsächlich durch das Land Thüringen finanziell gefördert, wirbt jedoch auch um private Spenden. Seit der Gründung 1994 obliegt der Stiftung die Erhaltung und Pflege von derzeit 28 Kulturdenkmälern[69].

3 Bewertung der Ausgangslage

3.1 Aus der Sicht des Zuwendungsempfängers

Der Darstellung der Ausgangslage kann entnommen werden, dass sich unterschiedliche Zuwendungsgeber bzw. Förderer an der Erhaltung und Restaurierung eines Objektes beteiligen. Der Zuwendungsempfänger hat sich demnach mit Verwaltungsverfahren unterschiedlicher Zuwendungsgeber auseinanderzusetzen. Dies betrifft das gesamte Verfahren, von der Antragstellung über die Bewilligung, die Auszahlung der Mittel bis hin zur Vorlage des Verwendungsnachweises. Die verwaltungsmäßige Abwicklung wird bei öffentlichen und privaten Zuwendungsgebern ähnlich gehandhabt, jedoch gibt es im Einzelnen Unterschiede.

Gut erkennbar wird dies am Beispiel der Förderung des Brandenburger Doms. Hier wurden die im Jahr 1999 notwendigen Erhaltungs- und Restaurierungsmaßnahmen durch das Land Brandenburg (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur und Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr), den Bund sowie die Stiftungen Deutsche Stiftung Denkmalschutz und Bundesstiftung Umwelt gefördert. Unterschiede zwischen Land und Bund bestehen in der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel. Während im Bereich des Bundes die Mittel als Selbstbewirtschaftungsmittel nach § 15 Abs. 2 BHO bewirtschaftet werden und der Zuwendungsempfänger so die Möglichkeit hat, die Mittel auch noch im Jahr nach der Bewilligung abzurufen, hat er diese Möglichkeit bei den Landesmitteln nicht, da die Landesmittel mit Ablauf des Kalenderjahres, in welchem sie gewährt wurden, verfallen. Dies ist besonders kritisch, wenn die Mittel im Wege der Anteilfinanzierung gewährt wurden, denn nach Nr. 1.4.1 der Allgemeinen

---

68 Vorstand der Stiftung Schlösser, Burgen und Gärten des Landes Sachsen-Anhalt, Informationen zur Stiftung

69 Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten, online im Internet, URL: http://www.thueringen.de/schloesser/stiftung.htm

Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) sind die Mittel bei Anteilfinanzierung jeweils anteilig mit etwaigen Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber und den vorgesehenen eigenen und sonstigen Mitteln des Zuwendungsempfängers anzufordern[70]. Die durch die Selbstbewirtschaftung nach § 15 Abs. 2 BHO geschaffene Flexibilisierung des Abrufs der Bundesmittel kann nicht genutzt werden, da die Landesmittel bei späterem Abruf bereits verfallen wären. Auch ist der Verwendungsnachweis bei mehreren Zuwendungsempfängern zu führen. Für den Zuwendungsempfänger bedeutet dies in der Praxis einen enormen Verwaltungsaufwand, um den unterschiedlichen Nebenbestimmungen der Zuwendungsgeber gerecht zu werden. Nicht selten verlieren die Zuwendungsempfänger den Überblick und müssen ggf. nach Vorlage des Verwendungsnachweises Zinsen nach § 49a Abs. 3 VwVfG zahlen, da sie die Mittel nicht alsbald (innerhalb von zwei Monaten gem. VV Nr. 8.7 zu § 44 BHO) zur zweckentsprechenden Verwendung abrufen konnten[71].

Das Problem mehrfacher Zuwendungsgeber kommt auch dann zum Tragen, wenn es um den Zeitpunkt der Bewilligung der Zuwendung geht, denn ein weiterer oft geäußerter Kritikpunkt der Zuwendungsempfänger ist die späte Bescheiderteilung. Im Bereich des Bundes werden die Zuwendungsbescheide oft nicht vor Monat Mai des betreffenden Jahres versandt. Dies liegt u.a. daran, dass vor März des betreffenden Jahres keine Entscheidung des BKM über die nationale Bedeutung der Neuanträge sowie über die Höhe der Zuwendung der laufenden Projekte vorliegt. Liegt die Entscheidung vor, so fehlen oftmals noch Unterlagen, die entweder von den Zuwendungsempfängern oder den am Verfahren beteiligten Behörden nachgereicht werden müssen. Im Bereich der Länder werden die Zuwendungsbescheide in den meisten Fällen ebenfalls nicht früher versandt. Die Gründe hierfür sind ähnlicher Natur wie beim Bund. Der Zuwendungsempfänger erhält damit Zuwendungen unterschiedlicher Zuwendungsgeber und diese erst Mitte des betreffenden Antragsjahres. Dies führt zu einer großen Unsicherheit des Zuwendungsempfängers, da dieser ebenfalls keine rechtlichen Verpflichtungen eingehen kann, bevor die Höhe der bewilligten Summen feststehen. Diese Umstände schaden dem Fortgang des Bauvorhabens und damit dem Denkmal selbst[72].

---

70 Die ANBest-P sind als Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO aufgeführt

71 Erfahrungen aus der Praxis

72 Erfahrungen aus der Praxis

3.2 Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat sich zwar bisher noch nicht speziell mit der gemeinsamen Förderung der Denkmalpflege durch Bund und Länder befasst, jedoch hat er eine Empfehlung für die gemeinsame Kulturförderung durch Bund und Länder in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2000 abgegeben. Damit Fördermittel mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand dem vorgesehenen Zweck zugeführt werden können, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, die Fördermodalitäten – wie nach VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO vorgeschrieben – bereits im Vorfeld festzulegen. Das Abkommen über die gemeinsame Förderung durch Bund und Länder sollte so eindeutig verfasst sein, dass die Wirtschaftlichkeit des Förderverfahrens nicht beeinträchtigt wird[73].

Im Bereich der Förderung der Denkmalpflege durch Bund und Länder existiert kein Abkommen über gemeinsame Fördermodalitäten. Der Bund hat sich jedoch in einem Erlass des Bundesministeriums des Innern (BMI) vom 27.09.1989 dahingehend geäußert, dass bei der Vergabe von Bundesmitteln die Finanzierungsart des betreffenden Landes zugrunde zu legen ist[74].

Die Vorschrift der VV Nr. 1.4 zu § 44 BHO fordert, dass bei der Gewährung von Zuwendungen für ein Vorhaben sowohl durch den Bund als auch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts (Länder) die Bewilligung durch nur eine Behörde erfolgen soll. Zumindest ist aber vor der Bewilligung der Mittel Einvernehmen über bestimmte Einzelheiten der verwaltungsmäßigen Abwicklung herzustellen. Dies hat auch der Bundesrechnungshof durch die Forderung eines Abkommens über eine gemeinsame Förderung von Bund und Ländern bekräftigt[75]. Das Ziel einer Abstimmung sollte darin bestehen, den durch eine gemeinsame Förderung von Bund und Länder entstehenden Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Dies ist insbesondere für den Zuwendungsempfänger und sein Bedürfnis nach Klarheit und Rechtssicherheit über die von ihm zu beachtenden Vorschriften, wichtig[76]. In der Praxis wird ein direktes Einvernehmen zwischen Bund und Länder über die in VV Nr. 1.4.1 bis 1.4.5 zu § 44 BHO geforderten Einzelheiten (z.B. die zu finanzierenden Maßnahmen, die Finanzierungsart, Höhe der Zuwendung usw.) nur insoweit erzielt, dass der Bund den Ländern die entsprechen-

---

73 Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2000, Nr. 5

74 BMI, Erlass vom 27.09.1989

75 Bundesrechnungshof, ebd.

76 Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, § 44, Erl. 3.1

den Angaben mitteilt. Da auf diese jährlichen Mitteilungen des Bundes bisher keine Reaktionen der Länder folgten, kann nicht von einem Einvernehmen des Bundes mit den Ländern gesprochen werden.

3.3 Ziele der Denkmalpflege

Um das bisher praktizierte Verfahren der Förderung der Denkmalpflege bewerten zu können, müssen zunächst Kriterien für eine Bewertung festgelegt werden. Zu diesem Zweck ist zunächst nach dem Ziel der Denkmalpflege zu forschen. Da Ziele Orientierungen für menschliches Handeln sind, ist somit der Frage nachzugehen, was mit der Denkmalpflege erreicht werden soll. In einem weiteren Schritt sind Messgrößen für die Bewertung der Zielerreichung festzulegen. Messgrößen werden auch als Kennzahlen bezeichnet, sie bilden Sachverhalte in Zahlen ab[77], weiterhin sollen sie einen zuverlässigen Rückschluss auf wichtige Dinge im Zeit- oder Systemvergleich erlauben[78]. Ein übergeordnetes Ziel betrifft die größtmögliche Wirkung der Denkmalpflege. Ziel ist demnach die Denkmalpflege möglichst effektiv zu betreiben. Auf den Punkt gebracht bedeutet das: „Die richtigen Dinge tun“[79]. Das Ziel der **Steigerung der Effektivität** der Denkmalpflege lässt sich in folgende Teilziele untergliedern:

- Einheitlichkeit der Entscheidung

  Dieses Teilziel ergibt sich sowohl aus den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes als auch aus der Kritik der Zuwendungsempfänger. Ziel ist demnach die Bündelung von Zuständigkeiten, d.h. die Erteilung einer Zuwendung von nur einer Entscheidungsstelle.
  Kennzahl für eine Messbarkeit der Zielerreichung ist die Anzahl der Entscheider bzw. Entscheidungsstellen über die Bewilligung von Zuwendungen.

- Schnelligkeit der Entscheidung

  Dieses Ziel lässt sich aus der Kritik der Zuwendungsempfänger ableiten. Hier geht es um eine möglichst zügige Entscheidung über die von den Antragstellern eingereichten Anträge auf Zuwendung im Hinblick auf die vom Zuwendungsempfänger erwartete Rechtssicherheit. Jedoch nicht nur die zügige Bearbei-

---

77 Krems, in: Verwaltungsmanagementlehre, Kennzahlen als Managementinstrument, B 5.2

78 Krems, a.a.O., B 5.3

79 Krems, in: Online-Verwaltungslexikon, online im Internet, URL: http://www.olev.de/e.htm#Effektivität

tung ist ausschlaggebend, sondern auch eine Bescheiderteilung möglichst zu Beginn des Jahres. Kennzahl ist hier die Durchlaufzeit der Anträge von der Antragstellung bis zur Bescheiderteilung sowie der Zeitpunkt der Bescheiderteilung.

- Aktivierung privater Mittel

  Im Bereich der Denkmalpflege sind die Fördermittel des Bundes, wie bereits unter 2.2.4 e) dargestellt, stark zurückgegangen. Da öffentliche Mittel insgesamt nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehen, eine ausreichende Grundversorgung im Bereich der Denkmalpflege aber nach wie vor zu gewährleisten ist, gehört die Aktivierung privater Mittel zu einem der Ziele der Denkmalpflege.
  Kennzahlen sind hier die Höhe und die Herkunft der Gelder.

- Flexibilität

  Dieses Strukturziel ergibt sich aus dem allgemeinen Zielkatalog[80] und betrifft hier die Flexibilität der Organisationsform, also die Anpassungsfähigkeit. Kennzahl ist hier, ob die Organisationsform ggf. Änderungen zulässt, falls diese zu einer qualitativen Verbesserung führen würden.

Ein grundsätzliches Ziel der Verwaltung, dass auch in der Denkmalpflege Anwendung findet, ist die von der Bundesregierung in ihrem Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ geforderte **Effizienzsteigerung** der Verwaltung, also eine Verringerung der Kosten bei gleichbleibendem Nutzen[81]. Auf den Punkt gebracht bedeutet das: „Die Dinge richtig tun“[82]. Ziel wäre demnach eine möglichst kostengünstige Bearbeitung bei gleichbleibendem Nutzen. Kennzahlen sind die Verwaltungskosten pro Zuwendung sowie der Verwaltungskostenanteil.

3.4 Resümee

Um feststellen zu können, ob die Suche nach einer Alternative zum bisherigen Verfahren notwendig ist, wird eine entsprechende Bewertung der Ausgangslage an den zuvor definierten Zielen der Denkmalpflege vorgenommen.

- Einheitlichkeit der Entscheidung

---

80 Krems, in: Verwaltungsmanagementlehre, Die praktisch bedeutsamsten Ziele, B 4.3 d)

81 Bundesregierung, Programm Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Nr. I 4

82 Krems, in: Online-Verwaltungslexikon, online im Internet, URL: http://www.olev.de/e.htm#Effizienz

Das Ziel beinhaltet die Vorstellung, dass Anträge auf Zuwendung von nur einer Stelle beschieden werden. Zurzeit existieren wie unter Punkt 2 dargelegt eine ganze Reihe von Entscheidungsstellen; demnach wird das Ziel der Einheitlichkeit der Entscheidung nicht ausreichend erfüllt.

- Schnelligkeit der Entscheidung

  Bisher können Anträge auf Zuwendungen im Bereich des Bundes und der Länder aufgrund des Verwaltungsverfahrens nicht vor Mitte des der Antragstellung zugrunde liegenden Jahres bewilligt werden. Das Ziel, Anträge möglichst zügig zu bescheiden, wird daher nicht ausreichend erfüllt.

- Aktivierung privater Mittel

  Der Löwenanteil der Mittel für die Förderung der Denkmalpflege, kommt nach wie vor, trotz des Engagements einiger privatrechtlicher Organisationen, aus öffentlichen Kassen. Private Förderungsmöglichkeiten in der Denkmalpflege sind noch lange nicht ausgeschöpft, so dass hier Handlungsbedarf für die Aktivierung des noch möglichen Potenzials an privaten Förderern gegeben ist.

- Flexibilität

  Die Organisation der öffentlichen Verwaltung ist von jeher nicht sehr anpassungsfähig. Ihr fehlt es an der notwendigen Flexibilität, möglichst schnell auf Änderungen zu reagieren. Speziell das System der haushaltsrechtlichen Kameralistik ist, trotz der mittlerweile eingeführten Flexibilisierungsinstrumente, noch nicht flexibel genug. Das Flexibilitätsziel ist nicht ausreichend erfüllt.

Die Bewertung der Teilziele hat gezeigt, dass durchaus Mängel bei der Effektivität der staatlichen Förderung der Denkmalpflege bestehen. Die Frage nach der Effizienz des bisherigen Verfahrens lässt sich nur im Zusammenhang mit dem Ziel der Einheitlichkeit der Entscheidung beantworten. Da bis zu diesem Zeitpunkt mehrfache Zuständigkeiten bei der Vergabe von Zuwendungen existieren, demnach jede Entscheidung Verwaltungskosten verursacht, ist auch das Kostenziel mit dem bisherigen Verfahren nicht erreicht worden. Dies bedeutet, dass das Verfahren auch einen Mangel an Effizienz aufweist. Die Bewertung der Ausgangslage anhand der für die Denkmalpflege definierten Ziele hat gezeigt, dass mit dem bisherigen Verfahren die Ziele der Denkmalpflege nicht ausreichend erfüllt werden. Dies lässt den Schluss zu, dass die bisherige Förderung der Denkmalpflege nicht effizient und effektiv genug betrieben wird. Die Suche nach einer Alternative zum bisherigen Verfahren ist somit sinnvoll, um damit möglicherweise dem Ziel der

Steigerung von Effektivität und Effizienz der Förderung der Denkmalpflege näher zu kommen.

4 Alternativen zum bisherigen Verfahren

4.1 Überblick möglicher Alternativen

Zu untersuchende Alternativen für eine Verbesserung des bisherigen Verfahrens könnten sich vor allem durch das mit Kabinettsbeschluss vom 01.12.1999 ins Leben gerufene Programm der Bundesregierung zur Verwaltungsmodernisierung „ Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ ergeben. Zum Leitbild des aktivierenden Staates gehört u.a. auch der Aufbau einer effizienten Verwaltung. Durch Wettbewerb und Leistungsvergleiche sollen Verwaltungsabläufe dahingehend überprüft werden, ob sie nicht unnötige Bürokratien schaffen. Leitprojekte sind in diesem Zusammenhang u.a. die Einführung von modernem Management in der Bundesverwaltung, das z.B. ein umfassendes Qualitätsmanagement, die Einführung von Controlling sowie Kosten- und Leistungsrechnung etc., umfasst. Ein weiteres Leitprojekt ist die Einrichtung von Benchmarking-Ringen für einen Leistungsvergleich zur Optimierung der Verwaltungsvorgänge[83].

Das Leitbild des aktivierenden Staates hat sich aber auch aufgetragen, eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Verwaltung herbeizuführen. Es soll die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung dort gefördert werden, wo dies möglich ist. Es ist ein neues Verhältnis zwischen staatlichen Pflichten einerseits und gesellschaftlichem Engagement sowie zu aktivierender Eigeninitiative andererseits, herzustellen. Ein großer Teil der bisher als öffentlich angesehenen Aufgaben ist zwar sicherzustellen, jedoch muss die Erfüllung dieser Aufgaben nicht zwangsläufig durch staatliche Organe erfolgen[84]. Auch § 43 Abs. 1 Nr. 3 der durch die Bundesregierung am 26.07.2000 neu beschlossenen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zeigt, dass bei der Begründung von Gesetzesvorlagen, neben der Darstellung der Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs auch geprüft werden soll, ob nicht andere Lösungsmöglichkeiten bestehen und ob möglicherweise eine Erledigung durch Private möglich ist. Bei der Abwägung dieser Frage ist der Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeiten (Anlage 7 zu § 43 Abs. 1 Nr.

---

83 Bundesregierung, Programm Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Nr. II 3

84 Bundesregierung, Programm Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Nr. I 1

3 GGO) eine Hilfestellung[85]. Hier wird unter Nr. 3 des Kataloges geprüft, ob das Problem ggf. in Kooperation mit Privaten gelöst werden kann.

Im Bereich der Denkmalpflege werden sowohl öffentliche Zuwendungsgeber als auch private Förderer tätig. Möglicherweise würde eine größere Kooperation privater und öffentlicher Förderer sowie die verstärkte Einbeziehung Privater zu einer geeigneten Alternative des bisherigen Verfahrens der Förderung der Denkmalpflege führen. Eine Möglichkeit der Kooperation der Verwaltung mit Privaten ist Public Private Partnership (PPP). Die Förderung der Denkmalpflege im Rahmen von PPP soll im Folgenden als eine Alternative zum bisherigen Verfahren untersucht werden.

4.2 Public Private Partnership

4.2.1 Definition des Begriffs

Der Begriff des Public Private Partnerships wird zunehmend gebraucht, wenn es um die Kooperation der Verwaltung mit Privaten geht. Das Begriffspaar „public-private“ bezeichnet hier die an der Partnerschaft Beteiligten. Das „public“ steht dabei für den öffentlichen Sektor und das „private“ für den Privatsektor[86]. Die Bedeutung des Begriffs „partnership“ beinhaltet zum einen, dass zwei oder mehrere Partner an einer Partnerschaft beteiligt sein können und zum anderen, dass diese Partner Chancen und Risiken in der „partnership“ teilen[87]. Eine Partnerschaft setzt weiterhin voraus, dass die Beteiligten gleichberechtigt sind und zu gleichen Teilen an den Chancen und Risiken dieser Partnerschaft teilhaben[88]. Eine Partnerschaft beinhaltet aber auch den beabsichtigten Aspekt der Langfristigkeit. Eine PPP muss danach eine langfristige Perspektive für die Beteiligten haben. Wichtig ist, dass bei Beginn der PPP nicht bereits schon deren Ende feststeht. Eine Befristung ergibt sich dann allenfalls aus der Zielerreichung z.B. bei projektbezogenen PPP’s[89]. Es stellt sich jedoch die Frage, was der Begriff des PPP eigentlich beinhaltet. Diese Frage ist nicht leicht zu klären, da der Begriff „schwammig“ ist und eine Vielzahl von Ausgestaltungs-

---

85 Bundesregierung, Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

86 Kruzewicz, Lokale Kooperationen in NRW – Public Private Partnership auf kommunaler Ebene, S. 8 ff.

87 Roggencamp, Public Private Partnership, S. 26

88 Heinz, Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung, S. 10

89 Roggencamp, a.a.O., S. 30

formen existieren. In der Literatur werden unterschiedliche Auffassungen zur Definition des Begriffs vertreten. In seiner ursprünglichen Verwendung (u.a. formelle und informelle Zusammenschlüsse Privater mit der öffentlichen Hand, gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Betreibermodelle etc.) war der Begriff PPP so überdehnt, dass er sich auf jede Zusammenarbeit des privatwirtschaftlichen Sektors mit dem des öffentlichen Sektors, bezog[90]. Es ist daher wichtig, die charakteristischen Merkmale von PPP zu klären.

Der Begriff des PPP kommt ursprünglich aus dem angloamerikanischen Raum und bezog sich auf komplexe Vorhaben der Stadtentwicklung[91]. Das Merkmal der Stadterneuerung und – entwicklung als Bestandteil einer Definition von PPP ist nicht zweckmäßig, da das Wort „Partnerschaft“ keine Einschränkung auf bestimmte Handlungsfelder enthält. Weiterhin ist der Grad der Formalisierung der Partnerschaft von Interesse. So gibt es Partnerschaften, die in einem informellen Rahmen stattfinden; sie können aber auch in einem stärkeren Maße durch Verträge oder die Gründung einer Gesellschaft institutionalisiert sein[92].

Ein weiteres Merkmal von PPP ist die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren[93]. Sowohl Partnerschaft als auch Kooperation basieren auf gemeinsamem Handeln. Es sollen möglichst gemeinsame Ziele erreicht werden, die ein Partner allein nicht erreichen könnte. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Ziele komplementär sind und das die Möglichkeit besteht, Synergie-Effekte zu erzielen. In Bereichen, wo Zielkonflikte das Bild bestimmen, kann nicht von einer Partnerschaft gesprochen werden, hier ist es dann sinnvoller, von Privatisierung zu sprechen. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn der Nutzen des Privaten (möglichst hohe Gewinnerzielung) zu Lasten der Behörde geht. Wenn aber private und öffentliche Partner ein gemeinsames Interesse haben, ist die Struktur ihrer Ziele komplementär. Hier kann es zwar auch zu Konflikten kommen, aber es besteht ein großer Anreiz, diese Konflikte zu lösen, um den gemeinsamen Nutzen realisieren zu können. Es lässt sich z.B. kaum vermeiden, dass private Interessen in die Aufgabenwahrnehmung einfließen

---

90 Budäus/Grüning, Public Private Partnership, Verwaltung und Management, 1996, Heft 5, S. 280

91 Heinz, a.a.O., S. 33

92 Budäus/Grüning, Public Private Partnership, Verwaltung und Management, 1996, Heft 5, S. 280

93 Kruzewicz, ebd.

und zumindest teilweise berücksichtigt werden müssen[94]. Es handelt sich insofern bei PPP nicht um Privatisierung, sondern um eine Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor, somit um eine qualitativ neuartige Erscheinung[95].

Mit ihrem Fachaufsatz „Public Private Partnership – Notwendigkeit und Ansatz einer begrifflichen Strukturierung“[96]haben Dietrich Budäus und Gernod Grüning den Begriff PPP inhaltlich strukturiert und eine alternative Definition entwickelt. Diese Definition wurde in Fachkreisen weitestgehend übernommen, was die allgemeine Anerkennung dieser von Budäus/Grüning entwickelten Definition belegt[97]. Daraus ergibt sich folgende Definition für PPP, bei einer Dominanz der Zieldimension gegenüber der Formalisierungsdimension:

„PPP im engen Sinne bedeutet

- Interaktion zwischen öffentlicher Hand und Akteuren aus dem privaten Sektor,
- Fokus auf Erreichen komplementärer Ziele,
- Synergiepotenziale bei der Zusammenarbeit,
- Prozeßcharakter,
- Identität und Verantwortung der Partner bleiben intakt und
- die Zusammenarbeit ist (gesellschafts-) vertraglich formalisiert.

PPP im weiteren Sinne bedeutet

- Definition wie oben, aber die Zusammenarbeit findet auf informellem Wege statt[98].“

Es geht bei PPP somit um die kooperative Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure mit jeweils verschiedenen Identitäten, Interessenstrukturen, Bezugsfeldern und Ressourcen, also um die

---

94 Budäus, Neue Kooperationsformen von öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen, S. 200

95 Budäus/Grüning, Public Private Partnership, Verwaltung und Management, 1996, Heft 5, S. 280 -281

96 Budäus/Grüning, Public Private Partnership, Verwaltung und Management, 1996, Heft 5, S. 278 - 282

97 so auch Reichhard, Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, S. 128; Schuppert, Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts, online im Internet, URL: http://www.staat-modern.de/projekte/beschreib/Daten/_guachten_schuppert.pdf, S. 9

98 Budäus/Grüning, Public Private Partnership, Verwaltung und Management, 1996, Heft 5, S. 281

Parallelschaltung der Interessen der Beteiligten. Ressourcen, die in eine PPP eingebracht werden, umfassen jene Mittel und Möglichkeiten, die von den einzelnen Partnern kontrolliert werden und an denen auch mindestens ein anderer Partner der PPP Interesse hat. Zum Bereich der Ressourcen gehören nicht nur das Kapital, sondern auch Sachmittel, Rechte, aber auch Sozialkapital sowie spezifisches Know-how[99].

4.2.2 Kooperationsformen und Anwendungsbereiche

Die Formen der Zusammenarbeit Privater mit dem öffentlichen Sektor können ganz unterschiedlich ausfallen. Dies hängt im Einzelfall von einer Reihe nationaler, kommunaler sowie aufgabenspezifischer Variablen ab. In Bezug auf Leistungen, Rollen und Zuständigkeiten der einzelnen Beteiligten in den jeweiligen Partnerschaften bestehen ganz deutliche Unterschiede. Es lassen sich jedoch drei, von ihrem Institutionalisierungsgrad voneinander unterschiedliche Typen von Partnerschaftsansätzen feststellen[100]:

- Vorformen partnerschaftlicher Zusammenarbeit; sie stellen eher informelle Kooperationsformen dar,
- sog. kontraktbestimmte Kooperationen; dies sind Kooperationen, die auf gemeinsamen ausgehandelten Verträgen und/oder Vereinbarungen basieren,
- Zusammenschluss privater und öffentlicher Akteure in gemeinsamen Gesellschaften (oder auch in sog. gemischtwirtschaftlichen Unternehmen)[101].

Zusammenfassend läßt sich feststellen, dass die erstgenannte Kategorie der Kooperationsformen eher Abstimmungen im Einzelfall, Erfahrungs- und Informationsaustausch, Arbeitskreise zu Fachthemen sowie Ausschüsse oder Kommissionen bis hin zu sog. „Handschlag-Partnerschaften“, umfasst. Die regelgebundeneren Formen der Zusammenarbeit finden sich in der zweiten und dritten Kategorie. Die häufigste Form der Zusammenarbeit findet sich in Partnerschaften, die auf Vereinbarungen und Verträgen basieren. Der Zusammenschluss in einer gemeinsamen Gesellschaft ist verhältnismäßig selten[102].

---

99 Budäus, Neue Kooperationsformen von öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen, S. 197

100 Heinz, a.a.O., S. 505

101 Heinz, ebd.

102 Roggencamp, a.a.O., S. 49ff.

Anwendungsbereiche für PPP-Projekte mit jeweils unterschiedlichen Kooperationsformen finden sich vor allem in folgenden Arbeitsfeldern:

- Städtebau und Stadtentwicklung
- Wirtschaftsförderung
- Infrastrukturentwicklung
- Forschung und Entwicklung, Technologietransfer
- kommunale Ver- und Entsorgung
- Umweltschutz
- Kulturbereich
- Bildungsbereich
- Fremdenverkehr
- Sozialpolitik[103].

Im Rahmen dieser Diplomarbeit ist es aus Zeitgründen nicht möglich, einen flächendeckenden Überblick aller Kooperationsformen und Anwendungsbereiche zu geben; deshalb werden einige für ihre Anwendungsbereiche spezifische Kooperationsformen dargestellt.

Sog. informelle Kooperationsformen finden sich u.a. im Bereich des Umweltschutzes durch Umweltvereinbarungen. Es handelt sich weitestgehend um freiwillige Selbstverpflichtungen. Diese wurden seit den 70er Jahren in Deutschland von mehr als 60 Unternehmen oder Verbänden auf so verschiedenen Feldern wie dem Gewässerschutz, dem Klimaschutz und der Abfallwirtschaft geschlossen. Im Bereich des Altpapier-Recyclings z.B. haben sich Hersteller und Betreiber zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengefunden und eine „Selbstverpflichtung“ übernommen, für eine Rücknahme und Verwertung von Druckerzeugnissen zu sorgen. Diese Selbstverpflichtung wird vom Staat zwar informell, aber doch öffentlich entgegen genommen. Das Interesse der privaten Akteure liegt hier in der Normabwendung. Der Staat wird durch die Selbstverpflichtung der Wirtschaft vorerst auf den Erlass einer Rechtsverordnung verzichten. Die Absprache zwischen Staat und Wirtschaft haben somit normsubstituierenden Charakter[104].

---

103 Roggencamp, a.a.O., S. 39ff.

104 Schuppert, Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts, online im Internet, URL: http://www.staat-modern.de/projekte/beschreib/Daten/gutachten_schuppert.pdf, S. 42 -43

Die Palette der sog. kontraktbestimmten Kooperationsformen ist lang und es finden sich die unterschiedlichsten Vertragstypen. Im Bereich der Sozialpolitik sind sozialrechtliche Verträge nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und nach dem Sozialgesetzbuch VIII (SGB) maßgeblich. Weiterhin gibt es eine große Zahl von privatrechtlichen Verträgen, u.a. im Bereich der Abwasserbeseitigung. Es werden aber auch eine Vielzahl von öffentlich-rechtlichen Verträgen, z.B. im Baurecht und Umweltrecht geschlossen[105]. In diesem Zusammenhang ist auf das Modernisierungsprogramm der Bundesregierung „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ hinzuweisen. Ein Leitprojekt beschäftigt sich mit neuen rechtlichen Regelungen für PPP. Es sollen die Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Vertrages (§ 54 VwVfG) erweitert werden. Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist in seiner derzeitigen Form für eine weiterführende Zusammenarbeit im Sinne des aktivierenden Staates und der Gestaltung einer neuen Verantwortungsteilung nicht ausreichend. Ziel ist deshalb, die für die Ausgestaltung von Kooperationsbeziehungen tauglichen Vertragstypen und Vertragsklauseln im Verwaltungsverfahrensrecht zu verankern[106].

Gesellschaftlich institutionalisierte Formen von PPP durch einen Zusammenschluss privater und öffentlicher Akteure in gemeinsamen Gesellschaften sind u.a. im Bereich der Stadtentwicklung zu finden. Der Typus der öffentlich-rechtlichen Projektgesellschaft, in der Regel in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), ist hier eine besonders geeignete Handlungs- und Organisationsform, da er am ehesten den Netzwerkcharakter kooperativer Stadtentwicklung einzufangen vermag. Diese Projektgesellschaften werden auf Grundlage einer privatrechtlichen Gesellschaftsform, an der eine Kommune bzw. deren Wirtschaftsunternehmen, private Unternehmen und/oder Verbände sowie weitere Akteure beteiligt sein können, geschlossen. Von Vorteil ist hier die Einbettung der Projektgesellschaft in ein organisatorisches und/oder persönliches Netzwerk, an dem öffentliche und private Funktionsträger beteiligt sind. Bei Städtebauprojekten z.B. kann das Bestehen der organisatorischen Basis zeitlich befristet sein, in der Regel existiert aber das dazugehörige Netzwerk, wenn auch in veränderter Form, weiterhin. Der Vorteil von Projektgesellschaften ist, dass sie einen weiteren Rahmen als reine Vertragsbeziehungen abstecken, dafür sind sie aber stärker durch formale Regelungen eingegrenzt. Ziel einer solchen Form der Kooperation ist es, eine gemeinsame Aufgabe, z.B. aus dem Bereich der Stadtent-

---

105 Schuppert, a.a.O., S. 66

106 Bundesregierung, Programm Moderner Staat – Moderne Verwaltung, II2b)aa)

wicklung, zu bearbeiten, für die keiner der beteiligten Akteure über ausreichende Ressourcen zur Verwirklichung des Projekts verfügt[107]. Die Kooperationsform des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens findet sich u.a. auch im kommunalen Versorgungsbereich[108].

Im Kulturbereich hat sich - neben einmaligen Zuwendungen vermögender Kunst- und Kulturliebhaber (Mäzene) - vor allem die Bildung von Stiftungen als sehr erfolgreich zur Förderung der unterschiedlichsten kulturellen Vorhaben erwiesen. Die Kooperationsform der Stiftung eignet sich besonders gut für diese Art von gemeinnützigen Vorhaben, da sie auf Dauer angelegt ist und eine Änderung des Stiftungszwecks nur schwer möglich ist. Ein Beispiel ist die von der Stadt Düsseldorf und der VEBA AG gegründete Kunststiftung Ehrenhof Düsseldorf. Zweck der Stiftung war es, ein neues Ausstellungsgebäude hinter der alten Fassade des Kunstpalastes zu errichten. Vorteilhaft an einer Stiftung ist, dass Zustiftungen interessierter Dritter immer möglich sind. So hat im Beispiel der Kunststiftung Ehrenhof Düsseldorf die zukunftsweisende Form von PPP eine Stifterin so überzeugt, dass sie einen Künstler-Nachlass in die Stiftung einbrachte[109].

Die dargestellten Kooperationsformen zeigen, welch ein großes Spektrum PPP bei der Zusammenarbeit von privaten und öffentlichen Akteuren bietet. Hier gilt es, die für den Einzelfall geeignete Kooperationsform aus der breiten Palette der Möglichkeiten, auszuwählen.

4.2.3 PPP als Chance für die öffentliche Verwaltung

Als eine spezifische Form der Steuerung und Aufgabenerfüllung von Verwaltungen steht PPP schon seit langer Zeit in der Verwaltungsreformdiskussion im Zentrum des Interesses[110]. Die öffentliche Verwaltung kann die wachsenden öffentlichen Aufgaben häufig nicht mehr alleine bewältigen. Vielfach fehlen ihr die Mittel und das Know-how. Ein wesentlicher Grund dafür, dass über neue innovative Organisationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nachgedacht wird, ist auch in der Finanzkrise und der Ressour-

---

107 Schuppert, a.a.O., S. 17ff

108 Gottschalk, Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft, S. 158

109 Lohe, „Neue“ Kooperationsformen der öffentlichen Verwaltung im kulturellen Bereich, S. 181ff.

110 Budäus/Grüning, Public Private Partnership, Verwaltung und Management, 1996, Heft 5, S. 278

cenknappheit des Staates begründet[111]. Hier liegt die Chance in der Partnerschaft mit Privaten, denn es besteht die Möglichkeit, durch eine Zusammenarbeit bzw. Partnerschaft, die Marktkenntnis und unternehmerische Kompetenz Privater nutzbar zu machen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass bei der gemeinschaftlichen Wahrnehmung der Aufgaben durch PPP die Verwaltung entlastet, unternehmerische Flexibilität gewonnen, die beteiligten Verwaltungseinheiten qualifiziert und flexibilisiert werden können. Weiterhin ist als positiv zu werten, dass eine PPP wesentlich unabhängiger von politischen Entscheidungen ist als die Kern-Verwaltung und damit unabhängiger und professioneller agieren kann. Es wird insgesamt eine Erhöhung der Effektivität des staatlichen Handelns erreicht[112]. Bisher wurden die Partnerschaften von den Beteiligten fast durchweg als Erfolg beurteilt, was mit Sicherheit auch an dem durch die Partnerschaft erreichten Synergieeffekt liegt. Die Partner hätten die Ziele vermutlich allein nicht oder nicht so gut erreicht. Möglicher gegenseitiger Nutzen ist ausgesprochen vielfältig und die Verteilung von Rechten und Pflichten von der individuellen Verhandlungslösung abhängig. PPP ist damit als Teil der Modernisierung des öffentlichen Sektors zu verstehen. Ein Ziel dieser Form von Partnerschaft ist, den Abstand zwischen Staat und Bürger zu verringern und eine für Bürgerinnen und Bürger erkennbare Effizienzsteigerung des Dienstleisters Staat zu erbringen[113].

Der Rückgang staatlicher Mittel hat auch im Bereich der Kultur zu Einsparungen hinsichtlich der Förderung kultureller Aktivitäten und Einrichtungen geführt. Das hat nun die Überlegung zur Folge, Kultur nun weniger zu fördern oder aber die Möglichkeit zu nutzen, mit Privaten zu kooperieren um dadurch mehr als nur eine kulturelle „Grundversorgung“ zu gewährleisten. Dabei ist PPP im Bereich der Kulturförderung nicht neu, wenn es auch bisher nicht so genannt wurde. Es haben sich von jeher Mäzene für kulturelle Belange engagiert und Kultur, in den meisten Fällen durch einmalige finanzielle Zuwendungen, gefördert. Relativ neu ist der Begriff des Kultursponsorings. Hier sieht z.B. ein Unternehmen die Möglichkeit, von der Kreativität der Kultur in irgendeiner Form zu profitie-

---

111 Budäus, Neue Kooperationsformen von öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen, S. 196

112 Budäus/Grüning, Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, S. 55ff.

113 Mirow, Public Private Partnership – eine notwendige Strategie zur Entlastung des Staates, S. 22

ren und unterstützt diese im Gegenzug[114]. Gerade im Bereich der Kultur gibt es eine Vielzahl engagierter Privater. Die Palette reicht von den großen privatrechtlichen Stiftungen bis hin zu Unternehmen und Privatleuten. Hier bietet sich das Konzept PPP an.

4.2.4 Beispiele für erfolgreiche Public Private Partnerships

Es gibt einige erwähnenswerte und erfolgreiche PPP's. Beispielhaft werden zwei PPP's vorgestellt.

a) Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK)

Das Deutsche Forum für Kriminalprävention ist eine gemeinnützige Stiftung des bürgerlichen Rechts. Zweck der Stiftung ist die Förderung der Kriminalprävention in allen Aspekten. Die Stiftung ist eine PPP, da hier sowohl öffentliche als auch private Akteure vertreten sind. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Zusammensetzung der Organe. Sowohl das Kuratorium, der Stifterrat als auch der Vorstand sind mit Vertretern des Bundes, der Länder, kommunalen und kirchlichen Vertretern als auch Vertretern der Wirtschaft besetzt[115].

Es ist mittlerweile ein Stiftungskapital von 2,44 Mio. Euro von 27 privaten und öffentlichen Stiftern in die DFK eingebracht worden. Die im Stifterrat vertretenen Firmen und Organisation verstehen sich nicht nur als Mittelbeschaffer für die DFK, sondern bringen bereits konkrete Projektideen und Vorschläge für die Zusammenarbeit mit. Neben dem Bund und den Bundesländern Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen sind inzwischen 17 private Institutionen, Organisationen sowie Unternehmen im Stifterrat vertreten. Das Stimmrecht bei Wahlen und Abstimmungen ist an eine Mindestsumme von 20.000,00 Euro Stiftungseinlage gebunden. Von der Wirtschaft erwartet die DFK Unterstützung in Form von Logistik, Fachwissen, Managementerfahrung, Geld- und Sachspenden sowie Kooperation in den Gremien und Engagement. Aber auch die Wirtschaft hat einen Nutzen durch die DFK. So sieht sich die DFK als ein kompetenter Ratgeber, neutraler Vermittler, Entwickler zielgruppenorientierter Konzepte sowie als Anbieter eines Forums für

---

114 Lohe, „Neue“ Kooperationsformen der öffentlichen Verwaltung im kulturellen Bereich, S. 181ff.

115 Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK), Informationen zur Stiftung, online im Internet, URL: http://www.kriminalpraevention.de/stiftung/Informationen_zur_Stiftung.pdf

Benchmarking. Weiterhin wird die Wirtschaft im Forum DFK an neuen Netzwerken beteiligt und bekommt so die Möglichkeit des direkten Zugangs zur Politik und zu interdisziplinären Erkenntnissen über Wirtschaftskriminalität[116].

Die DFK steckt noch in den „Kinderschuhen“, die Anfänge sind jedoch vielversprechend. Dies ist ein Beispiel von einer gelungenen Kooperation privater und öffentlicher Akteure für das Gemeinwohl.

b) PPP im Entwicklungsbereich

Eine andere interessante PPP wurde durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) initiiert. Hier werden Entwicklungspartnerschaften zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft zur Realisierung entwicklungspolitisch sinnvoller und betriebswirtschaftlich rentabler Projekte als Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Partnerländern geschlossen. Das Interesse der Partnerfirmen liegt in der Erschließung neuer Märkte in den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas sowie in der Suche nach neuen Geschäftsfeldern mit langfristigem wirtschaftlichen Erfolg. Für die öffentliche Hand bedeutet dies die Mobilisierung eines privatwirtschaftlichen Beitrages zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Partnerlandes und ein Kapitalzufluss investiver Art für Aufgaben der Entwicklungspolitik[117].

Ziel ist die wechselseitige Ergänzung der Entwicklungsbeiträge des BMZ und der Privatunternehmen, um so die positiven sozialen und ökologischen Wirkungen im Partnerland zu verstärken. Gerade diese Bündelung schafft Synergieeffekte, die die Effizienz und Effektivität der Zusammenarbeit in höherem Maß verstärken als es bei rein öffentlicher oder privatwirtschaftlicher Anstrengung möglich wäre[118]. Anhand von fünf Kriterien wird jeder PPP-Vorschlag auf seine grundsätzliche Eignung für ein Partnerschaftsvorhaben überprüft. So muss der Vorschlag u.a. mit den entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung übereinstimmen, die Entwicklung des Partnerlandes fördern sowie umwelt- und sozialverträglich sein. Erfüllt ein PPP-Vorschlag diese Kriterien, so kann er bis zu ca. 125.000,00 Euro jährlich vom BMZ gefördert werden. In den Jahren 1999 – 2000 konnten 272 PPP-Projekte durchge-

---

116 DFK, ebd.

117 Bundestag, Der aktuelle Begriff Public Private Partnership, online im Internet, URL: http://www.bundestag.de/aktuell/begriff/2001/17_2001.pdf

118 Bundestag, ebd.

führt werden, dabei betrug der privatwirtschaftliche Beitrag 56,90 Mio. Euro und der öffentliche Beitrag 36,90 Mio. Euro[119].

Anhand dieser PPP aus dem Bereich der Entwicklungspolitik lässt sich gut erkennen, dass die Bereitstellung öffentlicher Mittel auch einen großen Anteil an privaten Mitteln aktivieren kann.

4.3 Anwendung von Public Private Partnership in der Denkmalpflege

4.3.1 Auswahl der geeigneten Kooperationsform

In einem ersten Schritt gilt es nun, eine für die Förderung der Denkmalpflege geeignete Kooperationsform, aus dem „Pool“ der Möglichkeiten auszuwählen. Hier kann eine Orientierung am Anwendungsbereich der künftigen PPP Hilfestellung bieten. Die Förderung der Denkmalpflege ist eine kulturelle Angelegenheit und in diesem Sinne auch als gemeinnützig zu werten, da die Allgemeinheit von der Erhaltung der Kulturdenkmäler profitiert. Mit der Denkmalpflege werden weiterhin auch keine Gewinne im unternehmerischen Sinne erzielt, die beispielsweise den an der Rechtsform Beteiligten zufliessen, sondern kommen direkt der Denkmalpflege zugute.

Im Bereich der Kultur hat sich, wie bereits unter 4.2.2 dargestellt, die Kooperationsform der Stiftung als erfolgreich erwiesen. Stiftungen sind Einrichtungen, die auf Dauer vom Staat in ihrer Existenz garantiert werden, ausschließlich den vom Stifter festgelegten Zweck erfüllen und dazu die Erträge des grundsätzlich ungeschmälert zu erhaltenden Stiftungsvermögens verwenden[120]. Für die Förderung der Denkmalpflege ist die Rechtsform der selbstständigen Stiftung des bürgerlichen Rechts einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts vorzuziehen. Eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts kann nur auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet werden. In Nordrhein-Westfalen ist dies bisher erst einmal, und zwar durch die Stiftung Wohlfahrtspflege geschehen[121]. Ein weiteres Argument, das für die Wahl einer rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts spricht, ist die Beteiligung Privater.

Im Folgenden wird die Rechtsform der rechtsfähigen Stiftung bürgerlichen Rechts im Rahmen von PPP als eine Alternative zum

---

119 Bundestag, ebd.

120 Innenministerium Nordrhein-Westfalen (NRW), Stiftungsformen, online im Internet, URL: http://www.im.nrw.de/bue/15.htm

121 Innenministerium NRW, Rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts, online im Internet, URL: http://www.im.nrw.de/pbue/19.htm

bisherigen Verfahren vorgestellt. Abschließend wird für diese Alternative eine Bewertung anhand der für die Denkmalpflege definierten Ziele vorgenommen.

4.3.2 Stiftungsgründung

Grundsätzlich ist die Stiftung eine Organisation, die von einem oder mehreren Stiftern ins Leben gerufen und von den jeweiligen Stiftern mit Vermögen ausgestattet wird. Das besondere an einer Stiftung ist, dass das Stiftungsvermögen nur der Stiftung allein gehört, also niemand an ihr über Mitgliedschaftsrechte oder Anteile beteiligt ist. Insofern handelt es sich bei einer Stiftung um eine rechtsfähige Einrichtung zur Erreichung eines dauerhaften Zwecks[122]. Gem. § 80 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) bedarf die Gründung einer Stiftung staatlicher Genehmigung. Da es eine bundeseinheitliche Regelung nicht gibt, finden die jeweiligen Stiftungsgesetze der Bundesländer Anwendung. Zur Anwendung kommt das Stiftungsgesetz des Bundeslandes, in dessen Gebiet sich der Sitz der Stiftung befindet[123].

Im konkreten Fall ist demnach zunächst einmal festzulegen, wo die zukünftige Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege ihren Sitz haben wird. Ausschlaggebend für die Wahl des Standortes sind die bisherigen Standorte der zukünftigen Beteiligten. Der BKM, die DSD und die DBU haben ihren Sitz in Bonn, das BVA ist in Köln ansässig, die zuständigen Länderbehörden haben ihren Sitz in den jeweiligen Landeshauptstädten. Es ergibt sich somit eine kleine Mehrheit für den Köln- Bonner Raum. Die Wahl des Stiftungssitzes fällt somit auf Bonn. Folglich findet das Stiftungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen Anwendung.

Zur Gründung einer selbstständigen rechtsfähigen Stiftung bürgerlichen Rechts bedarf es eines sogenannten Stiftungsgeschäfts und der Genehmigung der zuständigen Behörde. Gem § 3 des Stiftungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (StiftG NW) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach dem Stiftungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (ZustVOStiftG NW) ist die Entscheidung über die Genehmigung einer Stiftung auf die Bezirksregierung übertragen, in deren Bezirk die Stiftung ihren Sitz hat. Im konkreten Fall ist demnach die Bezirksregierung Köln die Genehmigungsbehörde. Die Genehmigung wird dann erteilt, wenn der Inhalt des Stiftungsgeschäfts den An-

---

122 Rose/Glorius, Unternehmungsformen und -Verbindungen, S. 12, 81ff.,

123 Innenministerium NRW, Selbstständige Stiftungen des bürgerlichen Rechts, online im Internet, URL: : http://www.im.nrw.de/bue/15.htm

forderungen des Stiftungsgesetzes entspricht und keine Versagungsgründe vorliegen, z.B. keine nachhaltige und dauernde Erfüllung des Stiftungszwecks oder eine Gefährdung des Gemeinwohls[124]. Damit die Bezirksregierung Köln über die Genehmigung einer Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege entscheiden kann, sind die Stiftungssatzung sowie das Stiftungsgeschäft vorzulegen. Im Weiteren werden die Stiftungssatzung sowie das Stiftungsgeschäft erarbeitet (Exemplare sind im Anhang zu finden).

4.3.3 Stiftungssatzung und Stiftungsgeschäft

Mit dem Stiftungsgeschäft überträgt der Stifter einen Teil seines Vermögens an die Stiftung, zugleich entsteht die Stiftung als juristische Person mit eigenem Vermögen, auf das der Stifter keinen Anspruch mehr hat[125].

a) Stiftungszweck

Der Stiftungszweck trifft Aussagen darüber, was mit der Stiftung erreicht werden soll. Der Zweck ist insofern nicht neu, er wird jetzt nur durch eine andere Rechtsform erfüllt. Der Stiftungszweck der Stiftung mit dem Namen „Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege“ könnte folgendermaßen lauten: „Zweck dieser Stiftung ist die Substanzerhaltung und der Wiederaufbau bedeutender, unbeweglicher Kulturdenkmäler in Deutschland. Der Stiftungszweck wird verwirklicht durch die Förderung der Denkmalpflege in allen Aspekten. Dazu gehört:

- die Gewährung von nichtrückzahlbaren Zuwendungen
- die Aktivierung privater Mittel sowie die Unterstützung privaten Engagements
- die Beratung in organisatorischen und verwaltungsmäßigen Fragen
- das Auffinden neuer Möglichkeiten, bedrohte Kulturdenkmäler einer neuen Nutzung zuzuführen und sie dadurch dauerhaft zu erhalten.“

Dies ist nur ein erster Entwurf und könnte ggf. noch weiter ausgearbeitet werden.

---

124 Innenministerium NRW, Verfahren zur Gründung einer selbstständigen Stiftung, online im Internet, URL: http://www.im.nrw.de/pbue/6.htm

125 Rose/Glorius, ebd.

b) Stiftungsvermögen

Das Anfangsvermögen der Stiftung muss zunächst gesichert werden. Alle Beteiligten müssen sich daher mit einem festgelegten Mindestbetrag am Stiftungskapital beteiligen. Damit die Stiftung effektiv arbeiten kann, ist mindestens ein Betrag von 500.000,00 Euro als Stiftungsgesamtkapital anzustreben. Die Stiftung soll aber auch die Möglichkeit bieten, neue Mitglieder (Stifter) dauerhaft aufzunehmen, falls dies dem Stiftungszweck zugute kommt.

Der Bund und die Länder werden die Stiftung weiterhin jährlich mit einer Zuwendung unterstützen, die der Summe der jährlich geplanten Mittel zur Förderung der Denkmalpflege entspricht.

c) Organe der Stiftung

Die Organe der Stiftung haben die Aufgabe, den Stiftungswillen zu verwirklichen. Nach § 86 BGB muss die Stiftung lediglich einen Vorstand haben, jedoch sind weitere Organe dann sinnvoll, wenn es sich um größere Stiftungen handelt. Dann besteht die Möglichkeit, stiftungsintern eine Kontrolle der sachgerechten, sparsamen und wirtschaftlichen Verwirklichung der Stiftungszwecke zu gewährleisten[126].

Die Organe der Stiftung sind der Vorstand, das Kuratorium und der Stifterrat. Das Organ des Stifterrats ist wichtig, um den privaten Förderern ein Forum zum Meinungsaustausch zu bieten. Darüber hinaus haben sie die Möglichkeit, Mitglieder des Vorstandes und des Kuratoriums zu wählen und damit indirekt Einfluss auf die Entscheidungen der Stiftung zu nehmen. Den Mitglieder der Stiftungsorgane dürfen keine Vermögensanteile zugewendet werden. Sie sind unentgeltlich tätig.

d) Zusammensetzung und Aufgaben der Organe

Zusammensetzung des Vorstandes:

Der Vorstand besteht aus 10 Mitgliedern. Diese setzen sich zusammen aus:

- 2 vom Stifterrat gewählten Vertretern
- 2 vom Kuratorium gewählten Vertretern
- 2 Mitgliedern des Bundes
- 2 Mitgliedern der Länder
- 2 Fachmitgliedern der Denkmalpflege

---

126 Innenministerium NRW, Muster Stiftungsgeschäft, Stiftungssatzung, online im Internet, URL: : http://www.im.nrw.de/bue/doks/muster.pdf

Aufgaben des Vorstandes:

Der Vorstand vertritt die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich. Er ist der gesetzliche Vertreter der Stiftung. Zu den Aufgaben des Vorstandes gehören:

- die Verwaltung des Stiftungsvermögens, die Aufstellung des Jahresabschlusses, das Führen der Bücher,
- die Entscheidung über die Annahme von Zustiftungen und Spenden,
- die Entscheidung über die Verwendung der Stiftungsmittel,
- die Bestellung einer unabhängigen Sachverständigenkommission, die mit der gutachterlichen Bearbeitung und Prüfung von Vorschlägen und Förderanträgen betraut wird.

Die Zusammensetzung des Vorstandes wurde so gewählt, um eine optimale Verwirklichung des Stiftungszwecks im Sinne der Denkmalpflege zu gewährleisten. Im Vorstand wird, wie bereits oben beschrieben, über den Einsatz der Stiftungsmittel entschieden. Private sind, über die Wahl zweier Vorstandsmitglieder, an der Zusammensetzung des Vorstandes beteiligt. Letztlich überwiegen aber die öffentlichen Akteure. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, um neutral und nicht im unternehmerischen Sinn über die Zukunft von Baudenkmälern entscheiden zu können.

Zusammensetzung des Kuratoriums

Das Kuratorium setzt sich zusammen aus Mitgliedern öffentlich-rechtlicher Institutionen, Personen aus Bereichen der Kunst sowie Privaten. Im Einzelnen sieht die Zusammensetzung wie folgt aus:

- 8 Vertreter der Länder
- 4 Vertreter des Bundes
- 2 kommunale Vertreter
- 4 Vertreter des Stifterrats (Sie werden vom Stifterrat gewählt. Die Zahl kann sich, um jeweils einen je 100 Zustifter, auf bis zu 5 Vertreter erhöhen.)
- 4 Vertreter aus den Bereichen Kunst, Kunsthistorik, Geschichte

Die Vertreter der Bundesländer (jeweils ein Vertreter pro Bundesland) werden nach einem roulierenden System von den jeweiligen Landesregierungen benannt. Jährlich wechseln die Bundesländer.

Aufgaben des Kuratoriums:

Das Kuratorium legt die Richtlinien für die Arbeit des Vorstandes fest und unterstützt diesen bei der satzungsgemäßen Erfüllung seiner Aufgaben. Das Kuratorium prüft den vom Vorstand vorge-

legten Tätigkeitsbericht sowie den Haushaltsplan und kann eine Stellungnahme abgeben. Insofern kommt dem Kuratorium eine gewisse Kontrollfunktion zu. Im Übrigen besteht die Möglichkeit, über die Festlegung der Schwerpunkte auf die Arbeit des Vorstandes Einfluss zu nehmen.

Zusammensetzung und Aufgabe des Stifterrats:

Der Stifterrat setzt sich aus Vertretern der Stifter und Zustifter zusammen und dient ihnen als Forum zum Meinungsaustausch. Um eine Stimmberechtigung bei Wahlen und Abstimmungen zu erhalten, ist eine Stiftungseinlage von je 20.000,00 Euro zu leisten. Im Stifterrat sind neben Stiftern aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich auch Stifter aus dem privatrechtlichen Bereich vertreten. Dies können Unternehmen, Organisationen, Privatpersonen u.a. sein. Bei der Wahl der Mitglieder des Vorstandes und des Kuratoriums sind die Mitglieder des Bundes und der Länder nicht stimmberechtigt. Das gibt den Vertretern des privatwirtschaftlichen Sektors die Gelegenheit, Vertreter aus ihrer Mitte in die Organe der Stiftung zu wählen.

Nicht zu den Organen der Stiftung zählt die Geschäftsstelle. Hier werden die Geschäfte der laufenden Verwaltung nach festgelegten Richtlinien durchgeführt. Sie unterstützt die Arbeit der Organe der Stiftung. Insbesondere ist sie für die verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderanträge zuständig.

Kein Mitglied darf gleichzeitig persönlich im Kuratorium und im Vorstand vertreten sein. Damit es nicht zu Interessenkonflikten kommt ist diese Verfahrensweise unumgänglich.

e) Beschlussfassung

Die Organe sind beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit der Stimmen gefasst.

f) Satzungsänderungen

Eine Änderung der Satzung ist nur möglich, wenn sie eine Mehrheit von 3/4 der Mitglieder des Vorstandes und des Kuratoriums erhält.

g) Steuerbegünstigung

Eine Stiftung ist steuerlich begünstigt, wenn sie nach der Abgabenordnung gemeinnützige Zwecke verfolgt. Dies ist dann der Fall, wenn die Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit ausschließlich und unmittelbar aus materiellen, geistigen oder sittlichen Zwecken selbstlos zu fördern. Die Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege fördert selbstlos zum Wohl der Allgemeinheit auf

materiellem Gebiet. Es handelt sich somit um eine gemeinnützige Stiftung, die aus diesem Grund auch steuerbegünstigt ist. Das heißt im Einzelnen, dass sie weder Körperschafts- noch Gewerbesteuer zu entrichten hat. Ferner ist sie weitestgehend von der Grundsteuer befreit. Die Stiftung braucht ebenfalls für Vermögenswerte, die ihr geschenkt oder vererbt werden, keine Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer zu zahlen. Auf Antrag wird darüber hinaus die Kapitalertragssteuer erstattet[127]. Auch die Zuwendung an eine steuerbegünstigte Stiftung, wie die Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege, kann - insbesondere wenn es sich um die Erstausstattung einer Stiftung mit Vermögen handelt – von der Einkommens-, der Körperschafts- und der Grundsteuer steuermindernd abgesetzt werden[128].

h) Kontrolle und Aufsicht

Eine interne Kontrolle findet, im Falle der Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege, bereits zwischen Vorstand und Kuratorium statt. Grundsätzlich unterliegen jedoch alle Stiftungen des bürgerlichen Rechts der Staatsaufsicht. Dies ist deshalb unerlässlich, da Stiftungen grundsätzlich nicht in der Art und Weise organisiert sind, dass Mitglieder den Vorstand in der Mitgliederversammlung kontrollieren können wie es z.B. bei der Rechtsform des Vereins der Fall ist. Die staatliche Stiftungsaufsicht ist aus diesem Grund der Garant dafür, dass der bei Errichtung einer selbstständigen Stiftung, in ihren Statuten manifestierte Stifterwille, auf Dauer beachtet wird und das Stiftungsvermögen im Prinzip ungeschmälert erhalten bleibt[129]. Die Stiftungsaufsicht wird im konkreten Fall durch die Bezirksregierung Köln als Genehmigungsbehörde wahrgenommen. Oberste Stiftungsaufsichtsbehörde ist das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Aufsichtsbehörde wacht vor allem darüber, dass der Stiftung das ihr zustehende Vermögen zufließt und das Stiftungsvermögen sowie seine Erträge in Übereinstimmung mit dem Stiftungsgesetz und dem Willen der Stifterinnen und Stifter verwaltet bzw. verwendet wird[130].

---

127 Innenministerium NRW, Steuervorteile für steuerbegünstigte Stiftungen, online im Internet, URL: http://www.im.nrw.de/pbue/22.htm

128 Innenministerium NRW, Steuervorteile für Stifterinnen und Stifter sowie für Zuwendungen an Stiftungen, online im Internet, URL: http://www.im.nrw.de/pbue/21.htm

129 Innenministerium NRW, Stiftungsaufsicht, online im Internet, URL: http://www.im.nrw.de/pbue/29.htm

130 Innenministerium NRW, ebd.

4.3.4 Tätigkeitsfelder der Stiftung

a) Aktivierung finanzieller Mittel und Akquisition

Gerade im Bereich der Aktivierung privater Mittel für die Zwecke der Stiftung, eröffnen sich für die Denkmalpflege neue Möglichkeiten. Vermutlich sind die Möglichkeiten nicht wirklich neu, jedoch wurde das Potenzial privaten Engagements bisher nicht ausreichend ausgeschöpft. Durch die Zusammenarbeit mit Privaten ergeben sich nun Chancen.

Zunächst haben private Investoren durch die Mitgliedschaft im Stifterrat die Möglichkeit, die Denkmalpflege dauerhaft finanziell zu fördern sowie weitere Ideen zur Förderung der Denkmalpflege durch ihr Know-how mit einzubringen. Hier wird der Aufbau eines Kooperationsnetzwerkes große Bedeutung haben, denn es besteht die Möglichkeit, dass die Denkmalpflege durch die Geschäftskontakte der im Stifterrat vertretenen Unternehmen bzw. Organisationen profitiert. Ein Beispiel ist die Öffentlichkeitsarbeit in Form einer „Mund zu Mund – Propaganda“, die das Anwerben neuer Spender bzw. Zustifter zur Folge hätte. Die Mitglieder im Stifterrat können aus ganz unterschiedlichen Branchen kommen. Jede Branche kann ihr spezielles Wissen im Sinne der Denkmalpflege zur Verfügung stellen. Unternehmensberatungen wären in der Lage, die Stiftung im Hinblick auf eine möglichst effektive und effiziente Stiftungsarbeit zu beraten. Unternehmen aus dem Bereich Marketing würden für eine bessere Öffentlichkeitsarbeit der Stiftung sorgen sowie neue Nutzungsmöglichkeiten für die restaurierten Kulturdenkmäler finden. Kreditinstitute, Architektenbüros sowie auf Denkmalpflege spezialisierte Bauunternehmen könnten die Antragsteller möglichst umfassend beraten. Das hat zur Folge, dass ein Mitglied im Stifterrat, auch sein Wissen und seine Erfahrung sowie die unbezahlbaren Kontakte zu anderen Unternehmen zur Verfügung stellen kann.

Grundlage eines hohen Spendenaufkommens sowie eines großen Engagements der Allgemeinheit ist eine gute Öffentlichkeitsarbeit. Nur wenn es der Stiftung gelingt, die Allgemeinheit von der Wichtigkeit und dem hohen kulturellen und ideellen Wert der Erhaltung von Denkmälern zu überzeugen, kann sie auf ausreichende Unterstützung hoffen. Reine Werbung in den Medien bzw. die Herausgabe einer Fachzeitschrift, in welcher die Erfolge der Stiftung dokumentiert sind, ist – wenn auch sinnvoll – nicht ausreichend. Eine gute Möglichkeit, auf die Arbeit der Stiftung aufmerksam zu machen und für Spenden zu werben, ist das Gewinnen angesehener Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens als Schirmherrn bzw. Botschafter für die Denkmalpflege. Um eine möglichst breite Öffentlichkeit anzusprechen, sollten diese Persönlichkeiten aus den

verschiedensten Sparten des öffentlichen Lebens kommen. Folgende Bereiche bieten sich u.a. an: Musik, Theater, Film- und Fernsehen, Sport sowie Politik. Diese Personen wären in der Lage als „Botschafter der Denkmalpflege“, bei jeder sich bietenden Gelegenheit, auf die Arbeit der Stiftung hinzuweisen und um Spenden zu werben. Dies ist eine besonders gute Gelegenheit auch die jüngeren Bevölkerungsgruppen anzusprechen, die sich bisher erfahrungsgemäß weniger für die Belange der Denkmalpflege eingesetzt haben, als die Bevölkerungsgruppe der über Sechzigjährigen[131]. Weitere Werbemöglichkeiten und Einnahmequellen ergeben sich u.a. auch durch den Verkauf von Artikeln, deren Erlös zu einem gewissen Teil der Denkmalpflege zugute kommt. Dies können z.B. Armbanduhren, Sammelteller und andere Produkte sein, die mit dem Logo der Stiftung versehen sind und denen eine Begleitinformation beigefügt ist, die über die Arbeit der Stiftung unterrichtet, um weitere Spenden wirbt oder eine ehrenamtliche Tätigkeit zum Wohle der Stiftung anbietet. Bei Erstellung und Vermarktung dieser Produkte könnten die im Stifterrat beteiligten Unternehmen, ggf. durch bestehende Verbindungen zu anderen Unternehmen, bei der Verwirklichung dieser Ideen Unterstützung leisten. Weitere Möglichkeiten wären auch der Verkauf von Sondermünzen, Musik CD’s, etc. zugunsten der Denkmalpflege.

Aber auch in der näheren Umgebung des zu restaurierenden Kulturdenkmals könnte eine gute Öffentlichkeitsarbeit privates Engagement aktivieren, da die vor Ort ansässige Bevölkerung sich oftmals enger mit den „Wahrzeichen“ ihres Ortes verbunden fühlt. Informationsveranstaltungen zur geschichtlichen und kulturellen Bedeutung des Kulturdenkmals sollten vor Ort stattfinden und mit einem Spendenaufruf verbunden werden. Möglicherweise engagieren sich ortsansässige Bauunternehmer oder ähnliche Unternehmen in der Art und Weise, dass sie Teile der Restaurierung in Eigenleistung übernehmen oder aber Baumaterial vergünstigt zur Verfügung stellen. Nach Abschluss der Restaurierungsarbeiten am Kulturdenkmal sollte dann eine Gedenktafel auf die vielen Förderer aufmerksam machen. Dies stellt auch eine gute Möglichkeit für die an der Restaurierung beteiligten Förderer dar, aus der von ihnen erbrachten Förderung, in Form von Eigen- und/oder Sachleistung, einen möglichen Nutzen zu ziehen. Auch die Stiftung hätte die Möglichkeit, Informationsmaterial und Überweisungsträger in den mit Hilfe der Stiftung restaurierten Kulturdenkmälern auszulegen.

Durch die Veröffentlichung von Informationen über die künftig zu restaurierenden Kulturdenkmäler haben Mäzene die Chance, ein

---

131 DSD, Aussage von Frau Thomas, Abteilungsleiterin in der DSD

für ihre Begriffe besonders förderungswürdiges Kulturdenkmal in Zusammenarbeit mit der Stiftung finanziell zu fördern und dadurch zu erhalten. Auch können Kulturdenkmäler sehr werbewirksam sein. Möglicherweise finden sich Sponsoren, die sich an der Erhaltung eines Kulturdenkmals beteiligen um so daraus in irgendeiner Form, z.B. durch Marketing, einen Nutzen zu ziehen. Dies kann auch die Nutzung des Denkmals für Film- und Fernsehen sein; so kann sich z.B. die Aufnahme eines Luxusautomobils vor einem fachgerecht restaurierten Herrensitz im Hinblick auf einen zu erwartenden Konsumanreiz als sehr einträglich erweisen. Das Stichwort heißt Kultursponsoring. Gerade in diesem Bereich hätten die im Stifterrat vertretenen Mitglieder privatwirtschaftlicher Unternehmen die Möglichkeit, mit ihrem Know-how einen großen Beitrag leisten um neue Quellen zu erschließen.

Wenn Kulturdenkmäler durch kreatives Engagement einer neuen Nutzung zugeführt werden können, ist auch dies im Interesse der Denkmalpflege, denn die neuen Nutzer werden weiterhin für die Instandhaltung des Denkmals sorgen. Es ist also angezeigt mögliche Nutzungsformen für Kulturdenkmäler zu finden, an denen Private Interesse haben könnten. Gerade im Bereich der Denkmalpflege gibt es genügend Möglichkeiten. Es muss nicht immer die Kunst- und Ausstellungshalle sein, die sich im restaurierten Kulturdenkmal unterbringen lässt. Schlösser und Herrensitze könnten als Romantik-Hotels genutzt werden. Herrensitze bieten weiterhin eine gelungene Kulisse für den Betrieb gehobener Gastronomie. Burgen könnten als Austragungsort von Ritterspielen, mittelalterlichen Märkten, usw. genutzt werden. Durch die Einnahmen aus diesen Nutzungsmöglichkeiten wären die Eigentümer in der Lage die Instandhaltungskosten zu finanzieren und damit nicht mehr von der weiteren Unterstützung durch die Stiftung abhängig.

Die Rechtsform der gemeinnützigen Stiftung wirkt grundsätzlich seriös und genießt in der Öffentlichkeit ein großes Vertrauen. Zusätzliche private Beteiligung an der Denkmalpflege wird außerdem durch die Tatsache gefördert, dass der Bund in den Organen der Stiftung vertreten ist. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Einsatz öffentlicher Mittel einen großen Anteil an finanziellem Engagement Privater zur Folge hatte. Dies liegt vor allem an der Beteiligung des Bundes, die beweist, dass es sich um ein vertrauenswürdiges Projekt handelt. Die Möglichkeiten der Steuervergünstigung durch Spenden an gemeinnützige Stiftungen wirkt sich zusätzlich positiv auf die Spendenbereitschaft von Privatpersonen oder Unternehmen aus.

Die hier genannten Beispiele und Chancen sind nicht abschließend, es gibt sicher noch viele weitere Möglichkeiten, privates Engagement für die Denkmalpflege zu aktivieren. Diese PPP zeigt,

dass es durchaus möglich ist, private Mittel für die Förderung der Denkmalpflege zu aktivieren. Private ziehen aber auch Nutzen daraus, da Ihnen die Beteiligung an einer gemeinnützigen Stiftung Ansehen einbringt und sich dies positiv auf ihre Absatz- und Marktchancen auswirken kann. Weiterhin ergeben sich, abgesehen von der steuerlichen Vergünstigung, durch die Mitgliedschaft im Stifterrat neue Kontakte, die von großem Vorteil für die beteiligten privaten Akteure sind.

b) Durchführung der Förderung durch die Stiftung

Bevor die Stiftung mit der Förderung von Kulturdenkmälern beginnen kann, sollte sie zunächst einvernehmlich eine Förderrichtlinie erarbeiten und beschließen. Da die Mitglieder der Stiftung aus den unterschiedlichsten Bereichen kommen sollte gewährleistet sein, dass die Kriterien der Förderung sowie das verwaltungsmäßige Verfahren von allen Beteiligten mitgetragen werden. Ausschlaggebend ist hierfür das Gebot der Gleichbehandlung der Empfänger einer finanziellen Zuwendung sowie der Nachvollziehbarkeit der Förderentscheidung. Diesem kann nur Rechnung getragen werden, wenn die Einheitlichkeit der Förderung durch allgemein angewandte Regelungen sichergestellt ist. Auf jeden Fall sollte die Förderrichtlinie aber die Förderung nach Jahresabschnitten vorsehen, da nur so möglichst konkret geplant werden kann. Im Folgenden wird nun dargestellt wie das Verfahren der Förderung durch die Stiftung durchgeführt werden könnte.

Die Anträge auf Förderung sollten bis 31. Juli des Jahres, das dem Jahr der Restaurierung vorausgeht, gestellt werden. Die Anträge werden einer vom Vorstand beauftragten unabhängigen Sachverständigenkommission vorgelegt, die eine gutachterliche Stellungnahme über die Bedeutung des zu restaurierenden Kulturdenkmals abgibt. Weiterhin werden zu jedem potenziellen Förderobjekt Stellungnahmen der zuständigen Landeskonservatoren eingeholt. Steht die Förderungswürdigkeit eines Baudenkmals fest, klären Mitglieder der Stiftung die noch offenen Fragen der Antragsteller in Bezug auf Finanzierung der Maßnahmen, Aktivierung anderweitiger Mittel, steuerliche Aspekte, Ausführung, spätere Nutzung, etc.. Zu diesem Zeitpunkt, steht für den Antragsteller bereits fest, dass sein Vorhaben von der Stiftung gefördert wird. Ist dann, auch durch die Mitarbeit der Stiftung, der komplette Kosten- und Finanzierungsplan gesichert, wird zum Ende des Jahres vom Vorstand die Höhe der jeweils zu bewilligenden Summe festgelegt und ein Fördervertrag mit dem Antragsteller geschlossen. Die Maßnahmen werden in enger Abstimmung mit dem zuständigen Landesamt für Denkmalpflege durchgeführt. Das Verfahren bis zur Bewilligung der Mittel kann deshalb so zügig abgewickelt werden, weil Ab-

stimmungen mit anderen Behörden oder Stellen - bis auf die denkmalfachliche Abstimmung mit der jeweiligen Fachbehörde - entfallen und Entscheidungen an einer Stelle getroffen werden. Das heißt für den Antragsteller, dass er bereits zu Beginn des Jahres, an dem die Restaurierungsmaßnahme durchgeführt werden soll, über eine planerische Sicherheit verfügt, da er nur von einer Stelle die benötigten Mittel erhält und somit die komplette Finanzierung der Maßnahme feststeht. Nun kann er die für die Durchführung der Maßnahmen benötigten Unternehmen beauftragen. Das verwaltungsmäßige Verfahren übernimmt die Geschäftsstelle, die mit Mitarbeitern des Bundes, der Länder und Mitarbeitern aus dem privatrechtlichen Bereich ausgestattet ist. Werden die Mittel benötigt, stehen sie möglichst schnell zur Verfügung, entweder als Abschlagszahlung oder als kompletter Betrag am Ende der Baumaßnahme. Bei eventuell eintretender Bauverzögerung stehen die Mittel aber auch über das Jahr hinaus zur Verfügung. Es ist ein Verwendungsnachweis zu führen, der nur noch bei einer Stelle, der Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege, einzureichen ist. Falls die Prüfung des Verwendungsnachweises ergeben sollte, dass die Bestimmungen des Fördervertrages nicht eingehalten wurden oder ein Verstoß gegen die Bestimmungen der Förderrichtlinie vorliegt, kann auch hier die Zuwendung entsprechend des zugrundeliegenden Sachverhalts zurückgefordert und Zinsen berechnet werden. Verfahrensbestimmungen hierzu sowie die Höhe des Zinssatzes ergeben sich aus der durch die Stiftung beschlossenen Förderrichtlinie.

Das soeben vorgestellte Verfahren betrifft den Normalfall einer Förderung. Es kann jedoch vorkommen, dass auch ganz akut gefährdete Baudenkmäler „gerettet“ werden müssen. Hier hat die Stiftung im Gegensatz zum bisherigen Verfahren die Möglichkeit, schnell zu reagieren und kann Mittel auch unbürokratisch zur Verfügung stellen um das Baudenkmal vor dem akuten Verfall zu bewahren.

4.4 Bewertung der Alternative an den Zielen der Denkmalpflege

4.4.1 Bewertung der Ziele

Es gilt nun festzustellen, ob die unter 4.3 dargestellte Alternative, die Ziele der Denkmalpflege besser erreicht als das Verfahren, das zurzeit durchgeführt wird. Die unter 3.3 definierten Ziele beziehen sich auf die Effektivität und Effizienz der Denkmalpflege. Das Ziel der Effektivität wurde weiterhin in folgende Teilziele untergliedert:

- Einheitlichkeit der Entscheidung

  Vorteilhaft ist hier, dass die Entscheidung über eine Förderung, wie unter 4.3.4 b) beschrieben, tatsächlich durch eine Bündelung der Zuständigkeiten von nur einer Stelle erfolgt. Der Zuwendungsempfänger hat sich hier nur an eine Stelle zu wenden und braucht sich nur mit den Förderbedingungen einer Institution auseinanderzusetzen. Die Zusammenfassung mehrerer Zuwendungsgeber zu nur einer fördernden Institution hätte im Übrigen den Vorteil, dass die vom Bundesrechnungshof geforderte Abstimmung der Zuwendungsgeber untereinander entfallen könnte. Diese Abstimmung fände dann bereits innerhalb der Organe der Stiftung statt.

  Für die öffentlich-rechtlichen Förderer ergeben sich jedoch durch PPP, im Gegensatz zum bisherigen Verfahren, auch Nachteile. Treffen die Zuwendungsgeber ihre Entscheidungen über die Förderhöhe der jeweiligen Objekte bisher unabhängig von anderen Entscheidungsstellen, so ist dies bei PPP nur bedingt möglich. Hier muss eine Abstimmung zwischen den bisher autonomen Förderern stattfinden. Da die Prioritäten von Bund, Ländern und Privaten bei der Förderung von Objekten sicherlich unterschiedlich sind, gehen die Abstimmungen über eine Förderung in den meisten Fällen zu Lasten einer in der Stiftung vertretenen Organisation. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Interessen des Bundes auf eine Förderung von national wertvollen Kulturdenkmälern beschränken, während die Vertreter der Länder auch Kulturdenkmäler fördern wollen, die für das jeweilige Bundesland oder die entsprechende Region von besonderer Bedeutung sind. Auch für die Antragsteller ist die Einheitlichkeit der Entscheidung nicht nur als Vorteil anzusehen. Entscheidet sich die Stiftung ein Restaurierungsvorhaben nicht zu fördern, da sie es als nicht förderungswürdig ansieht, geht der Antragsteller komplett leer aus. Im bisherigen Verfahren gibt es viele Entscheidungsstellen, so dass die Chance höher ist, wenn auch keine Bundesförderung, so doch möglicherweise eine Landes- oder Städtebauförderung zu erhalten.

  Abschließend lässt sich jedoch sagen, dass das Ziel der Einheitlichkeit der Entscheidung mit der Alternative PPP, wenn es auch mit einigen Nachteilen behaftet ist, erreicht wird.

- Schnelligkeit der Entscheidung

  Bei einem Vergleich der Durchlaufzeiten des bisherigen Verfahrens und des Förderverfahrens bei PPP lässt sich feststel-

len, dass die Durchlaufzeiten in der Variante PPP nicht sehr viel kürzer sind. Im bisherigen Verfahren vergehen von der Antragstellung bis zur Bescheiderteilung im Durchschnitt ca. sechs Monate (Antragstellung bis 30.11., Bescheiderteilung ca. 31.05.). Bei der Bearbeitung der Anträge durch die Stiftung wird vermutlich eine Bearbeitungszeit von fünf Monaten (Antragstellung bis 31.07, Abschluss des Fördervertrages bis ca. 31.12.) vergehen. Wenn lediglich die reine Durchlaufzeit betrachtet wird, dann erreichen beide Verfahrensweisen das Ziel einer möglichst schnellen Entscheidung nicht. Wenn jedoch die Gründe betrachtet werden warum als Teilziel die möglichst frühzeitige Entscheidung über den Antrag festgelegt wurde, dann bietet die Verfahrensweise PPP doch Vorteile. Dem Zuwendungsempfänger kommt es darauf an möglichst früh planerische Sicherheit zu haben. Das ist - wie bereits beschrieben - mit dem bisherigen Verfahren äußerst schwierig, da zum einen mehrere Zuwendungsgeber vorhanden sind und zum anderen die Entscheidung über eine Förderung dem Zuwendungsempfänger erst Mitte des betreffenden Jahres, in dem die Maßnahme durchgeführt werden soll, bekannt gegeben werden kann. Die Variante der Stiftung bietet hier jedoch den Vorteil, dass der Empfänger einer Förderung bereits nach relativ kurzer Zeit eine Mitteilung darüber erwarten kann, dass sein Projekt gefördert wird. Lediglich die Höhe der Förderung ergibt sich später, wenn der konkrete Finanzierungsplan der Maßnahme mit Hilfe der Stiftung feststeht. Auch der Zeitpunkt an sich ist entscheidend. Der Zuwendungsempfänger kann sehr früh im Jahr bereits mit den Maßnahmen beginnen, da bereits am Anfang des Jahres der Fördervertrag abgeschlossen werden kann. Das führt letztlich eher zu einer Rechtssicherheit des Zuwendungsempfängers, so dass das Ziel der Schnelligkeit der Entscheidung hier weitestgehend erreicht wird.

- Aktivierung privater Mittel

  Hier ist die Zielerreichung von PPP in Form einer privatrechtlichen Stiftung eindeutig. Mit dem bisherigen Verfahren werden private Mittel nicht aktiviert. Privates Engagement ist zwar vorhanden, wird aber nicht konkret gefördert. Durch die Stiftung bestehen aber, wie unter 4.3.4 a) dargestellt, ausreichende Anreizmöglichkeiten private Mittel für die Denkmalpflege zu aktivieren. Es ist allerdings, gerade im Bereich des Kultursponsorings, davon auszugehen, dass einige private Geldgeber eine Gegenleistung für ihr Engagement erwarten. Solange diese Gegenleistung aber nicht der Denkmalpflege und der denkmalgerechten Substanzerhaltung entgegensteht, ist dies nicht

als bedenklich anzusehen. Das Ziel der Aktivierung privater Mittel wird daher mit der Alternative PPP erreicht.

- Flexibilität

  Die Organisationsform der privatrechtlichen Stiftung zeigt, dass es durchaus möglich ist neue Stifter - wenn sie der Stiftung in irgendeiner Form nützlich sind - aufzunehmen. Der Vorstand als Kontrollorgan entscheidet darüber, wer dem Stifterrat angehört und welche Zustiftungen angenommen werden. Insofern ist die Organisationsform als flexibel anzusehen. Änderungen des Stiftungszwecks bedürfen zusätzlich zu der erforderlichen Mehrheit in den Stiftungsorganen, der Genehmigung der Stiftungsaufsichtsbehörde. Dieses Verfahren dient aber auch der Sicherheit von Stiftern und Spendern, die durch ihre finanziellen Hilfen den Stiftungszweck, die Förderung der Denkmalpflege, realisieren wollen. Auch die Bewirtschaftung der Mittel kann in der Rechtsform der Stiftung flexibler gehandhabt werden, da die Mittel jetzt nicht mehr zum öffentlichen Haushalt gehören und von daher nicht mehr dem unflexiblen System der Kameralistik unterliegen. Das Ziel der Flexibilität wird durch die Alternative PPP erreicht.

Die Bewertung der Einzelziele hat gezeigt, dass das Ziel der Effektivität durch PPP eher erreicht werden kann. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Förderung der Denkmalpflege in Form von PPP auch effizienter betrieben werden kann. Die Alternative ist aber auf den ersten Blick schon deshalb effizienter, da sie bei gleichem Nutzen kostengünstiger ist. Das liegt vor allem daran, dass die allgemeine Verwaltungskosten für die Bearbeitung der Förderanträge jetzt nur noch an einer Stelle anfallen. Auch wenn die Geschäftsstelle im Verhältnis, durch die Bündelung der Zuständigkeiten, mehr Anträge zu bearbeiten hat, ist es sicher möglich durch eine Verbesserung der Arbeitsabläufe auf einen Teil der Beschäftigten zu verzichten. Hier kann sicher auch von Privaten gelernt werden.

4.4.2 Nutzwertanalyse

Um nun endgültig entscheiden zu können, ob dem bisherigen Verfahren oder der dargestellten Alternative der Vorzug zu geben ist, werden beide Verfahren in einer Nutzwertanalyse gegenübergestellt. Die Kriterien „Einheitlichkeit der Entscheidung“ sowie „Aktivierung privater Mittel“ erhalten im Verhältnis das höchste Kriteriengewicht, da hier die Zielerreichung die größte Auswirkung auf die Förderung der Denkmalpflege hat.

Kriterien	**G**	**Alternative 1: bisheriges Verfahren Erläuterungen:**	**E**	**N**	**Alternative 2: PPP Erläuterungen:**	**E**	**N**
Einheitlichkeit der Entscheidung	25	Da es viele Stellen gibt, die Zuwendungen im Bereich der Denkmalpflege vergeben, wird dieses Ziel nicht gut erreicht.	3	75	Hier erfolgt die Zuwendungsvergabe von nur einer Stelle. Die Entscheidung wird damit einheitlich getroffen. Es ergeben sich aber auch Nachteile.	7	175
Schnelligkeit der Entscheidung	15	Die Durchlaufzeit beträgt sechs Monate; der Bescheid wird erst Mitte des Jahres erteilt.	3	45	Die Durchlaufzeit beträgt fünf Monate, aber trotzdem ist der Abschluß des Fördervertrages zu Beginn des Jahres möglich.	6	90
Aktivierung privater Mittel	25	Der Löwenanteil der Förderung erfolgt durch den öffentlichen Sektor. Privates Engagement ist zwar vorhanden, wird aber nicht zusätzlich aktiviert.	3	75	Es besteht ein großes Potenzial, private Mittel durch die unterschiedlichsten Möglichkeiten zu aktivieren.	9	225
Flexibilität der Organisation	15	Der Organisation der öffentlichen Verwaltung fehlt es zu einem großen Teil an Flexibilität.	3	45	Die Rechtsform der Stiftung ist sehr flexibel sowohl in Bezug auf die Aufnahme neuer Stifter, als auch auf die Bewirtschaftung der Mittel.	8	120
Effizientere Durchführung der Förderung	20	Der allgemeine Verwaltungskostenanteil ist hoch, da die Förderung durch mehrere Stellen erfolgt.	3	60	Der allgemeine Verwaltungskostenanteil wird reduziert, weiterhin könnten sich Einsparungen durch verbesserte Abläufe ergeben.	7	140
Summe	100			300			750
Rangfolge		**2**			**1**		

Erläuterungen:

G = Kriteriengewicht (Anteil von 100), E = Erfüllungsgrad (0 = sehr schlecht, 10 = sehr gut), N = Nutzwert: Teilnutzwert pro Kriterium = G x E, Gesamtnutzwert = Summe der Teilnutzwerte

Die Alternative 2 ist in Bezug auf den Nutzwert vorzuziehen, da dieser deutlich höher liegt und auch die Fehlerquote von 10% nicht berührt wird (Unterschied 150%).

5 Fazit

Wie bereits in der Einleitung erläutert, war das Ziel dieser Diplomarbeit die Feststellung, ob es Alternativen zum bisherigen Verfahren in der Förderung der Denkmalpflege gibt und ob durch diese Alternative eine effizientere und effektivere Förderung der Denkmalpflege betrieben werden kann. Dafür war es zunächst erforderlich, das Verfahren zur Förderung der Denkmalpflege vorzustellen und im Anschluß zu bewerten. Eine Bewertung schien jedoch nur sinnvoll, wenn zuvor entsprechende Kriterien festgelegt würden. Aus diesem Grund, wurden Ziele für die Denkmalpflege auf der Grundlage der Kritik der Zuwendungsempfänger und des Bundesrechnungshofes definiert. Die Ausgangslage wurde im Anschluß, anhand der zuvor festgelegten Ziele, einer Bewertung unterzogen. Das Ergebnis dieser Bewertung hat gezeigt, dass mit dem bisherigen Verfahren der Förderung der Denkmalpflege, deren Ziele nur unzureichend erfüllt werden. Dieses Resultat machte deutlich, dass es sinnvoll wäre nach einer Alternative zur Förderung der Denkmalpflege zu suchen. Aus den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten wurde Public Private Partnership (PPP), als eine zu untersuchende Alternative zum bisherigen Verfahren ausgewählt. Es wurde dargestellt, welche Möglichkeiten PPP in Bezug auf Kooperationsformen und Anwendungsbereiche, auch für die öffentliche Verwaltung, bietet. Im Anschluß wurde die Förderung der Denkmalpflege im Rahmen von PPP, durch die Gründung einer selbstständigen Stiftung bürgerlichen Rechts, dargestellt. Auch dieses Verfahren wurde anschließend anhand von Zielen der Denkmalpflege bewertet. Das Ergebnis dieser Bewertung zeigt, dass die Durchführung der Denkmalpflege durch PPP die definierten Ziele eher erfüllt als die Förderung durch das bisherige Verfahren. Zum Abschluß wurden beide Alternativen in einer Nutzwertanalyse gegenübergestellt. Das Ergebnis stellt klar, dass der Alternative PPP ein deutlich höherer Nutzen bescheinigt werden kann.

Auch wenn im Rahmen dieser Diplomarbeit, allein aus Zeitgründen, nicht alle rechtlichen Aspekte der Umsetzung der Förderung der Denkmalpflege durch PPP geprüft werden konnten, so zeigt das Ergebnis doch deutlich welches Potenzial sich in der Zusammenarbeit mit Privaten verbirgt. PPP ist eine zukunftsweisende Form der Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure, auch zugunsten der Allgemeinheit. Jedoch darf nicht vergessen werden, dass es sich bei der Vergabe von Zuwendungen um förderpoliti-

sche Entscheidungen der jeweiligen Zuwendungsgeber handelt. Zuwendungen stärken das Ansehen der jeweiligen Förderer, da hier der öffentliche Beitrag sichtbar wird. Dem zu vermutenden Argument öffentlicher Zuwendungsgeber, dass bei Durchführung der Förderung im Rahmen einer gemeinsamen Stiftung mit Privaten ihr geleisteter Beitrag in der Öffentlichkeit nicht ausreichend sichtbar wäre, kann jedoch entgegengehalten werden, dass die durch ihre Mittel restaurierten Baudenkmäler durch eine gute und umfassende Öffentlichkeitsarbeit, wirksam bekanntgemacht werden könnten.

Die Durchführung der Förderung der Denkmalpflege durch Public Private Partnership, im Rahmen einer selbstständigen Stiftung bürgerlichen Rechts, ist für alle Beteiligten erfolgversprechend, für die Denkmalpflege wäre sie wünschenswert.

Literaturverzeichnis

Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (BKM)	Grundsätze über die Bundesförderung der Substanzerhaltung und Restaurierung von unbeweglichen Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung aus dem Denkmalschutzprogramm des BKM. Stand: 19.02.2001 (zitiert: Grundsätze über die Förderung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung)
Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (BKM)	Denkmalförderung des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien. Stand: Februar 2002
Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (BKM)	Denkmalschutzförderung des Bundes in den alten Ländern und in den neuen Ländern. Stand: 01.02.02
Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (BKM)	Übersicht über die aus dem Denkmalschutzprogramm des BKM geförderten Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung. Stand: 01.02.02
Bezirksregierung Köln	Landesförderung Aachener Dom. Fax vom 17.05.02
Brockhaus	Brockhaus Enzyklopädie. Bd. 5. 20. Auflage. 1997
Budäus, Dietrich	Neue Kooperationsformen von öffentlichen Verwaltung und privaten Unternehmen. In: Rüdiger Klimecki und Werner R. Müller (Hrsg.): Verwaltung im Aufbruch. 1999
Budäus, Dietrich/ Grüning, Gernod	Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie. In: Dietrich Budäus und Peter Eichhorn (Hrsg.): Public Private Partnership. 1. Auflage. 1997
Budäus, Dietrich/ Grüning, Gernod	Public Private Partnership. Notwendigkeit und Ansatz einer begrifflichen Strukturierung. Verwaltung und Management, 2. Jg. (1996), Heft 5, S. 278-282
Bundesministerium des Innern (BMI)	Aufgabenübertragungserlass vom 06.02.1974
Bundesministerium des Innern (BMI)	Erlass vom 27.09.1989
Bundesrechnungshof	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Jahr 2000

Bundesregierung	Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Programm der Bundesregierung. Kabinettsbeschluss vom 01.12.1999
Bundesregierung	Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Kabinettsbeschluss vom 26.07.2000
Bundestag	Der aktuelle Begriff Public Private Partnership - PPP. Online im Internet. URL: http://www.bundestag.de/ aktuell/begriff/2001/17_2001.pdf, übernommen am 20.05.02
Deutsche Bundesstiftung Umwelt	Satzung. Online im Internet. URL: http://www.dbu.de/leitlinien/satzung.htm, übernommen am 20.05.02.
Deutsche Bundesstiftung Umwelt	Förderleitlinien. Online im Internet. URL: http://www.dbu.de/phpTemplates/publikationen/pdf/1021621359_DBU%20Foerderleitlinien.pdf, übernommen am 20.05.02
Deutsche Bundesstiftung Umwelt	Beispielhafte Projekte. Online im Internet. URL: http://www.dbu.de/visualprojekt/proj_kommunikation.htm, übernommen am 29.04.02
Deutsche Bundesstiftung Umwelt	Umweltschäden an Denkmälern mit 184 Mio. DM bekämpft. Online im Internet. URL: http://www.dbu.de/presse/ artikel2000/presse_000908.htm, übernommen am 29.04.02
Deutsche Stiftung Denkmalschutz	Satzung. Stand: Januar 1994
Deutsche Stiftung Denkmalschutz	Richtlinien für die Bewilligung finanzieller Zuwendungen zur Erhaltung von Baudenkmälern. Stand: Juli 1994
Deutsche Stiftung Denkmalschutz	Jahresbericht 2000. 2001
Deutsches Forum für Kriminalprävention	Informationen zur Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention. Online im Internet. URL: http://www.kriminalpraevention.de/stiftung/Informationen_zur_Stiftung.pdf, übernommen am 09.05.2002
Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz	Verantwortungsbewußt handeln, das kulturelle Erbe schützen und erhalten. In: derselbe (Hrsg.): Denkmalschutz. Texte zum Denkmalschutz. Band 52. 3. erweiterter Nachdruck. 1996
Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz	Kursbuch Denkmalschutz. 3. Auflage. 2000

Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz	Eine gesicherte Zukunft für unser Kulturerbe. Stand: Oktober 1998
Gottschalk, Wolf	Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft. In: Dietrich Budäus und Peter Eichhorn (Hrsg.): Public Private Partnership. 1. Auflage. 1997
Heinz, Werner	Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung. In: derselbe (Hrsg.): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung. 1993
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)	Selbstständige Stiftungen des bürgerlichen Rechts. Online im Internet. URL: http://www.im. nrw.de/bue/15.htm, übernommen am 07.05.2002
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)	Rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts. Online im Internet. URL: http://www.im.nrw.de/bue/19.htm# , übernommen am 07.05.2002
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)	Stiftungsformen. Online im Internet. URL: http://www.im .nrw.de/bue/13.htm, übernommen am 07.05.2002
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)	Verfahren zur Gründung einer selbstständigen Stiftung. Online im Internet. URL: http://www.im.nrw.de/bue/6.htm#, übernommen am 07.05.2002
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)	Muster Stiftungssatzung und Stiftungsgeschäft. Online im Internet. URL: http://www.im.nrw.de/bue/doks/muster.pdf, übernommen am 07.05.2002
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)	Steuervorteile für Steuerbegünstigte Stiftungen. Online im Internet. URL: http://www.im.nrw.de/bue/22.htm#, übernommen am 07.05.2002
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)	Steuervorteile für Stifterinnen und Stifter sowie Zuwendungen an Stiftungen. Online im Internet. URL: http://www.im. nrw.de/bue/21.htm#, übernommen am 07.05.2002
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)	Stiftungsaufsicht. Online im Internet. URL: http://www.im. nrw.de/bue/29.htm#, übernommen am 07.05.2002
Kiesow, Gottfried	Einführung in die Denkmalpflege. Stand: 1982
Köckritz, Sieghardt von/ Ermisch, Günter/ Dittrich, Norbert/ Lamm, Christel	Bundeshaushaltsordnung (BHO). Kommentar. Stand: 01.September 2001

Krämer, Erwin/ Schmidt, Jürgen	Zuwendungsrecht Zuwendungspraxis. Kommentar zu den zuwendungsbezogenen haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder mit Verfahrenshinweisen für die Behörden und Zuwendungsempfänger. Stand: Dezember 2001
Krems, Burkhardt	Verwaltungsmanagementlehre. Eine verwaltungswissenschaftliche Einführung. Loseblattsammlung. Juni 1999
Krems, Burkhardt	Online-Verwaltungslexikon. Effektivität. Online im Internet. URL: http://www.olev.de/e.htm#Effektivität, übernommen am 07.04.2002
Krems, Burkhardt	Online-Verwaltungslexikon. Effizienz. Online im Internet. URL: http://www.olev.de/e.htm#Effizienz, übernommen am 07.04.2002
Kruzewicz, Michael	Lokale Kooperation in NRW – Public Private Partnership auf kommunaler Ebene. 1993
Lohe, Hans-Georg	„Neue“ Kooperationsformen der öffentlichen Verwaltung im kulturellen Bereich. In: Rüdiger Klimecki und Werner R. Müller (Hrsg.): Verwaltung im Aufbruch. 1999
Mangoldt, Herrmann/ Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz. Kommentar zum Grundgesetz. 2. Auflage. 1964
Maunz/ Dürig	Grundgesetz Kommentar. Bd. IV. Stand: Juli 2001
Ministerium für Arbeit, Soziales, und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MASSKS)	Denkmalförderung in Nordrhein-Westfalen. Wege, Programme, Zuschüsse. Stand: 1998
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Brandenburg	Programm zur Förderung des städtebaulichen Denkmalschutzes. Online im Internet. URL: http://www.brandenburg.de/land/mswv/stadtentwicklung/foerder07.html, übernommen am 24.04.2002
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Brandenburg	Denkmalförderung. Online im Internet. URL: http://www.brandenburg.de/land/mwfk/kultur/denkmalschutz/seite4.html, übernommen am 24.04.02
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Brandenburg	Aufstellung über die Förderung für Dom Brandenburg/Havel, Denkmalensemble Wolfshagen/Uckermarck, Fax vom 14.05.2002

Mirow, Thomas	Public Private Partnership – eine notwendige Strategie zur Entlastung des Staates. In: Dietrich Budäus und Peter Eichhorn (Hrsg.): Public Private Partnership. 1. Auflage. 1997
Piduch	Bundeshaushaltsrecht. Kommentar zu den Art. 91a, 91b, 104a, 109 bis 115 des Grundgesetzes und zur Bundeshaushaltsordnung mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf das Haushaltsrecht der Länder und Gemeinden. 2. Auflage. Stand: Oktober 2000
Reichard, Christoph	Institutionelle Wahlmöglichkeit bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: Dietrich Budäus (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. 1. Auflage. 1998
Roggencamp, Sibylle	Public Private Partnership. 1999
Rose, Gerd/ Glorius, Cornelia	Unternehmungsformen und –Verbindungen. 1992
Schuppert, Gunnar Folke	Grundzüge eines zu entwickelnden Kooperationsrechts. Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag des BMI. Juni 2001. Online im Internet. URL: http://www.staat-modern.de/projekte/beschreib/Daten/ gutachten_schuppert.pdf, übernommen am 27.03.2002
Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten	Dynastische Vielfalt und konkurrierende Musenhöfe – Zu den Aufgaben der Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten. Online im Internet. URL: http://www.thueringen.de/ schloesser/stiftung.htm, übernommen am 19.04.02
Vorstand der Stiftung Schlösser, Burgen und Gärten des Landes Sachsen-Anhalt	Stiftung Schlösser, Burgen und Gärten des Landes Sachsen-Anhalt. Informationsfaltblatt. Stand: 1996

Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe; die aus fremden Werken wörtlich oder sinngemäß übernommenen Gedanken sind unter Angabe der Quellen gekennzeichnet.

Ich versichere, dass ich bisher keine Prüfungsarbeit mit gleichem oder ähnlichen Thema bei einer Prüfungsbehörde oder anderen Hochschule vorgelegt habe.

Köln, 22.05.2002 .....

Ort, Datum Unterschrift

Anlage 1

STIFTUNGSGESCHÄFT

Wir, die Unterzeichner, errichten hierdurch unter Bezugnahme auf das Stiftungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (StiftG NW) vom 21.Juni 1977 (GV.NRW.S. 274/SGV.NRW.40) als selbstständige Stiftung im Sinne des § 2 Abs.1 StiftG NW die

„Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege“

mit Sitz in Bonn.

Die Stiftung soll ausschließlich gemeinnützige Zwecke im Sinne des Abschnittes „Steuerbegünstigte Zwecke“ der Abgabenordnung verfolgen.

Zweck der Stiftung ist die Förderung der Denkmalpflege.

Als Anfangsvermögen sichern wir der Stiftung 500.000,00 Euro (in Worten: Fünfhunderttausend Euro) zu, und zwar in der Weise, dass wir jeweils die im folgenden einzeln aufgeführten Beträge entrichten:

1. Stifter (Bund)	200.000,00 Euro
2. Stifter (Länder)	200.000,00 Euro
3. Stifter (Private)	100.000,00 Euro

Das Stiftungsvermögen ist in seinem Wert ungeschmälert zu erhalten.

Die Stiftung soll aus einem 10 Personen bestehenden Vorstand sowie durch ein aus mindestens 20 und höchstens 23 Personen bestehendes Kuratorium verwaltet werden.

Dem ersten Vorstand sollen folgende Personen angehören:

Namen der Vorstandsmitglieder

Dem ersten Kuratorium sollen folgende Personen angehören:

Namen der Mitglieder des Kuratoriums

Näheres regelt die anliegende Satzung, die Bestandteil dieses Stiftungsgeschäftes ist.

Bonn, den

Unterschrift der Stifter

Anlage 2

STIFTUNGSSATZUNG

§ 1
Name, Rechtsform, Sitz der Stiftung

(1) Die Stiftung führt den Namen „Stiftung zur Förderung der Denkmalpflege“.
(2) Sie ist eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts mit Sitz in Bonn.

§ 2
Gemeinnütziger Zweck

(1) Die Stiftung verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke im Sinne des Abschnitts „Steuerbegünstigte Zwecke“ der Abgabenordnung.
(2) Zweck der Stiftung ist die Substanzerhaltung und der Wiederaufbau bedeutender, unbeweglicher Kulturdenkmäler in Deutschland. Der Stiftungszweck wird verwirklicht durch die Förderung der Denkmalpflege in allen Aspekten. Dazu gehört:
   - die Gewährung von nichtrückzahlbaren Zuwendungen
   - die Aktivierung privater Mittel sowie die Unterstützung privaten Engagements
   - die Beratung in organisatorischen und verwaltungsmäßigen Fragen
   - das Auffinden neuer Möglichkeiten, bedrohte Kulturdenkmäler einer neuen Nutzung zuzuführen und sie dadurch dauerhaft zu erhalten.
(3) Die Stiftung ist selbstlos tätig; sie verfolgt nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke.
(4) Die Mittel der Stiftung dürfen nur für die satzungsmäßigen Zwecke verwendet werden. Die Stifter und ihre Rechtsnachfolger erhalten keine Zuwendungen aus Mitteln der Stiftung.

§ 3
Stiftungsvermögen

(1) Das Stiftungsvermögen ergibt sich aus dem Stiftungsgeschäft.

(2) Das Stiftungsvermögen ist in seinem Wert ungeschmälert zu erhalten. Es kann mit Zustimmung der Stiftungsaufsichtsbehörde ausnahmsweise bis zur Höhe von 15% seines Wertes in Anspruch genommen werden, wenn anders der Stiftungszweck nicht zu verwirklichen ist und die Rückführung der entnommenen Vermögenswerte zum Stiftungsvermögen innerhalb der folgenden Jahre sichergestellt ist. Die Erfüllung der Satzungszwecke darf durch die Rückführung nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

(3) Das Stiftungsvermögen darf umgeschichtet werden. Umschichtungsgewinne dürfen ganz oder teilweise zur Erfüllung des Stiftungszwecks verwendet werden. Absatz 2 Satz 1 ist zu beachten.

§ 4
Verwendung der Vermögenserträge und Zuwendungen

(1) Die Erträge des Stiftungsvermögens und die ihm nicht zuwachsenden Zuwendungen sind im Rahmen der steuerrechtlichen Vorschriften zeitnah zur Erfüllung des Stiftungszwecks zu verwenden. Freie oder zweckgebundene Rücklagen können, soweit steuerrechtlich zulässig, gebildet werden. Freie Rücklagen dürfen ganz oder teilweise dem Vermögen zugeführt werden. Im Jahr der Errichtung und in den zwei folgenden Kalenderjahren dürfen die Überschüsse aus der Vermögensverwaltung ganz oder teilweise dem Vermögen zugeführt werden.

(2) Dem Stiftungsvermögen zuzuführen sind Zuwendungen, die dazu durch die Zuwendende/den Zuwendenden oder aufgrund eines zweckgebundenen Spendenaufrufs der Stiftung bestimmt sind. Zuwendungen von Todes wegen, die von der Erblasserin/vom Erblasser nicht ausdrücklich zur zeitnahen Erfüllung des Stiftungszwecks bestimmt sind, dürfen dem Vermögen zugeführt werden.

(3) Es darf keine Person durch Ausgaben, die dem Zweck der Stiftung fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütung begünstigt werden.

§ 5
Rechtsstellung der Begünstigten

Den durch die Stiftung Begünstigten steht aufgrund dieser Satzung ein Rechtsanspruch auf Leistungen der Stiftung nicht zu.

§ 6
Organe der Stiftung

(1) Organe der Stiftung sind
   a) der Vorstand
   b) das Kuratorium
   c) der Stifterrat

   Die Mitglieder der zu a) und b) genannten Organe dürfen nicht dem jeweils anderen Organ angehören.

(2) Die Mitglieder der Organe haften nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit.

§ 7
Zusammensetzung des Vorstandes

(1) Der Vorstand besteht aus 10 Personen. Er setzt sich wie folgt zusammen:

- 2 vom Stifterrat gewählten Vertretern
- 2 vom Kuratorium gewählten Vertretern
- 2 Mitgliedern des Bundes
- 2 Mitgliedern der Länder
- 2 Fachmitgliedern der Denkmalpflege

(2) Vorstandsmitglieder können bei Vorliegen eines wichtigen Grundes vom Kuratorium mit einer Mehrheit von 3/4 seiner Mitglieder abberufen werden.

§ 8

Rechte und Pflichten des Vorstandes

(1) Der Vorstand vertritt die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich. Er hat die Stellung eines gesetzlichen Vertreters. Er handelt durch seine Vorsitzende/durch seinen Vorsitzenden gemeinsam mit deren/dessen Vertreterin/Vertreter oder einem weiteren Mitglied. Bei Verhinderung der/des Vorsitzenden handelt deren/dessen Vertreterin/Vertreter gemeinsam mit einem weiteren Mitglied.

(2) Der Vorstand hat im Rahmen des Stiftungsgesetzes und dieser Satzung den Willen des Stifters so wirksam wie möglich zu erfüllen. Seine Aufgabe ist insbesondere

- die Verwaltung des Stiftungsvermögens, die Aufstellung des Jahresabschlusses, das Führen der Bücher,
- die Entscheidung über die Annahme von Zustiftungen und Spenden,
- die Entscheidung über die Verwendung der Stiftungsmittel,
- die Bestellung einer unabhängigen Sachverständigenkommission, die mit der gutachterlichen Bearbeitung und Prüfung von Vorschlägen und Förderanträgen betraut wird.

(3) Der Vorstand kann sich eine Geschäftsordnung geben.

(4) Die Mitglieder des Vorstandes sind ehrenamtlich für die Stiftung tätig. Ihnen dürfen keine Vermögensvorteile zugewendet werden. Die ihnen entstandenen angemessenen Auslagen und Aufwendungen können nach Maßgabe eines entsprechenden Vorstandsbeschlusses erstattet werden.

§ 9

Zusammensetzung des Kuratoriums

(1) Das Kuratorium besteht aus mindestens 20 und höchstens 23 Personen. Es setzt sich wie folgt zusammen:

- 8 Vertreter der Länder
- 4 Vertreter des Bundes

- 2 kommunale Vertreter
- 4 Vertreter des Stifterrats (Sie werden vom Stifterrat gewählt. Die Zahl kann sich, um jeweils einen je 100 Zustifter auf bis zu 5 Vertreter, erhöhen.)
- 4 Vertreter aus den Bereichen Kunst, Kunsthistorik, Geschichte

Die Vertreter der Bundesländer (jeweils ein Vertreter pro Bundesland) werden nach einem roulierenden System von den jeweiligen Landesregierungen benannt. Jährlich wechseln die Bundesländer.

(2) Das Kuratorium wählt den Vorsitzenden/die Vorsitzende und die stellvertretende Vorsitzende/den stellvertretenden Vorsitzenden aus seiner Mitte.

(3) Das Kuratorium kann ihm angehörende Mitglieder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes abberufen. Die Abberufung bedarf einer Mehrheit von 3/4 der Mitglieder des Kuratoriums.

§ 10

Rechte und Pflichten des Kuratoriums

(1) Das Kuratorium überwacht als unabhängiges Kontrollorgan die Beachtung des Stifterwillens durch den Vorstand.

(2) Dem Kuratorium obliegt insbesondere

- die Bestätigung des Jahresabschlusses und die Entlastung des Vorstandes,
- die Bestätigung der Geschäftsordnung des Vorstandes,

(3) Das Kuratorium kann sich eine Geschäftsordnung geben.

(4) Die Mitglieder des Kuratoriums sind ehrenamtlich für die Stiftung tätig. Ihnen dürfen keine Vermögensvorteile zugewendet werden. Die ihnen entstandenen angemessenen Auslagen und Aufwendungen können nach Maßgabe eines entsprechenden Kuratoriumsbeschlusses erstattet werden.

§ 11

Zusammensetzung und Aufgabe des Stifterrates

(1) Der Stifterrat setzt sich aus Vertretern der Stifter und Zustifter zusammen und dient ihnen als Forum zum Meinungsaustausch.

(2) Um eine Stimmberechtigung bei Wahlen und Abstimmungen zu erhalten, ist eine Stiftungseinlage von je 20.000,00 Euro zu leisten.

(3) Bei der Wahl der Mitglieder des Vorstandes und des Kuratoriums sind die Mitglieder des Bundes und der Länder nicht stimmberechtigt.

(4) Der Stifterrat wählt den Vorsitzenden/die Vorsitzende und die stellvertretende Vorsitzende/den stellvertretenden Vorsitzenden aus seiner Mitte.

(5) Die Mitglieder des Stifterrates sind ehrenamtlich für die Stiftung tätig. Ihnen dürfen keine Vermögensvorteile zugewendet werden. Die ihnen entstandenen angemessenen Auslagen und Aufwendungen können nach Maßgabe eines entsprechenden Stifterratsbeschlusses erstattet werden.

§ 12

Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle führt die laufenden Geschäfte nach den in der Geschäftsordnung festgelegten Richtlinien. Sie ist dem Vorstand verantwortlich und an seine Weisungen gebunden. Insbesondere ist sie für die verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderanträge zuständig.

§ 13

Beschlüsse

(1) Der Vorstand, das Kuratorium und der Stifterrat sind beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend sind. Sie beschließen mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

(2) Umlaufbeschlüsse sind zulässig; dies gilt nicht für die Bestellung und Abberufung von Organmitgliedern.

§ 14

Satzungsänderung

Über Satzungsänderungen die nicht den Stiftungszweck betreffen, beschließt der Vorstand mit Zustimmung des Kuratoriums.

§ 15

Unterrichtung der Stiftungsaufsichtsbehörde

Die Stiftungsaufsichtsbehörde ist auf Wunsch jederzeit über alle Angelegenheiten der Stiftung zu unterrichten. Ihr ist unaufgefordert der Jahresabschluss vorzulegen.

§ 16

Stiftungsaufsichtsbehörde

Stiftungsaufsichtsbehörde ist die Bezirksregierung Köln, oberste Stiftungsaufsichtsbehörde ist das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. Die stiftungsaufsichtsbehördlichen Genehmigungs- und Zustimmungsbefugnisse sind zu beachten.

Ort, Datum Unterschrift