

Ein Gesetz für den Denkmalschutz

Entwicklungsgeschichte und Erfahrungen aus 50 Jahren Denkmalschutzgesetz Baden-Württemberg

Ulrike Plate

Zum 1. Januar 1972 trat das erste Denkmalschutzgesetz für ganz Baden-Württemberg in Kraft. Die Landesverfassung hebt den Schutz und die Pflege der Kulturdenkmale als Aufgabe des Staates besonders hervor. 20 Jahre nach Gründung des Bundeslandes erhielt die staatliche Verwaltung mit diesem Gesetz die erforderlichen rechtlichen Möglichkeiten, um die in der Verfassung verankerten Aufgaben zu erfüllen.

Anlässlich des Jubiläumsjahres 2022 soll in diesem Beitrag die Entstehungsgeschichte des Denkmalschutzgesetzes betrachtet werden, um zu prüfen, welche Erkenntnisse sich daraus für den Weg in die Zukunft ergeben.

Ausgangssituation

Wenn man heute auf die Vorgänger des baden-württembergischen Denkmalschutzgesetzes von 1972 schaut, dann fällt zuerst der Blick auf das badische „Landesgesetz zum Schutze der Kulturdenkmale“ vom 12. Juli 1949. Nicht zu Unrecht, denn es war ein wichtiger Vorreiter nicht nur für das baden-württembergische Denkmalschutzgesetz, sondern hatte auch Vorbildcharakter für andere Landesgesetze. Kein Wunder, stellt das Gesetz doch „eine umfassende Kodifikation des gesamten Denkmalschutzrechtes dar“, wie Karl Asal, der damalige Leiter des badischen Kultur-

amts, nicht ganz unbescheiden in seinem Bericht zum Gesetz 1950 schrieb. Er bedauerte es sehr, dass kein gleichlautendes Gesetz für die gesamte Bundesrepublik möglich war, doch bis heute ist die Denkmalpflege in Deutschland föderal strukturiert.

Zudem war es eine beeindruckende Leistung, in den damaligen Zeiten ein solches Gesetz zu verabschieden. Staatspräsident Leo Wohleb (Abb. 1) nahm damals Gegnern den Wind aus den Segeln, indem er sagte: „Ich möchte Sie bitten, nicht zu meinen, weil es sich hier um geistige und um Kulturgüter handelt, das Gesetz sei weniger dringend als andere Gesetze“ (Landtagsprotokoll 12. Juli 1949, S. 23).

Schon in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts bestanden verschiedene gesetzliche Regelungen. So gab es Ausgrabungsgesetze von 1914 in Baden und im für Hohenzollern relevanten Preußen;





das württembergische Denkmalschutzgesetz desselben Jahres konzentrierte sich auf den Schutz beweglicher Denkmale vor deren Entfernung und zielte insbesondere auf „vorgeschichtliche Gegenstände, alte Münzen und Bücher sowie Urkunden und ältere, geschichtlich wertvolle Akten“. Künstlerisch oder geschichtlich wertvolle Bauwerke fanden in der badischen Bauordnung von 1907 sowie in der württembergischen von 1910 Berücksichtigung und waren in ihrem Äußeren geschützt. Entwürfe zu einer weitergehenden gesetzlichen Regelung scheiterten immer wieder vor allem an den Einsprüchen der Kirchen und rückten während des Ersten Weltkriegs in den Hintergrund.

Eine bedeutende legislative Errungenschaft war die Verankerung des Denkmalschutzes in der Reichsverfassung der Weimarer Republik. Artikel 150 findet sich fast wortgleich in der baden-württembergischen Landesverfassung von 1959 wieder (heute Artikel § 3c [2]): „Die Landschaft sowie die Denkmale der Kunst, der Geschichte und der Natur genießen öffentlichen Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden“. Bis heute wirkt auch das damals zugunsten der Denkmaleigentümer geänderte Steuerrecht fort

– wenn es schon keine rechtliche Handhabe für eine Erhaltungsforderung gab, so sollte wenigstens ein finanzieller Anreiz dafür geschaffen werden. Ebenfalls aus der Situation nach dem Ersten Weltkrieg heraus verständlich, gelang es bereits 1919, eine gesamtdeutsche Regelung über die Ausführung von Kunstwerken zu erlassen, die 1955 im Kulturgutschutzgesetz fortgeschrieben und 2016 neu gefasst wurde.

Unter dem NS-Regime kam es, parallel zum Erlass eines Reichsnaturschutzgesetzes, auch für die Denkmalpflege zu Gesetzesentwürfen. Doch, auch wenn es oberflächlich betrachtet anders scheinen mag, im Nationalsozialismus bestand kein echtes Interesse an einer Stärkung des Denkmalschutzes und – trotz umfassender Inventarisationsprojekte – kam es letztendlich zu keiner reichsweiten Gesetzgebung.

Baden-Württemberg

Organisatorisch gelang es mit der Gründung des neuen Bundeslandes Baden-Württemberg 1952, die bisherigen Einrichtungen zum Schutz von Bau- und Bodendenkmalen, fünf Staatliche Ämter für Denkmalpflege in vier Regierungsbezirken, zusammenzufassen – in Freiburg gab es neben

1 Für Gesetze benötigt es starke Persönlichkeiten, die sich mit Energie und Willenskraft für deren Verabschiedung einsetzen. Beraten und maßgeblich gestaltet durch Kurt Asal, war die Verabschiedung des badischen Denkmalschutzgesetzes 1949 dem Durchsetzungswillen Leo Wohlebs zu verdanken.



2 Mit ihrem großen und sowohl historisch als auch künstlerisch besonders wertvollen Immobilienbesitz taten sich die Kirchen schwer mit möglichen staatlichen Eingriffen in die grundgesetzlich gewährleistete liturgische Freiheit. Die in § 11 gefundene Maßstabsklausel respektiert in diesem Rahmen die gottesdienstlichen Belange. Klosterkirche Neresheim, Aufnahme 1965.

dem Amt für Denkmalpflege auch ein Staatliches Amt für Ur- und Frühgeschichte. Eine einheitliche rechtliche Grundlage bestand damit noch nicht. Und nicht nur dies: Während die Baudenkmale über das Baurecht in gewisser Weise abgesichert waren, besaßen Bodendenkmale insbesondere in Württemberg, aber auch in Nordbaden, fast keinen rechtlichen Schutz.

1962 legte die Regierung dem Landtag einen über Jahre entwickelten Gesetzentwurf vor. Zur Begründung hieß es, dass insbesondere der „Denkmalschutz“ eines Gesetzes bedürfe, da Denkmaleigentümern „die zu einem wirksamen Schutz unerlässlichen Pflichten und Beschränkungen nur auf gesetzlicher Grundlage auferlegt werden dürfen“, insbesondere, damit diese auch gegen den Willen der Eigentümer durchgesetzt werden könnten. Dem gegenüber stehe die „Denkmalpflege“, die „Rat und Hilfe vor allem

für den gutwilligen Eigentümer“ sei (Landtagsprotokolle 1962). Hieraus erklärt sich auch, dass die Aufgaben des für die „Denkmalpflege“ zuständigen Landesdenkmalamtes im Gesetz weitgehend unberücksichtigt blieben; erst 2014 fanden sie mit dem ergänzten Artikel § 3a Eingang in das Gesetz.

Das Gesetzgebungsverfahren wurde dann aber insbesondere wegen des Widerstands kirchlicher Kreise gestoppt. Ein umfassendes, vom Landtag in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Kulturverantwortung des Staates und somit sein Recht, auch kirchliche Denkmale unter Gesetzesvorbehalt zu stellen. Die in § 11 gefundene Maßstabsklausel respektiert in diesem Rahmen die gottesdienstlichen Belange. Der modifizierte Gesetzentwurf wurde dann entsprechend verabschiedet.

(Abb. 2)

Ein Gesetz für die Bildung

In den Jahren bis zur erneuten Vorlage eines Gesetzentwurfs fanden zahlreiche Beratungen statt, in denen sich weitere Veränderungen an der ursprünglichen Fassung ergaben. Als der Gesetzentwurf 1970 erneut in den Landtag eingebracht wurde, liest sich die Begründung weit moderner als noch 1962. Betont wird, dass mit ihm in umfassender Form eine Grundlage für den Bildungsauftrag geschaffen würde, der dem Land gemäß seiner Kulturhoheit obliege. Kulturdenkmale dürfe man nicht mehr nur mit der „Vorstellung eines schönen, wertvollen Kunstwerks verbinden. Kulturdenkmale sind vielmehr unabhängig von ihrer ästhetischen Wirksamkeit die unentbehrliche Grundlage für die verschiedensten Disziplinen der Wissenschaft, und zwar sowohl der Geistes- wie der Naturwissenschaften [...] Aufgabe des vorliegenden Gesetzentwurfs ist es deshalb, einerseits den künstlerischen und von Traditionen getragenen Rahmen zu bewahren, den jede kulturbewußte Gesellschaft aus einem inneren Bedürfnis heraus nicht verlieren möchte und darf, andererseits aber auch der Gegenwart und Zukunft das Ausgangsmaterial zu sichern, welches die erwähnten Wissensgebiete

für ihre Arbeit benötigen.“ (Landtagsprotokolle 1970).

Vor dem Hintergrund dieser Begründung verwundert aus heutiger Sicht, dass die für Bildung, Forschung und Vermittlung notwendige Veröffentlichung der Denkmallisten im Gesetz nicht als Aufgabe genannt wurde. Bei einer künftigen Gesetzesnovellierung sollte diese Fragestellung aufgegriffen werden.

Gegenstand des Denkmalschutzes

Ein wirklich großer Wurf gelang mit der Definition des Gegenstands des Denkmalschutzes. In § 2 wird mit wenigen Worten ein umfassender Kulturdenkmalbegriff entworfen, der durch das öffentliche Interesse am Erhalt seine deutliche Beschränkung erfährt. Dabei bestand durchaus die Sorge, zu viel könne hier vom Gesetz umfasst sein. Und doch hat sich in den 50 Jahren der Anwendung gezeigt, dass gerade die grundsätzliche Offenheit des Gesetzestextes die notwendige

Anpassung an unsere gesellschaftlichen Erfordernisse ermöglicht. Weder müssen Kulturdenkmale von Menschenhand geschaffen sein, womit beispielsweise auch wissenschaftlich bedeutende paläontologische Fundstellen (Abb. 3) oder Gerichtslinden von heimatgeschichtlichem Wert geschützt werden können, noch gibt es eine förmlich vorgegebene Zeitgrenze. Der zeitlich angemessene Abstand zur Bewertung eines Kulturdenkmals ergibt sich daraus, dass eine wissenschaftliche Bewertung erst nach einem gewissen Zeitraum möglich ist, in der Regel gilt hier der Abstand einer Generation als Maßstab. Das öffentliche Erhaltungsinteresse basiert auf den sich ändernden wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Fragestellungen.

Aus dem badischen Gesetz übernommen wurde die gestufte Wertigkeit von Kulturdenkmalen. Dort war allgemein für Kulturdenkmale der Schutz vor Zerstörung, Beseitigung und Veränderung des Erscheinungsbildes vorgesehen. Eine

3 Kulturdenkmale müssen nicht von Menschenhand geschaffen sein, sodass beispielsweise auch wissenschaftlich bedeutende paläontologische Fundstellen geschützt werden können. Eislingen, Fischsaurierfriedhof, Aufnahme 2002.



Literatur

Felix Hammer: Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland, Tübingen 1995 (Jus ecclesiasticum 51).
Landtagsprotokolle 1982, 8. Wahlperiode, 56. Sitzung vom 11. 11. 1982, S. 4376.
Landtagsprotokolle 1970, Beilage Bd. 10,

Drucksache 2808 vom 8. 7. 1970, Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz).
Landtagsprotokolle 1971, 5. Wahlperiode, 106. Sitzung, 6. 5. 1971, S. 6244.
Landtagsprotokolle 1964, 4. Wahlperiode, 112. Sitzung vom 27. Februar 1964, Anlage 1, S. 7680.

Landtagsprotokolle 1962, Beilage Bd. 6, Drucksache 2670 vom 5. 12. 1962, Seite 5098: Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Kulturdenkmale, Begründung.

Abbildungsnachweis 1 Leo Wohleb: Staatspräsident von Südbaden um 1946 © Landesmedienzentrum Baden-Württemberg, 1950; 2, 4 RPS-LAD 3 Reinhard Rademacher, Kreisarchäologie Göppingen

verstärkte Sicherung besaßen eingetragene Kulturdenkmale, Boden- und Baudenkmale, sowie bewegliche Denkmale und Zubehör.

An dieses Vorbild anknüpfend kombiniert das baden-württembergische Denkmalschutzgesetz von 1972 das Listensystem mit dem des unbestimmten Rechtsbegriffs. Bedenken gegen eine mangelnde Bestimmbarkeit wurden zurückgestellt. Die *ipso-iure*-Regelung des § 2 sieht vor, dass Kulturdenkmale auch ohne Eintrag in eine Liste gesetzlichen Schutz genießen, allein weil sie die entsprechende Denkmaleigenschaft besitzen. Mit der Erhaltungspflicht in § 6 und einem Genehmigungsvorbehalt bei Beeinträchtigungen in § 8 wurde ein für alle Kulturdenkmale gültiger Mindestschutz auch ohne Eintragung gewährt. Wichtig war dem Gesetzgeber die Unterscheidung in Denkmale von „geringer, mittlerer und größerer Bedeutung“, wobei geringere als diejenigen angesehen wurden, die „gerade vom örtlichen Gesichtspunkt aus“ wichtige Objekte sein konnten wie Fachwerkhäuser, Kapellen usw. (Abb. 4) Ins Denkmalsbuch eingetragen werden sollten alle Denkmale von „nicht unerheblicher“ Bedeutung, also jene von mittlerer und größerer Bedeutung. Demgegenüber hebt die letztendlich gewählte Formulierung in § 12 Denkmalschutzgesetz, Kulturdenkmale „von besonderer Bedeutung“ seien einzutragen, den Maßstab deutlich nach oben (Landtagsprotokolle 1964).

Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Die Bedeutung des Ortsbildes für den Denkmalschutz hatte auch schon das Badische Gesetz von 1949 in einem eigenen Abschnitt gewürdigt (§ 34, fünfter Abschnitt). Während dort jedoch die Eintragung „nach Anhörung“ der Gemeinde verfügt werden konnte, wurde nach heftigen Diskussionen in den neuen Gesetzentwurf das Einvernehmen als notwendig aufgenommen. Mit der Gesetzesnovelle von 1983 wurde eine Harmonisierung mit dem Bauplanungsrecht dahingehend gefunden, dass Gesamtanlagenschutzsatzungen

seither von den Gemeinden selbst, im Benehmen mit der oberen Fachbehörde, erstellt werden.

Die Gesetzesnovelle von 1983 sah eine weitere wesentliche Änderung der Verfahren vor, mit der eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht werden sollte (Abg. Entenmann, CDU, Landtagsprotokolle 1982). Im Gesetz von 1972 waren in § 3(1)c die unteren Verwaltungsbehörden als untere Denkmalschutzbehörden festgesetzt worden. Die fachliche Zusammenarbeit mit insgesamt 45 unteren Denkmalschutzbehörden hatte sich schnell eingespielt und gut bewährt. Dennoch wurde 1983 der Denkmalschutz auf die unteren Baurechtsbehörden übertragen mit der Konsequenz, dass aktuell, neben den vier höheren Denkmalschutzbehörden in den Regierungspräsidien, 208 Genehmigungsbehörden in Baden-Württemberg für den Denkmalschutz zuständig sind. Die Vielzahl der Behörden verbunden mit Fluktuationen und den gewohnten Personalengpässen im öffentlichen Dienst führen zu einer Schwächung der Kompetenz im Denkmalschutz, die nicht zuletzt vom Rechnungshof in seiner Denkschrift 2020 als verbesserungswürdig angemahnt wurde.

Regelungen für die Archäologie

Als besonderen Missstand empfand man das Fehlen gesetzlicher Regelungen auf dem Gebiet der Archäologie. Es mangelte an Vorschriften zu Ausgrabungen und dem Umgang mit Bodenfunden in Württemberg und die entsprechenden Vorschriften in Nordbaden waren unzulänglich; vor allem fehlten Bestimmungen über den Schutz und die Bergung wissenschaftlich wertvoller Bodenfunde. Anders als alle Vorgängergesetze verwendet das Gesetz von 1972 nicht die Begriffe „Bodendenkmal“ oder „Bodenaltertümer“, sondern spricht ganz allgemein von „Funden“. Das war völlig neu in der Denkmalschutzgesetzgebung. In der Begründung wird explizit darauf hingewiesen, dass mit dem Gesetz Funde im Allgemeinen angesprochen werden, nicht nur solche aus dem Boden, und dass das Gesetz be-

wusst jede Zeitgrenze vermieden hat und somit auch hier nicht nur Altertümer im herkömmlichen Sinne gemeint sind.

Gründung eines Landesdenkmalamts

Wirklich mutig war die Entscheidung, zugunsten einer landesweit einheitlichen Fachlichkeit landsmännische Partikularinteressen zu negieren. Ausführlich beraten und abgewogen stand am Ende die Entscheidung für die Gründung eines Landesdenkmalamts. „Daß eine Fachbehörde auf Landesebene die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Denkmalpflege gewährleistet und damit einem einheitlichen Denkmalschutz innerhalb des Landes Rechnung getragen wird“, wurde als dringend notwendig angesehen (Landtagsprotokolle 1971). Diese wohlüberlegte Entscheidung zu würdigen wäre wohl ein guter Rat gewesen und hätte der Verwaltung viele Organisationsprüfungen und -änderungen erspart. Nach der teilweisen Rückabwicklung der Verwaltungsstrukturreform von 2004 ist das Landesamt für Denkmalpflege im Regierungspräsidium Stuttgart heute als „Vor-Ort-Präsidium“ landesweit zuständig und arbeitet bürger- und denkmalnah mit Dienstsitzen in Esslingen, Tübingen, Freiburg und Karlsruhe sowie weiteren Arbeitsstellen.

Blick in die Zukunft

Gerade auch vor dem Hintergrund aktueller Gesetzesreformen in anderen Bundesländern kann nicht deutlich genug hervorgehoben werden, wie weitsichtig das Denkmalschutzgesetz von Baden-Württemberg 1972 gefasst worden ist. Mit wenigen Anpassungen – die zumeist nicht nachhaltig zu Verbesserungen geführt haben – hat das Gesetz in 50 Jahren nichts von seiner Modernität verloren. Es hat sich bewährt, Vertrauen in die eigene Fachverwaltung zu haben und die gesetzlichen Ausführungen nicht zu kleinteilig zu gestalten.

Wünsche bleiben dennoch offen. Sie betreffen zum einen den Bildungsauftrag, um das Fachwissen der Denkmalpflege Denkmaleigentümern, Fachpartnern und Laien systematisch zu vermitteln, für die Bedeutung der Denkmale zu sensibilisieren und die Prozesse und Entscheidungen des Denkmalschutzes so transparent zu gestalten, dass dies den Ansprüchen der modernen Gesellschaft Rechnung trägt.

Novellierungen des Denkmalschutzgesetzes wird es somit auch weiterhin geben und geben müssen. Mit Blick auf den Erfolg des Gesetzes in den letzten 50 Jahren dürfen wir uns aber für die Zukunft gut gerüstet fühlen. ◀



4 Wichtig war dem Gesetzgeber, dass auch Denkmale, die „gerade vom örtlichen Gesichtspunkt aus“ wichtige Objekte sind, geschützt werden können. Sogenanntes Seldner- oder Tagelöhnerhaus in Leonberg-Warmbronn, Aufnahme 1979.