

8/9 1975

G 4417 E
Ausgabe Bayern

der
Land
Kreis

Belegexemplar
siehe Seite 273

Verlag W. Kohlhammer

August – September

Beiträge
zum Denkmalschutz heute

**LEBENSRAUM
UND
HISTORISCHES ERBE**

Die Denkmalschutzgesetze der Länder

Von Dr. Wolfgang Eberl, München

Denkmalschutzgesetze haben in der Bundesrepublik in den letzten Jahren die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein erlassen. Fast alle übrigen Länder bereiten Denkmalschutzgesetze vor. Diese Gesetzgebungswelle ist, wenn man es richtig sieht, ein Ausdruck der Unzufriedenheit unserer Parlamente und im Grunde breitester Kreise der Bevölkerung, und zwar einer Unzufriedenheit mit der in den letzten 15 Jahren geübten Behandlung und Mißhandlung unserer historischen Städte und Orte. Dieser Unmut, der gelegentlich recht drastischen Ausdruck gefunden hat — das Schlagwort von der zweiten Zerstörung Bayerns zog weite Kreise — richtet sich gegen alle, die unaufhörlich oder auch nur gelegentlich damit beschäftigt sind, unsere doch zu einem beträchtlichen Teil über den Krieg hinweggeretteten, in Jahrhunderten gewachsenen Ortskerne und Stadtviertel, Zentren eines wahrhaft menschlichen Lebens und in jedem Einzelfall von unverwechselbarer Individualität, durch Siedlungen zu ersetzen, die nichts weiter sind als gleichförmige, nur noch den meßbaren Bedürfnissen dienende und ausschließlich nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geplante Ansammlungen von Arbeits- und Schlafplätzen, von Erschließungseinrichtungen und Verkehrswegen, von Ver- und Entsorgungsanlagen. Der Vorwurf der Parlamente richtet sich gegen Städte- und Verkehrsplaner, gegen Architekten und Gemeinden, gegen private und öffentliche Unternehmer und Bauherren, kurz gegen all diejenigen, die um einzelner Sonderinteressen willen das Interesse der Allgemeinheit an der Erhaltung der allen gehörenden und jedem eine Heimat bietenden Städte mißachtet haben und zum Teil noch immer mißachten.

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes liegt die Aufgabe „Denkmalerhaltung“ in erster Linie bei den Ländern. Dem Bund steht die Gesetzgebungsbefugnis für den Bereich des Städtebaurechts zu; er hat von seinen Möglichkeiten vor allem durch den Erlaß des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes Gebrauch gemacht. Dabei hat sich der Bundesgesetzgeber wegen der ihm durch das Grundgesetz auferlegten Beschränkungen mit Fragen der Denkmalerhaltung nur am Rande befaßt. Das BBauG enthält außer einer Ermächtigung an den Landesgesetzgeber (§ 9 Abs. 2) praktisch keine denkmalrechtlichen Bestimmungen; denn die Vorschrift des § 1 Abs. 5, daß Bauleitpläne auch der Gestaltung des Ortsbildes zu dienen haben, besagt nicht, daß bestehende Ortsbilder erhalten werden sollen. Dagegen verlangt das Städtebauförderungsgesetz in § 10 Abs. 1 Rücksichtnahme auf die Erhaltung von Bauten, Straßen, Plätzen und Ortsteilen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung im Sanierungsverfahren. Im übrigen verweist § 10 StBauFG auf die Denkmalschutzgesetze der Länder und wird damit ungewollt, da die zunächst mit Hilfe des Gesetzes beabsichtigten Flächensanierungen durch diese erst spät in das Gesetz eingeführte Bestimmung unmöglich gemacht sind, doch zu einem Angelpunkt des ganzen Gesetzes, auch wenn die Regelung in den Händen der für den Vollzug des StBauFG zuständigen Bauverwaltungen bis jetzt noch nicht die optimale Wirksamkeit entfaltet.

Den Landesgesetzen kommt damit große Bedeutung zu. Die bisher erlassenen Denkmalschutzgesetze der Länder wenden sich nicht gegen die Ursachen der drohenden radikalen Umwandlung unserer Städte. Die Ursachen sind zum Teil (Bevölkerungsdichte, gesteigertes Komfortbedürfnis, Schwinden von Handwerksbetrieben und kleinen Geschäften) kaum zu beeinflussen. Zum Teil, nämlich soweit es darum geht, durch Erziehungsmaßnahmen bei der Bevölkerung und den Behörden das richtige Wertverständnis zu wecken und zu fördern oder durch Regelung des Ausbildungs-

und Prüfungswesens Planer und Architekten, Lehrer und Theologen und andere einschlägige Berufe besser als bisher auf ihre Aufgaben vorzubereiten, ist es nicht Sache der Gesetzgebung, sondern Angelegenheit einer vorausschauenden Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, diesen Ursachen der Zerstörung unserer gebauten Umwelt durch Stärkung des Geschichts- und des Heimatbewußtseins und andere geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken. Die Gesetze der Länder befassen sich vielmehr ganz konkret mit Maßnahmen für die Schutzobjekte. Dabei gehen sie, einem guten föderalistischen Empfinden folgend und wohl auch im Bewußtsein, jedenfalls für den Bereich der Bundesrepublik Neuland zu betreten, in manchen Punkten recht unterschiedliche Wege, um dann häufig, wenn auch nicht immer, doch zu gleichen oder wenigstens ähnlichen Ergebnissen zu gelangen.

Die Schutzobjekte

Alle Gesetze beziehen sich einmal auf Einzeldenkmäler, und zwar zunächst auf Monumente wie sie seit 150 Jahren in Deutschland und in den meisten anderen Ländern Europas gepflegt werden. Aber, auch wenn die herausragenden Zeugnisse kirchlicher und profaner Baukunst diejenigen Teile der Hinterlassenschaft unserer Vergangenheit sind, die einen zunächst häufig am stärksten beeindruckten — der Schutz dieser Gruppe von Baudenkmalern ist nicht das Hauptanliegen der Gesetze. Die Monumente des Landes, insbesondere diejenigen Objekte, die in den Reiseführern mit einem oder mehreren Sternchen ausgezeichnet sind, sind heute im großen und ganzen in ihrer Substanz nur selten gefährdet. Mittel zu ihrer Erhaltung können, wenn auch manchmal nur mit Mühe, so gut wie immer aufgebracht werden, und vor Dömen und Residenzen, aber auch noch vor Pfarrkirchen, Rathäusern und kleinen Schlößchen haben doch die meisten Planer und Bauherren wenigstens einigen Respekt. Zur Erhaltung dieser Objekte hätte es kaum einer gesetzlichen Regelung bedurft.

Gleichwohl stoßen die Gesetze auch bei den Einzeldenkmälern in neue, bisher vom Denkmalschutz kaum erfaßte Bereiche vor: Der Jugendstil, die lange geschmähte Gründerzeit und die Wilhelminische Ära — noch heute nicht allen ganz geheuer — sind ebenso denkmalfähig und damit Gegenstand des gesetzlichen Schutzes wie etwa herausragende Objekte der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg. Auch Bauernhöfe gehören heute, da die Landwirtschaft zunehmend zu einer Industrie mit den entsprechenden Gebäuden wird, zu den Schutzobjekten der Denkmalschutzgesetze.

Mit diesen Ausweitungen des Kreises der Objekte sinken überall die Anforderungen, die an ein Gebäude gestellt werden, damit es als Denkmal angesehen werden kann. Die Gesetze erfassen nicht nur die Spitzenwerke abendländischer Baukunst, sondern auch den breiten Durchschnitt, der jedem Land sein Gepräge gibt.

Aber das Wichtige sind heute die Zusammenhänge, die Lebensräume und die Ortsbilder. Daher beziehen die Gesetze der Länder nach dem Vorbild der einige Jahre früher erlassenen französischen Loi Malraux auch Gebäudegruppen, Stadtviertel, Ortskerne und sogar ganze Altstädte, sowie Straßen-, Platz- und Ortsbilder in den Kreis der Schutzobjekte ein. Die gesetzlichen Bezeichnungen für solche Mehrheiten sind recht vielgestaltig, ebenso wie im allgemeinen Sprachgebrauch und in der Fachsprache übrigens auch. Die Gesetze sprechen von Gesamtanlagen, Ensembles und Gebäudegruppen. Das Wichtige an diesen Bestimmungen ist dabei überall, auch wenn nur das bayerische Gesetz dies expressis verbis sagt, daß zu einer Gesamtanlage nicht nur

Objekte gehören können, die schon einzeln für sich genommen als Denkmäler anzusehen sind, sondern ebenso Gebäude, die keine besondere eigene Bedeutung haben oder die erst in jüngster Zeit errichtet wurden, wenn sie mit dazu beitragen, einer Straße, einem Platz oder einem Viertel ihr charakteristisches Gepräge zu geben.

Das Orts-, Platz- und Straßenbild wird in allen Gesetzen mehr oder weniger deutlich angesprochen. Gemeint sind damit nicht nur die Fassaden, sondern auch die in solchen Lebensräumen bestehenden Möglichkeiten, ein Leben nach menschlichen Maßstäben und mit menschlichen Kontakten zu führen. Der Umfang der damit von den Gesetzen erfaßten oder wenigstens erfaßbar gemachten Objekte ist außerordentlich groß, zumal man den oben schon erwähnten zeitlichen und sachlichen Erweiterungen des Kreises der Schutzobjekte auch hier Rechnung tragen muß.

Alle Gesetze befassen sich außerdem mit dem Schutz der Umgebung von Einzeldenkmälern und von Gesamtanlagen. Diese Ausdehnung des Schutzbereichs ist notwendig, weil so gut wie immer das Erscheinungsbild, oft auch die Benutzbarkeit eines Baudenkmal von der Fortdauer bestimmter Umstände in seiner Umgebung abhängt. Dort wo es um den Schutz der Umgebung von Gesamtanlagen, also im Extremfall von ganzen Orts- und Stadtkernen geht, ist der Anwendungsbereich der Gesetze außerordentlich weit gespannt.

Sind die Schutzobjekte in allen bisher erlassenen Ländergesetzen im wesentlichen die gleichen, so ist der Umfang des Schutzes dieser Objekte zunächst doch unterschiedlich. Dies hängt von der Art und Weise der Erfassung und Festlegung der Objekte ab.

Die Festlegung der Schutzobjekte

Hier sind zwei Möglichkeiten denkbar: die Erfassung von Objekten unmittelbar durch das Gesetz und die Aufnahme von Objekten durch behördliche Maßnahmen. Beide Wege werden in den bisher vorliegenden Gesetzen beschritten, z. T. sogar kombiniert. Nach dem bayerischen Gesetz unterliegen alle Gebäude, die unter den Baudenkmalbegriff des Gesetzes fallen, vom Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes an dem Schutz des Gesetzes. Sie sollen zwar in eine Denkmalliste eingetragen werden; diese Liste ist aber nur Informationsquelle und Subsumtionshilfe; auch nicht eingetragene Objekte sind in gleicher Weise nach dem Gesetz zu behandeln. Die Eintragung in die Liste begründet die Denkmaleigenschaft nicht. Demgegenüber enthält das schleswig-holsteinische Gesetz Schutzvorschriften nur für diejenigen Baudenkmäler, die in das Denkmalbuch eingetragen sind, und das Hamburger Gesetz stellt sogar ausdrücklich fest, daß nicht eingetragene Objekte nur Gegenstand der Denkmalpflege, also nicht hoheitlicher Maßnahmen, sein können. Hiervon etwas abweichend enthalten die Gesetze von Baden-Württemberg und Hessen Schutzbestimmungen unterschiedlichen Umfangs, je nachdem ob die unter den Denkmalbegriff fallenden Objekte in das Denkmalbuch eingetragen sind oder nicht. Die wichtigen und effektiven Schutzbestimmungen sind dort nur auf die eingetragenen Objekte anwendbar.

Alle Gesetze sehen zwar von einer Klassierung der Baudenkmäler ab; die von der Mehrzahl der Gesetze zur Voraussetzung für die Anwendung der Schutzbestimmungen gemachte Eintragung in Denkmalbuch oder Denkmalliste wirkt sich aber — zumindest in der Übergangszeit und, wenn die Eintragungsmöglichkeiten nicht sehr extensiv wahrgenommen werden, sogar dauernd — wie eine Klassierung der Objekte aus und hat damit den Nachteil, daß die nicht eingetragenen Objekte von vornherein mehr oder weniger als deklassiert gelten — ein Ergebnis, das den schon oben kurz dargestellten Forderungen eines zeitgenössischen Denkmalschutzes, wie sie gerade im Europäischen Denkmalschutzjahr überall erhoben werden, nur bedingt entspricht. In Bayern besteht, und das ist der Nachteil dieser Regelung, endgültige Klarheit über die Denkmaleigenschaft eines Gebäudes genau genommen erst am Ende eines Prozesses; denn weder die Eintragung noch die Nichteintragung eines Gebäudes sind rechtlich gesehen verbindlich; doch wird trotz allem die Zahl der wirklich ungewissen Fälle voraussichtlich nur klein sein. Schon nach der Erstellung der Listenentwürfe, die den Gemeinden bekanntgegeben werden müssen, weiß im Grunde jeder, woran er ist. Ein Eilverfahren zur vorläufigen Unterschutzstellung von Objekten, wie es alle übrigen Gesetze vorsehen, ist nach der bayerischen Regelung nicht erforderlich.

Der Umfang des Schutzes

Alle Gesetze statuieren Pflichten zur Erhaltung der geschützten Baudenkmäler für den Eigentümer oder sonst verfügungsberechtigte Personen. In einigen Ländern ist die Pflicht zur Erhaltung davon abhängig, daß dem Betroffenen die Durchführung der notwendigen Maßnahmen zugemutet werden kann.

Dagegen befassen sich mit der Nutzung von Baudenkmalern nur das bayerische und das hessische Gesetz, beide in der abgeschwächten Form von Sollbestimmungen, so daß dem im Grunde wichtigsten, wenn auch zugegebenermaßen schwierigsten Anliegen des modernen Denkmalschutzes — sinnvolle Nutzung ist stets Voraussetzung für die dauerhafte Erhaltung eines Baudenkmal — selbst in diesen beiden Ländern nicht vollkommen Rechnung getragen wird.

Alle Gesetze sind sich darüber einig, daß Veränderungen an geschützten Baudenkmalern (Abbruch, Umbau, Instandsetzung usw.) ohne Genehmigung nicht zulässig sein dürfen. Die Auswirkungen der durch alle Gesetze eingeführten Genehmigungspflicht sind dort, wo auch eine Baugenehmigungspflicht besteht, nicht überall ganz gleich. Juristisch am eindeutigsten ist die Stellung des Denkmalschutzes in Hessen ausgebaut. Dort ist ausdrücklich festgelegt, daß es in allen Fällen, in denen Veränderungen an Baudenkmalern beabsichtigt sind, mindestens einer verwaltungsinternen Zustimmung der Denkmalschutzbehörden bedarf. Das bedeutet z. B., daß eine Baugenehmigung ohne die Zustimmung der Denkmalschutzbehörde nicht erteilt werden darf. Ähnlich, wenn auch weniger klar ausgedrückt, ist die Lage in Baden-Württemberg und in Schleswig-Holstein. In Bayern wird die denkmalrechtliche Erlaubnis durch die Baugenehmigung ersetzt, die allerdings bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Obersten Baubehörde und der Obersten Denkmalschutzbehörde nicht erteilt werden darf.

Schwach, vielleicht zu schwach, ist die Stellung des Denkmalschutzes jedoch in allen Planungsverfahren entwickelt, weil hier mindestens die grundsätzlichen Regelungen bereits durch Bundesrecht getroffen sind (Bauleitplanung, Planfeststellung für Bundesfernstraßen usw.). In diesen Verfahren werden meist schon die Weichen für die weitere Entwicklung gestellt, so daß die starken Einflußmöglichkeiten der Denkmalschutzbehörden beim Abbruch oder der Veränderung einzelner Objekte oft nur wenig nützen. Nur dort, wo das planerische Ermessen landesgesetzlich beeinflußt werden kann und, wie in Baden-Württemberg und Bayern durch entsprechende Bestimmungen in der Verfassung und im Denkmalschutzgesetz, auch wirklich an bestimmte Grundsätze (z. B. mögliche Erhaltung von einzelnen Baudenkmalern wie von Ortsbildern) gebunden ist, unterliegen die entscheidenden Stellen (Gemeinderäte, Genehmigungsbehörden, Planfeststellungsbehörden) gewissen Beschränkungen durch den Denkmalschutz. Ansonsten ist dem Denkmalschutz hier nach der derzeitigen Rechtslage durch Anhörung der Denkmalämter rechtlich gesehen ausreichend Genüge getan — ein nicht zufriedenstellender Zustand.

Die finanzielle Förderung der Erhaltung von Baudenkmalern

Hier liegt, wie so oft, der nervus rerum. Ohne genügend Geld kann man Denkmäler häufig nicht wirksam schützen. Wie die Mittel aufgebracht werden sollen, sagen die Gesetze, von einer Ausnahme abgesehen, jedoch nicht. Der Grundsatz lautet in allen Ländern auch nach dem Inkrafttreten der Denkmalschutzgesetze: Finanzielle Förderung von Baudenkmalern nach Maßgabe der Haushaltsmittel. Zur Instandsetzung und Instandhaltung werden also weiterhin freiwillige Zuschüsse gewährt. Zwei Besonderheiten bedürfen der Hervorhebung: Hamburg räumt dem zur Erhaltung eines eingetragenen Baudenkmal verpflichtet in bestimmten Fällen einen Rechtsanspruch auf Ersatz der durch Gründe des Denkmalschutzes bedingten Aufwendungen ein; die Steuerungsmöglichkeit für die öffentliche Hand liegt hier früher, nämlich bei der Eintragung in die Denkmalliste. Bayern hat zur Abgeltung von Ansprüchen auf Enteignungsentschädigung, aber auch zur Finanzierung von Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, die für den Eigentümer die Grenze des Zumutbaren überschreiten, einen von Staat und Gemeinden mit beachtlichen, im Gesetz selbst festgelegten Beträgen (z. B. 1975: 20 Mio) gespeisten Entschädigungsfonds errichtet, der neben den Denkmalpflegemitteln für die Erhaltung von Denkmälern zur Verfügung steht.

Weitere Schutzbestimmungen

Neben einigen Hilfs- und Nebenbestimmungen, wie dem Auskunft- und Betretungsrecht und verschiedenen Anzeigepflichten, ist hier