



Denkmalschutz braucht Grundlagen: Erfassung und Schutz unseres baukulturellen Erbes

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Denkmalschutz braucht Grundlagen: Erfassung und Schutz unseres baukulturellen Erbes

Positionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Präsidium am 13. November 2018 in Karlsruhe

Denkmäler sind das materielle Kulturerbe unserer Gesellschaft. Sie zu schützen und zu pflegen, stiftet Identität vor Ort und sichert das Kulturerbe für die nachfolgenden Generationen. Der Deutsche Städtetag befürchtet in den kommenden Jahren erhebliche Verluste an Denkmälern, besonders aus der Zeit der jungen Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Mit einem unkontrollierten substantiellen oder gestalterischen Verlust droht ein baukultureller Geschichts- und Identitätsverlust Deutschlands, den zunehmend auch die Bürgerinnen und Bürger beklagen.

Neben den materiellen Einbußen bemängeln zahlreiche Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages revisionsbedürftige Denkmallisten und fehlende Denkmalwertbegründungen als unentbehrliche Grundlage für einen rechtssicheren Vollzug der Denkmalschutzgesetze. Die Konsequenzen reichen von drohenden unrechtmäßigen Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse über mangelnde Planungssicherheit für Bauherren und Stadtplanung bis hin zu finanziellen und personellen Mehrbedarfen bei den Städten.

Nicht zuletzt besteht die Sorge, dass die in der Rechtsprechung hervorgehobene Sachkunde in den Landesdenkmalämtern für die Beurteilung der Denkmaleigenschaft in den betreffenden Ländern an Bedeutung verlieren wird und das denkmalkundliche Wissen als Beitrag zur jeweiligen Landesgeschichte zukünftig nicht mehr angemessen bereitgehalten werden kann.

Der Deutsche Städtetag appelliert daher an:

1. den Bund,
sich für eine zeitgemäße Fortschreibung der Denkmallisten in Deutschland einzusetzen,
z. B. durch die Förderung mit einem Sonderprogramm,
2. die Länder,
 - 2.1. die staatliche Inventarisierung von Denkmälern in ihrem Land sicherzustellen,
 - 2.2. dafür Sorge zu tragen, dass das nötige denkmalkundliche Wissen auch zukünftig in den Landesdenkmalämtern bereitgehalten wird,
3. die Landesdenkmalämter,
 - 3.1. der Inventarisierung von Denkmälern die erforderliche Priorität einzuräumen,
 - 3.2. das länderübergreifende Wissensmanagement auszubauen und Informationen zur Denkmallandschaft in digitalen Informationssystemen öffentlich bereitzustellen,
 - 3.3. denkmalfachliche Bewertungskriterien und -maßstäbe weiterzuentwickeln und verstärkt den fachlichen Austausch mit den Unteren Denkmalschutzbehörden zu suchen sowie
 - 3.4. die Städte über Erkenntnisse zu Objekten von besonders erhaltenswerter Bausubstanz zeitnah zu informieren,
4. die Städte,
 - 4.1. ihren Bedarf nach Inventarisierungsleistungen – stärker als bisher – formell bei den Ländern und ihren Landesdenkmalämtern einzufordern.

Systematische Erfassung von Denkmälern als Voraussetzung für ihren Schutz

Denkmäler müssen geschützt, gepflegt, erforscht und angemessen in öffentlichen Planungen berücksichtigt werden. So oder ähnlich lauten die Bestimmungen in den 16 Denkmalschutzgesetzen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Ziel ist es, Denkmäler als materielles Kulturerbe unserer Gesellschaft für heutige und zukünftige Generationen zu erhalten und sinnvoll zu nutzen. Dabei liegt der Wert von Denkmälern nicht nur in ihrer historischen Bedeutung: Denkmäler stiften Identität und bergen großes Potenzial für die kulturelle Bildung und Integration. Sie werden als touristische Ziele und als weiche Standortfaktoren geschätzt. Ihre Pflege gilt als ein bedeutender Wirtschafts- und Beschäftigungsfaktor, sie ist nachhaltig und ressourcenschonend. Denkmalschutz und Denkmalpflege übernehmen damit wichtige gesellschaftliche Aufgaben.

Der Vollzug der Denkmalschutzgesetze obliegt in den Flächenländern – wenn die Gesetze nichts anderes bestimmen – den Unteren Denkmalschutzbehörden (außer im Saarland). Diese Aufgaben nehmen in Deutschland rund 300 Landkreise, etwa 700 Gemeinden sowie vereinzelte Sondereinrichtungen wahr. Kommunale Denkmalschutzbehörden sind in der Regel die kreisfreien Städte und einige große kreisangehörige Städte, in Nordrhein-Westfalen alle 396 Gemeinden. Sie sind damit Adressaten für Anfragen und Anträge, teilweise für Widersprüche. Bei Klagen sind sie die Beklagten. Täglich vermitteln Untere Denkmalschutzbehörden denkmalrechtliche und denkmalpflegerische Grundsätze gegenüber interessierten Bürgerinnen und Bürgern, Bauherren, Planenden, politischen Gremien und Medien. Als Vertreterinnen eines praktischen Denkmalschutzes vermitteln sie zwischen den Belangen von Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Nutzungsinteressen und den Belangen von Eigentümerinnen und Eigentümern. Ausgangspunkte ihres Handelns sind die als Denkmal erkannten bzw. geschützten Objekte mit ihrem individuellen Denkmalwert. Der Vollzug der genannten Aufgaben durch die Denkmalschutzbehörden erfordert eine genaue Kenntnis der Schutzgegenstände, die dafür im Rahmen der sogenannten Inventarisierung erfasst werden müssen.

Bei der Inventarisierung werden Denkmäler erfasst, dokumentiert, wissenschaftlich erforscht und bewertet. Inventarisatorinnen und Inventarisatoren in der Denkmalpflege stellen fest, welche Objekte und Anlagen die gesetzlichen Voraussetzungen für ein Denkmal erfüllen. Bei neu zu betrachtenden Gattungen oder Epochen gehören die Entwicklung bzw. Anpassung von Methoden, Maßstäben und Kriterien der Inventarisierung dazu. Die erkannten Denkmäler gilt es in den Ländern in Denkmallisten, Denkmalverzeichnissen oder Denkmälbüchern zu führen.¹ Die Aufgabe der listenmäßigen Führung liegt in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern bei den Unteren Denkmalschutzbehörden, in allen anderen Flächenländern bei den zentralen Fachämtern des Landes, den Landesdenkmalämtern.² Alle Landesdenkmalämter haben den gesetzlichen Auftrag der Inventarisierung und der Erstattung einschlägiger Gutachten bzw. denkmalfachlicher Stellungnahmen. Die Arbeitsgruppe Kommunale Denkmalpflege des Deutschen Städtetages wertet die Inventarisierung als eine besonders wichtige Aufgabe der Landesdenkmalämter.

Der Bund hat originär keine Zuständigkeit. Er fördert aber über unterschiedliche Instrumente den Denkmalschutz und die Denkmalpflege seit Langem. Eine zeitlich absehbare systematische Revision und Fortschreibung der Denkmallisten führt die Länder und in Nordrhein-Westfalen auch die Kommunen an die Grenze der finanziellen Belastbarkeit. Aus dem Sonderprogramm der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) werden Maßnahmen an Objekten mit bundesweiter Bedeutung gefördert. Eine solche Bedeutung hat die Inventarisierung auch. Es bedarf einer gemeinsamen Aktion von Bund, Ländern und

¹ Zur Vereinfachung wird im Folgenden nur die Bezeichnung Denkmalliste verwendet.

² In Nordrhein-Westfalen nehmen zwei Landschaftsverbände, Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung, die Aufgaben des zentralen Fachamtes wahr. Im Sinne der Einfachheit wird hier nur der Begriff Landesdenkmalämter verwendet.

Kommunen, das Denkmal- und Wissensmanagement auf eine zeitgemäße Stufe zu heben und zwar bezogen auf fachliche Grundlagen, eine personell und finanziell angemessene Ausstattung der Behörden, insbesondere der Landesdenkmalämter, die IT-technischen Instrumente und die Kommunikation zwischen Denkmalschutzbehörden und Landesdenkmalämtern. Das sollte der Bund unterstützen.

Bedarfe bei der Inventarisierung von Denkmälern

Die AG Kommunale Denkmalpflege des Deutschen Städtetages stellt verbreitet ungedeckte Bedarfe an Inventarisierungsleistungen fest, die besonders die Revision und Pflege von „alten“ Denkmallisten, ihre systematische Fortschreibung und die Zahl der Denkmalwertbegründungen betreffen. Dabei sind der Stand der Inventarisierung von Denkmälern in den Ländern und ihre formalen Ergebnisse unterschiedlich. Mit Blick auf die Bedarfe der Denkmalschutzbehörden muss daher eine differenzierte Haltung eingenommen werden. Die bundesweiten Unterschiede sind besonders auf länderspezifische gesetzliche Vorgaben, die Zeitpunkte der letzten systematischen Erfassung, die einschlägigen personellen Ressourcen und Prioritätensetzungen der zuständigen Stellen zurückzuführen.

Revisions- und Pflegebedürftigkeit der Altbestände

Zahlreiche kommunale Denkmalschutzbehörden, besonders in den alten Bundesländern, üben Kritik an den bestehenden Denkmallisten. Ihre Kritik betrifft die mangelnde Pflege der Einträge, ihre ausgebliebene Anpassung an heutige Standards sowie die unzureichende Informationslage zu einzelnen Objekten. Bemängelt werden zum Beispiel fehlende Angaben zu den denkmalkonstituierenden Bestandteilen. Eindrücklich stellt die aktuelle Rechtsprechung den Denkmalwert als maßgebliche Entscheidungsgrundlage für Erlaubnisverfahren heraus³ und zeigt auf, dass auf gravierende bauliche Veränderungen denkmalkundlich reagiert werden muss sowie einschlägige Beschreibungen und Denkmalwertbegründungen entsprechend anzupassen sind.⁴

Unzureichende Inventarisierung der baukulturellen Bestände der Nachkriegszeit

Die Kritik an den bestehenden Denkmallisten bezieht sich auch auf ihre unzureichende Fortschreibung. In den meisten Ländern umfassten die letzten gezielten Inventarisierungskampagnen in der Fläche bestenfalls Denkmäler der 1950er bis 1960er Jahre. Obwohl die Nachkriegszeit inzwischen seit über 15 Jahren im baukulturellen und denkmalpflegerischen Fokus steht, wurden Denkmäler der 1960er und 1970er Jahre bislang vielerorts erst vereinzelt und anlassbezogen in die Denkmallisten eingetragen. Objekte von besonders erhaltenswerter Bausubstanz sind ebenfalls zu wenig erfasst, und Synergien bei diesen Aufgaben noch nicht ausgeschöpft. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Abgesehen von zum Teil unzureichenden personellen Ressourcen kommen nicht zuletzt Vorbehalte in der Politik und in öffentlichen Verwaltungen als Grund in Betracht. Schließlich handelt es sich bei diesem baulichen Erbe bislang noch um eine nicht durchgängig akzeptierte Architekturepoche, die aber mit einem umfangreichen Bestand zum Teil stadtbildprägend ist.

Im Jahr 2015 machten Denkmäler der 1960er und 1970er Jahre nur einen geringen Anteil am gesamten bekannten Denkmalbestand in Deutschland aus. Isoliert betrachtet differieren die Bearbeitungsstände der Länder deutlich; die Bandbreite reicht von einer abgeschlossenen Nacherfassung im Saarland bis hin zu vereinzelt Einträgen in die Denkmalliste,

³ OVG-Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 02.03.2018, Az: 10 A 2580/16

⁴ Metropol-Urteil, OVG Münster, Urteil v. 26.08.2008 – 10 A 3250/07; bestätigt durch BVerwG, Beschluss v. 01.07.2009 – 7 B.50.08

beispielsweise in Sachsen-Anhalt. Besonders ausgeprägt ist der Fortschreibungsbedarf der Denkmallisten in Ländern, in denen die Inventarisierung von Denkmälern der Nachkriegszeit nicht aktiv und systematisch betrieben wird, sondern vorrangig anlassbezogene Einzelfallprüfungen durchgeführt werden. Dies betrifft rund die Hälfte der Bundesländer.

Die Städte streben keine massenhaften Unterschutzstellungen an. Sie plädieren jedoch für eine zielführende und transparente Strategie, um mindestens den Schutz der wichtigsten Bauten und Strukturen dieser Epoche sicherzustellen.

Mangel an Denkmalwertbegründungen

Denkmalwertbegründungen und umfassende Objektbeschreibungen zählen zu den wesentlichen Arbeitsgrundlagen der Denkmalschutzbehörden im Vollzug der Denkmalschutzgesetze und in der Vermittlung denkmalpflegerischer Werte. Denkmalwertbegründungen dienen im Gesetzesvollzug als Grundlage für die Beurteilung von Maßnahmen und für die Formulierung der denkmalrechtlichen Erlaubnisse; auf ihrer Basis sind rechtmäßige Entscheidungen zu treffen und gerichtsfeste Begründungen zu formulieren. Zahlreiche kommunale Denkmalschutzbehörden beklagen, dass der Bedarf an Denkmalwertbegründungen bzw. denkmalfachlichen Stellungnahmen in der denkmalpflegerischen Praxis von den Landesdenkmalämtern bei Weitem nicht gedeckt wird.

Folgen in den Städten

Zahlreiche Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages sind von negativen Auswirkungen infolge quantitativ unzureichender Inventarisationsleistungen betroffen. Berührt sind die Städte besonders als Untere Denkmalschutzbehörden, aber auch in ihrer Zuständigkeit als Bauaufsicht, Stadtplanung und nicht zuletzt als Ansprechpartnerin für interessierte Bürgerinnen und Bürger, Eigentümerinnen und Eigentümer, Investorinnen und Investoren oder Planende.

Die Revisions- und Pflegebedürftigkeit von bestehenden Denkmallisten sowie fehlende Objektbeschreibungen und Denkmalwertbegründungen führen bei den Denkmalschutzbehörden zu einer wachsenden Rechtsunsicherheit beim Vollzug der Denkmalschutzgesetze. Dies betrifft besonders denkmalrechtliche Erlaubnisverfahren. Hier drohen unrechtmäßige Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse, Fehler im Vollzug, gegebenenfalls Niederlagen in Verwaltungsstreitverfahren.

Einige Mitgliedsstädte nehmen finanzielle und personelle Belastungen auf sich, um die fehlenden Inventarisationsleistungen auszugleichen und ihren gesetzlichen Auftrag dennoch erfüllen zu können. Einige kommunale Denkmalschutzbehörden haben inzwischen selbst Teilaufgaben der Inventarisierung, wie die Auswertung von Bauakten, übernommen. In einigen großen Städten in Nordrhein-Westfalen haben sich die Verhältnisse sogar umgekehrt: kommunale Denkmalschutzbehörden erfassen und erforschen zusammen mit externen Dienstleistern Objekte hinsichtlich ihres Denkmalwertes und machen den Landesdenkmalämtern Vorschläge für Eintragungen in die Denkmalliste.

Der Mangel an zeitgemäßen Denkmalwertbegründungen erschwert die Vermittlung denkmalpflegerischer Werte und die Akzeptanz von denkmalpflegerischen Auflagen im Rahmen von denkmalrechtlichen Verfahren. Der Staat bleibt vielen Denkmaleigentümerinnen und -eigentümern eine Begründung schuldig, warum ihr Denkmal ein Denkmal ist, das sie zum Allgemeinwohl zu erhalten haben.

Anlassbezogene Denkmalwertprüfungen als vorrangige Form der Fortschreibung von Denkmallisten in etwa der Hälfte der Länder belasten die Planungssicherheit von Bauherren und

Städten. Sie verzögern Baugenehmigungsverfahren und fördern Konflikte in den Verfahren. Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger nehmen in betreffenden Planungsprozessen eine schlechte Ausgangsposition ein, da erste Ideen und Planungen bereits ohne Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Belange getätigt wurden. Bauherren haben schlimmstenfalls in unnötige Planungskosten investiert.

Die mangelnde systematische Fortschreibung der Denkmallisten birgt nicht zuletzt die Gefahr unkontrollierter Denkmalverluste. Besonders betroffen sind derzeit die Bestände aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, die einem erheblichen Veränderungsdruck unterliegen. Vielerorts fehlt der Überblick über potentielle Denkmäler, die es im Blick zu halten gilt. Denkmalwerte und erhaltenswerte Objekte und Anlagen der Nachkriegszeit bezeugen die Geschichte und das neue Selbstverständnis der sich entwickelnden jungen Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik; sie prägen die Gestalt, Struktur und Historie zahlreicher großer Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages und damit ihre Identität. Mit ihrem substantiellen oder gestalterischen Verlust droht ein baukultureller Geschichts- und Identitätsverlust Deutschlands, den bereits viele Bürgerinnen und Bürger beklagen. Diesem gilt es aktiv und gezielt entgegenzuwirken.

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier

- Denkmäler sind das materielle Kulturerbe unserer Gesellschaft. Sie zu schützen und zu pflegen, stiftet Identität und sichert das Kulturerbe für die nachfolgenden Generationen. Das Europäische Jahr des Kulturellen Erbes 2018 macht diese Bedeutung auch über die Ländergrenzen hinweg sichtbar. Das Präsidium des Deutschen Städtetages unterstreicht den hohen Stellenwert von Denkmalschutz und Denkmalpflege für das Erscheinungsbild und die Integrationsleistung der Städte.
- Die Bundesländer sind dafür verantwortlich, durch die systematische Erfassung von Denkmälern die erforderlichen Grundlagen für den Schutz des baukulturellen Erbes zu schaffen. Das Präsidium fordert daher die Länder auf, die staatliche Inventarisierung von Denkmälern sicherzustellen und dafür Sorge zu tragen, dass das nötige denkmalkundliche Wissen in den Landesdenkmalämtern bereitgehalten wird.
- Es appelliert darüber hinaus an den Bund, sich für eine zeitgemäße Fortschreibung der Denkmallisten in Deutschland einzusetzen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Erfassung von Denkmälern der Nachkriegszeit, die bislang in vielen Ländern nur unzureichend erfolgt ist – eine besondere, auch länderübergreifende Herausforderung. Die Städte streben keine massenhaften Unterschutzstellungen an, sondern einen Denkmalschutz mit „Augenmaß“, um den Schutz der wichtigsten Bauten und Strukturen dieser Epoche sicherzustellen.
- Das Präsidium des Deutschen Städtetages nimmt das Positionspapier „Denkmalschutz braucht Grundlagen: Erfassung und Schutz unseres baukulturellen Erbes“ zustimmend zur Kenntnis.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Herausgegeben von

Arbeitsgruppe Kommunale Denkmalpflege des Deutschen Städtetages

Ansprechpartnerin in der Hauptgeschäftsstelle

Hauptreferentin Christina Stausberg, E-Mail: christina.stausberg@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-324-2

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Dezember 2018

Umschlagfoto: Deutscher Städtetag/Tobias Fricke

Hauptgeschäftsstelle Berlin, Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin, Tel. 030 37711-0, Fax 030 37711-139
Hauptgeschäftsstelle Köln, Gereonstraße 18 - 32, 50670 Köln, Tel. 0221 3771-0, Fax 0221 3771-128
Internet: www.staedtetag.de, E-Mail: post@staedtetag.de