

Landespolitik und Denkmalschutz

Ministerpräsident Lothar Späth und Innenminister Prof. Dr. Roman Herzog
zu aktuellen Fragen der Denkmalpolitik und des Denkmalschutzes

Die „Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland“ veranstaltete vom 1. bis 6. Juni 1981 in Freiburg/Breisgau ihre Jahrestagung 1981. Zur Eröffnung dieser Tagung sprach der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Lothar Späth. Der Innenminister, Professor Dr. Roman Herzog, sprach im Rahmen eines Abendempfanges der Landesregierung Baden-Württemberg.

Rede des Innenministers von Baden-Württemberg, Prof. Dr. Roman Herzog:

Die Situation der Denkmalpflege ist – gerade auch im Zeichen der aktuellen Haushaltslage – durch zwei stark gegenläufige Entwicklungen gekennzeichnet: Auf der einen Seite bereitet das zunehmende Interesse und Engagement der Öffentlichkeit für die Fragen der Denkmalpflege einen fruchtbaren Boden für deren Arbeit. Die Eigentümer von Kulturdenkmalen zeigen selbst eine verstärkte Bereitschaft zu Investitionen. Auf der anderen Seite aber führen Modernisierungsboom, Baukostenexplosion und verkürzte Haushaltsmöglichkeiten zu einer spürbaren Verknappung der Zuschußmittel. Nachdem zumindest kurzfristig mit der Aufstockung staatlicher Förderprogramme nicht gerechnet werden kann, ist es unvermeidlich, noch stärker als bisher Prioritäten zu setzen. Dabei wird man vorrangig nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten vorgehen. Vor diesem Hintergrund muß auch einmal die vielleicht provokatorische Frage gestellt werden: Verdienen wirklich alle der auf der Grundlage unserer gesetzlichen Generalklausel ermittelten Kulturdenkmale den Schutz des Gesetzes, oder ist nicht ein gewisser Teil verzichtbar? Ich habe vor kurzem eine Zahl von etwa einem Drittel genannt, ohne mich jedoch darauf festzulegen, denn Zahlenvorgaben sind in diesem Bereich nicht möglich.

Was ist der Hintergrund für diese Fragestellung?

Die in Baden-Württemberg in einigen Landkreisen in Gang befindliche Listenerfassung hat Denkmälerzahlen ergeben, deren Hochrechnung auf das ganze Land die Größenordnung von rund 90 000 ergibt. Die Zahl hat im politischen Raum einen gewissen Schrecken erzeugt.

Hinzu kommt, daß viele Denkmaleigentümer durch die Listenerfassung erstmals davon erfahren, daß ihr Haus ein Kulturdenkmal ist. Dadurch werden Besorgnisse und Befürchtungen ausgelöst, die gleichfalls Eingang in die denkmalpolitische Diskussion finden. Schließlich fühlen sich viele Kommunen durch eine nach ihrer Ansicht zu große Zahl von Kulturdenkmalen in ihrer Planungshoheit eingeengt.

Die von mir gestellte Frage nach der Verzichtbarkeit ist ein Versuch, einen Teil dieser Befürchtungen aufzufangen.

Selbstverständlich darf man daraus keinen Auftrag an die

Denkmalpfleger herauslesen, ihre Denkmallisten nun schematisch um eine bestimmte Quote zu reduzieren. Durchaus beabsichtigt habe ich jedoch, die Denkmalpflege zu einer Auseinandersetzung mit diesem Problem zu veranlassen.

Leider gibt es in dieser Frage kein Patentrezept und keine schnellen Lösungen. Aber ich halte es für einen pragmatischen und vertretbaren Ansatz, die erstellten Listen dahin zu überprüfen, ob jede vorgenommene Denkmalqualifizierung kritischen Maßstäben standhält. Durch eine solche Aktion kann, so meine ich, denkmalpolitisches Vertrauenskapital zurückgewonnen werden, ohne daß Kernstücke der Denkmalpflege aufgegeben werden müssen. Und auf beides, meine Damen und Herren, kommt es an: Es gilt, den Schatz unserer Kulturdenkmale zu sichern, und es gilt, für diese gute Sache zu werben.

Die große Denkmälerzahl ist vor allem deshalb ein schwieriges Geschäft, weil bei den Eigentümern der vielen kleinen Baudenkmale im unteren Wertigkeitsbereich noch weithin die Einsicht und die Bereitschaft fehlen, Beschränkungen oder zusätzliche Aufwendungen aus Gründen des Denkmalschutzes in Kauf zu nehmen. Offensichtlich ist in diesem Bereich das im ganzen doch sehr positive öffentliche Bewußtsein von der Denkmalpflege noch nicht so entwickelt, wie es zu wünschen wäre.

Hier stehen Denkmalpfleger und Denkmalpolitiker noch vor einer schwierigen und langwierigen Überzeugungsaufgabe. Diese Überzeugungsarbeit ist auf vielen Ebenen zu leisten, durch Information und praktische Hilfestellung, vor allem aber durch partnerschaftliche Beratung bei baulichen Maßnahmen.

Ein gutes Beispiel auf diesem Gebiet ist die vor wenigen Tagen vom Regierungspräsidenten Müller in Karlsruhe herausgegebene Broschüre „Leben im Denkmal“. Sie setzt erfreulicherweise die Reihe fort, die von den Regierungspräsidenten Bulling in Stuttgart und Nothelfer in Freiburg begonnen wurde. Meine Damen und Herren, wenn wir auf diese gelungene Weise den Denkmaleigentümern Rat und Hilfe geben – etwa bei baulichen Maßnahmen oder in steuerlichen Fragen –, dann werden wir auch bei kleinen Baudenkmalen ein besseres Denkmalbewußtsein erreichen.

In diesem Zusammenhang möchte ich einige Bemerkungen zum Rollenverständnis des Denkmalpflegers machen. Nach eigenem Bekunden verstehen sich die Denkmalpfleger als Anwälte des Denkmals. Sie sehen die Entscheidung über das Schicksal des Denkmals quasi als Prozeß, in dem sie die Rolle des Verteidigers gegen die Attacken der Planer, Kommunen und Investoren zu spielen haben.

Dieses Bild zeugt von großem beruflichen Engagement für die Sache der Denkmale. Als Denkmalminister kann ich mich über ein solches Engagement nur freuen. Eine Differenzierung scheint mir jedoch notwendig zu sein.

Das Bild des Verteidigers trifft zu auf die Gegebenheiten im Rahmen von Planungsverfahren, in denen die Denkmalpflege als eine von mehreren öffentlichen Belangen auftritt. Hier hat der Planungsträger als Koordinator eine Schiedsrichterrolle inne.

In den Genehmigungsverfahren bei baulichen Maßnahmen dagegen zählt die Denkmalpflege selbst mit zur Entscheidungsinstanz, denn die Denkmalschutzgesetze geben den Denkmalbehörden ein begrenztes Vetorecht in Baugenehmigungsverfahren.

Es wäre gefährlich, diese Entscheidungskompetenz, die vom Eigentümer und vom Investor als solche empfunden wird, mit der Rolle des Anwalts oder Verteidigers auszufüllen. Der Verteidigerrolle wesensgemäß sind Parteilichkeit und die Betonung des Partikularinteresses. Eine solche Position aber ist einer Entscheidungsinstanz unangemessen. Würde dieser einseitige Standpunkt den Inhalt der denkmalrechtlichen Entscheidungen bestimmen, wäre der Vorwurf des überzogenen Denkmalschutzes nicht zu entkräften.

Das Denkmalschutzgesetz verlangt deshalb von den Denkmalbehörden, daß sie bei Entscheidungen über Baugesuche die Verhältnismäßigkeit und die Zumutbarkeit der denkmalpflegerischen Forderungen berücksichtigen, daß sie also auch die Belange des Eigentümers in die Prüfung einbeziehen. Diese Pflicht besteht – und ich möchte dies betonen – auch für den Denkmalpfleger, wenn er seine Stellungnahme abgibt. Denn das notwendige Einvernehmen zwischen Denkmalamt und unterer Denkmalschutzbehörde kann nur auf der Basis gleicher Entscheidungskriterien gefunden werden. Der Denkmalpfleger muß also bei Entscheidungen über bauliche Maßnahmen abwägen zwischen dem öffentlichen Erhaltungsinteresse und dem Veränderungsinteresse des Eigentümers. Seine Rolle ist in diesen Verfahren deshalb treffender als die eines „ehrlichen Maklers“ zwischen den berührten Interessen zu interpretieren.

Ich bin überzeugt, daß der Denkmalpfleger in der Rolle des „ehrlichen Maklers“ bei den Denkmaleigentümern mehr Bereitschaft zur Annahme denkmalpflegerischer Forderungen erreichen kann als in der Rolle des Anwalts oder Verteidigers. Gerade eine möglichst weitgehende freiwillige Bereitschaft ist aber das gemeinsame Ziel von Denkmalpflegern und Denkmalpolitikern. Ohne eine breite Zustimmung der Bürger kann die Denkmalpflege die erreichten Erfolge nicht bewahren und ausbauen.

Meine Damen und Herren,

Sie erwarten von mir als Innenminister auch ein Wort zur Frage der Ressortzugehörigkeit der Denkmalpflege. Gelegentlich werden Zweifel an der Richtigkeit der vor drei Jahren in Baden-Württemberg vollzogenen Verlagerung der Denkmalpflege vom Kultusministerium in das Innenministerium laut. Die Kritiker finden sich auch in den Reihen der

Landeskonservatoren, natürlich nicht unter denen aus Baden-Württemberg.

Der Innenminister, so wird gesagt, sei bei der Entscheidung über ein Kulturdenkmal als letzte Verwaltungsinstanz nicht neutral, weil zu seinem Aufgabenbereich öffentliche Belange gehören, die mit der Denkmalpflege kollidieren. Nur der Kultusminister habe keine mit der Denkmalpflege in Konflikt stehenden Interessen zu vertreten, bei ihm sei die größtmögliche Unabhängigkeit in der Entscheidungsfindung gewährleistet. Diese Kritik entspringt der Sorge um die möglichst ungeschmälerte Sicherung unserer Baudenkmale. Diese Sicherung sieht man am besten dann als gegeben an, wenn die Denkmalpflege dorthin – institutionell – zugeordnet wird, wo sie ihren geschichtlichen Ursprung hat.

Dieser Standpunkt ist respektabel und soll hier nicht leicht abgetan werden. Ich meine aber, daß die geäußerten Besorgnisse nicht gerechtfertigt sind.

Die bisherigen Erfahrungen meines Hauses im Tagesgeschäft mit der Denkmalpflege veranlassen mich zu der These, daß die Denkmalpflege beim Innenminister nicht weniger in ihr Recht eingesetzt ist als beim Kultusminister.

Lassen Sie mich diese These belegen. Unseren Kulturdenkmalen drohen aus zwei Interessenbereichen Gefahr:

Erstens aus dem Bereich der Nutzungsinteressen der staatlichen Bau- und Maßnahmeträger;

zweitens aus dem Bereich der Nutzungsinteressen der Denkmaleigentümer.

Das Paradebeispiel für staatliche Bauinteressen, der Straßenbau, ressortiert beim Verkehrsminister. Auch andere Bereiche der staatlichen Bautätigkeit, wie z. B. die Hochbauverwaltung, der Gewässerausbau oder der Eisenbahnbau, gehören nicht zum Innenministerium. Der Innenminister steht also den staatlichen Bauinteressen als oberster Denkmalschützer genauso unbefangen gegenüber wie der Kultusminister.

Differenzierter ist das Bild hinsichtlich der Nutzungsinteressen der Denkmaleigentümer. Hier stehen dem Denkmalschützer drei Gruppen von Eigentümern und Eigentümerinteressen gegenüber:

Die privaten Eigentümer,
die kommunalen Eigentümer,
die kirchlichen Eigentümer.

Es ist nicht einzusehen, weshalb ein Innenminister gegenüber Interessen privater Denkmaleigentümer weniger aufgeschlossen sein soll als ein Kultusminister. Was nun die kommunalen Denkmaleigentümer anbelangt, so könnte man natürlich dem Innenminister vorhalten, er unterliege als Kommunalminister der Gefahr einer zu großen Nachgiebigkeit. Der gleiche Vorwurf müßte dann aber den Kultusminister treffen, wenn es um die kirchlichen Baudenkmale geht.

Niemand wird solche Vorwürfe ernsthaft erheben wollen, denn sowohl die Kommunen als auch die Kirchen haben eine besondere Pflichtenstellung gegenüber den Kulturdenkmälern, die Kommunen aufgrund des Gesetzes, die Kirchen aus ihrer Tradition und ihrer Selbstverpflichtung. Interessenkonflikte sind in diesen Bereichen durch den Hinweis auf eben diese Pflichten sehr selten. Wo sie dennoch entstehen, kann ihnen der Kultusminister so wenig entgegen wie der Innenminister.

Nun liegt natürlich der Einwand nahe, die Funktion des Innenministers als „Bauminister“ könne mit dem Denkmalschutz kollidieren.

Die praktische Erfahrung zeigt jedoch, daß es Kollisionen zwischen den Aufgaben des Bauministers und der Denkmalpflege so gut wie nicht gibt. Es wäre auch eigenartig, wenn es sie gäbe in einer Zeit, in der sich die Stadtplaner und Architekten als Partner der Denkmalpfleger begreifen und aus eigenem beruflichen und fachlichen Interesse die denkmalpflegerischen Belange von sich aus berücksichtigen. Daß dies nicht bloße Theorie ist, belegen die Gestaltungssatzungen zahlreicher Städte auf eindrucksvolle Weise. Sie legen Zeugnis ab von dem gewachsenen Engagement der Gemeinden für Stadtbildpflege und damit auch für den Denkmalschutz. Während also Kollisionen der Denkmalpflege mit Belangen der Baupolitik die Ausnahme bilden, so sind die Vorteile aus dieser Zusammenfassung für die Denkmalpflege nicht zu verkennen. Sie mögen zwar nach außen nicht spektakulär in Erscheinung treten, doch ihre Wirkung wird auf mittlere Sicht spürbar sein. Sie besteht in der direkten Einwirkungsmöglichkeit der Denkmalpflege auf die Baupolitik, sei es im finanziellen, sei es im rechtlichen Raum.

Ich kann deshalb mit wirklich gutem Gewissen behaupten, daß die Kritiker der Denkmalzuständigkeit des Innenministers bis jetzt unrecht haben. Und ich bin überzeugt, daß sie auch unrecht behalten werden.

Noch ein Wort zu einem besonderen heiklen Punkt: Kritik an der Ressortzugehörigkeit entzündet sich vielfach auch an der listenmäßigen Erfassung der Kulturdenkmale. Die wird in Baden-Württemberg von den Denkmalschutzbehörden vollzogen, die Listenentwürfe erstellt das Landesdenkmalamt.

Die Kritiker sagen, es sei verfehlt, daß die Denkmallisten vom Regierungspräsidenten geführt werden, der gleichzeitig auch für die Entscheidung über die Existenz der Denkmale zuständig ist. Die Feststellung der Denkmaleigenschaft müsse getrennt werden von der Entscheidungskompetenz über Sein oder Nichtsein des Denkmals.

Nun ist in Baden-Württemberg die Zuständigkeit des Regierungspräsidenten nicht von der Zugehörigkeit der Denkmalpflege zum Innenministerium abhängig. Der Regierungspräsident ist Bündelungsinstanz für insgesamt sechs Fachministerien und er war deshalb schon höhere Denkmalschutzbehörde und damit für die Listenerfassung zuständig, als die Denkmalpflege noch beim Kultusminister ressortierte.

Zum anderen erfolgt die verwaltungsmäßige Feststellung der Denkmallisten durch die Landratsämter als untere Denkmalschutzbehörden. Die Regierungspräsidenten führen dagegen das Denkmalschutzbuch für Kulturdenkmale, denen der gesteigerte Schutz unseres Denkmalschutzgesetzes gelten soll. Die Regierungspräsidenten haben schließlich zu entscheiden, wenn bei der Listenerfassung kein Einvernehmen zwischen Landesdenkmalamt und unterer Denkmalschutzbehörde erzielt wird.

Nach dem ersten Anschein mag es überzeugend sein, die Festsetzung des Denkmalwertes als eine rein wissenschaftliche Tätigkeit anzusehen, bei der weder Ermessen noch politische Entscheidung eine Rolle spielen. Doch diese Aussage ist nicht vollständig. Zu ergänzen ist folgendes:

Die Feststellung der Denkmaleigenschaft erfordert neben der fachlichen Bewertung auch die Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen. Nur wenn die fachwissenschaftliche Aussage die Begriffsmerkmale des Denkmalschutzgesetzes erfüllt, hat eine Sache Denkmaleigenschaft.

Die Frage, ob dies im Einzelfall zutrifft, unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung.

Deshalb ist es ein Gebot der Verwaltungsökonomie, die Feststellung der Denkmaleigenschaft bereits im Stadium der Verwaltung durch die mit juristischen Fachkräften ausgestatteten Denkmalschutzbehörden vornehmen zu lassen. Dadurch kann die Prüfung, die später möglicherweise der Richter anstellt, vorweg genommen werden. Diese Zuständigkeitsregelung hat einen doppelten Vorteil: Die Denkmalfeststellungen gewinnen ein höheres Maß an Richtigkeit und das Denkmalamt ist nicht mit Verwaltungsaufgaben belastet.

Für eine alleinige Zuständigkeit des Denkmalamts bei der Listenerfassung wird angeführt, die Feststellung des Denkmalwerts dürfe nicht mit der Entscheidung über das Schicksal des Denkmals vermengt werden. Dies aber sei der Fall, wenn die Denkmalschutzbehörden für die Denkmalfeststellung zuständig sind.

Nun liegt eine solche Vermengung allerdings auch beim Denkmalamt vor, wenn es für die Listenerfassung zuständig wäre. Denn das Denkmalamt wirkt nicht nur bei der Denkmalfeststellung mit, sondern es ist auch zur Mitentscheidung über das Schicksal des Denkmals zuständig. Und letztlich steht auch das Denkmalamt unter der Aufsicht eines politisch geführten Ministeriums.

Was ergibt sich hieraus?

Keines der angeführten Sachargumente ist so zwingend, daß nur eine Lösung als richtig bezeichnet werden könnte. Entsprechend vielgestaltig ist auch die Gesetzeslage hinsichtlich der Listenerfassung in den einzelnen Bundesländern. Wir sind überzeugt, daß das in Baden-Württemberg eingeführte Verfahren der Listenerfassung den denkmalpflegerischen Erfordernissen in vollem Umfang gerecht wird und dabei auch den Belangen der betroffenen Bürger Rechnung trägt.

Meine Damen und Herren,

in unserem Land ist zur Zeit eine Neuabgrenzung der Aufgaben und der Finanzausstattung zwischen dem Land und den Kommunen im Gespräch. In diese Überlegungen ist auch die Denkmalpflege einbezogen. So wird auch geprüft, ob eine teilweise Übertragung von Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege auf die Gemeinden zweckmäßig ist. Dabei wird zugleich die Frage erörtert, ob die Bestimmung der Denkmaleigenschaft durch gesetzliche Generalklausel beibehalten werden soll oder ob wir zum System der konstitutiven Liste übergehen sollten.

Entscheidungen sind bis jetzt noch nicht gefallen. Noch in diesem Monat erwarten wir den Bericht einer Kommission mit Vorschlägen zu diesen Fragen. Landesregierung und Landtag werden dann zu entscheiden haben, welche der Kommissionsvorschläge realisiert werden können.

Die politische Diskussion um diese Neuabgrenzung der Aufgaben wird im Bereich der Denkmalpflege stark geprägt von dem Problem der großen Zahl – ich sprach davon – und von dem noch zu wenig ausgeprägten Denkmalbewußtsein bei den „kleinen“ Baudenkmalen.

Meine Damen und Herren,

Sie können sicher sein, daß ich bei dem hier bevorstehenden Ringen um die richtigen Entscheidungen die Belange der Denkmalpflege mit allem Nachdruck und mit vollem Engagement vertreten werde. Hier wie anderswo gilt: Wenn Veränderungen ins Haus stehen, muß behutsam vorgegangen werden. Wir müssen darauf achten, daß Bewährtes erhalten bleibt, und nur dort Änderungen vorgenommen werden, wo wirklich Verbesserungen zu erreichen sind.