

Neues Denkmalrecht in Baden-Württemberg

Für eingehende Diskussion und manche Richtigstellung bin ich Dr. P. Anstett, Tübingen, verpflichtet; ferner für kritische Durchsicht Dr. H. Thierfelder, Ludwigsburg
Der Verfasser

Was lange währt, wird endlich gut — darf man das Fazit mit der kurzen Formel vorwegnehmen? Wir werden sehen. Jedenfalls war der Landtag länger als acht Jahre mit diesem Gesetzeswerk¹⁾ befaßt. Zu dem Zeitpunkt aber, da in diesen Spalten noch verhalten gedrängt wurde²⁾, war es dann auf einmal doch schon verabschiedet. In Kraft getreten ist es mit Jahresbeginn 1972. Und bereits vor dem Inkrafttreten war sogar eine kommentierte Ausgabe³⁾ auf dem Markt — Glücksfall besonderer Art, da allzuvielen Landesgesetze schon aus verlegerischen Gründen keine Erläuterungswerke mehr zu tragen scheinen. Die Darstellung kann über die Landesgrenzen hinaus von Nutzen sein, da sie fast zur Hälfte aus „allgemeinen Grundlagen“ des Denkmalrechts besteht. Vielleicht nicht überflüssig zu erwähnen, daß sie aus dem Kultusministerium stammt.

Der Hauptertrag der neuen Kodifikation kommt wohl den Bodendenkmalen zugute, die in diesem Landstrich seit langem schutzlos waren. Um die Baudenkmalpflege war es nicht gar so schlecht bestellt. Da man nun aber die neuen Instrumente zur Hand hat, will man von ihnen auch entschlossen Gebrauch machen. Schon ging durch die Presse, der neue Amtschef werde die für den Privatbesitz aufgestellten Erhaltungspflichten notfalls mit Hilfe der Gerichte durchzusetzen wissen⁴⁾. Daneben aber läuft stetig weiter, wovon das Gesetz nur ganz am Rande (§ 6 Satz 2) spricht: die Förderung der großen Erhaltungsaufgaben aus Toto- und Lottoüberschüssen in Höhe von jährlich über 12 Millionen DM⁵⁾ (eine Regelung, die auch anderen Bundesländern gut anstünde). Es braucht also nicht nur gedroht, es kann auch geölt werden.

Was ist Denkmal?

Die juristisch befriedigende Bestimmung der Gegenstände, die da geschützt werden sollen, hat immer schon einige Schwierigkeiten bereitet. Genügt eine umschreibende Definition, nach Art einer Generalklausel? Oder muß der Kreis der Objekte doch präziser festgelegt werden, durch Listeneintragung nach französischem Muster? Praktisch seit 1900 gab es um diese Frage ein rechtes Tauziehen zwischen Kunsthistorikern und Juristen⁶⁾; die einen besorgt, ihr Aktionsradius könne durch solche Festlegung irgendwie beschnitten werden; die anderen darauf bedacht, der gewiß empfindlichen Materie doch noch ein Mindestmaß an Berechenbarkeit und damit an Rechtssicherheit abzugewinnen.

In Baden-Württemberg entschied man sich für den Kompromiß und schuf ein Mischsystem. Das Gesetz geht aus vom weiten Begriff des Kulturdenkmals, der auch Bodenfunde, Archivrückstände und selbst Orgeln, Glocken oder volkskundliche Gegenstände noch einbegreift (§ 2). Der Grundschutz stellt für diesen Kreis, ohne daß es einer Eintragung in das Denkmalbuch bedarf, die nötigen Erhaltungsgebote bzw. Zerstörungsverbote auf (§§ 6–11). Demgegenüber ist für den Sonderschutz eine gesteigerte Bedeutung des Denkmals gefordert; sie ist festzustellen durch verfahrensmäßig geregelte Eintragung ins Denkmalbuch und erlaubt dann zusätzlich die Kontrolle aller Instandsetzungen, Veränderungen, Beschriftungen usw. (§§ 12–18).

Diese Zweiteilung allerdings ist, schon bevor es überhaupt zu irgendwelchem Rechtsstreit gekommen ist, auf Kritik von richterlicher Seite gestoßen⁷⁾. Und in der Tat bleibt abzuwarten, ob durch diesen Kompromiß langfristig der Rechtsfriede gefördert werden kann⁸⁾. Denn vorausgesetzt wird praktisch, daß der Eigentümer, dem da die verschiedensten Pflichten auferlegt werden, „schon wissen wird“, ob es sich um ein Denkmal handelt oder nicht⁹⁾. Das kann aber bekanntlich recht umstritten sein, selbst unter Fachleuten und zumal in einer Zeit des Bewertungswandels wie der unsrigen. Dem zuständigen Amtswalter mag eine solche offene Freiklausel, wie sie für den Grundschutz genügt, verlockend erscheinen. Sie kann sich aber leicht auch gegen die Verwaltung auswirken. Denn der vernünftige Richter wird, hier wie

sonst auch, zunächst nach den Konkretisierungen und Vorformulierungen von fachkompetenten, auch sachnäheren Stellen fragen¹⁰⁾; und er wird ihnen umso größeres Gewicht beimessen, je unabhängiger vom akuten Streitfall die Denkmaleigenschaft festgelegt wurde. Wo er dagegen solche Festlegungen nicht vorfindet, wird er dies u. U. als bezeichnend festhalten und dafür selbst tiefer in die Nachprüfung einsteigen müssen, dann aber mit Hilfe von ad-hoc-Sachverständigen, d. h. mit ungewisserem Ausgang. Insofern könnte die Eintragung des Konservator eben auch entlasten, sosehr der Verwaltungsaufwand ihn zunächst belastet.

Heute unternehmen die Denkmalämter schon immer mehr, um jenes Fachwissen bei denen, die es angeht, zu verbreiten: durch Dia-Vorträge, durch Kurzinventare, durch Schnellaufnahmen in Karteiform für den eigenen Dienstgebrauch und womöglich auch den der beteiligten anderen Behörden. Dies alles bleibt zwar noch rechtlich unverbindlich. Aber es bewegt sich doch schon in Richtung auf das Moment des Öffentlichen, der Publizität, das — nicht zuletzt der Verfassung wegen — in allen Bereichen eine zunehmende Rolle spielt. Es ist jeder „öffentlichen“ Verwaltung als Auftrag mitgegeben und schließlich auch in der Legaldefinition des Denkmals (§ 2 Abs. 1) verankert: jenes „öffentliche Interesse“ dürfte mit dem staatlichen nicht mehr einfach gleichzusetzen sein¹¹⁾, auch nicht immer und von vornherein Vorrang vor dem privaten haben¹²⁾. Vollends wirksam wird dieses Öffentliche eben erst durch geregelte (und öffentliche!) Verfahren¹³⁾, mit Anhörungs- und Begründungspflichten: sei es für Listeneintragen, sei es für umfassendere Pläne.

Einzelmaßnahmen und „Gesamtanlagen“

Das Gesetz basiert, wie erwähnt, auf dem herkömmlichen Katalog der Genehmigungspflichten, die in erster Linie den Eigentümer treffen. Daneben aber bringt es eine bemerkenswerte Neuerung: eine dem Polizeirecht nachgebildete Generalklausel. Danach haben die Denkmalschutzbehörden *diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihnen nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheinen* (§ 7). Motiv war hier die richtige Erwägung, daß heutzutage die eigentlichen Gefahren oft aus ganz anderer Richtung herrühren als gerade vom Eigentümer¹⁴⁾: Luftverschmutzung, Grundwasserabsenkung, Düsenknall; und sicher ist damit das Register noch nicht abgeschlossen, überhaupt im voraus kaum zu übersehen. Zu Recht erscheint insoweit die Skala der Wirkungsmöglichkeiten beträchtlich erweitert. Nur wird man auch anmerken müssen, daß jene bewährte Polizei-Ermächtigung ihre Stabilität aus einer jahrzehntelangen Rechtsprechung mit reichhaltiger Kasuistik bezog, aus jener Fülle sorgfältig abgrenzender Einzelentscheidungen. Derartiges fehlt hier — noch; man wird zusehen müssen, ob und wie die Regelung sich dennoch bewähren kann.

Eine weitere Neuerung ist die Möglichkeit, sog. *Gesamtanlagen* durch Rechtsverordnung unter Schutz zu stellen (§ 19). Damit sind vor allem in sich geschlossene und geprägte Straßen-, Platz- und Ortsbilder gemeint; es können aber auch sonstige zusammenhängende Gebäudegruppen oder Ensembles sein wie etwa Kloster- oder Schloßanlagen mit Nebengebäuden und landschaftlicher Eigenart¹⁵⁾. Dies geht auf eine national wie international immer wieder erhobene Forderung zurück: endlich auch rechtlich weg vom isolierten Einzelobjekt! Allerdings — und das dürfte in der Praxis eine Hürde sein — geht das nicht ohne das Einvernehmen der Gemeinde, in deren Planungshoheit hier eingegriffen wird¹⁶⁾. Auch handelt es sich nicht um einen regelrechten Substanzschutz, sondern der Ton liegt auf „Erscheinungsbild“. Hier wird die Gesetzgebung, sobald es einmal um Altstadtviertel geht, über kurz oder lang noch einen Schritt weiter gehen und tiefer ansetzen müssen, nämlich städtebaulich-funktional. Womöglich wäre sogar der Bund daran zu erinnern, daß die bisher all zu strikt gehandhabte Kompetenzaufteilung in diesem Bereich der Sache letztlich nicht gerecht werden kann¹⁷⁾.

Zentralisation mit Maßen

Festgehalten wurde an dem Nebeneinander von entscheidenden Verwaltungs- und beratenden Fachbehörden (§ 3). Untere Denkmalschutzbehörden, formell also Antragsengpassstellen, sind jetzt die Kreise und kreisfreien Städte. Entscheidungen können sie aber nicht ohne das fachliche Einvernehmen mit dem Landesdenkmalamt. Läßt sich keine Übereinstimmung erzielen, so fällt die Entscheidung dem Regierungspräsidium zu. Es braucht das Landesamt nur anzuhören und hat dessen Gesichtspunkte koordinierend abzuwägen gegen

1) Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz) vom 25. 5. 1971 (GesBl. S. 209)

2) B+S 1971/I S. 36

3) Hans Dörge, Das Recht der Denkmalpflege in Baden-Württemberg, 1971, 224 S.

4) Mannheimer Morgen vom 28. 3. 1972

5) Der genaue Zuteilungsmodus ist ersichtlich aus dem Staatshaushaltsplan von BaWü für 1972, Einzelplan 04/14, Vorwort, dort unter G. Dazu das Gesetz über das Zahlenlotto vom 10. 3. 1958 (GesBl. S. 87), insb. § 2 Abs. 2

6) Angefangen vom Tag für Denkmalpflege 1900: v. Bieler S. 60 gegen Clemen S. 64; ferner Bohnstedt, Die Denkmalpflege Jg. 2 (1900) S. 95. In letzter Zeit findet man schon häufiger das Einkenken, z. B. bei Beseler und Bornheim, Dt. Kunst und Denkmalpflege 1969 S. 4 und 1970 S. 11

7) Thierfelder, Die Verwaltungspraxis 1972 S. 100

8) Ein Beispiel schon: die offiziellen Differenzen zwischen Stadt und Staat um das Studentenhotel „Hirschgasse“, Heidelberg Tageblatt vom 1., 4., 9. und 17. 8. 1972

9) Sinngemäß so: Dörge (Anm. 3) S. 150

10) Dazu etwa OVG Münster VerwRspr. 6 Nr. 74 (Leits. 5) sowie Peter Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem (1970), S. 468 ff. und 667 ff. Demgegenüber noch zu reserviert BVerwGE 2, 254 (256); jetzt aber BVerwG DVBl. 1972 S. 388 = NJW 1972 S. 596. Dazu auch Port, Bauwelt 18/1972 S. 722

11) Häberle (Anm. 10) S. 69, 560 ff. und durchgehend

die womöglich sonst noch auftretenden Aspekte. Dagegen werden dem Kultusministerium als oberster Behörde in der Regel nur allgemeine Richtlinien vorbehalten bleiben. Wie freilich die Unterbehörden die ihnen neu zugewiesenen Aufgaben sachgerecht werden erfüllen können, scheint vorerst eine offene (Personal-) Frage. Vielleicht ist es ohnehin das beste, wenn sie dafür aufgeschlossene Verwaltungsleute bestimmen, die es im Gespür haben, wann sie selbst initiativ werden und wann sie den Konservator fragen müssen¹⁸⁾. Die Regierungspräsidenten fühlen sich teilweise ein bißchen „entmachtet“, weil die bisherigen Denkmalämter ihnen unterstellt waren; vielleicht auch, weil die Denkmalräte, denen sie weiterhin vorsitzen, keine Beschlußkompetenzen mehr haben (§ 4). Man fürchtet hier und da einen direkten Einfluß der Landesregierung, erinnert wohl auch an die Grundsätze einer Funktionalreform¹⁹⁾. Am Horizont winkt aber bereits die Territorialreform: 1977 werden die Regierungspräsidien ohnehin aufgehoben²⁰⁾; wer ihre Funktionen übernimmt, ist noch offen.

Wesentlich ist, daß als fachliche Oberbehörde ein zentrales Landesamt geschaffen wurde (§ 3 Abs. 1). Sein Leiter führt die neuartige Amtsbezeichnung „Präsident“, die vermutlich an südwestdeutsche Traditionen anknüpft. Nicht minder wesentlich aber ist vielleicht, was nicht im Gesetz steht: daß die bisherigen Staatlichen Ämter in Tübingen, Karlsruhe und Freiburg, nach dem Krieg infolge der Zonen- teilung gewachsen, als Außenstellen bruchlos weiterarbeiten können. Nur die Zentralstelle in Stuttgart wird vorläufig in Personalunion mit der „Außenstelle“ für Nordwürttemberg geführt. Auch hier sind womöglich Personalprobleme im Spiel; qualifizierter Nachwuchs ist knapp. Und unwillkürlich denkt man an das Abschiedswort des Baseler Konservators *Fritz Lauber* von der Berliner Jahrestagung im Juni: Gehet hin und vermehret Euch, denn wir haben zu wenig Denkmalpfleger!

Durch die Außenstellen wird die so wichtige und künftig immer wichtigere kontinuierliche Nähe des Konservators zu Behörden, Einzelpersonen und zu den Objekten selbst weithin gesichert. Das wird auch im gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren für – das fast doppelt so große – Bayern zu erwägen sein. Was immer man zugunsten eines in der Hauptstadt konzentrierten Braintrusts anführen mag, es geht eben, wie sich rundherum zeigt, oft genug zu Lasten der Vorgänge in der „Provinz“.

Das zentrale Landesamt hingegen wird darüber zu wachen haben, daß die in den Landesteilen angewandten Grundsätze und Verfahrensweisen einigermaßen einheitlich bleiben. Es verteilt ferner die verfügbaren Mittel und kann auf diesem Wege Schwerpunkte setzen. Schließlich ist die Zusammenführung auch dem Publikationswesen förderlich. Das seit 1958 schon existierende *Nachrichtenblatt* konnte zur ansehnlichen Zeitschrift aufgestockt werden und erreicht in jedem Quartal mit einer Auflage von 17 000 kostenfrei alle irgendwie beteiligten öffentlichen, kirchlichen und privaten Stellen im Lande – welch einmaliges Instrument der Kommunikation!

Denkmalschutz als Eigentumsbildung?

Wenig Klärung bringt das neue Gesetz für die schwierige Frage, ob und welche Denkmalschutzmaßnahmen noch unter die Sozialbindung fallen und wo die Entschädigungspflicht einsetzt. Hier findet man nur die völlig offene Klausel: Soweit enteignende Wirkung, ist angemessene Entschädigung zu leisten (§ 24). Man kennt die Gründe für diesen in der Gesetzgebung auch sonst schon häufiger eingeschlagenen Ausweg: seit die Enteignung nicht mehr von ihrem Zweck und Ziel her, sondern von der Wirkung auf den einzelnen her definiert wird, ist es immer schwerer, die Vielzahl möglicher Beeinträchtigungen im voraus zu übersehen und in prägnante Formeln zu zwingen. Daraus folgt dann, was psychologisch wie taktisch nachfühlbar sein mag: kein Gesetzgeber möchte durch ein Zuviel die Begehrlichkeit wecken oder durch ein Zuwenig die gerichtliche Aufhebung riskieren. So bleibt das Problem denn aufgeschoben, bzw. weitergeschoben an eine andere Instanz: an den Richter in jedem Einzelfall. Und dem hätte man vielleicht doch ein wenig Hilfestellung gewünscht, etwa in Form einiger gesetzlicher Maßstäbe und Kriterien nach Art des Bundesbaugesetzes, hier bezogen auf den speziellen Sachbereich.

So hingegen lassen sich die Lösungen nur im Tasten finden, anhand der allgemeinen Enteignungsgrundsätze. Die Eintragung eines Denkmals wird für sich allein kaum schon enteignende Wirkung haben. Bei Veränderungs- und Abbruchs-

verboten kommt es jeweils darauf an, wieviel von den bisherigen Nutzungsmöglichkeiten dem Eigentümer immer noch verbleibt und ob der Eingriff nach der Gesamtsituation die „Opfergrenze“ übersteigt, bis zu der jedermann sein Gut für Gemeinwohlzwecke in Anspruch nehmen lassen muß²¹⁾. Hier spielen auch die Eigentumswandlungen herein, wie sie sich etwa am Städtebauförderungsgesetz schon ablesen lassen.

Kirchliche Denkmale

Den „wunden Punkt“ zuletzt – im Gesetzgebungsverfahren war er es jedenfalls, für manche Sorgenvolle ist er es heute erst recht; aber nicht jeder sieht auch genau hin, was da nun wirklich neu ist und warum. Der verrufene § 11 fordert zunächst nur, daß bei Denkmalen in gottesdienstlicher Nutzung deren spezielle Notwendigkeiten vorrangig zu beachten sind. Das war von jeher ein feststehender Grundsatz deutscher Denkmalpflege, wenn man den Äußerungen beider Seiten aus Jahrzehnten glauben darf²²⁾.

Für den eigentlichen Sündenfall hält man in Denkmalpflegerkreisen die sog. Exemption: die Möglichkeit, kirchliche Denkmale von bestimmten Vorschriften des Gesetzes (Abbruch-, Veränderungs-, Instandsetzungskontrolle) überhaupt auszunehmen. Voraussetzung ist aber, daß die Kirchen insofern eigene entsprechende Schutzvorschriften erlassen, und zwar im Einvernehmen mit dem Kultusminister, und daß sie auch deren Durchsetzung durch die erforderlichen Fachkräfte garantieren können. Zu jedem konkreten Vorhaben müssen sie dann immer noch das Landesdenkmalamt anhören.

Ob diese Regelung nun der Weisheit letzter Schluß ist, stehe hier dahin²³⁾. Teilweise dürfte einer Exemption schon dadurch vorgebeugt sein, daß die Kirchen kaum überall eine zureichende Parallelorganisation werden aufbauen können. Eine gewisse, wie auch immer geartete Freigabe in dieser Richtung allerdings scheint nach unserer Verfassungslage nicht mehr gut zu umgehen. Hier liegen Fragen beschlossen, die eben nicht mehr allein nach den bewährten Verwaltungsgrundsätzen: Da könnte ja jeder kommen! und: Das hats doch noch nie gegeben, als! zu beantworten sind. Nicht einmal das Patentrezept, als Gegenwert schlicht den staatlichen Geldhahn zuzudrehen, dürfte der Sache ganz angemessen – und rechtlich zulässig – sein.

Wollen wir froh sein, daß das Verhältnis Staat-Kirche hierzulande nie laizistisch im Sinne einer strikten Trennung begriffen wurde wie etwa in Frankreich seit 1905. Andererseits gibt es da so einige in der Vergangenheit (Weimarer Verfassung 1919) gezogene Wechsel, die, vielleicht zu lange schon prolongiert, nach heutigem Verständnis jetzt allmählich einzulösen sind, auch für das Gebiet der Denkmalpflege²⁴⁾. Im übrigen könnte es sein, daß der soziale Wandel schon bald auch zu gewandelten Anforderungen an kirchliche Bauten führt, denen mit herkömmlichen Maßstäben nur schwer noch gerechtzuwerden ist²⁵⁾.

Nun also (siehe eingangs): ... wird endlich gut? Verbesserungen erscheinen nicht undenkbar; ob aber auch politisch (schon) realisierbar? Die Güte eines Denkmalschutzes erweist sich gewiß nicht an gedruckten Paragraphen allein, sondern auch an ganz anderen Dingen: an Personalausstattung und Dotierung, an der Aufgeschlossenheit anderer Behörden ebenso wie der Bürger, an der Überzeugungskraft der Erhaltungs-Argumente.

Kl. Brügelmann, September 1972

Alte Bausubstanz soll erhalten bleiben

Der DDR-Architekt *Professor Ludwig Deiters* hat dazu aufgerufen, gegen jene Vorstellungen im DDR-Städtebau Front zu machen, die aus Kritik an offensichtlichen Mißständen in der überkommenen Wohn- und Stadtbbausubstanz „gleich die gesamte alte Bausubstanz unserer Städte stur beseitigen möchten“.

Auf einem Seminar über Probleme der Rekonstruktion von Altbaugebieten, an dem auch Mitglieder des Zentralkomitees der SED teilnahmen, wandte sich Deiters nach einem Bericht der DDR-Zeitschrift „Deutsche Architektur“ gegen „radikalistische“ Tendenzen im Städtebau der DDR. Nach Deiters, der Generalkonservator beim Ostberliner Institut für Denkmalpflege ist, haben solche Tendenzen schon in einigen Städten zu „wesentlichen Verlusten“ an städtebaulicher Schönheit und Harmonie geführt. G

¹²⁾ VGH BaWü DVBl. 1967 S. 385 (389)

¹³⁾ So fürs Wasserrecht: VGH BaWü DÖV 1972 S. 135

¹⁴⁾ Dörge (Anm. 3) S. 137; Herter, Denkmalpflege in BaWü 1/1972 S. 14

¹⁵⁾ Dörge (Anm. 3) S. 185

¹⁶⁾ Grundsätzlich: BVerwG DVBl. 1969 S. 362 = DÖV 1969 S. 428 zum Landeplatzbau nach Luftverkehrsgesetz (dort zwar nur für ein Anhörungsrecht, dies aber sogar ohne positivrechtliche Grundlage)

¹⁷⁾ Dazu schon Brügelmann, B+S 1971/I S. 36

¹⁸⁾ So auch ein auf langer Erfahrung fußender Hinweis, den ich Frau Dr. E. Schulze-Battmann, Außenstelle Freiburg, verdanke. Zur neuen Praxis der Stadt Karlsruhe: Bauwelt 36/1971 S. 1507

¹⁹⁾ Fahrenbruch, Die Gemeinde (Baden) 1972 S. 5

²⁰⁾ Kreisreformgesetz vom 26. 7. 1971 (GesBl. S. 314), insb. § 25. Dagegen richtet sich ein Appell der Staatsrechtslehrer des Landes: BaWüVBl. 1972 S. 55

²¹⁾ Einzelnachweise bei Brügelmann, Dt. Kunst und Denkmalpflege 1972/2

²²⁾ Nachweise bei Martin Heckel, Staat-Kirche-Kunst (1968), S. 52 ff.; ähnlich Dörge (Anm. 3) S. 165 f.

²³⁾ Dies läßt übrigens auch der vom Landtag bestellte Gutachter M. Heckel (Anm. 22) offen: S. 147 Anm. 456

²⁴⁾ So insb. M. Heckel (Anm. 22) S. 188 ff.; dazu kritisch Dörge (Anm. 3) S. 99 und 165 sowie Bornheim, Dt. Kunst und Denkmalpflege 1970 S. 10 mit Anm. 39

²⁵⁾ Dazu das Sammelheft: Kunst und Kirche, Nr. 1/1972