

5 1978

G 4417 E

Ausgabe Bayern

Belegexemplat

siehe 50

179

# der land kreis

Verlag W. Kohlhammer

Mai

Bildungspolitik

Denkmalpflege  
auf Landkreisebene

Erhaltungsfreundliche  
Ortsentwicklung

Denkmalschutz  
und Städtebau

Aufbau von  
Altstadtsatzungen

Inventarisierung  
historischer Baustrukturen

Steuerliche Hilfen  
für Denkmalschutz

IFAT '78

Zeitschrift für  
kommunale Selbstverwaltung  
Offizielles Organ  
des Deutschen Landkreistages

**der landkreis**

ISSN 0340-9880

# Denkmalschutz und Denkmalpflege auf Landkreisebene

Von Dr. Wolfgang Eberl, München

Auf dem Gebiet des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege bestehen auf Landkreisebene Aufgaben für die Landratsämter als untere Behörden der allgemeinen Staatsverwaltung und für die Landkreise als Selbstverwaltungskörperschaften. Die Aufgaben der erstgenannten Art werden den Landratsämtern durch die verschiedenen Gesetze (Bauordnungen, Denkmalschutzgesetze usw. zugewiesen. Soweit es sich um Selbstverwaltungsangelegenheiten handelt, ist die Zuständigkeit der Landkreise durch Generalklauseln in den Landkreisordnungen festgelegt<sup>1)</sup>.

## I.

Zu den wichtigsten einschlägigen Staatsaufgaben gehören folgende Fälle:

### 1. Die Mitwirkung beim Vollzug des Bundesbaugesetzes.

a) Die Flächennutzungspläne der Gemeinden haben nach § 1 Abs. 6 BBauG auch die erhaltenswerten Ortsteile, Bauten, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer und städtebaulicher Bedeutung zu berücksichtigen. Am Verfahren zur Erstellung der Flächennutzungspläne sind nach § 2 Abs. 5 BBauG die Träger öffentlicher Belange zu beteiligen, zu denen die Landesdenkmalämter gehören. Die Landratsämter sind gehalten, die Einhaltung dieser Bestimmungen und Regelungen zu prüfen, wenn sie die Flächennutzungspläne der Höheren Verwaltungsbehörde zur Genehmigung vorlegen (vgl. § 6 I BBauG). Zu prüfen ist also u.a., ob Baudenkmäler etwa dadurch beeinträchtigt werden, daß neben (Einzel- oder Ensemble-) Denkmälern Neubaugebiete mit großer Höhenentwicklung, mit starkem Verkehr oder mit schädlichen Emissionen zu erwarten sind. Baudenkmäler können auch durch die Ausweisung zu großer Neubaugebiete beeinträchtigt werden, wenn dadurch eine Verödung der historischen Orts- oder Dorfkern zu befürchten ist.

b) Für Bebauungspläne, die durch ihre gegenüber den Flächennutzungsplänen viel konkreteren Festlegungen noch stärker in den Denkmalbestand einer Gemeinde eingreifen können, gelten dieselben Regelungen des BBauG. Von den Landratsämtern, die hier auf Grund des § 147 Abs. 3 BBauG in größerem Umfang selbst Genehmigungsbehörden sind<sup>2)</sup>, ist hier insbesondere zu prüfen, ob Bebauungspläne die Beseitigung von Baudenkmalern vorsehen. Stets ist auch zu untersuchen (und zwar auch dann, wenn das aus dem Plan nicht ohne weiteres zu ersehen ist), ob die Ausführung des Bebauungsplanes zu einer Beeinträchtigung benachbarter Baudenkmäler führen kann. Eine Beeinträchtigung historischer Bereiche kann auch durch die Festlegung zu hoher Nutzungsziffern für Teile eines Ortskerns erfolgen. Sowohl eine zu hohe als auch eine zu dichte Bebauung eines Teilbereichs kann einen Ortskern geradezu sprengen. Die Prüfungspflicht erstreckt sich immer auf alle einschlägigen Aspekte, auch wenn sie in den Stellungnahmen der Denkmalämter nicht angeschnitten wurden. Das Landesdenkmalamt ist bei allen Bebauungsplänen zu beteiligen, die sich auf historische Bereiche auswirken, auch wenn z.B. im Einzelfall nur die Straßenführung geregelt werden soll.

Bei Bebauungsplänen im Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes (für Sanierungsgebiete) ist darauf zu achten, daß § 10 Abs. 1 S. 2 StBauFG sich deutlich für die Objektsanierung und gegen Flächensanierung ausspricht.

c) Im Rahmen des Einzelvollzugs spielt vor allem die Genehmigung von Bauanträgen eine Rolle, die sich auf Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile beziehen, jedoch nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen. Seit der Neufassung des

§ 34 BBauG<sup>3)</sup> sind hier in ganz besonderem Maße (städtebauliche) Gesichtspunkte des Denkmalschutzes relevant geworden. Die Ablehnung unzulässiger Vorhaben auf Grund dieser Bestimmung wird sich stets auch dort empfehlen, wo auch eine Regelung eines Denkmalschutzgesetzes eine Ablehnungsmöglichkeit bieten würde, weil die Ablehnung eines Antrags nach § 34 BBauG keine Entschädigungsansprüche auslöst.

2. Im Vollzug der Bauordnungen sind die Landratsämter, soweit nicht die Entscheidungsbefugnis Gemeinden (insbesondere den kreisfreien Städten) zusteht oder übertragen wurde, vor allem zur Entscheidung über die Bauanträge zuständig. Nebem dem Vorliegen der Voraussetzungen des Bundesbaugesetzes für die Zulässigkeit von Vorhaben (s. z.B. oben 1 c) sind unter dem Gesichtspunkt des Denkmalschutzes vor allem folgende Bestimmungen von Bedeutung:

a) Die Verunstaltungsbestimmungen. Auch wenn die Rechtsprechung nur eine Kränkung des ästhetischen Empfindens des nicht speziell geschulten Durchschnittsbetrachters als erheblich ansieht, sind diese Bestimmungen<sup>4)</sup> weitaus häufiger anzuwenden als dies allem Anschein nach geschieht. Die Abqualifizierung von Neubauten (auch solchen in der Nähe von Baudenkmalern) als „Betonklötze“ oder „Glaskästen“ bringt recht deutlich zum Ausdruck, daß sich oft auch der Durchschnittsbürger in seinen Schönheitsvorstellungen getroffen fühlt, und die Genehmigungsbehörden sollten hieraus rechtzeitig die Konsequenzen ziehen und sich auch rechtzeitig des erbarmenswürdigen Eindrucks erinnern, den übriggebliebene Baudenkmäler gelegentlich gegen allzu üppig geratenen Neubauten machen.

Unter dem Gesichtspunkt des Verunstaltungsverbots zu prüfen sind besonders auch die immer mehr Überhand nehmenden Ganzscheibenfenster, da bei historischen Gebäuden durch Sprossen unterteilte Fenster meist integrierter Bestandteil der Architektur sind.<sup>5)</sup>

b) Die Bauordnungen sehen für zahlreiche Fälle Möglichkeiten zur Zulassung von Ausnahmen und Befreiungen vor. Da nur wenige Baudenkmäler so gebaut sind, daß sie den Anforderungen entsprechen, die das heutige Bauordnungsrecht an Neubauvorhaben stellt, sollte von den Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten zugunsten von Baudenkmalern weitestmöglich Gebrauch gemacht werden, zumal wenn nur durch Modernisierungsmaßnahmen die weitere Nutzung (und damit die Erhaltung) eines Baudenkmalers zu sichern ist.

c) Beim Bau von Tiefgaragen, die natürlich unter Gesichtspunkten des Denkmalschutzes grundsätzlich zu begrüßen sind, sollte bei der Erteilung der Baugenehmigung besonders darauf geachtet werden, daß die Garagenein- und -ausfahrten sowohl durch ihre Situierung und Gestaltung als auch durch den Kraftfahrzeugverkehr, den sie besonders anziehen, Baudenkmäler nicht mehr als unvermeidlich beeinträchtigen.

3. Neben anderen Bestimmungen, deren Vollzug Auswirkungen auf Baudenkmäler haben kann (wie z.B. Verkehrsregelungen nach der StVO), ist vor allem die Durchführung der Denkmalschutzgesetze, die ja mit Ausnahme von Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz inzwischen überall erlassen sind, in erster Linie den Landratsämtern übertragen. Dort, wo Entscheidungen in das Ermessen der Landratsämter gestellt sind oder wo Rechtsbegriffe einen gewissen Beurteilungsspielraum lassen, sollten die widerstreitenden Interessen stets sorgfältig gegeneinander abgewogen werden, insbesondere auch dort, wo Denkmalrecht und andere Vorschriften aneinandertoßen. Die bequemste Lösung ist nur selten die richtige, und Denkmäler, die Zeugnisse individueller Phantasie und individueller

<sup>1)</sup> vgl. etwa § 2 der LKrOB.-W. idF v. 22. 12. 1975 GesBl. 76, 40; Art. 4 Abs. 1 der Bay. LKrO idF d. Bek. v. 5. 12. 1973 GVBl. S. 618; § 2 der Hess. LKrO idF v. 1. 7. 60 GVBl. S. 131, zuletzt geändert durch G v. 30. 8. 1976 GVBl. I S. 334; § 2 der Nds. LKrO idF v. 7. 1. 1974 GVBl. S. 26.

<sup>2)</sup> vgl. dazu auch § 2 der Bayer. DelegationsV zum BBauG und StBauFG idF d. Bek. v. 28. 1. 1977 GVBl. S. 67.

<sup>3)</sup> v. 18. 8. 1976 BGBl. I S. 2257

<sup>4)</sup> vgl. z.B. Art. 11 BayBo idF d. Bek. v. 1. 10. 1974 GVBl. S. 513; § 14 Hess. BauO v. 31. 1. 1976 GVBl. S. 339; § 53 Nds. BauO v. 23. 7. 1973 GVBl. S. 259; § 14 BauO N.-W. idF v. 27. 1. 1970 GVBl. S. 96; § 5 BauO Rh.-Pf. v. 27. 2. 1974 GVBl. S. 53

<sup>5)</sup> vgl. dazu die GemBek. d. Bayer. Staatsministerien des Innern und für Unterricht und Kultus v. 23. 3. 1977, Ministerialamtsblatt der Bayer. Inneren Verwaltung S. 112

Denkmalschutz und Denkmalpflege auf Landkreisebene

Gestaltung, verlangen individuelle Behandlung auch in den Verfahren, in denen es um ihre Erhaltung geht.

4. Eine der wichtigsten Aufgaben der Landratsämter über den einfachen Gesetzesvollzug hinaus, wenn auch häufig in den Landkreisordnungen angesprochen<sup>6)</sup>, liegt in der Beratung der Gemeinden. Die Verwaltungen der Landkreise sollten die Entwicklung aller Gemeinden soweit beobachten, daß vermeidbare Gefährdungen von Denkmälern rechtzeitig erkannt werden. Den Gemeinden sollten dann rechtzeitig, d.h. nicht nur bevor die Würfel gefallen sind, sondern schon bevor aus einem Sachproblem eine Prestigeangelegenheit geworden ist, denkmalfreundlichere Alternativen aufgezeigt werden. Die Beratung sollte sich nicht nur auf den Bereich der Ortsentwicklung erstrecken, sondern auch die Betreuung der gemeindeeigenen Denkmäler (deren Beseitigung, wesentliche Veränderung oder Veräußerung ohnehin in vielen Fällen nach den Gemeindeordnungen genehmigungspflichtig ist). Auch der Erlaß denkmalfreundlicher und ortsbilderhaltender Gemeindefestsetzungen sollte im Beratungswege immer wieder gefördert werden. Die Beratung sollte sich schließlich auch auf aktuelle Fälle der Erhaltung oder Beseitigung eines Denkmals erstrecken, weil aus der Distanz einer übergeordneten Stelle manchmal eher die Möglichkeit besteht, eine Lösung zu finden als im Wirrwarr örtlicher Interessen- und Machtkämpfe.

II.

Außerhalb des unmittelbaren Gesetzesvollzugs, bei dem die Landratsämter als Untere Staatsbehörden tätig werden, gibt es eine Reihe von Angelegenheiten, in denen die Landkreise als Selbstverwaltungskörperschaften im eigenen Wirkungskreis zur Erhaltung von Denkmälern beitragen können. Nicht zuletzt sind hier die Landräte (Oberkreisdirektoren) selbst angesprochen, deren Autorität und deren Möglichkeiten zur Beeinflussung vor allem gemeindlichen Handelns nicht gering eingeschätzt werden sollten.

1. Eine entscheidende Bedeutung für die Bewahrung von Denkmälern und auch für die Ortsbildpflege kommt den Kreisbaumeistern zu. Hier sind die Verhältnisse in manchen Landkreisen verbesserungsbedürftig. Landkreise, die es mit dem Denkmalschutz ernst meinen, sollten bei der Neubesetzung dieses Amtes nur einen Bewerber berufen, der nach seiner Ausbildung, seiner bisherigen Tätigkeit und nach seinen Plänen die Gewähr dafür gibt, daß er sich nach Kräften bemühen wird, die historische Bausubstanz des Landkreises (das, was den Landkreis von anderen unterscheidet und in jeder Bildpublikation besonders hervorgehoben wird) lebendig zu erhalten und zu pflegen und den kommenden Generationen zu tradieren. Jeder Landkreis sollte sich auch die einschlägige Fortbildung seines Kreisbaumeisters angelegen sein lassen.

2. Dort, wo der Landkreis selbst als Träger baulicher Maßnahmen auftritt (bei Hochbauvorhaben, aber auch bei Straßen, Brücken usw.), sollte er mit allen seinen zuständigen Organen auf die Interessen des Denkmalschutzes achten, d.h. wenn es möglich ist, historische Gebäude adaptieren, im übrigen bei Neubauten Rücksicht auf die Umgebung nehmen. Neben Jugendherbergen, die ohnehin häufig in Burgen untergebracht sind, kann auch die Unterbringung der Kreisverwaltungen/Landratsämter oder von Teilen davon, gelegentlich auch die Unterbringung von Altersheimen in denkmalgeschützten Gebäuden möglich sein. Um die beste Lösung zu finden, sollten bei Vorhaben, die historische Bereiche berühren, auch wenn es etwas mehr Zeit und Geld kosten sollte, stets Wettbewerbe veranstaltet werden, zu denen denkmalereferente Architekten und Planer eingeladen werden.

3. Landkreise, die Juries zu bilden oder für Juries Vertreter zu benennen haben, sollten darauf achten, daß in Juries, die die Zukunft historischer Bereiche beeinflussen können, nur Leute mit dem nöti-

gen Verständnis für die Belange des Denkmalschutzes berufen werden. Gerade der jüngst so heftig kritisierte Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden“ zeigt, wie unversehens auch gut gemeinte Unternehmungen zu beklagenswerten Ergebnissen führen können, wenn sich nicht die richtigen Leute damit beschäftigen.

4. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung kommt natürlich auch den Zuschüssen der Landkreise für die Denkmalerhaltung zu, und zwar geht es dabei nicht nur um den unmittelbaren Effekt (Ermöglichung der Instandsetzung von Denkmälern), sondern nicht weniger auch um den durch solche Zuschußgewährungen geförderten allgemeinen Eindruck der Denkmalfreundlichkeit. Die Landkreise sollten sich vor allem auch der kleineren Denkmäler (Kapellen, Flurdenkmäler usw.) annehmen; daß sie die ihnen gehörenden Denkmäler erhalten, sollte eine Selbstverständlichkeit sein.

5. Denkmäler, für die es keine Nutzung mehr gibt, sind in der Regel raschem Verfall preisgegeben. Manche Baudenkmäler werden nur deswegen nicht mehr angemessen genutzt, weil der an ihnen vorbeiflutende Straßenverkehr ein Leben in den Häusern nahezu unmöglich macht. Hier kann gelegentlich — ohne daß damit Fußgängerzonen als das Allheilmittel angepriesen werden sollen — nicht nur durch Verkehrsregelungen, sondern auch durch den Bau von Entlastungs- und Umgehungsstraßen Abhilfe geschaffen werden. Soweit die Landkreise Träger von Straßen sind, sollten sie unhaltbare Zustände durch Straßenverlegungen beseitigen und auch bei der Anlage neuer Kreisstraßen auf vorhandene Bau- und Bodendenkmäler Rücksicht nehmen.

6. In vielen Fällen haben die Landräte eine Möglichkeit, das Handeln der Kreissparkassen, an deren Spitze sie stehen, zu beeinflussen. Dies ist einmal dort von Bedeutung, wo eine Sparkasse (Hauptstelle oder Filiale) neu oder besser untergebracht werden soll. Eine Sparkasse, die sich in einem (natürlich im Innern entsprechend umgebauten und modernisierten) historischen Gebäude niederlassen möchte, findet in vielen Fällen ein solches, und ihre Geschäfte gehen dort nicht schlechter als die Geschäfte eines Bankinstituts, das sich einen Betonbunker hat bauen lassen.

Die Landräte können aber auch im Bereich der Geldanlage gelegentlich einen heilsamen Einfluß auf Sparkassen ausüben. Eine zwingende Notwendigkeit, historische Gebäude in einem Ortskern aufzukaufen, um sie durch rentablere Neubauten zu ersetzen, dürfte nur selten bestehen; meist sind bei entsprechenden Bemühungen auch Grundstücke in weniger empfindlichen Gebieten zu haben.

7. Dort, wo die Landkreise Träger von Bildstellen sind, sollen sie dafür Sorge tragen, daß von den inzwischen in reicher Zahl vorhandenen Filmen, die sich mit Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im weitesten Sinne befassen (also auch von solchen, die allgemein geeignet sind, das Bewußtsein für geschichtliche Ereignisse, Entwicklungen und Zeugnisse zu wecken und zu heben), eine das ganze Aufgabenspektrum der Bildstellen (alle Altersstufen, alle Schulgattungen, evtl. außerschulische Jugendarbeit und Erwachsenenbildung) abdeckende Auswahl in einer für den Bedarf ausreichenden Zahl von Kopien angeschafft wird. Das gleiche gilt für Diareihen, unter denen es besonders viele gibt, die sich gerade mit lokalen und regionalen Fragen befassen.

8. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landkreise können auch Fragen des Denkmalschutzes immer wieder behandelt werden. Der Abschluß größerer Restaurierungsmaßnahmen (auch wenn sie nicht vom Landkreis bezuschußt wurden) ist für die lokale und regionale Presse ebenso interessant wie etwa ein wichtiger Bodenfund, und angesichts der Fülle permanenter und manchmal allem Anschein nach absichtlich geförderten Mißverständnisse über die Bedeutung von Denkmalbüchern und Denkmallisten und überhaupt von Denkmalschutzgesetzen ist eine fortwährende sachliche Aufklärungsarbeit bei der ganzen Bevölkerung (z.B. durch Mitwirkung in Bürgerversammlungen) im Grunde unerläßlich.

<sup>6)</sup> vgl. dazu etwa § 2 Hess. LKrO, § 2 LKrO Schl.-H.