

Empfehlung des Deutschen Städtetages zur kommunalen Denkmalpflege

Berlin, 15. / 16. Juni 1994

Vorbemerkung: Weil sich städtische Denkmalpflege im Rahmen von 16 unterschiedlichen Denkmalschutzgesetzen und Kommunalverfassungen der Länder vollzieht, bemüht sich die Empfehlung um möglichst allgemein gültige Formulierungen.

1. Denkmalschutz und Denkmalpflege sind eine kommunale Aufgabe.

Kommunale Denkmalpflege ist Teil der Kultur- und Stadtentwicklungspolitik und damit Ausdruck der Selbständigkeit und Selbstverwaltung der Städte.

Denkmalschutz und Denkmalpflege müssen wegen ihrer örtlichen Bezogenheit und wegen ihrer herausragenden Bedeutung für Gestaltung und Entwicklung einer Stadt vorrangig als kommunale Aufgabe angesehen werden. Die Städte und Gemeinden nehmen daher seit langem diese Aufgabe tatkräftig wahr. Die Städte tragen auf der Grundlage der Denkmalschutzgesetze der 16 Bundesländer die Hauptlast der denkmalpflegerischen Maßnahmen.

Die Denkmalpflege in den Städten ist der Geschichtlichkeit der Stadt verpflichtet. Ihr Ziel ist es, die historische Bausubstanz und die gewachsene Grundstruktur der Stadt zu erhalten und die lokalen geschichtlichen Dimensionen bei der zukünftigen Stadtentwicklung zu veranschaulichen. In der Erforschung, dem Schutz und der Pflege der baulichen Dokumente der Vergangenheit, die einer Stadt ihr unverwechselbares Gesicht geben, liegt die Hauptaufgabe der städtischen Denkmalpflege.

Städtische Planung und städtische Kulturpolitik bemühen sich, an die Stelle verbreiteter Anonymität und Vereinsamung die Chance der Orientierung, der Identifizierung und der Begegnung der Bewohner zu setzen. Grundvoraussetzung dafür ist eine Bestandsaufnahme des kulturellen Erbes und damit auch der baulichen Substanz. Eine in die Zukunft gerichtete Stadtentwicklungspolitik ist der vorgegebenen Geschichtslandschaft verpflichtet. Die Stadt respektiert ihre gewachsenen Strukturen. Es geht um die Erneuerung der Städte, ohne die Unverwechselbarkeit aufzugeben. Es muß gelingen, die Baudenkmäler und die historischen Stadtbereiche sinnvoll in die Entwicklung der Stadt zu integrieren, d. h., ihnen muß eine im Rahmen dieser Gesamtentwicklung tragbare Nutzung unter Bedingungen ermöglicht werden, die heutigen sozialen und wirtschaftlichen Anforderungen genügen.

Stadtgrundrisse, Stadt- und Ortsbilder, historische Straßen und Plätze, Stadtteile und Siedlungen müssen geschützt und zugleich in die Lebensbezüge der Gegenwart und Zukunft integriert werden.

Zum Aufgabengebiet der Denkmalpflege in den Städten und Gemeinden gehören deshalb neben dem klassischen Einzelbaudenkmal: Ensembles, Bereiche, Gesamtanlagen und Denkmalzonen.

Die Erweiterung des Denkmalbegriffes über die traditionellen Denkmäler (Schlösser, Burgen, Kirchen, Rathäuser und Stadtmauern) hinaus führt zur Einbeziehung von Wohn-, Verwaltungs- und Geschäftsbauten sowie technischen Denkmälern und somit zu einem höheren Bestand erhaltenswerter baulicher Anlagen.

Die Denkmalpflege sieht heute das Denkmal nicht mehr als Einzelobjekt allein in seiner künstlerischen Bedeutung (z. B. als Glied einer abstrakten hierarchischen Ordnung von der Kirche über das Schloß zum Patrizierhaus), sondern als Teil einer geschichtlich geprägten Landschaft, der aus der Zugehörigkeit zu diesem historisch-räumlichen Umfeld seine spezifische Bedeutung erhält.

Der gültige Denkmalbegriff stellt auf die historische Bedeutung eines Objekts ab. Die ästhetische Betrachtungsweise kann bei der Beurteilung des Denkmalwertes hinzutreten und diesen stützen.

Die Ausweitung des Denkmalbegriffs führte auch zu einer Neubewertung der Epochen der Architekturgeschichte des 20. Jahrhunderts. Die Stadterneuerungspolitik wandelte sich in den westlichen Bundesländern von der Kahlschlagsanierung der ersten Nachkriegsjahrzehnte zur erhaltenden Erneuerung. In den heutigen östlichen Bundesländern ist – von der begrüßenswerten Restaurierung von Einzeldenkmälern abgesehen – die historisch gewachsene Bausubstanz und die Stadtgestalt jahrzehntelang vernachlässigt worden. Das hat zu Verlusten geführt. Dennoch weisen die neuen Bundesländer einen umfangreichen und überaus wertvollen Bestand an Altstädten und Gründerzeitquartieren mit erhaltenswerten Gebäuden auf, die den Bestand in den westlichen Ländern übertreffen.

Generell gilt: Die Quartiere mit historischer Bausubstanz müssen die Chance zur behutsamen Stadterneuerung erhalten. Dies entspricht einer bürgerfreundlichen, kulturbewußten und denkmalgerechten Planung.

Neben der Baudenkmalpflege wird auch die Bodendenkmalpflege, die sich nicht mehr nur auf Vor- und Frühgeschichte bezieht, sondern selbst Bodenkunden des 20. Jahrhunderts schützt, an Bedeutung zunehmen.

Noch viel zu wenig erkannt sind die historischen Qualitäten von Grünanlagen. Für historisch bedeutsame Gärten, Parks, Alleen, Stadtplätze und Friedhöfe sind spezifische Pflegepläne zu entwickeln.

Nur eine von den Bewohnern mitgetragene Politik der Erhaltung des kulturellen Erbes wird Erfolg haben. Sie sollte deshalb nicht auf eine überzeugende und Anregungen aufnehmende Öffentlichkeitsarbeit verzichten. Von größter Bedeutung für den Erhalt der historischen Bauten ist die Bauberatung der Eigentümer und ihre Unterrichtung über Fördermöglichkeiten. Eine behutsame, frühzeitig informierende Aufklärungsarbeit der Kommunen – etwa durch das Angebot von Stadtbegehungen, Publikationen, Vorträgen und Ausstellungen – trägt zur Förderung des Denkmalbewußtseins der Bürger, insbesondere auch der Denkmaleigentümer, bei. In den Schulen und den örtlichen Medien muß für den Gedanken der Erhaltung geworben werden. Eine Zusammenarbeit mit den am bau- und städtebaulichen Erbe interessierten örtlichen Persönlichkeiten (Heimatpflegern, Lehrern, Heimat- und Geschichtsvereinen, Bürgerinitiativen) ist dabei notwendig. Der überwältigende Erfolg des „Tags des offenen Denkmals“ hat deutlich gemacht, daß das öffentliche Interesse und die Öffentlichkeit der Politik vielfach voraus sind.

2. Kommunale Denkmalpflege ist ein wesentlicher städtebaulicher Gestaltungsfaktor.

Über die herkömmliche, reagierende Verwaltungsarbeit hinaus muß heute die Denkmalpflege agieren, wenn sie aktiv und frühzeitig – und weit über die Probleme des Einzeldenkmals, des Straßenraums oder Stadtquartiers hinaus – in den Prozeß langfristiger Stadtentwicklung und die damit verbundenen Stadtbau- und Erhaltungsökonomie hineinwirken will.

Hierfür ist eine enge Zusammenarbeit mit Stadtentwicklung, Stadtplanung und Umweltpolitik, aber auch mit freien Architekten und Landschaftsplanern unerlässlich. Denkmalpflegepläne liefern eine unverzichtbare Planungsgrundlage; aus dem in ihnen analysierten Stadtbaubestand lassen sich fundierte Handlungskonzepte entwickeln.

Mit dem Erkennen der Sprache des Ortes – also der Atmosphäre – und mit dem Wahrnehmen der Eigenart der vorhandenen Orts- und Stadtstrukturen kann Bewahrenswertes in einer lebendigen Tradition von Stadtbaukultur weitergeführt werden. Maßvoller Städtebau identifiziert sich mit den vorgegebenen Strukturen in der Landschaft, mit dem Ortsgrundriß und den charakteristischen Raumbildungen. Neue, wertvolle Architektur kann sich in diesem Rahmen in das komplexe Stadtgefüge einordnen.

Auch den umfangreichen Bestand einzigartiger Zeugnisse der Stadtgeschichte seit dem Beginn der Industrialisierung und die vielfach vorhandenen Stadtbrachen (Industriequartiere, aufgelassene Verkehrsanlagen, Kasernenareale) gilt es denkmalverträglich zu revitalisieren. Wesentliche Anregungen zu diesem Thema geben beispielsweise die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscherpark und das Centrum Industriekultur Nürnberg.

3. Im Abwägungsprozeß konkurrierender öffentlicher Belange nehmen die Aufgaben der Denkmalpflege für die Stadtentwicklung einen besonderen Rang ein.

Denkmalschutz und Denkmalpflege vermögen die Geschichtlichkeit einer Stadt in die Zukunftsentwicklung produktiv einzubinden. Die Belange von Denkmalschutz und Denkmalpflege sind von den Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 BauGB). Die Bedeutung von Denkmalschutz und -pflege in der Stadt ist heute seit der Abkehr von dem überwiegend an quantitativen Maßstäben orientierten Städtebau der Nachkriegszeit unumstritten.

Der besondere Rang von Denkmalschutz und Denkmalpflege liegt in der ihren Schutzobjekten eingeschriebenen, nicht reproduzierbaren Qualität (Zeugniswert, architektonische und städtebauliche Gestaltqualität). Die alte Bausubstanz liefert für die künftige Entwicklung Anregungen und fördernde Impulse.

4. Die kommunale Denkmalpflege sollte ihr fachliches Votum im einheitlichen Meinungsbildungsprozeß der Stadtverwaltung uneingeschränkt deutlich machen können.

Versteht eine Stadt die Denkmalpflege als einen in die gesamtstädtische Entwicklungspolitik integrierten, d. h. als einen auf mittel- und langfristige Wirksamkeit angelegten Faktor, so müssen Konflikte auf hoher und höchster Verwaltungsebene ausgetragen und entschieden werden können. Die denkmalpflegerischen Aspekte soll-

ten möglichst früh in die Diskussion einbezogen werden, die immer unter Abwägung aller öffentlichen Belange einschließlich wirtschaftlicher Interessen geführt wird.

Die Aufgabe der Denkmalpflege ist in großen Teilen eine Querschnittsaufgabe. Dies erfordert eine Organisation der Aufgabenstellung, die dezernatsübergreifend wirksam wird. Ist die Denkmalpflege in ein Amt als Sachgebiet neben anderen eingebunden, so besteht die Gefahr, daß die denkmalpflegerischen Belange nur auf untergeordneter Verwaltungsebene ausgetragen werden können. Bei Entscheidungen in Konfliktsituationen mit der Denkmalpflege müssen daher die Dezernatsleiter und die Vertretungskörperschaft beteiligt sein.

Um im Zielkonflikt kommunalpolitischer Entscheidungen bestehen zu können, muß die kommunale Denkmalpflege einen organisatorischen Status erhalten, der eine im Verhältnis zu anderen städtischen Organisationseinheiten gleichberechtigte Aufgabenerfüllung ermöglicht. Die Entscheidung über die Organisationsform wird im Einzelfall von der Größe der Stadt, vom Umfang und von der Bedeutung ihrer historischen Bausubstanz, vom kulturellen Selbstbewußtsein und von der Tradition, auch von der Verwaltungstradition der Stadt abhängen.

Dem Leiter der Denkmalpflege obliegt in der Regel auch die Wahrnehmung der Aufgaben der Unteren Denkmalbehörde. Schon deshalb sollte es ihm möglich sein, zu einem frühen Zeitpunkt an den Besprechungen und Sitzungen teilzunehmen, in denen stadtentwicklungs- bzw. stadtplanerische oder große Bauvorhaben erörtert werden. Dem städtischen Denkmalpfleger sollte die Möglichkeit zu eigener Informationsarbeit im Rahmen des allgemeinen Verwaltungshandelns eingeräumt werden.

5. Die kommunale Denkmalpflege muß kompetent besetzt sein.

Die Mitverantwortung der Denkmalpflege für das bauliche Erbe der Stadt erfordert eine zahlenmäßig ausreichende und vor allem fachlich kompetente personelle Besetzung, die in der Lage ist, den Denkmalbestand zu betreuen, Denkmaleigentümern brauchbare Hilfestellung zu geben und denkmalfachliche Belange in der gesamten Verwaltung zur Geltung zu bringen.

Dies ist unabdingbare Voraussetzung für einen verantwortlichen Umgang mit dem kulturellen Erbe, für geregelte Verfahren, Rechtssicherheit und Gleichbehandlung für den Bürger und tatsächlich brauchbare Unterstützung für den Denkmaleigentümer. Hier liegt der entscheidende Schritt von pflichtmäßiger Erfüllung übertragener Ordnungsverwaltung zu einer sinnvollen Dienstleistung für den Bürger und zur Behauptung kommunaler Selbstverwaltung auf diesem Gebiet.

Die kommunale Praxis erweist, daß in dieser Hinsicht erfolgreiche Stelleninhaber aus unterschiedlichsten Werdegängen hervorgehen. Im Blick auf die Regelbesetzung vergleichbarer Stellen sollte eine wissenschaftliche Ausbildung der Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger gefordert werden. Immer jedoch ist ein besonderes Engagement in der Sache gefragt und ein kulturpolitisches Interesse, die Belange der Denkmalpflege in die Verwaltung, die politischen Gremien und in die Öffentlichkeit zu tragen.

6. Kommunale, regionale und staatliche Denkmalpflege müssen zusammenarbeiten.

Überall in der Bundesrepublik Deutschland hat sich unabhängig von den unterschiedlichen Denkmalschutzbestimmungen der 16 Bundesländer einerseits und von den länderspezifischen Zuständigkeiten der Gemeinden andererseits neben der staatlichen eine kommunale Denkmalpflege ausgebildet. Dieser Prozeß vollzog sich als Verlagerung von Aufgaben bei prinzipieller Einheit der Denkmalpflege.

Landes- wie Stadtverwaltungen arbeiten auf der Grundlage der Denkmalschutzgesetze. Die kommunale Denkmalpflege gehört darüber hinaus zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden. In einigen Denkmalschutzgesetzen ist auch sie Gegenstand der gesetzlichen Regelungen. Bürgernähe, Öffentlichkeitsbetreuung und Verwaltungseffizienz sind spezifische Schwerpunkte der kommunalen Denkmalpflege.

Der Schutz der Denkmäler ist in der staatlichen Hoheitsverwaltung verankert. Dafür sprechen unbeschadet der historischen Entwicklung des Denkmalschutzrechts systematische Gründe wie

- die rechtliche Wirksamkeit des Schutzes,
- die Wirksamkeit der kommunalen Denkmalpflege,
- die Anwendung überregionaler Maßstäbe bei der Unterschutzstellung,
- die Institutionalisierung einer obersten Ebene für die Konfliktlösung,
- die Ermöglichung spezialisierter Fachkompetenz zur Wahrnehmung denkmalpflegerischer Aufgaben sowie
- die Durchsetzung überörtlicher Konsequenzen und flächendeckender Rücksichten angesichts der auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verpflichteten kommunalen Denkmalpflege.

Den Schutz, die Pflege und die erhaltungsfreundliche Nutzung der Denkmäler betreiben Staat und Kommunen. Zwischen Staat und Gemeinden ist daher eine Aufgabenteilung erforderlich.

Beide, Staat und Gemeinden, widmen sich der Erforschung der Denkmäler; beiden obliegt die Verantwortung für die wissenschaftliche Inventarisierung.

Zu den überregionalen Aufgaben des Staates gehören

- die Grundlagenforschung,
- die Betreuung von Fach- und Restaurierungswerkstätten,
- die Archivierung und Dokumentation,
- die gezielte Bündelung von Aktivitäten und
- die Aus- und Fortbildung.

In den angeführten Bereichen bietet die staatliche Denkmalpflege subsidiäre wissenschaftliche Dienste.

Die besondere, nicht übertragbare Kompetenz der *kommunalen Denkmalpflege* ergibt sich aus

- ihrer Nähe zur jeweiligen Stadtverwaltung,
- ihrer Verbindung zu den neuen Arbeitsbildern der Denkmalpflege,
- der Geschichtslandschaft Stadt,

- dem Stadtgrundriß,
- der Parzellen- und Gebäudestruktur,
- der Betreuung des Denkmals und seiner historisch gewachsenen Struktur sowie aus
- der bürgerbezogenen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zur Denkmalpflege und Stadterhaltung.

Nicht zuletzt vermittelt sie der staatlichen Denkmalpflege realistische Nähe zur Stadtentwicklung und zum Städtebau, wie sie die Zugehörigkeit des kommunalen Denkmalpflegers zur Kommunalverwaltung von selbst mit sich bringt.

7. Finanzielle Anreize der öffentlichen Hände für die Denkmalpflege sind ein Wirtschafts- und Investitionsfaktor.

Wegen des öffentlichen Interesses an der Erhaltung und Nutzung von Denkmälern unterstützt die öffentliche Hand denkmalpflegerische Maßnahmen. Zu den Zuschußgebern gehören die Gemeinden und Gemeindeverbände, die Bistümer, Landeskirchen und Stiftungen, die Länder, der Bund und die Europäische Gemeinschaft. Zur unmittelbaren Denkmalförderung kommen die Stadterneuerungs- und Modernisierungsmittel.

Auch die Denkmalförderung kennt Auswüchse des Subventions- und des sogenannten Mitnahme-Effekts. Differenzierend ist allerdings in Betracht zu ziehen, daß die direkte Bezuschussung die finanzielle Lage des Denkmaleigentümers berücksichtigen kann. In den östlichen Bundesländern würde angesichts des wachsenden Entwicklungsdrucks ohne diese Förderung die Denkmalpflege zusätzlich geschwächt.

Neben der direkten Denkmalförderung sind die steuerlichen Vergünstigungen ein wesentliches Instrument zur Erhaltung, Nutzung und Pflege der Baudenkmäler und damit ein bedeutender Beitrag zur Akzeptanz und zur Durchsetzung des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Für den Denkmaleigentümer sind sie Anreiz und Hilfe, die teilweise als Belastung empfundene Denkmaleigenschaft nicht zu einem wirtschaftlichen Nachteil werden zu lassen.

Die indirekte finanzielle Denkmalförderung fußt im wesentlichen auf Vergünstigungsmöglichkeiten des Einkommenssteuerrechts. Erfahrungsgemäß bildet für 4/5 der indirekt und rund 2/3 der direkt und Misch-Geförderten die Gewährung der Förderung einen Anreiz zur Investition, wobei bei der direkten finanziellen Förderung einer Mark öffentlichen Zuschusses eine Privatinvestition von bis zu vierzehn Mark gegenüber stehen kann.

Einzelne herausragende Bauten oder ganze Stadtbilder sind historische Attraktionen. Alle öffentlichen wie privaten Investitionen an Denkmälern dienen der Förderung des Tourismus. Tourismus kann wiederum die Wirtschaftlichkeit der Erhaltung von Kulturdenkmälern verbessern. Die Spannweite reicht von Eintrittsgeldern über gastronomische Nutzung bis hin zu Spenden und öffentlichen Investitionen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung. Dabei gilt es, das vorhandene kostbare Kapital der Kulturdenkmäler zu entfalten, nicht selbstzerstörerisch auszubeuten.

Denkmalpflege hat eine hohe soziale und volkswirtschaftliche Bedeutung. Durch sie können viele regional gebundene, mittelständische Arbeitsplätze gesichert werden, weil die Restaurierung von Baudenkmälern zu den arbeitsintensiven Maßnahmen gehört.