

# DenkMal miteinander – Teilhabe in der Denkmalpflege

## Teil 1: Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

Irene Plein/Ulrike Plate

Vom 10. bis zum 12. Juni 2024 lädt das Landesamt für Denkmalpflege Baden-Württemberg die Kolleginnen und Kollegen der Baudenkmalpflege zur bundesweiten Jahrestagung der Vereinigung der Denkmalfachämter in den Ländern (VDL) nach Mannheim ein. Thema der Tagung ist „DenkMal miteinander – Teilhabe in der Denkmalpflege“ (Abb. 2) Aus diesem Anlass zeichnet der folgende Beitrag die Entwicklung des Denkmalschutzes in Deutschland mit Schwerpunkt Baden-Württemberg und aus Sicht der Bau- und Kunstdenkmalpflege nach und stellt dabei die Rolle der Bürgerschaft im Verhältnis zur institutionellen Denkmalpflege heraus. Wie es gelingen kann, unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen des Denkmalschutzes mehr Teilhabe zu ermöglichen, ist in jüngster Zeit vermehrt Gegenstand einer regen Debatte. In einem zweiten Teil des Beitrags soll aufgezeigt werden, wie bereits heute Teilhabe an der Bau- und Kunstdenkmalpflege stattfindet.

### **Bürgerinitiativen für den Denkmalschutz – das 19. Jahrhundert**

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts entfachte ein neues Nationalbewusstsein in Deutschland eine breite Begeisterung für mittelalterliche Geschichte und gotische Architektur sowie für die Erforschung der deutschen Sprache und Volkskunst. An vielen Orten gründeten sich sogenannte Geschichts- und Altertumsvereine (1843 Gründung des Württembergischen Geschichts- und Altertumsvereins WGAV), die sich unter anderem der Erforschung,

Erfassung, Sammlung, Ausgrabung und dem Erhalt von Bodendenkmalen, historischen Artefakten und Baudenkmalen widmeten. Die Vereine förderten die öffentliche Wahrnehmung und Wertschätzung dieser lange vernachlässigten prähistorischen und historischen Zeugnisse, erforschten deren Geschichte, berieten Denkmaleigentümer, regten Reisen zu Denkmalen an und sammelten Gelder für Instandsetzungen. Im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts wandelte sich durch den Industrialisierungsprozess das



Bild der Städte. Es entstanden Fabriken und Arbeitersiedlungen, Eisenbahntrassen zerschnitten die Landschaften, Flüsse wurden begradigt und Talsperren fluteten ganze Täler. Statt traditioneller Baustoffe wurden zunehmend neue Materialien wie Eisen, Beton, Stahl und Glas verwendet. Konfrontiert mit dem Verlust vertrauter Kulturlandschaften und wichtiger historischer Bauten schlossen sich weitere Natur- und Kulturfreunde in Vereinen zusammen (Abb. 3). Um 1900 wurde der Tag für Denkmalpflege als Forum zum Austausch in Fragen des Denkmalschutzes eingerichtet und 1904 durch Ernst Rudorff der Bund Heimatschutz, Vorläufer des heutigen Bundes Heimat und Umwelt, gegründet.

### Der Beginn der wissenschaftlichen Denkmalpflege

1853 wurde August von Bayer der erste staatliche Konservator im Großherzogtum Baden, 1858 im Königreich Württemberg Konrad Dietrich Hassler. Um 1900 setzte sich der Inhaber des Straßburgers Lehrstuhls für Kunstgeschichte Georg Dehio für eine Professionalisierung der Denkmalpflege ein, um auf wissenschaftlicher Grundlage die Entwicklung einheitlicher, verbindlicher Standards

zu fördern. Dies stärkte die Rolle der staatlichen Konservatoren für Denkmalschutz gegenüber den meist an Einzelobjekten interessierten Geschichts- und Altertumsvereinen, schärfte die Voraussetzungen zur Stellenbesetzung und zog die Gründung erster Denkmalfachbehörden nach sich, wie zum Beispiel 1920 die Gründung des Landesdenkmalamts in Württemberg.

In diesem Kontext nahm die Diskussion um den „Denkmalkultus“ eine zentrale Rolle ein. Während der österreichische Generalkonservator Alois Riegl unter anderem davon überzeugt war, dass ein Denkmal nur sein könne, was „eine gemeinsame Gefühlssache für alle“ sei, und den Gefühlswert von Denkmalen zur Grundlage des öffentlichen Interesses am Erhalt deklarierte, forderte Dehio wissenschaftlich überprüfbare Wertbegründungen und sprach sich für die Profilierung des Faches als Domäne der Kunsthistoriker aus. Deren Aufgabe sah er darin, die in der Denkmalpflege tätigen Architekten aus- und weiterzubilden, um der auf ein gefälliges Äußeres ausgerichteten schöpferischen Denkmalpflege entgegenzuwirken und der Öffentlichkeit Respekt gegenüber den Denkmalen als historische Zeugnisse zu vermitteln. Als konservatorischer

1 „Schwarzfahnen-demonstration“ des Westendvereins gegen Immobilienspekulation und Häuserabbruch im Frankfurter Westend, 1970.



TEILHABE IN DER DENKMALPFLEGE

2 Key Visual der VDL-Jahrestagung „DenkMal miteinander – Teilhabe in der Denkmalpflege“ in Mannheim.



**3** 1843 entstand aus bürgerlicher Initiative der Württembergische Geschichts- und Altertumsverein, der sich zunächst auf die Beratung von Eigentümerinnen und Eigentümern und örtlichen Instanzen konzentrierte, dann jedoch auch konkret denkmalpflegerisch aktiv wurde wie beispielsweise bei der Rettung des Talheimer Altars.

Auftrag „Substanz erhalten – Erscheinungsbild bewahren“ ist dies bis heute das Leitbild der Denkmalpflege.

Hier trat – wie Scheurmann in ihrem Buch „Konkturen und Konjunkturen der Denkmalpflege“ treffend resümiert – früh der Grundkonflikt des Faches Denkmalpflege zutage, der bis heute das Thema Partizipation in der Denkmalpflege prägt, nämlich die Spannung zwischen Professionalisierung und Teilhabe, historischen und emotionalen Werten, dem gesetzlich verankerten „öffentlichen Interesse“ und dem Interesse der Öffentlichkeit. Während für die Aufgabe des Denkmalschutzes künftig Wissenschaftler zuständig waren, fand der Austausch zwischen professionellen Denkmalpflegern, weiteren Fachleuten und engagierten Laien, darunter auch die Geschichts- und Altertumsvereine, vor allem am Tag für Denkmalpflege statt. Dieser wurde 1911 erstmals mit der Tagung des Bundes Heimatschutz gekoppelt, der als Dachverband mit Vorträgen, Publikationen und Netzwerkarbeit die Aufgabe übernahm, den Anliegen seiner Mitglieder Gehör zu verleihen und sich in Entscheidungsprozesse einzubringen (Abb. 4).

Gleichwohl riss der Kontakt zwischen institutioneller Denkmalpflege und engagierten Laien nicht ab.

### **Erfassung der Kulturdenkmale gesetzlich geregelt – das öffentliche Interesse**

Im Jahr 1902 wurde in Hessen das erste einschlägige Denkmalschutzgesetz in Deutschland erlassen. Darin wird erstmals festgeschrieben, dass ein Baudenkmal „ein Bauwerk“ ist, „dessen Erhaltung wegen seiner Bedeutung und Geschichte,

insbesondere der Kunstgeschichte, im öffentlichen Interesse“ liegt. Als Grundvoraussetzung für Denkmalerhalt zieht sich das öffentliche Interesse bis heute durch die Denkmalschutzgesetze der Länder. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass das bauliche und archäologische Kulturerbe dem Gemeinwohl dient und vor unangemessener Veränderung oder Zerstörung durch die jeweiligen Eigentümer oder Eigentümerinnen, seien es private oder öffentliche Investoren, geschützt werden muss.

Zunächst sollten in Hessen die staatlichen Behörden die Entscheidungsmacht über das öffentliche Interesse und damit über die Eintragung des Kulturdenkmals in die Listen erhalten. Nach den Einwänden der ersten Kammer des Landtags ging diese Aufgabe jedoch an den Denkmalrat, dem neben Vertretungen der im Denkmalschutz tätigen bzw. davon betroffenen Institutionen und Personengruppen auch Architekten, Kirchenvertreter, Mitglieder der Altertums-, Geschichts- und Kunstvereine, Denkmalbesitzer usw. angehörten. Der Denkmalrat sollte dabei als Verbindungsglied zwischen Staat und Gesellschaft fungieren und einen Interessensausgleich herbeiführen, der die Akzeptanz des staatlichen Denkmalschutzes verbessern sollte. Ebenfalls als gemischt besetztes Gremium mit der Aufgabe der Interessensabwägung wurde per ministeriellem Erlass am 14. Januar 1912 in Württemberg ein Denkmalrat geschaffen, dessen Aufgabe es war, das Denkmalverzeichnis zu führen.

Heute haben der hessische und baden-württembergische Denkmalrat nur noch beratende Funktion, einige kommunale Denkmalbeiräte können selbstständig die Eintragung eines Objekts in das Denkmalbuch beantragen. Die Entscheidung über die Denkmalausweisung ist aber inzwischen generell den staatlichen Behörden im regulären Instanzenzug zugeordnet.

Im baden-württembergischen Denkmalschutzgesetz sind Kulturdenkmale nach § 2 „Sachen, Sachgesamtheiten und Teile von Sachen, an deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen und heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht“. Während die wissenschaftlichen, künstlerischen und heimatge-

schichtlichen Kriterien die Denkmalfähigkeit begründen, bestimmt das öffentliche Interesse die Denkmalswürdigkeit. Diese Denkmalswürdigkeit schränkt im Hinblick auf die mit der Denkmalsqualität verbundenen Eigentumsinteressen den weit gefassten Begriff der Denkmalfähigkeit ein, sie macht deutlich, dass ein über das Einzelinteresse hinausgehender Bedeutungsgrad vorhanden sein muss. Sie, und damit das öffentliche Interesse am Erhalt, bemisst sich am exemplarischen und dokumentarischen Wert, am Maß an Originalität und Integrität, ins Gewicht fallen auch Aspekte wie Alter oder Seltenheit. Als Maßstab für die Beurteilung des öffentlichen Interesses hat sich in der Rechtsprechung durchgesetzt, dass die Notwendigkeit des Erhalts des Kulturdenkmals in das Bewusstsein der Bevölkerung oder zumindest eines breiten Kreises sachverständiger Fachleute eingegangen sein muss.

Das im Gesetz benannte „öffentliche Interesse“ mit dem Interesse einer breiten Öffentlichkeit abzugleichen ist keine Vorgabe. Indes zeigt die Erfahrung, dass die Gesellschaft oder zumindest Teilgruppen derselben anderer Meinung sein können als die Denkmalfachbehörden. Die Gründe hierfür können Wissensdefizite sein, auf beiden Seiten. Auch der Wunsch nach Erhaltung oder Inwertsetzung oder ein Veränderungswille können eine Rolle spielen. Mangelnde Transparenz im Diskurs sorgt für Missstimmungen zwischen Bevölkerung und Fachbehörden, die bis zur Infragestellung der Legitimation der Deutungshoheit der Denkmalfachbehörden führen können.

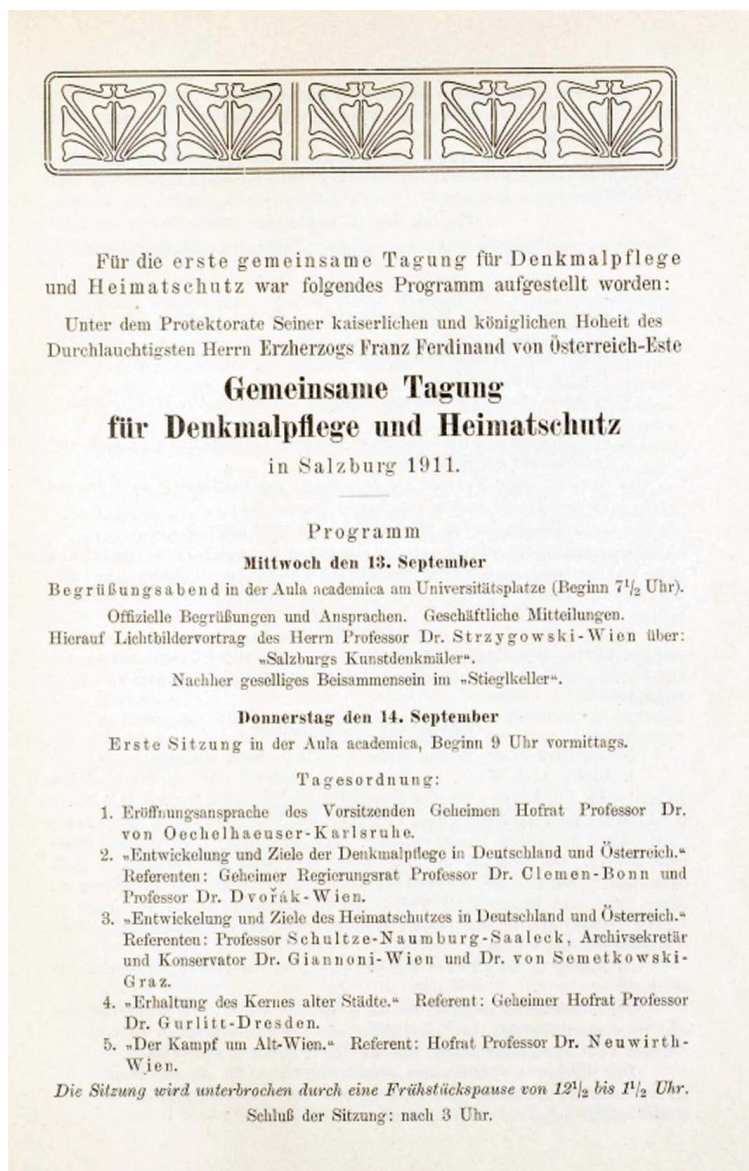
Als Beispiel für eine unterschiedliche Bewertung des öffentlichen Interesses sei hier das ehemalige Hotel Silber in Stuttgart angeführt (Abb. 5). Die Bevölkerung wollte das Gebäude, das während der NS-Diktatur Zentrale der Gestapo für Württemberg und Hohenzollern war und 2007 zugunsten der städtebaulichen Entwicklung des Dorotheenquartiers abgerissen werden sollte, zum Gedenken an die Gräueltaten der Nazis erhalten und forderte die Benennung als Kulturdenkmal. Dem konnte das Landesamt für Denkmalpflege nicht entsprechen, da sich das dort vollzogene Unrecht nach der Kriegszerstörung und dem Wiederaufbau des Gebäudes 1947 nicht mehr an der Substanz ablesen lässt und

damit die Voraussetzungen für die Unterschutzstellung – die Denkmalswürdigkeit – nicht gegeben sind. Der Wiederaufbau lässt im Übrigen auch die historischen und künstlerischen Qualitäten, also Kriterien der Denkmalfähigkeit, vermissen. Doch auch ohne Denkmalstatus ist es dank des Einsatzes der Initiative Lern- und Gedenkort Hotel Silber, des Hauses der Geschichte und mit Unterstützung von Roland Ostertag gelungen, den Erhalt politisch durchzusetzen. 2018 wurde dort die Gedenkstätte Hotel Silber eingerichtet.

### **Bürger für mehr Denkmalschutz – die 1970er Jahre**

Anfang der 1970er Jahre wurde die Bundesrepublik von starken gesellschaftlichen Veränderungen ergriffen. Die Studentenproteste waren ein äußeres Signal für zunehmend eigenständige Po-

4 Programmauszug aus dem Stenographischen Bericht der gemeinsamen Tagung für Denkmalpflege und Heimatschutz 1911 in Salzburg. Unter den über 800 Teilnehmern war auch Hermann Rudorff.





5 Resolution und Flashmob im Kaufhaus Breuninger für den Erhalt des Gebäudes der ehemaligen Gestapozentrale Stuttgart (ehem. Hotel Silber), heute Gedenkstätte.

sitionierungen der Bevölkerung, die Erschütterung des Fortschrittsglaubens durch den Bericht zur Lage der Menschheit des Club of Rome 1973 („Grenzen des Wachstums“) öffneten das Bewusstsein für eine kritische Betrachtung nicht zuletzt auch der baulichen Situation unserer Umwelt. Alexander Mitscherlich prangerte in seinem viel zitierten Buch „Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden“ von 1965 unter anderem die menschenfeindliche, weil zu sehr auf Rendite und Gewinnmaximierung gerichtete moderne Städteplanung an und zeigte, dass Stadt- und Wohnraumentwicklung ohne Kenntnis der gesellschaftlichen Bedürfnisse psychische Schäden nach sich ziehen kann. In Bonn entstanden 1967/68 erste Bürgerinitiati-

ven, die erfolgreich gegen die von der Regierung geplanten Hochhausbauten in der Rheinaue, gegen eine Stadtautobahn quer durch die Stadt und die Überbauung des Bahnhofs durch einen Kaufhauskomplex protestierten.

Ungleich heftiger ging es in Frankfurt zu, obwohl sich auch hier der Protest gegen den Abriss des Grönderviertels Westend zugunsten von Bürohochhäusern zunächst im Kreis gut situerter Bürger formierte (Abb. 1). Studierende besetzten daraufhin im September 1970 erstmals ein zum Abriss bestimmtes Haus, wobei es im anschließenden Häuserkampf manch einem mehr um den Widerstand gegen Grundstücksspekulation und die damit einhergehende Verteuerung und Verknappung von Wohnraum als um den Erhalt

der historischen Gebäude ging. Viele Häuser, die später als Denkmale ausgewiesen wurden, blieben schließlich erhalten. Die Bedeutung dieser Proteste für die Problematisierung einer bürgerfernen Stadtplanung und gegen menschenfeindlichen Städtebau ist nicht zu unterschätzen. Ihren Höhepunkt erreichte die Entwicklung mit dem Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 unter dem Motto „Eine Zukunft für unsere Vergangenheit“, zu dessen Vorbereitung das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz (DNK) als übergreifendes Forum gegründet wurde (Abb. 6). Im Bewusstsein, dass bürgerschaftliches Engagement nicht nur eine historische Wurzel der Denkmalpflege, sondern wesentlich ist für ihre gesellschaftliche Verankerung, widmet es sich auch der Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements.

6 1975 Titel des internationalen Denkmalschutzjahres: Eine Zukunft für unsere Vergangenheit.



### Öffentlichkeitsbeteiligung im Städtebau

Die Forderungen der Bürgerschaft nach einer Beteiligung an öffentlichen Entscheidungen und ihre zunehmende kritische Haltung gegenüber der massiven Umgestaltung ihrer Umwelt führten im Baurecht zu einer Öffnung der Planungsverfahren. 1960 wurde mit der Verabschiedung des Baugesetzbuches in den alten Bundesländern erstmals festgeschrieben, dass die Öffentlichkeit über Planungsabsichten informiert werden müsse, bevor Bebauungspläne vom Rat beschlossen werden konnten (§ 2 Abs. 6 und Abs. 8 Bundesbaugesetz). Dazu sollten die Pläne öffentlich ausgelegt werden und jedermann die



Möglichkeit erhalten, Anregungen und Bedenken zu äußern, die im weiteren Verfahren zu prüfen waren. Im Städtebauförderungsgesetz von 1971 wurde eine intensiviertere Bürgerbeteiligung verankert, die verlangte, dass im Rahmen vorbereitender Untersuchungen „Einstellung und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, Mieter, Pächter und anderer Nutzungsberechtigter“ (also der unmittelbar Betroffenen) ermittelt, Vorschläge zur beabsichtigten Sanierung entgegengenommen und die Vermeidbarkeit nachteiliger Auswirkungen mit den Betroffenen erörtert werden sollten (§ 4 Städtebauförderungsgesetz 1971).

Im Zusammenhang mit der Umsetzung weiterer, auch umweltrelevanter Großvorhaben auf der übergeordneten räumlichen Ebene wurden Öffentlichkeitsbeteiligungsvorgaben später auch in andere Gesetze, zum Beispiel das Bundesimmissionsschutzgesetz, und in Raumordnungsverfahren nach dem Raumordnungsgesetz aufgenommen. Auf Landes- und Kommunalebene wurden in den 1990er Jahren Elemente der direkten Demokratie eingeführt. Inzwischen gibt es neben der formellen, gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung auch immer mehr frühzeitige, nicht formelle, das heißt freiwillige Bürgerbeteiligung und ein großes Angebot an Handreichungen zu Vorgehen und Erfolgsfaktoren in Beteiligungsprozessen (Abb. 7).

### Institutionalisierung des Denkmalschutzes

Das oft flächendeckende Verusterlebnis an historischer Bausubstanz durch die Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs, der rasche, oft unsensible Wiederaufbau in gewaltigen Dimensionen und Uniformität sowie die Abrisswelle im fortschrittsgläubigen Nachkriegsdeutschland führten in den 1970ern zum Erstarken eines Denkmalbewusstseins und förderten die Institutionalisierung des Denkmalschutzes. Etliche Länder, die bislang keine Denkmalschutzgesetze hatten, verabschiedeten nun solche und gründeten unabhängige Denkmalfachbehörden. In Baden-Württemberg wurde 1972 das erste landesweit zuständige Landesdenkmalamt als zentrale Landesoberbehörde eingerichtet, heute Abteilung 8 im Regierungspräsidium Stuttgart.

Das Denkmalschutzgesetz kennt im Unterschied zu Baugesetzbuch und Städtebauförderungsgesetz keine Öffentlichkeitsbeteiligung, stattdessen ist die Vertretung des öffentlichen Interesses einem unabhängigen Denkmalfachamt übertragen, das neben der dreiteiligen Denkmalschutzverwaltung aus Oberster Denkmalschutzbehörde, Höheren und Unteren Denkmalschutzbehörden besteht.

In Baden-Württemberg ist das Landesamt für Denkmalpflege für die Erfassung, Dokumentation, Erforschung und Vermittlung der Denkmale so-

7 Auswahl an Informationsschriften zur Bürgerbeteiligung.

## Denkmalschutzverwaltung in Baden-Württemberg

Oberste Denkmalschutzbehörde: Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen

Höhere Denkmalschutzbehörden

Denkmalfachbehörde

Regierungspräsidium Freiburg  
Abteilung 2, Referat 21  
Raumordnung, Baurecht, Denkmalschutz

Regierungspräsidium Karlsruhe  
Abteilung 2, Referat 21  
Raumordnung, Baurecht, Denkmalschutz

Regierungspräsidium Stuttgart  
Abteilung 2, Referat 21  
Raumordnung, Baurecht, Denkmalschutz

Regierungspräsidium Tübingen  
Abteilung 2, Referat 21  
Raumordnung, Baurecht, Denkmalschutz

Untere Denkmalschutzbehörden  
in Städten, Gemeinden, Landkreisen,  
Verwaltungsgemeinschaften

Regierungspräsidium Stuttgart  
Landesamt für Denkmalpflege  
(Abt. 8)

Referat 81  
Recht und Verwaltung

Referat 82  
Denkmalfachliche Vermittlung und  
Weltkulturerbe

Bau und Kunstdenkmalpflege

Referat 83.1  
Inventarisierung

Referat 83.2  
Praktische Bau- und Kunstdenkmalpflege

Referat 83.3  
Spezialgebiete

Archäologische Denkmalpflege

Referat 84.1  
Grundsatz, Leitlinien, Spezialdisziplinen

Referat 84.2  
Inventarisierung, Planungsberatung,  
Grabungscontrolling, Archivierung

Referat 84.3  
Prähistorische Archäologie

Referat 84.4  
Provinzialrömische, frühgeschichtliche,  
mittelalterliche und neuzeitliche Archäologie

**8** Organigramm der Denkmalschutzverwaltung Baden-Württemberg.

wie die denkmalfachliche Beratung insbesondere der Denkmaleigentümer zuständig (Abb. 8). Als Träger öffentlicher Belange (TöB) ist es anzuhören, wenn sein Zuständigkeitsbereich durch eine Maßnahme der Bauleitplanung tangiert wird. Die Unteren Denkmalschutzbehörden hören das Fachamt an und erteilen die denkmalschutzrechtlichen Genehmigungen bzw. Zustimmungen zu Baugenehmigungen nach Durchführung einer Ermes-

**9** Unter dem Titel „Brücke, Mühle und Fabrik“ gab das Landesmuseum für Technik und Arbeit in Mannheim 1991 dieses zu großen Teilen von Mitarbeitern des Landesdenkmalamtes erarbeitete Buch zu technischen Kulturdenkmälern heraus.



sensabwägung. Als Schiedsbehörde im Falle einer Nichteinigung von Fachamt und Unteren Denkmalschutzbehörden fungieren die Höheren Denkmalschutzbehörden, die auch das Denkmalschutzbuch der Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung führen und die Genehmigungen erteilen, wenn große Kreisstädte, Landkreise oder bestimmte Verwaltungsgemeinschaften selbst Denkmaleigentümer sind. Sie entsprechen den Referaten 21 in den vier Regierungspräsidien. Entscheidungen denkmalpolitischer Natur, Lenkungs- und Aufsichtsfunktion obliegen dem Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen als Oberster Denkmalschutzbehörde, die Zuordnung kann je nach politischem Zuschnitt der Ministerien variieren. Dieses differenzierte Gefüge hat sich trotz zwischenzeitlicher Verwaltungsreformen bewährt.

### Ausweitung des Denkmalbestandes

Als Folge der neuen soziokulturellen Interessen der Bevölkerung weitete sich das Erhaltungsinteresse der Öffentlichkeit auf neue Objektgruppen, auf Werke der neueren Geschichte und bauliche Zeugnisse der Sozial-, Wirtschafts- und Technikgeschichte aus (Abb. 9). Schwarzwaldhäuser, Dorfschulen, Verwaltungs- und Universitätsbauten, Zechen, Wassertürme, Bunkeranlagen, Autobahnbrücken, Backhäuser, Ahnengalerien und Pirschgänge etc. sowie städtebauliche Ensembles konnten fortan als Kulturdenkmale geschützt sein.

Die Zahl der Kulturdenkmale stieg nun deutlich an, auf rund eine Million in Deutschland, davon 90 000 Bau- und Kunstdenkmale in Baden-Württemberg. Trotz der sogenannten Ipse-jure-Regelung, wonach ein Denkmal auch ohne Erfassung ein Denkmal ist, wenn es die gesetzlichen Kriterien erfüllt, nimmt die Inventarisierung diese Objekte – nach einer Prüfung des Denkmalwertes – in Denkmallisten auf. Dieser Vorgang ist nie abgeschlossen, der gesellschaftliche Wandel sowie die Fortentwicklung in Wissenschaft und Technik bringen immer wieder neue Fragestellungen auf, auf die bauliche Zeugnisse Antworten liefern können. Die Fortschreibung der Denkmalliste ist eine Daueraufgabe, nicht nur die ständige Vervollständigung des Denkmalumfangs, zum Beispiel hinsichtlich Gartenflächen oder zugehöriger Nebengebäude, sondern vor allem die Prü-

fung jüngerer Objektgruppen muss stets im Blick behalten werden, um dem Denkmalbestand gerecht zu werden.

Anders als althergebrachte Schlösser und Kirchen sind diese Zeugnisse oft schwieriger einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln. So gehören beispielsweise zum schmucken Bauernhaus die Wirtschaftsgebäude als wesentliche Bestandteile der Hofanlage dazu, auch wenn sie bescheidener in ihrer Ausführung sind. Oder Gebäude junger Zeitschichten, die nicht „alt“ oder „heimelig“ sind, die jedoch die künstlerische Ausdruckskraft oder städtebauliche Zielvorstellung einer ganzen Generation repräsentieren und somit ebenso erhaltenswert sind, wie beispielsweise die Standardbauten der Gründerzeitviertel, die erst im Zuge eines gewandelten Denkmalverständnisses in den Blick der staatlichen Denkmalpflege gerieten. Die Denkmalbehörden investieren hier seit Jahren viel Energie in eine intensive Vermittlungsarbeit mit zahlreichen Publikationen, Vorträgen und Führungen (Abb. 10). Trotzdem ist es immer wieder aufs Neue eine zentrale Aufgabe, die Werte von Denkmalen zu erläutern, aber auch Grenzen des denkmalfachlichen Instrumentariums aufzuzeigen.

### Substanz versus Relevanz

Eine wichtige Rolle in der Diskussion um das öffentliche Interesse spielt die Gewichtung von Relevanz und Substanz eines Denkmals. Da der Denkmalschutz in das Recht der Eigentümerinnen und Eigentümer eingreift, müssen die Denkmalausweisungen der Denkmalfachämter justizabel sein, um im Falle einer Klage Bestand zu haben. Dies erfordert rationale und objektivierbare Kriterien der Ausweisung. Als sichere Kriterien gelten insbesondere künstlerische und wissenschaftliche Gründe sowie ein hohes Maß an Originalität und Integrität. Die Objekte müssen einen exemplarischen Wert für die Nachwelt besitzen und ihren dokumentarischen Wert, der sich an der Substanz orientiert, bewahrt haben. Ebenso wichtig ist die Bewertung durch eine unabhängige Instanz.

Ein Abgleich des im Gesetz formulierten öffentlichen Interesses mit dem Interesse der Öffentlichkeit findet nur indirekt statt, indem die Inventarisierung an öffentlichen, insbesondere fachöffent-



lichen Diskursen teilnimmt. Auf diese Weise soll ausgeschlossen werden, dass Zeitgeist, Geschichtsbild, Geschmack und Emotionen Einfluss auf die Bedeutungsbeimessung nehmen. Denn die Relevanz eines historischen Bauwerks variiert von Betrachter zu Betrachter und auch die Einstellung desselben Betrachters ist wandelbar. Im Falle einer Aushandlung zwischen Bevölkerung und Fachbehörde bestünde also die Gefahr eines subjektiven Urteils mit geringer Halbwertszeit oder dass dieser Prozess durch besonders lautstarke Interessengruppen oder Lobbyisten einseitig beeinflusst wird.

Mit dem öffentlichen Interesse als Maßstab für die Denkmalwürdigkeit und den heimatgeschichtlichen Schutzgründen sieht das Denkmalschutzgesetz prinzipiell die Möglichkeit vor, die Relevanz von Objekten für die Bevölkerung stärker bei der Benennung der Denkmale zu berücksichtigen. Die Rechtsprechung betrachtet (heimat)geschichtliche Schutzgründe als gegeben, wenn (heimat)geschichtliche Entwicklungen anschaulich werden (Aussagewert), es sich um die Wirkungsstätte namhafter Personen oder den Schauplatz historischer Ereignisse handelt (Erinnerungswert, Abb. 11) oder es einen im Bewusstsein der Bevölkerung vorhandenen Bezug zu bestimmten politischen, kulturellen oder sozialen Verhältnissen ihrer Zeit gibt (Assoziationswert). Zur Bewertung der (heimat)geschichtlichen Schutzgründe zieht die Rechtsprechung das Bewusstsein des für die (Heimat-)Geschichte aufgeschlossenen Teils der Bevölkerung heran, was enger gefasst ist als das Bewusstsein der allgemeinen Bevölkerung als Maßstab für die Ermittlung des öffentlichen Erhaltungsinteresses.

Mittlerweile wurde erkannt, dass Gesang, Bräuche oder Handwerkskunst als immaterielles Kulturerbe gelten können. Für die Denkmalpflege

**10** Führung in einer denkmalgeschützten Tankstelle in Kirchzarten-Burg 2023.





**11** Kulturdenkmal aus heimatgeschichtlichen Gründen: das Schiller-Geburtshaus in Marbach am Neckar.

**12** Aufruf zur Unterschriftenaktion für den Erhalt des historischen Ensembles am Oberen Marktplatz in Laupheim 2019.

bleibt jedoch die Bindung an die Materialität. Hier ist das Denkmalschutzgesetz sehr eindeutig: Das öffentliche Erhaltungsinteresse entfällt, wenn das Objekt nicht unter Wahrung seiner denkmalbe gründenden Merkmale – also seiner Originalität und Identität – erhalten, sondern – sozusagen als Kopie des Originals – nur noch rekonstruiert werden könnte. Dann ist die Denkmaleigenschaft verloren.

Wie am Beispiel des Hotels Silber gezeigt, gibt es mitunter ein örtliches Interesse für die Erhaltung von Gebäuden, für welche die Denkmalfachbe-

hörden wegen der fehlenden substanziellen Überlieferung keinen Denkmalwert feststellen können. In diesem Fall konnte der Abriss dennoch verhindert und dort eine Gedenkstätte eingerichtet werden. Dies zeigt, dass bei entsprechendem Interesse und Engagement von Menschen und Institutionen durchaus auch Objekte ohne Denkmalstatus mit einem vom Überlieferungsgrad der Substanz unabhängigen Erinnerungswert erhalten werden können.

Auch im städtebaulichen Kontext spielt der Überlieferungsgrad eine große Rolle. So setzte sich 2019 in Laupheim (Kreis Biberach) ein Teil der Bürgerschaft mit einer Petition gegen ein Investorenprojekt ein, das nach Auffassung der Petenten das letzte nahezu unversehrte stadthistorisch und stadträumlich bedeutsame Gebäudeensemble am Oberen Marktplatz aus Kultur- und Nicht-Kulturdenkmälern verunstalten würde (Abb. 12). Das Landesamt für Denkmalpflege stellte mit Bedauern fest, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer Gesamtanlagensatzung nach § 19 des Denkmalschutzgesetzes – die ohnehin von der Kommune hätte beschlossen werden müssen – infolge starker Überformungen und Veränderungen nicht mehr gegeben waren und empfahl die Steuerung mit Erlass einer Gestaltungsatzung oder eines Bebauungsplans. Letztendlich musste die Baugenehmigung gegen den Bürgerprotest erteilt werden. Das denkmalfachliche Instrumentarium stieß hier an seine Grenzen.





### Abschaffung der Denkmalpflege?

Am 31. März 2000 stellte der freiberufliche Architekturkritiker und Stadtforscher Dieter Hoffmann-Axthelm im Bundestag sein von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen beauftragtes Gutachten vor: „Kann die Denkmalpflege entstaatlicht werden?“ und löste mit diesem Paukenschlag eine kurze, aber heftige Diskussion über die Sinnhaftigkeit der Denkmalschutzverwaltung in Deutschland aus. Darin warf er der staatlichen Denkmalpflege vor, die Gebäudeeigentümer zu entmündigen und zahlreiche nicht denkmalwerte Bauten etwa aus der NS-Zeit und der DDR oder gar alte Industrieanlagen unter Schutz zu stellen. Nach seiner Vorstellung sollte sich die staatliche Denkmalpflege vor allem um die Monumente in staatlichem Besitz kümmern und private Denkmaleigentümer mit ihren aus seiner Sicht überzogenen Forderungen verschonen. Gerade der private, nicht politische Denkmaleigentümer leide „unter der Knute des Denkmalschutzes“; würde man ihn vielmehr von den Zwangsmaßnahmen der Denkmalpflege befreien, würde seine Akzeptanz des Kulturdenkmals steigen und somit auch seine Bereitschaft, dieses aus eigenem Antrieb zu erhalten, so Hoffmann-Axthelms These. Seine Beobachtungen mündeten in die Forderung, die staatliche und kommunale Denkmalpflege sei weitestgehend zugunsten bürgerschaftlicher Eigeninitiative abzuschaffen.

In der anschließenden Debatte über seine Provokation meldeten sich Kritiker aus Architektur und Baugeschichte, Planung und Politik, Denkmalpflege und Kultusministerien zu Wort, von denen viele die etablierte Denkmalschutzverwaltung verteidigten und die Thesen von Hoffmann-Axthelm widerlegten (Abb. 13).

Wie die Überführung der staatlichen Denkmalpflege in eine bürgerschaftliche Denkmalpflege funktionieren sollte, wie die Organisationsweise aussehen, wie sie zu finanzieren, baurechtlich zu stützen und steuerlich zu begünstigen sei, ließ Hoffmann-Axthelm offen. Ebenso blieben die

Fragen unbeantwortet, ob denn tatsächlich die Mehrheit der Gesellschaft den Anspruch habe, für Denkmalpflege zu sorgen und ob sie auch genügend vorbereitet sei, das Kulturerbe zu verwalten und die Verantwortung dafür zu übernehmen. In Fachkreisen wird als ein Beispiel hierfür oft auf England verwiesen, wo aufgrund einer anderen historischen Entwicklung mit mehr kollektivem Bewusstsein (Beispiel National Trust) Denkmalerhalt forciert wird. Demgegenüber überlassen viele Bürger in Deutschland die Initiative immer noch gerne Staat und Behörden, wenn auch andere inzwischen mehr Teilhabe einfordern.

Dass mehr Kommunikation durch die Denkmalbehörden erforderlich ist und mehr bürgerschaftliche Mitsprache wünschenswert, sind Erkenntnisse, die in den Denkmalfachämtern mittlerweile sehr ernst genommen werden. Eine wirklich durchgreifende Umsetzung dieser längst im Bewusstsein angekommenen Notwendigkeiten scheitert in erster Linie an der Reduzierung der Etats und Personalabbau bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs im zunehmend komplexer werdenden Baugeschehen.

Der reiche Bestand an Kulturdenkmälern stellt hierbei eine besondere Herausforderung dar, denn er stellt die Denkmalfachämter vor die Aufgabe, in zahlreichen Fällen zu beraten und in Verfahren Stellungnahmen abzugeben. Bleibt der Prozess der Konzeptfindung intransparent, schlägt der Denkmalpflege schnell der Vorwurf entgegen, einer Weiterentwicklung im Wege zu stehen oder Investitionen zu verhindern. Dies ist in höchstem Maße unbefriedigend.

### Denkmal oder Kulturerbe?

Die Diskussion über mehr Partizipation in der Denkmalpflege wurde 2005 durch die „Convention on the Value of Cultural Heritage for Society“

**13** Headlines aus der Presse anlässlich der Debatte über die Entstaatlichung der Denkmalpflege. Collage erstellt anhand der Artikel in „Dokumentation Entstaatlichung der Denkmalpflege? Von der Provokation zur Diskussion“, Berlin 2000.



**14** Broschüre des Europarates zum Rahmenabkommen über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft (Faro-Konvention), 2021.

des Europarats, die sogenannte Faro-Konvention, erneut befeuert (Abb. 14). Sie bekräftigte nochmals das schon in der UN-Menschenrechtserklärung von 1948 formulierte Recht jedes Einzelnen auf Teilhabe am Kulturerbe und fordert die Behörden in ihrem Artikel 11 c auf, innovative Wege für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren zu entwickeln. Bis Anfang 2021 hatten 20 Länder die Konvention ratifiziert, Deutschland gehört nicht dazu.

Welche Herausforderung eine aktive Teilhabe für Deutschland bedeutet, wurde bei der Vorbereitung auf die Neuauflage des Europäischen Denkmalschutzjahres im Jahr 2018 deutlich (Abb. 15). Zum Verdross vieler Denkmalfachämter wurde dieses Jahr in Anlehnung an die im Ausland gebräuchlichen Begriffe *Heritage* (engl.) und *Patrimoine* (franz.) anstelle der deutschen Bezeichnung „Denkmal“ „European Year of Cultural Heritage“ getauft (EYCH, vormals ECHY). Die



**15** Logo des Europäischen Kulturerbejahres in Deutschland 2018

Bezeichnung Kulturerbe schließt explizit das immaterielle Erbe mit ein und verschiebt den Fokus vom materiellen Geschichtszeugnis auf den Menschen und dessen Verhältnis zu dem, was er erbt, was er für bedeutungsvoll ansieht und wofür er sich engagiert. In unserer heutigen diversen Gesellschaft ist eine Vielfalt an unterschiedlichen Motivationen von Erhaltungsforderungen zu konstatieren. Es gibt verschiedene kulturelle Prägungen und Perspektiven auf das historische Erbe, Interpretationen und Narrative haben sich exorbitant vermehrt. Der Diskurs darüber, ob die Denkmalfachämter diese Faktoren bei der Inventarisierung von Kulturdenkmälern berücksichtigen sollen und wie dies ablaufen könnte, hat mittlerweile begonnen und muss im Austausch der Akteure aus Denkmalpraxis sowie Forschung und Lehre geschehen.

Die Vorbehalte der Denkmalbehörden gegenüber der Abkehr vom Denkmalbegriff hin zum Kulturerbe haben auch mit ihrer Ressortzugehörigkeit zu tun. Wenn in Deutschland von Kultur gesprochen wird, sind damit regelhaft Kunst und Kulturschaffende gemeint. Mittel der staatlichen Kulturförderung werden in Museen, Archive, Bibliotheken, Theater, Tanz, Film, Musik und Literatur investiert. Diese Sparten sind in der Regel den Kultusministerien zugeordnet. Die Denkmalpflege hingegen ist in vielen Bundesländern in Bau-/Wirtschafts-/Finanzministerien oder auch in den Wissenschaftsministerien angesiedelt und wird damit den jeweiligen politischen Zielen untergeordnet. Ressortübergreifende Projekte sind die Ausnahme. Bei einer Schwerpunktverlagerung vom materiellen Zeugnis Bau- und Kunstdenkmal auf das Kulturerbe ist zu befürchten, dass die Denkmalpflege in Deutschland durchs Raster fällt. Im Kulturerbejahr 2018 wurde denn auch tatsächlich im Unterschied zu 1975 eine große Zahl der 1500 vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz auf seine Website Sharing Heritage gesammelten Projekte ohne jeden Bezug zum Denkmal durchgeführt.

### Fazit

Der Blick in die Geschichte der Denkmalpflege zeigt, dass die Denkmalpflege von Beginn an unmittelbar von gesellschaftlichen Strömungen, Sichtweisen und Erkenntnissen beeinflusst war

und sich der Blick auf die Frage, was erhaltenswert sei, aber auch auf die Frage, wie etwas zu erhalten sei, ständig weiterentwickelt. Und doch ist offensichtlich, dass sich zwischen der wissenschaftlichen Repräsentanz des öffentlichen Interesses, wie es die institutionalisierte Denkmalpflege für sich in Anspruch nimmt, und den Interessen der Öffentlichkeit, oder Teilen der Öffentlichkeit, immer wieder Lücken ergeben können. Der Wunsch vieler Menschen, am Erhalt des baulichen und archäologischen Kulturerbes mitzuwirken, ist erkennbar. Immer wieder werden hoheitliche Entscheidungen der Denkmalschutzverwaltung infrage gestellt. Dies ist auch Teil einer allgemein zu beobachtenden sinkenden Akzeptanz repräsentativer Verwaltungsentscheidungen, wird im Falle des Denkmalschutzes jedoch mit dem in der Menschenrechtserklärung verbrieften Recht auf Teilhabe am Kulturerbe unterfüttert.

Das Bewusstsein dafür, den Ansprüchen einer zunehmend diversen Gesellschaft nur in einem Diskurs gerecht werden zu können, ist in den Ämtern angekommen. Die Möglichkeiten, dieses auch umzusetzen, sind allerdings eingeschränkt. Nicht nur wegen fehlender Ressourcen, auch wegen der fehlenden Perspektive, wie es denn in großem Maßstab gelingen könne.

Die Denkmalpflege wird nicht müde, als Wege zu mehr Teilhabe die Ausbildung qualifizierter Fachkräfte, ein Mehr an denkmalfachlicher Vermittlung und die Schaffung von Anlaufstellen für Menschen, die sich gerne engagieren möchten, in den Fachämtern zu fordern. Welche Möglichkeiten es heutzutage gibt, an der Baudenkmalpflege teilzuhaben, und wo es gegebenenfalls Ausbaupotenzial gibt, wird Gegenstand der Mannheimer Jahrestagung der Vereinigung der Denkmalfachämter in Deutschland sein und soll in Teil 2 dieses Beitrags behandelt werden. ◀

### Literatur

Heike Oevermann: Innen- und Außenwahrnehmung der Denkmalpflege: Citizens' Knowledge und Koproduktion des Wissens, in: Stephanie Herold, Silke Langenberg und Daniela Spiegel: Avantgarde oder uncool? Denkmalpflege in der Transformationsgesellschaft. Veröffentlichungen des Arbeitskreises Theorie und Lehre der Denkmalpflege e. V., Bd. 31, Heidelberg 2023, S. 48–57.  
Ulrike Plate: Blick in die Geschichte. Zur Gründung des Landesamtes für Denkmalpflege in Württemberg vor 100 Jahren, in: Denkmalpflege in Baden-Württemberg 49/2, 2020, S. 77.  
Heinz Strobl, Heinz Sieche, Till Kemper und Peter Rothemund: Denkmalschutzgesetz für Baden-Württemberg. Kommentar und Vorschriftenammlung, Stuttgart 4. überarb. Auflage 2019.  
Jörg Haspel: Reden wir über das Gleiche? Das Verständnis von Denkmalpflege im europäischen Vergleich, in: Denkmalpflege als kulturelle Praxis. Zwischen Wirklichkeit und Anspruch. Dokumentation VDL-Jahresta-

gung in Oldenburg 18.–21. Juni 2017, hg. v. Niedersächsisches Landesamt für Denkmalpflege, Hameln 2018, S. 236–240.  
Sebastian Haumann: Partizipation als Konsens. Die ‚68er‘-Bewegung und der Paradigmenwechsel in der Stadtplanung, in: sub/urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung 6/2018, 2/3, S. 189–196.  
Ingrid Scheurmann: Konturen und Konjunkturen der Denkmalpflege. Köln/Weimar/Wien 2018.  
Ingrid Scheurmann: Vom Denkmalschutzjahr 1975 zum Kulturerbejahr 2018. Kontinuität oder Paradigmenwechsel, in: Die Denkmalpflege 2/2018, S. 122–128.  
Dieter J. Martin und Michael Krautzberger (Hrsg.): Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege. Recht – fachliche Grundsätze – Verfahren – Finanzierung, neu hg. v. Dimitrij Davydov und Jörg Spennemann, München 4. überarbeitete Auflage 2017.  
Gerhard Vinken: Amt und Gesellschaft. Bewertungsfragen in der Denkmalpflege, in: Birgit Franz und Gerhard Vinken: Denkmale – Werte – Bewertung. Denkmalpflege im

Spannungsfeld von Fachinstitutionen und bürgerschaftlichem Engagement, Jahrestagung Arbeitskreis Theorie und Lehre der Denkmalpflege 2013 in Cottbus, Holzminnen 2014, S. 18–27.  
Das öffentliche Denkmal 2004: Denkmalpflege zwischen Fachdisziplin und gesellschaftlicher Erwartung, hg. v. Thomas Will, Arbeitskreis Theorie und Lehre der Denkmalpflege, Dresden 2004.  
Dokumentation Entstaatlichung der Denkmalpflege? Von der Provokation zur Diskussion. Eine Debatte über die Zukunft der Denkmalpflege, hg. v. Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der BRD, Berlin 2000.

### Abbildungsnachweis

1 bpk, Abisag Tüllmann; 2 RPS-LAD, Florian Ossensbrunner; 3 RPS-LAD, ehem. LDA Karlsruhe; 4 [https://digi.ub.uni-heidelberg.de/diglit/stenographischer\\_bericht1911](https://digi.ub.uni-heidelberg.de/diglit/stenographischer_bericht1911); 5 Initiative Lern- und Gedenkort Hotel Silber e. V. und Haus der Geschichte, Daniel Stauch; 6, 8, 9, 12 RPS-LAD; 7, 13 RPS-LAD, Irene Plein; 10 RPS-LAD, Ulrich Engert; 11 RPS-LAD, Martin Hahn; 14 Europarat (<https://rm.coe.int/die-faro-konvention-neue-wege-fur-das-kulturerbe/1680a1e631>); 15 DNK