

NATIONALERZIEHUNG UND FASSADENÄSTHETIK – ODER UMWELTSCHUTZ?

Eine denkmalrechtliche Zwischenbilanz

Denkmalschutzgesetze sind auf einmal wieder im Gespräch – mit unterschiedlichen Akzenten und Reaktionen zwar; aber eben dies macht wohl erst das Gespräch aus. Die Frage ist nur, wohin das führt und was am Ende herauskommt, vor allem: ob und wie weit die Lage der schutzwürdigen Objekte selbst dadurch verbessert werden kann. Schon darüber gehen die Meinungen auseinander.

Gesetze – wozu? So fragen, zweifelnd und abwehrend zugleich, bis heute viele, die es lieber beim gegebenen Zustand lassen wollen. Und gerade in den Reihen der amtlichen Denkmalpfleger selbst ist diese Meinung verbreitet. Teils glaubt man, mit den verfügbaren Rechtshandhaben schon alles Nötige (oder wenigstens Mögliche) erreichen zu können; teils fürchtet man, statt ihrer nur politisch bestimmte Kompromißformeln zu bekommen, die zu neuen Auslegungszweifeln Anlaß geben und unerquickliche Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen könnten. Da soll dann eher schon manches im gnädigen Halbdunkel bleiben; sonst sähe man sich nur zu bald vor die Alternative gestellt, entweder horrende Entschädigungen auszuschütten oder aber die Menge der nicht ganz erstklassigen Bauwerke völlig aus dem staatlichen Zugriff zu entlassen. Und im Untergrund mag die alte Spannung zwischen Kunst und Recht mitschwingen (der erst noch genauer nachzufragen wäre), zumindest diejenige zwischen dem künstlerisch Tätigen und der Verwaltung.

Ein Gesetz muß her! So tönt es besonders aus der Tagespresse – in dieser Form vermutlich zu vordergründig und pauschal, sofern man sich von einem äußeren Akt bereits alles Heil erwartet. Zu leicht wird dabei auch übersehen, wie die Zuständigkeiten nun einmal aufgeteilt sind zwischen Bund und Ländern. Doch gibt es daneben ernstere Gründe, die auf eine Rechtsbereinigung für diesen Bereich hindrängen. Normen fehlen weithin überhaupt, oder es sind formell noch solche in Kraft, die drei Reiche überlebt haben und damit selbst überlebt sind. Denn die von ihnen gemeinte Staats-tätigkeit nennt sich zwar immer noch „Denkmalpflege“, hat sich aber nach Inhalt, Zielen und Methoden gründlich gewandelt; nur: ist das schon überall begriffen? Gewandelt hat sich auch, womit diese Denkmalpflege sich nach rechts und links auseinandersetzen hat: die Bereitschaft der Bevölkerung – der Verwaltungsstil der Entscheidungsbehörden – die Größenordnung der erforderlichen Mittel – Tempo und Stoßkraft der Eingriffe in unsere gebaute Umwelt. Und gewandelt hat sich schließlich das Verhältnis von Gesetz und Verwaltung; amtliches Tätigwerden in gesetzfreien Bezirken wird, wo nicht für unzulässig erklärt, zumindest nicht recht ernst genommen.

So sind es nicht etwa Zweckmäßigkeitsgründe allein, die bedacht sein wollen. Bei aller Achtung vor den Erfolgen jahrzehntelangen stillen Wirkens, auf die unsere Konservatoren verweisen können, gilt es klar zu sehen, daß die Probleme von morgen kaum mit den Argumenten von gestern zu lösen sein werden. Andernfalls dürften uns binnen kurzem noch weitere Rechnungen von der Art präsentiert werden, wie sie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof¹⁾ unlängst ausstellte, als er im Streit um das Münchner Hildebrandhaus zum Ergebnis kam: aus Rechtsgründen ist der Abriß nicht zu verhindern, also hat der Eigentümer einen Anspruch auf die Genehmigung. Und dieser Spruch hätte außerhalb Bayerns weithin nicht anders lauten können; nur geht man da gar nicht erst vor Gericht.

Vom Schicksal der Spezialgesetze

In Deutschland bieten die Rechtsgrundlagen gerade für unsern Gegenstand ein Bild bunter Vielfalt – andere nennen es Zersplitterung. Darin erschöpft sich meist aber auch schon, was man hierüber weiß. Weniger bekannt ist, daß bei uns die

Existenz eines besonderen Denkmalschutzgesetzes der Regelfall weder ist noch war. Der Wunsch danach war zwar noch bis in die dreißiger Jahre allgemein verbreitet; aber die es auch zustande brachten, waren überwiegend Kleinstaaten und Stadtstaaten: Hessen-Darmstadt 1902, Oldenburg 1911, Lübeck 1915, Lippe und Hamburg 1920, Sachsen und Braunschweig 1934, Südbaden 1949 und Schleswig-Holstein 1958²⁾. Ansonsten war dieser Weg, wie gelegentlich bemerkt worden ist, „gepflastert mit gescheiterten Gesetzgebungsprojekten“. Die einmal geschaffenen Kodifikationen erwiesen sich als recht langlebig, blieben aber gerade dadurch inhaltlich nicht immer auf der Höhe der Zeit; und ihre räumliche Geltung geriet unter den Einfluß der verschiedensten Grenzveränderungen. Unser Recht ist so bodenständig, daß es solche Veränderungen normalerweise nicht mitmacht, sondern gerade nur für den Bereich fortgilt, für den es ursprünglich gesetzt wurde. Schon 1945 folgten die neuen Ländergrenzen vielfach eher dem Spruch der Besatzungsmächte als deutscher Tradition. Seither hat mancher Landeskonservator innerhalb seines Amtsbereichs nach zwei oder auch drei verschiedenen Rechtssystemen zu verfahren³⁾. Weiter haben dann die Gebietsreformen der sechziger Jahre dafür gesorgt, daß mitunter innerhalb eines Regierungsbezirks oder gar Landkreises unterschiedliche Vorschriften gelten und selbst Fachleute sich nicht mehr so recht auskennen.

Nach Inhalt und Verfahren sind vor allem die älteren dieser Spezialgesetze orientiert am Muster zeitgenössischer Polizei- und Ordnungsvorschriften (sog. Eingriffsverwaltung): erhaltenswerte Bauwerke dürfen erst nach behördlicher Genehmigung verändert werden; zuständig ist das Bauamt, das in solchen Fällen den sachverständigen Rat des Denkmalamts einholen soll; was im einzelnen erhaltenswert ist, wird verbindlich festgelegt durch Eintragung in eine Liste (nicht zu verwechseln mit den dickleibigen Inventarbinden, die für ganz andere Zwecke angelegt sind); bauliche Veränderungen können nicht nur absolut versagt, sondern statt dessen auch unter Auflagen oder Bedingungen genehmigt werden, so daß der Konservator sich jede nötige Mitwirkung sichern kann; und saftige Strafsanktionen vervollständigen die Palette.

Der ausgedehnte Flächenstaat Preußen allerdings – seine Nachfolgeländer spüren das bis heute – brachte es nie zu einer solchen Kodifikation (und hatte darum lange das Gefühl, das Klassenziel insofern nicht erreicht zu haben). Statt dessen gab es dort nur das Verunstaltungsgesetz von 1907, also aus der hohen Zeit der Heimatschutzbewegung; und entsprechend weitmaschig waren auch seine Maßstäbe. Die Verantwortung für einen leidlich wirksamen Bautenschutz wurde dagegen den Gemeinden zugeschoben: nur soweit sie besondere „Ortsstatute“ erließen, sozusagen Denkmallisten auf Gemeindeebene, konnte der Denkmalpfleger via Baugenehmigung eingreifen – eine Konstruktion, die sich schon bald als „heroischer Irrtum“⁴⁾ erweisen sollte, weil zu viele Städte einfach nicht aktiv wurden, auch nicht dazu angehalten werden konnten und somit der gesetzlich vorgesehene Schutz weithin ineffektiv blieb.

Ein Denkmalschutzgesetz aber war das Verunstaltungsgesetz nicht (und zwar nicht einmal nach der Vorstellung seiner Schöpfer), wenn auch Generationen, die nichts Besseres zur Verfügung hatten, ersatzweise damit gearbeitet haben. Und diese Feststellung ist nicht etwa nur von historischem Interesse, weil im Grunde jenes Gesetz sich über die reichsgesetzliche Baugestaltungsverordnung von 1936 fortgesetzt hat bis in die heutigen Bauordnungen der Länder. Allen gemeinsam ist eine äußerlich-ästhetische Betrachtungsweise, mit der sich allenfalls einiges – nicht etwa alles – grob Häßliche verhindern läßt. Denkmalpflege aber will inzwischen mehr und anderes. Sie zielt vor allem ab auf die Erhaltung originaler Substanz, die als solche nicht reproduzierbar ist und dokumentarischen Wert besitzt.

Assessor Klaus Brügelmann, 1 Berlin 30, Rauchstraße 17, geb. 1931 in Düsseldorf; 1951–1957 Rechtsstudium in Dijon, Tübingen, Bonn; 1961 Zweite Staatsprüfung Düsseldorf; Forschungsauftrag „Waldschutzrecht in NRW“ beim Ruhrsiedlungsverband Essen; 1962–1969 Verlagstätigkeit; seit 1970 wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Lehrgebiet Denkmalpflege (Prof. Dr. F. Mielke) der Technischen Universität Berlin; Gesamteditor am Kohlhammer-Kommentar zum Bundesbaugesetz; Aufsätze in Fachzeitschriften.

Das Für und Wider um den Einsatz rechtlicher Mittel für die Denkmalpflege ist nicht neu. Aber diese Fragen stellen sich heute in einer veränderten Gesamtsituation: gewandelt hat sich nicht nur manches in den fachlichen Zielen und Grundsätzen; auch die Rechts- und Staatsauffassung unter dem Grundgesetz ist zu berücksichtigen; verschoben haben sich überdies vertraute Zuständigkeiten. Vor allem die Fortentwicklung der Planungsinstrumente im Baurecht könnte die Denkmalpflege zu zeitgemäßen Reaktionen herausfordern.

¹⁾ Urteil v. 23. 6. 1970, BayVBl. 1970 S. 406

²⁾ Fundstellen und Texte überwiegend in der von Hingst hrsg. Sammlung: Denkmalschutz und Denkmalpflege in Deutschland, Bad. Fundberichte, Sonderheft 7 (1964)

³⁾ Beispiele bei Bornheim gen. Schilling in: Denkmalpflege in Rheinland-Pfalz, Jahresberichte XVI–XVII (1961/62)

⁴⁾ Clemen, Gemeins. Tagg. f. Denkmalpflege und Heimatschutz, Salzburg 1911, StenBer. S. 56

Trotzdem leben viele immer noch in der Vorstellung, die Denkmalpflege sei in besonderem Maße auf die in den Bauordnungen enthaltenen Vorschriften und Handhaben angewiesen, also das frühere Baupolizeirecht. Dieses hat in erster Linie das Einzelbauwerk im Auge, und zwar unter dem Aspekt der Sicherheit und Ordnung. Zu dieser Ordnung im weiteren Sinne zählt dann auch eine angemessene Gestaltung; ein Gebäude soll weder selbst verunstaltet wirken noch das Gesamtbild seiner Umgebung stören. Das steht heute in allen Landesbauordnungen. Die Materie ist Ländersache⁵⁾; aber die Neufassungen aus den letzten Jahren sind an einem einheitlichen Entwurf ausgerichtet, der Musterbauordnung⁶⁾, und gleichen sich wenigstens in den großen Zügen — für Bauindustrie, bauausführende Unternehmer und Architekten eine fast lebenswichtige Frage.

Dennoch gibt es Abweichungen im einzelnen, und nicht immer erscheinen sie plausibel. Als Maßstab für Gestaltungsfragen beispielsweise sollte ursprünglich das „Empfinden des auf diesem Gebiet erfahrenen und sachkundigen Betrachters“ gelten. Das ist aber von keinem der Länder, außer Berlin, so übernommen worden, so daß es im Endeffekt bei dem von der Rechtsprechung⁷⁾ erfundenen „gebildeten Durchschnittsbetrachter“ geblieben ist; als solcher darf im Streitfall der Verwaltungsrichter selbst sich fühlen. Das hebt nicht gerade das Gesamtniveau; und erst recht für speziellere Fragestellungen (etwa: Vereinbarkeit Alt-Neu) gibt es kaum etwas her; ganz abgesehen davon, daß sich über Schön und Häßlich von Staats wegen ebensowenig verlässlich befinden läßt wie über Gut und Böse.

Weil Gestaltungsanforderungen nicht gut einheitlich für ein ganzes Land festzulegen sind, sondern auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt sein müssen, sind die Gemeinden durch die Bauordnungen ermächtigt, insofern das Landesrecht durch Satzungen zu ergänzen. Allerdings müssen die einheimischen Bürger und ihre gewählten Vertreter im Rat schon einiges an Gemeingeist und Traditionsbewußtsein aufbringen, um sich selbst derartige Beschränkungen aufzuerlegen. So sehr es jeden Konservator mit Genugtuung erfüllen wird, wenn es dazu kommt und wenn er durch fachliche Beratung daran mitwirken kann — inhaltlich beschränken sich solche Ortsstatute doch meist darauf, Auswüchse der Außenreklame zu verbieten. Allenfalls ist auch noch von Traufhöhen, Fassadengestaltung und Sprossenteilung der Fenster die Rede. Aber gegen den Abbruch ganzer Häuser ist mit solchen Mitteln nichts auszurichten; weder gibt die Bauordnung dazu die nötige Ermächtigung her, noch könnte die Gemeinde allein die dann vermutlich fälligen Entschädigungen aufbringen.

Die Eintragung erhaltenswerter Bauwerke in eine Schutzliste — gleichviel ob örtlich oder regional — entspricht zwar dem rechtsstaatlichen Gebot der Klarheit: alle wissen nun Bescheid, Eigentümer, Behörden und auch Gerichte. Zugleich aber widerspricht solche listenmäßige Einzelaufzählung im Grunde dem heutigen Erkenntnisstand der Denkmalpflege, zumindest dort, wo das Baudenkmal auf seine Umgebung angewiesen ist, um wirken zu können, oder wo überhaupt anstelle eines herausragenden Gebäudes eine städtebauliche Einheit als Ensemble schutzwürdig erscheint. So ist man dazu übergegangen, ganze Straßenzüge, Zonen oder Viertel unter Schutz zu stellen.

Doch was dann? Ist damit schon alles getan? Der Wurm sitzt tiefer. Die wirtschaftliche und soziale Erosion⁸⁾ geht erfahrungsgemäß weiter. Man kann nicht Teile eines lebendigen Stadtganzen unter eine Käseglocke stellen. Nötig wäre dann schon, wie es uns die Franzosen seit einigen Jahren vorerzieren⁹⁾, ein umfassender Wiederbelebungsplan. So hört man auch hierzulande von Denkmalpflegern, die die Zeichen der Zeit erkannt haben: „Wer heute noch mit der Bauordnung arbeiten muß, ist schon verloren“; das will auch sagen: er kommt im Normalfall zu spät, wenn er sich sein Veto bis zur Baugenehmigung für das einzelne Vorhaben aufspart. Denn dann sind die wesentlichen Vorentscheidungen längst gefallen: über die Verteilung der Flächennutzungen, über die Verkehrsführung, über den Charakter der Baugebiete und vieles andere mehr. Selbst wenn es gelingen sollte, eine vermeintlich unverzichtbare Position vorerst noch zu behaupten — gegen solche langfristigen Festlegungen dürfte sie auf Dauer kaum zu halten sein.

Darin zeigt sich die Schwerpunktverlagerung vom Bauordnungs- zum Bauplanungsrecht — oder in einem weiteren Sinne: von der Eingriffsverwaltung, die verbietet oder gebietet, zur Leistungsverwaltung, die vorsorgt und plant. Obwohl

nun seit Jahrzehnten von „städtebaulicher Denkmalpflege“ die Rede ist, hat man es zu lange vernachlässigt, diesen Anspruch auch durch geeignete Rechtsgrundlagen und Organisationsformen abzustützen. Die Folgen treten heute in aller Schärfe hervor. Nicht überall haben die Denkmalpfleger so gleich realisiert, wie stark mit der Fortentwicklung des Städtebaurechts manche Zuständigkeiten sich verschoben haben. Worauf früher noch einiger Verlaß war — etwa die Bindung des Regierungspräsidenten an das Gutachten des Landeskonservators — das bleibt jetzt weithin wirkungslos.

Von der Emanzipation des Bauplanungsrechts

Die städtebauliche Planung ist seit 1960 im Bundesbaugesetz (BBauG)¹⁰⁾ einheitlich geregelt und den Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen. Die damit verbundene Politisierung der Entscheidungen auf der Ortsebene ist aus der Sicht des denkmalpflegerischen Fachmannes gelegentlich beklagt worden. Aber ist nicht das „öffentliche Interesse“, um deswillen kraft Legaldefinition Bauten als Denkmale überhaupt zu erhalten sind, selbst ein politisch Ding? Eher schon käme es darauf an, das Fachwissen durch geschickte Öffentlichkeitsarbeit zu einem Gemeinwissen zu machen. Das geschieht etwa überall dort, wo Konservatoren vor Gemeinderäten referieren, um ihnen die Augen dafür zu öffnen, was sie an ihrer Stadt haben.

Formell dagegen sind die Ansatzpunkte für eine Mitwirkung an der Planung bis jetzt noch verhältnismäßig schwach; und werden dennoch nicht immer genügend ausgeschöpft. Ausdrücklich erwähnt ist die Denkmalpflege im BBauG überhaupt nur an einer einzigen Stelle, die noch dazu leicht mißzuverstehen ist: nach § 9 Abs. 2 sollen die Landesregierungen zulassen können, daß in die Bebauungspläne auch denkmalrechtliche Festsetzungen aufgenommen werden. Das ist aber nur eine verfahrensrechtliche Vorschrift, die voraussetzt, daß derartige verbindliche Festsetzungen — woran es weithin fehlt — aufgrund von Landesrecht bereits bestehen¹¹⁾. Und obendrein wird inzwischen bezweifelt, ob der Bund überhaupt befugt war, die Landesregierungen in der genannten Weise zu ermächtigen¹²⁾.

Eigentliches Einfallstor für den Einfluß der Denkmalpflege ist heute § 2 Abs. 5 BBauG: Bei der Aufstellung der Bauleitpläne haben die Gemeinden die „Träger öffentlicher Belange“ zu beteiligen, und zwar im Entwurfsstadium, solange Alternativen wirklich noch zur Debatte stehen. Zu diesen Trägern gehört auch das Denkmalamt, allerdings nur in einer Linie mit der großen Zahl anderer Behörden und Stellen, die alle ihre eigenen und oft gegensätzlichen Vorstellungen und Wünsche an die räumliche Planung herantragen. Die Gemeinde ist es dann, die zwischen allen diesen Interessen „gerecht abzuwägen“ hat, und zwar nach den Maßstäben des § 1 BBauG. Bei den dort aufgezählten Voraussetzungen, Schranken, Zielen und Leitsätzen handelt es sich aber, recht gesehen, um einen reichlich unscharfen Maßstab. Zwar heißt es, daß die Pläne auch den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes zu dienen haben, ebenso wie der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes. Aber dies gilt — wie es kaum anders sein kann — nur neben den vielen anderen Bedürfnissen, die zu beachten sind: die der Bevölkerung nach gesundem Wohnen, Arbeiten und Sich-Erholen, ferner die der Wirtschaft im weitesten Sinne, des Verkehrs, der Jugendförderung, der Kirchen usw.

Kurz, zu berücksichtigen ist: alles. Und hier die Gewichte richtig zu verteilen, liegt in erster Linie bei der Gemeinde, die freilich auch nicht unumschränkte Gewalt hat. An dieser Stelle öffnet sich der juristisch noch wenig geklärte Bereich des Planungsermessens. Fest steht nur, daß die Pläne erst rechtswirksam werden können, wenn sie der höheren Verwaltungsbehörde (i. d. R. Regierungspräsident) zur Prüfung und Genehmigung vorgelegen haben; u. U. sind sie auch noch gerichtlich zu überprüfen. Aber wie weit diese Kontrollen gehen können, ohne mit dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht in Konflikt zu geraten, das ist noch in der Diskussion. Die Rechtsprechung ist uneinheitlich¹³⁾, und die Wissenschaft hält sich bisher zurück.

Interessant für unseren Zusammenhang ist besonders ein neueres Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg¹⁴⁾, in dem es um das Schloß Gottorf bei Schleswig ging. Eine Koppel neben dem Schloß, als Freifläche zu seinem Sichtbereich gehörig, sollte mit sieben Einfamilienhäusern bebaut werden. Der Stadtrat hielt an dem entsprechenden Bebauungsplanentwurf beharrlich fest, obwohl u. a. das Denkmalamt, zwei Minister und 700 Bürger sich entschieden dagegen aussprachen. Schließlich wurde dem Plan doch noch die Genehmigung verweigert, da nach der Auffassung des Gerichts die

5) BVerfGE 3 S. 407 (430 ff.)

6) Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 16 (1960)

7) BVerwGE 2 S. 172

8) Oder, was nicht minder gefährlich sein kann, das Gegenteil: das Ersticken vor zuviel Leben; vgl. Stüve, Dt. Kunst und Denkmalpflege 1968 S. 5

9) Sog. „Loi Malraux“ v. 4. 8. 1962, dazu Foramiiti/Leisching, Wiederbelebung historischer Stadtviertel (1965). In Deutschland dagegen vorwiegend erst Entwürfe, etwa: Regensburg — Zur Erneuerung einer alten Stadt (1967)

10) Vom 23. 6. 1960 (BGBl. I S. 341)

11) Irrig (nicht nur) insofern: Oettinger/Paschke, Städtebauliche Denkmalpflege, SIN-Studienheft 37 (1970) S. 21

12) OVG Rheinland-Pfalz v. 14. 7. 1966, DVBl. 1968 S. 524

13) Grundsätzlich: BVerwG v. 12. 12. 1969, Stadtbauwelt 25/1970 S. 62 = MDR 1970 S. 702

14) Vom 11. 9. 1970, Stadtbauwelt 28/1970 S. 318

Stadt die öffentlichen Belange nicht zutreffend abgewogen hatte: die ungestörte Erhaltung des Schloßbereichs sei zu wichtig und außerdem standortgebunden, während die Einfamilienhäuser auch an anderer Stelle noch ihren Platz finden könnten. Ein solches Ergebnis läßt aufhorchen. Nur wird man es nicht vorschnell verallgemeinern dürfen; zu sehr hat jeder konkrete Fall seine Besonderheiten, zu umstritten auch ist noch der dahinterstehende Grundsatz.

Weiter kann die Denkmalpflege mitzureden haben, wo es darum geht, daß der einmal verbindliche Bebauungsplan nicht wiederum durchlöchert wird durch Befreiungen im Einzelfall (§ 31 Abs. 2 BBauG), oder wo bestimmte Vorhaben genehmigt werden sollen, bevor ein solcher Plan aufgestellt ist (§§ 33–35 BBauG). Damit ist allerdings noch nicht gesagt, daß unsere Denkmalämter nach ihrem heutigen Stand eine so intensive Einschaltung in den Planungsprozeß auch zu leisten vermögen. Sie setzt verschiedenes voraus. Zunächst eine ausreichende personelle Besetzung; zahllose Gemeindeplannungen im Land herum gleichzeitig zu verfolgen und fundiert zu beurteilen, das ist mit nur einem Sachbearbeiter pro Regierungsbezirk keinesfalls zu schaffen. Sodann das fachliche Rüstzeug: nicht nur vereinzelt, wie bislang, sondern als Regelfall wird im Denkmalamt neben den Kunsthistoriker der städtebaulich vorgebildete Planer treten müssen, mit seiner andersgearteten Sicht und Denkweise.

Voraussetzung wäre ferner ein organisatorischer Ausbau: erst durch eigene Planungsabteilungen ließen sich für die anstehenden komplexen Probleme angemessene Alternativen entwickeln. Und schließlich die gründliche Erforschung der Zusammenhänge: wer wüßte heute schon zuverlässig zu sagen, welche Bedingungen eine historische Altstadt zum Überleben braucht?¹⁵⁾; wieviel Fahrverkehr nötig, aber auch möglich ist; wie man die Entwicklung der Bodenrente in solchem Falle in den Griff kriegt; wo und bis zu welcher Betriebsgröße Warenhäuser zuzulassen sind; welchen Beitrag der Fremdenverkehr zu leisten vermag und was er seinerseits verlangt?

Vom Bautenschutz in einem Bundesstaat

An solchen Fragen erweist sich, in welchem Maße denkmalpflegerische Probleme heute in allgemein städtebauliche Probleme einmünden, nur eben mit dem bestimmten Akzent: daß vielleicht doch nicht alles Alte fallen muß, nur weil es alt ist und buchmäßig abgeschrieben oder weil es zufällig jemandem im Wege steht. Das Recht des Städtebaus zu regeln, ist nun zwar Sache des Bundes und durch das Bundesbaugesetz geschehen. Aber nicht nur dort, sondern auch in anderen Bundesgesetzen¹⁶⁾ bleiben die besonderen Erfordernisse der Denkmalpflege regelmäßig ausgespart bzw. auf die unverbindliche Formel verwiesen: „Auf Baudenkmale ist Rücksicht zu nehmen; die landesrechtlichen Vorschriften bleiben unberührt.“ Es könnte sein, daß damit entscheidende Zusammenhänge verkannt sind; daß hier eng Verwandtes allzu schematisch auseinandergerissen ist. Und vielleicht steckt, wenn sich in Sachen Denkmalschutz die Blicke immer wieder einmal auf den Bund richten, doch mehr dahinter als bloß der gängige Ruf nach dem starken Mann.

Nun liegt es schon in dem Wort „Bund“, daß er nicht alles kann, sondern sich mit den in ihm verbundenen Ländern in die Macht zu teilen hat, so wie es von der Verfassung vorgezeichnet ist. Üblicherweise bekommt man an dieser Stelle zu hören: Kulturangelegenheiten sind eben Ländersache. Das ist nur bedingt richtig. Erstens dürfte der Bereich „Kultur“ kaum scharf abzugrenzen sein. Zweitens hat nach dem Grundgesetz auch der Bund eindeutig eine Reihe von Kulturzuständigkeiten (z. B. Kulturgüterschutz gegen Abwanderung, Jugendbildung, Kernenergienutzung, Forschungsförderung, Presse, Film, Naturschutz und Landschaftspflege)¹⁷⁾. Und drittens wäre erst noch zu klären, ob Denkmalschutz ausschließlich oder auch nur in erster Linie eine Kulturangelegenheit in jenem Sinne ist, wie meist angenommen wird. Dazu kam man seinerzeit wohl nicht nur wegen des engen Bezugs zur Kunstwissenschaft, sondern auch, weil Denkmalpflege als hervorragendes Mittel zur „Nationalerziehung“ erschien. Bezeichnenderweise stand in der Weimarer Verfassung der Denkmalschutzartikel in dem Abschnitt „Bildung und Schule“. Darüber mag es heute auch andere Ansichten geben.

Unser Grundgesetz kennt keine Vorschrift, die dem damaligen Art. 150 WRV entspräche: „Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.“ (Vergleichbares haben heute nur einige Landesverfassungen aufzuweisen, ohne daß

es bisher sonderliche Wirkungen gehabt hätte.) Möglicherweise hat es 1949 nur an einer entsprechenden Lobby gefehlt; denn für Naturschutz und Landschaftspflege war sie zur Stelle¹⁸⁾ und hat – sogar gegen den Widerstand der Besatzungsmächte – dafür gesorgt, daß der Bund für diese Gegenstände die Befugnis zur Rahmengesetzgebung erhielt (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG). Führende Kommentare¹⁹⁾ haben versucht, hier die Denkmalpflege noch nachträglich hineinzuinterpretieren. Das ist aber sicher nicht haltbar; die einzeln aufgezählten Bundeszuständigkeiten sind eng auszulegen²⁰⁾.

Gerade in diesem Punkt will jetzt die Bundesregierung das Grundgesetz ändern. Unter der Devisen „Umweltschutz“ hält sie es für nötig, die Rahmenkompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege, die dem Bund nur die Regelung allgemeiner Grundsätze erlaubt, in eine Vollkompetenz zu überführen, damit auch bundeseinheitliche Detailvorschriften möglich werden (Art. 74 neue Nr. 25 GG). Dem widersetzen sich vorläufig die Länder; sie glauben, die Gefahren auf diesem Sektor selbst bannen zu können, und sähen nicht gern ein weiteres Stück ihrer Zuständigkeiten abbröckeln²¹⁾. Allerdings hat man bei „Umweltschutz“²²⁾ bisher in erster Linie die Vitalsphäre im Auge: Luft, Wasser, Lärm. Natürlich, zuallererst muß es um den Menschen gehen, um sein Weiterleben überhaupt, um sein gesundes Weiterleben. Aber wenn man schon in Bonn zugesteht, daß der Naturschutz heute über die bloß „konservierende, der Denkmalpflege vergleichbare Schutzfunktion hinaus in eine weitere, umweltbezogene Funktion allgemein-sozialer Art“ hineingewachsen ist (so die amtliche Begründung), dann dürfte es nur noch ein Schritt sein, bis man auch den Denkmalschutz in diesem Zusammenhang einbegreift. Geht es bei ihm etwa nicht um den Menschen?

Übrigens hat, wenn wir uns nicht täuschen, die Bundesregierung selbst bereits die Saite angeschlagen: in ihrem Entwurf zum Städtebauförderungsgesetz verspricht sie uns, dafür zu sorgen, „daß die gebaute Umwelt Qualität, Charakter und Individualität bekommt“²³⁾ – und wo derartiges ausnahmsweise schon (noch!) vorhanden ist, sollte es nicht erhalten werden können? Darüber läßt dieser Regierungsentwurf fast nichts verlauten. Er versteht unter Sanierung „insbesondere Beseitigung baulicher Anlagen und Neubebauung“ (§ 1 Abs. 2), während der Oppositionsentwurf²⁴⁾ immerhin noch anfügt „oder Wiederbelebung und funktionsgerechte Verwendung historischer Bauten“ (§ 3 Abs. 1).

Freilich überschreiten solche Perspektiven um einiges den Rahmen herkömmlicher Denkmalpflege, so daß ihr Zentralbegriff mitunter geradezu deplaziert wirkt; werbewirksam ist er ohnehin nicht. „Baudenkmal ist ein Wort, das abgerissen werden sollte“, verkündet der Berliner Bauhistoriker Julius Posener; ihm geht es um Erhaltung der Substanz in einem viel weiteren Sinne, um „das Ansehen der Stadt“. Aber wer findet hier das passende Stichwort und wer die passende Organisationsform? Die gegenwärtig schwebenden Gesetzentwürfe der Länder, über die vielleicht schon bald Definitives zu berichten sein wird, orientieren sich noch überwiegend am geschichtlichen Muster, tasten sich nur vorsichtig in Neuland vor. In Baden-Württemberg²⁵⁾ entwirft man seit nunmehr acht Jahren immer neue Fassungen, ohne eine Einigung mit den Kirchen²⁶⁾ zu finden. In Bayern²⁷⁾ ließ sich die vorige Regierung durch ihre eigene Landtagsfraktion überreden mit einer Initiative, die allerdings teilweise als „Wunschenken“ eingestuft wurde; wie weit mag der neue Landtag es bringen? In Nordrhein-Westfalen verhält man sich abwartend, wo nicht ablehnend; wie einst in Preußen scheint man den Gemeinden den Vortritt lassen zu wollen. Dagegen soll in Hessen dem Vernehmen nach etwas im Busch sein.

Sollte es nicht gerade in diesem Stadium des Übergangs und der Neubesinnung möglich sein, in einer Sache, die überall so ziemlich die gleichen Probleme stellt, auch zu halbwegs vergleichbaren Lösungen zu gelangen? Dabei könnte sogar, wenn man sich allseits etwas an dem vom Europarat neuerdings erarbeiteten Musterentwurf²⁸⁾ ausrichtete, ein deutlicher Schritt nach vorne getan werden.

Brügelmann

Naturschutzgesetz

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wird 1971 den Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege vorlegen. Wie Minister Ertl mitteilte, wird in seinem Haus außerdem ein Grundsatzprogramm Naturschutz und Landschaftspflege im Rahmen des Umweltprogramms der Bundesregierung ausgearbeitet. FAZ

¹⁵⁾ *Vorschläge bei D. Wildeman, Erneuerung denkmalwerter Altstädte, 5. Sonderheft der Ztschr. des Lippischen Heimatbundes (1967). Demnächst grundsätzlich: F. Mielke im Jb. f. Geschichte der oberdeutschen Reichsstädte (Herbst 1971)*

¹⁶⁾ *Anders nur in der Steuergesetzgebung; dazu v. Schalburg/Kleeberg, Die steuerliche Behandlung von Kulturgütern (1968)*

¹⁷⁾ *Vollends gebrochen sein dürfte das Dogma von der Länderkulturhoheit durch die Grundgesetz-Änderungen vom Mai 1969 (Gemeinschaftsaufgaben, Hochschulrahmengesetzgebung)*

¹⁸⁾ *Klose, Fünfzig Jahre Staatlicher Naturschutz (1957) S. 45*

¹⁹⁾ *So v. Mangoldt/Klein, GG 2. Aufl. Bd. II (1964) S. 1704; Maunz/Dürig/Herzog, GG Art. 75 Rdnr. 35, beide mit irrtümlicher Bezugnahme auf Maunz BayVBl. 1955 S. 5*

²⁰⁾ *BVerfGE 26 S. 246 (254)*

²¹⁾ *Bundestags-Drucks. VI/1298*

²²⁾ *Zu den damit auftretenden Rechtsfragen: E. Rehbinde, Ztschr. f. Rechtspolitik 1970 S. 250*

²³⁾ *Bundestags-Drucks. VI/510, dort Begründung S. 25*

²⁴⁾ *Bundestags-Drucks. VI/434*

²⁵⁾ *Landtags-Drucks. V/2808*

²⁶⁾ *Eingehend dazu wie zum Denkmalrecht überhaupt: M. Heckel, Staat – Kirche – Kunst (1968)*

²⁷⁾ *Landtags-Drucks. VI/2733*

²⁸⁾ *Vom 18. 9. 1970, Doc. 2819, sowie die Empfehlung Nr. 612 der Beratenden Versammlung. (Wird in Heft 1971/II „Burgen und Schlösser“ veröffentlicht. Schriftlgt.)*