

JUNKERNHEINRICH, M.; KLEMMER, P. (1985): Regionalisierung öffentlicher Finanzströme. Beiträge, Bd. 89, Hannover.

NAGEL, G. (2003): Eröffnung der 17. Informationsveranstaltung Geobasisdaten der Bayerischen Vermessungsverwaltung am 2.04. 2003 in München.

ROST, R. (1991): Regionalstatistisches Mindestprogramm. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 394–399.

STATISTISCHES BUNDESAMT (1988): Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik 1988. Mainz.

Reinhold Koch

Denkmalschutz/Denkmalpflege

I. Begriffe, Geschichte und Organe

Unter Denkmalschutz versteht man die auf Verboten und Geboten beruhende Methode zur Bewahrung der Kulturdenkmäler, während mit Denkmalpflege die fachlichen und finanziellen Hilfen für die Eigentümer und die Werbung für den Gedanken der Denkmalpflege umschrieben werden.

Die ersten landesherrlichen Vorschriften zum Denkmalschutz für öffentliches Eigentum gibt es in Deutschland seit 1780; das erste vollständige Denkmalschutzgesetz auch für Privatbesitz wurde 1902 im Großherzogtum Hessen-Darmstadt verabschiedet.

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Denkmalschutz vor allem Angelegenheit der Länder im Rahmen ihrer Kulturhoheit. Einige haben ihn nach dem Vorbild der Weimarer Republik in der Verfassung verankert; alle haben bis 1980 Denkmalschutzgesetze erlassen, bis 1995 auch alle neuen Länder. Die Sicherung und Erhaltung von Kulturdenkmälern in Deutschland ist aber auch ein Schwerpunkt der Kulturpolitik der Bundesregierung. Sie nimmt über die Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien direkten Einfluss auf die Erhaltung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung und sie trägt u. a. im Bereich des Städtebau- und Steuerrechts zur Erfüllung dieser Aufgaben bei.

Nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder sind für den Vollzug der Denkmalschutzgesetze die Denkmalschutzbehörden zuständig.

In den Flächenstaaten gibt es untere Denkmalschutzbehörden bei den Landkreisen, in kreisfreien Städten und in einigen Ländern auch in kreisangehörigen Städten mit eigener Bauaufsicht.

Obere Denkmalschutzbehörden sind da, wo es sie gibt, die Regierungspräsidenten, und oberste Denkmalschutzbehörde ist das zuständige Ministerium, traditionsgemäß das Kultusministerium, im Falle seiner Teilung meist das Ministerium für Wissenschaft und Kunst. Abweichungen in einzelnen Ländern sind meist durch Ressortumschichtungen bei Kabinettsneubildungen bedingt. Zur Beratung der obersten Denkmalschutzbehörde dient vielfach ein Denkmalrat, in dem verschiedene gesellschaftliche Gruppen vertreten sind.

Die Entscheidungen aufgrund des Denkmalschutzgesetzes durch die untere Denkmalschutzbehörde sind in den meisten Ländern an das Gutachten der Denkmalfachbehörde gebunden. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande, entscheidet die obere, abschließend die oberste Denkmalschutzbehörde. Die Denkmalfachbehörde ist in nahezu allen Ländern dem zuständigen Ministerium direkt nachgeordnet und trägt die Bezeichnung Landesamt für Denkmalpflege, ihr Leiter als Beamter besonderer Fachrichtung den Titel Landeskonservator.

Die Denkmalfachbehörde ist für die systematische Erfassung der *Kulturdenkmäler* (Inventarisierung) und deren Eintragung in Denkmallisten oder Denkmalbücher zuständig. Man unterscheidet zwischen dem konstitutiven und dem nachrichtlichen Schutzsystem. Beide unterliegen der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung: beim konstitutiven nach der Ablehnung eines Widerspruches gegen die Eintragung, beim nachrichtlichen aus aktuellem Anlass, wie z. B. beantragter Abbruch durch eine Feststellungsklage. Kulturdenkmäler sind Sachen, Sachteile oder Sachgesamtheiten, an deren Erhaltung aus künstlerischen, geschichtlichen, technischen, wissenschaftlichen oder städtebaulichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht. Die Zeitgrenze, bis zu der Zeugnisse der Geschichte und Kultur



■ Denkmalschutz/Denkmalpflege

unter die Begriffsbestimmungen des Denkmalschutzes fallen, rückt stets vor und umfasst die letzte abgeschlossene Kulturepoche, die gegenwärtig durch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten von 1990 markiert wird.

Der Sammelbegriff „Kulturdenkmal“ umschreibt fünf verschiedene Denkmälertypen:

- Baudenkmäler einschließlich der fest mit ihnen verbundenen Ausstattung,
- bewegliche Denkmäler wie Möbel, Gemälde, kunstgewerbliche Sammlungen,
- Gesamtanlagen,
- Bodenfunde und
- Grabungsschutzgebiete.

Gesamtanlagen werden auch als Ensemble oder Mehrheit baulicher Anlagen bezeichnet und können ganze Straßen, Plätze oder Ortskerne einschließlich der darin vorhandenen Freiflächen, Wasserflächen und Anpflanzungen umfassen.

II. Informelle Planung und Denkmalpflegeplan

Im Sinne einer präventiven Denkmalpflege müssen Qualitäten von historischen Bauten, Gesamtanlagen und Städten definiert und Erhaltungsziele formuliert werden. Erfassungs- und Planungsinstrumente gewinnen deshalb an Bedeutung. Seit 1998 werden die Kommunen angehalten, informelle Planungen in die Abwägungen bei der Aufstellung von Bauleitplänen einzubeziehen.

Zu den informellen Planungen gehören z. B. neben städtebaulichen Rahmenplänen auch denkmalpflegerische Zielplanungen oder sonstige planerische Konzepte der Gemeinde wie der Denkmalpflegeplan. Solche Konzepte haben zwar keine bindende Rechtswirkung, wie ein Bebauungsplan, enthalten aber wichtige Informationen für das Gemeindegebiet oder Teile davon. Mit der Berücksichtigung der informellen Pläne in der kommunalen Bauleitplanung können denkmalpflegerische Ziele und Erfordernisse schon frühzeitig in die Konzepte der gemeindlichen Entwicklung einbezogen werden.

Wie andere informelle Pläne sind Denkmalpflege- oder denkmalpflegerische Rahmenpläne für die Vorbereitung und Steuerung von städtebaulichen Entwicklungen bedeutsam.

Mit dem Begriff *Denkmalpflegeplan* werden Pläne bezeichnet, die denkmalpflegerische Ziel- und Planungsvorstellungen für Gemeinden oder größere Siedlungsbereiche darstellen. Mit der Bestandsaufnahme und Analyse der historischen Grundlagen der Gemeinde sollen mittel- und langfristige Ziele des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege formuliert, planerisch konkretisiert und in Maßnahmenprogramme umgesetzt werden. Der Denkmalpflegeplan ist vom Gesetzgeber als eigenverantwortliches Handlungsinstrument für die Kommunen geschaffen worden. Er gehört zur Kategorie der kommunalen Fachplanungen, die Grundlagen für die Stadtentwicklung werden.

Die Denkmalpflegepläne sollen ebenso wie die Denkmaltopographien das Verständnis für Denkmalschutz und Denkmalpflege in der Fachöffentlichkeit, bei Politikern, Planern und interessierten Eigentümern vertiefen.

Das Instrument des Denkmalpflegeplans wurde erstmalig mit dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz von 1980 in das bundesdeutsche Denkmalrecht eingeführt. Seit den 1990er Jahren sind Denkmalpflegepläne in den Denkmalschutzgesetzen von vier weiteren Bundesländern vorgesehen und geregelt: Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Mitte 2003 haben 13 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen – dem Land mit den meisten Denkmalpflegeplänen – insgesamt 23 derartige Pläne aufgestellt. Ein vergleichbares Instrument ist in Großbritannien und Australien unter dem Namen *conservation plan* zu finden.

Als Sachverwalterin der materiellen, vor allem baulichen geschichtlichen Überlieferung ist die Denkmalpflege in die Erhaltung der historischen → *Kulturlandschaft* involviert. Im Umgang mit der historischen Kulturlandschaft ist der → *Naturschutz* der wesentliche Partner der Denkmalpflege. Bei den auf ihre Umweltverträglichkeit zu prüfenden raumwirksamen Vorhaben sind neben dem Bestand an Kulturdenkmälern auch alle Erscheinungsformen der historischen Kulturlandschaft mit einzubeziehen.

Im Rahmen informeller Planungen haben sich Moderations- und Mediationsverfahren als wirksam erwiesen (→ *Moderation*; → *Mediation*).



III. Inventarisierung und Öffentlichkeitsarbeit

In der kommunalen und staatlichen Denkmalpflege gewinnen vorbeugende Strategien zunehmend an Bedeutung. Im Rahmen der vorsorgenden Denkmalpflege hat die Denkmalkunde als Wissenschaft des Erfassens und Dokumentierens der Denkmäler einen hohen Stellenwert. Denkmalkundliche Publikationen sind unverzichtbare Instrumente sowohl für die interessierte Öffentlichkeit als auch für Verwaltungsvertreter sowie politische Mandatsträger. Arbeitsergebnisse der Inventarisatoren sind amtliche Denkmallisten oder Denkmalverzeichnisse, Großinventare, nicht zuletzt auch Denkmaltopographien. Die Denkmalliste gibt einen raschen Überblick über das Denkmalinventar der Gegenwart. Das Großinventar ist mit seiner intensiven und detaillierten Erforschung der Denkmäler auch weiterhin von hohem und bleibendem Wert, kann aber den aktuellen Bedürfnissen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege wegen seiner langen Bearbeitungszeit und seiner Orientierung am Einzelobjekt nicht entsprechen. Wichtige Informationen liefern auch die Erfassungsinstrumente Baualtersplan und Stadt- bzw. Ortskernatlas. Ergebnis der Denkmaltopographie – zwischen Denkmalliste und wissenschaftlich vertieftem Großinventar angesiedelt – ist ein handliches Nachschlagewerk für Denkmal-, Planungs- und Baubehörden.

Aufgabe, Ziel und Zweck der *Denkmaltopographie* sind breit angelegt: In möglichst einheitlicher Form sollen hier die Denkmäler in Deutschland beschrieben und dokumentiert werden. Der Begriff Denkmaltopographie meint die Beschreibung eines Ortes bzw. eines Gebietes anhand seiner Denkmäler und die Darstellung der Einzeldenkmäler und Gesamtanlagen im Rahmen ihres topographischen Umfeldes. Denkmaltopographien übernehmen eine wichtige Funktion in der Öffentlichkeitsarbeit der kommunalen und staatlichen Denkmalpflege. Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern beteiligen sich sämtliche Bundesländer an diesem Vorhaben. Insgesamt sind – unter Einbeziehung der 22 Bände der Atlasreihe in Baden-Württemberg – Anfang 2003 138 Denkmaltopographien in rund 110 Stadt- und Landkreisen erschienen.

IV. Städtebauliche Denkmalpflege

Im Hinblick auf die Kooperation und Verknüpfung von Raumplanung und Denkmalpflege hat der Komplex der städtebaulichen, planungsbezogenen oder Ensemble-Denkmalpflege in der Praxis eine große Bedeutung erhalten. Mit städtebaulicher Denkmalpflege sind denkmalpflegerische Aktivitäten gemeint, die über das Einzelobjekt hinaus auf die Erhaltung historischer Ensembles und Stadtstrukturen, Orts- und Kulturlandschaftsteile gerichtet sind.

Städtebauliche Denkmalpflege stützt sich nicht allein auf die Denkmalschutzgesetze etwa im Hinblick auf den Schutz von Ensembles und Denkmalbereichen, sondern auch auf § 172 BauGB mit der Ausweisung von Erhaltungsgebieten durch die Kommunen (→ *Ergänzende Instrumente zur Bauleitplanung*) und auf Ortsstatute mit der rechtlichen Grundlage der jeweiligen Landesbauordnung (→ *Bauordnungsrecht*). Auch Gestaltungssatzungen können zur Disziplinierung der Außenwerbung und zur denkmalgerechten Behandlung der historischen Bausubstanz hilfreich sein, eignen sich aber nicht zur Gestaltung von Neubauten, da sie zu sehr reglementierend wirken und Kreativität verhindern. Der städtebauliche Denkmalschutz hat durch ein 1991 begründetes gleichnamiges Förderprogramm des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine neue Dimension gewonnen. Es ist auf rund 100 Städte in den neuen Ländern begrenzt und finanziell beachtlich ausgestattet.

Im Städtebau spielt neben der Erhaltung von Einzeldenkmälern und der objektübergreifenden Denkmalpflege auch die archäologische Denkmalpflege eine wichtige Rolle, insbesondere bei allen Eingriffen in den historischen Untergrund, z. B. beim Ausheben von Baugruben, der Anlage von Tiefgaragen und Versorgungsleitungen. Frühzeitige Suchschnitte und bei Befund rasch eingeleitete systematische Grabungen können Terminverzögerungen und Kostenüberschreitungen vermeiden helfen.

V. Denkmalpflege im europäischen Vergleich

Das Kulturerbe und damit der geschichtliche Reichtum der verschiedenen Länder wird als ein



■ Denkmalschutz/Denkmalpflege

Tab. 1: Zahl der Denkmäler und Ensembles in ausgewählten europäischen Staaten 2003

Staaten	Denkmäler	Archäologische Denkmäler und Stätten	Ensembles und historische Stätten	Gesamt
Deutschland	ca. 784 500	o. A.	o. A.	ca. 1 000 000
Frankreich	40 467	o. A.	8 046	48 513
Großbritannien	438 255	30 207	10 592	479 054
Spanien	11 618	635	963	13 216
Ungarn	10 357	o. A.	219	10 576

Quelle: COUNCIL OF EUROPE 2003, Berechnungen: ECHTER

immer wichtigeres Objekt der räumlichen Planung in Europa angesehen.

Im Hinblick auf hervorragende Denkmäler kann Deutschland zwar nicht mit europäischen Nachbarstaaten wie Italien und Frankreich mithalten, ist aber wegen seines erweiterten Denkmalsbegriffs, der auch „einfache“ Denkmäler wie Wohnhäuser der Gründerzeit, Siedlungen, Bauten der Industrie oder ländliche Architektur mit einbezieht, sicher das Land mit den meisten Denkmälern. In Deutschland gibt es rund 1,0 Mio. Denkmäler, wovon rund 300.000 auf die neuen Bundesländer entfallen. Diese Zahl schließt neben den Einzeldenkmälern städtebauliche Ensembles und Quartiere mit ein. Mit rund 500.000 verfügt das Vereinigte Königreich ebenfalls über eine große Anzahl von Denkmälern. Zur Zahl der Denkmäler und Ensembles in ausgewählten europäischen Staaten vgl. Tab. 1.

Eine Spitzenstellung nimmt die Bundesrepublik europaweit jedoch mit ihrer Vielfalt an informativen denkmalpflegerischen Publikationen und praktikablen Instrumenten (Denkmalpflegeplan, denkmalpflegerische Zielplanung, denkmalpflegerischer Rahmenplan, Baualtersplan) ein.

27 Denkmäler aus Deutschland sind im Jahr 2003 auf der Welterbeliste der UNESCO verzeichnet. Sie stehen unter dem Schutz der *Internationalen Konvention für das Kultur- und Naturerbe der Menschheit*. Die 1972 von der UNESCO verabschiedete Konvention ist das international bedeutendste Instrument, um Kultur- und Naturstätten, die einen „außergewöhnlichen universellen Wert“ besitzen, zu erhalten. Denkmäler werden

nur dann in die Liste des Welterbes aufgenommen, wenn sie die in der Konvention festgelegten Kriterien der „Einzigartigkeit“ und der „Authentizität“ (bei Kulturstätten) bzw. der „Integrität“ (bei Naturstätten) erfüllen und wenn ein überzeugender „Erhaltungsplan“ (Managementplan) vorliegt. Die Liste des Welterbes umfasst insgesamt 730 Kultur- und Naturstätten in 125 Ländern.

Literatur

BASTY, G. et al. (Hrsg.) (2004): Rechtshandbuch Denkmalschutz und Sanierung. Berlin.

COUNCIL OF EUROPE (2003): European Heritage Network. Stand: September 2003. [http:// www.european-heritage.net](http://www.european-heritage.net)

DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DENKMALSCHUTZ (Hrsg.) (1996): Denkmalschutz: Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege. Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 52, Bonn.

DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DENKMALSCHUTZ (Hrsg.) (1997): Denkmalschutzgesetze. Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 54, Bonn.

ECHTER, C.-P. (1999): Grundlagen und Arbeitshilfen städtischer Denkmalpflege in Deutschland. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 28, Berlin.

ECHTER, C.-P. (2001): Die Denkmalpflege in Deutschland und die Studie zum Kulturerbe in Europa. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Kriterien für die räumliche Differenzierung des EU-Territoriums: Kulturerbe. Forschungen, H. 100.1, Bonn, S. 1-10.

GEBESSLER, A.; EBERL, W. (1980): Schutz und Pflege von Baudenkmalern in der Bundesrepublik Deutschland. Köln.

KIESOW, G. (2000): Denkmalpflege in Deutschland – eine Einführung. Darmstadt.





LANGE, H. (Hrsg.) (2003): Denkmalpflege in den Städten. Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 83, Berlin.

MARTIN, D.; KRAUTZBERGER, M. (Hrsg.) (2004): Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege. München.

PETZET, W.; MADER, G. (1995): Praktische Denkmalpflege. Stuttgart.

Claus-Peter Echter
Michael Krautzberger

Dezentralisierung

I. Inhalt des Begriffs

Die Bedeutung des Begriffs „Dezentralisierung“ kann sich erst dann angemessen erschließen, wenn er als Bestandteil des Begriffspaares „Zentralisierung/Dezentralisierung“ verstanden wird. Mit ihm werden zwei entgegengesetzte Strategien organisatorischer Entwicklung benannt.

1. Zentralisierung/Dezentralisierung als Begriffspaar

Die Strategie der Dezentralisierung zielt darauf ab, möglichst viele Funktionen der Machtausübung und der Aufgabenerfüllung auf möglichst viele Organisationseinheiten zu übertragen, die ihrerseits vom Zentrum der Organisation möglichst weit entfernt sind bzw. mit diesem nur in einem losen Zusammenhang stehen. Ziel der Strategie der Zentralisierung hingegen ist eine Organisation, in der die Kompetenzen zur Aufgabenerfüllung bei einer Instanz konzentriert sind, und in der auch nur diese eine Instanz legitimiert ist, innerorganisatorische Macht auszuüben und die Organisation nach außen zu vertreten.

Als noch heute grundlegend für das Verständnis des Begriffspaares Zentralisierung/Dezentralisierung gilt die 1928 erschienene Studie „Zentralisation und Dezentralisation“ von PETERS, die auf zweierlei aufmerksam macht: Zum einen sind beide Organisationsprinzipien nicht als statische Zustände, sondern als dynamische Kräfte zu verstehen, die in einem interdependenten

Verhältnis zueinander stehen. Zum anderen beinhalten sie sowohl strukturell-institutionelle als auch prozessual-generierende Komponenten. Dem versucht heutzutage die begriffliche Unterscheidung zwischen „Zentralisation/Dezentralisation“ (Organisationsprinzipien) und „Zentralisierung/Dezentralisierung“ (Strategien organisatorischer Entwicklung) gerecht zu werden.

Beide Organisationsprinzipien unterscheiden sich in ihrer funktionalen Charakterisierung. Der *Zentralisation* wird zugeordnet: a) eine Vereinheitlichungsfunktion (die zentrale Instanz trifft und vollzieht Entscheidungen nach einheitlichem Muster); b) eine Rationalisierungsfunktion (Koordinationskosten lassen sich trotz Arbeitsteilung und Spezialisierung innerhalb der Gesamtorganisation minimieren; Kompetenzkonflikte werden hierarchisch gelöst); c) eine Kontroll- und Sanktionsfunktion (die zentrale Instanz verkörpert die alleinige Machtkompetenz). Der *Dezentralisation* wird zugeordnet: a) eine Rationalisierungsfunktion (sie ermöglicht eine höhere Effizienz in der Leistungserfüllung durch eine größere sachliche, räumliche und soziale Problemnähe der unteren Organisationseinheiten); b) eine Integrations- bzw. Legitimationsfunktion (durch zeitnahe und sachadäquate Problemlösung entsteht politische Akzeptanz); c) eine Demokratisierungsfunktion (Willensbildung baut sich von unten nach oben auf).

2. Steuerungsprinzipien und -kosten

Beide Organisationsprinzipien bedeuten für die Binnenstruktur von Institutionen und Organisationen unterschiedliche Steuerungsprinzipien. Zentralistische Institutionen und Organisationen sind pyramidenförmig aufgebaut und hierarchisch gegliedert. Sie werden in ihrem Binnenverhältnis hierarchisch gesteuert. Die Entscheidungsbefugnisse verlaufen strikt von der obersten Spitze zu den Organisationseinheiten auf der unteren Ebene. Dezentral organisierte Institutionen und Organisationen hingegen sind mit einem Geflecht vergleichbar, das aus autonomen bzw. teil-autonomen Organisationseinheiten besteht. Dieses kann nicht über hierarchische Weisungskompetenzen von einer zentralen Instanz aus gesteuert werden. Die organisatorische Einheit dezentraler

