

100 Jahre Weimar: Baukultur und Denkmalpflege – Rechtlicher Rahmen – Zukunftsaufgaben

von Ministerialdirektor a.D. Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin, und Rechtsanwalt FAVerwR Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück*

Baukultur ist mehr als ein Modebegriff. Er verkörpert Anliegen, die auch für 100 Jahre Weimarer Bauhaus prägend sind.

1. Baukultur: Das Phänomen

Bereits die Idee des Bauhauses, das nach den Vorarbeiten des in Antwerpen geborenen belgisch-flämischen Architekten Henry van de Velde und seinem um die Jahrhundertwende entstandenen kunstgewerblichen Seminar im Jahre 1919 in dem damals eher beschaulichen, allerdings durch die Klassiker Goethe & Schiller und die Anna-Amalia-Bibliothek bekannten Weimar gegründet, 1925 nach Dessau umzog und bis zu seiner Schließung 1933 auf Druck der NSDAP noch gut ein Jahr in Berlin bestand, war vom Kernbegriff der Baukultur geprägt. »Wie werden wir wohnen, wie werden wir siedeln, welche Formen des Gemeinwesens wollen wir erstreben?« fasste der deutsch-amerikanische Bauhaus-Gründer Walter Gropius in seiner Rede zur Beteiligung an der Bau-Ausstellung in Stuttgart 1924 das multikomplexe Fragebündel zusammen. Neben Ludwig Mies van der Rohe, Frank Lloyd Wright und Le Corbusier gilt er als Begründer der Modernen Architektur.

Anlässlich des 100-jährigen Jubiläums des 1919 in Weimar gegründeten Staatlichen Bauhauses eröffnete 2019 das auf den ersten Blick schmucklose und wegen seiner betonierten Quaderform doch etwas gewöhnungsbedürftige neue Bauhaus-Museum Weimar am Stéphane-Hessel-Platz 1 seine Pforten. Es präsentiert seit dieser Zeit die Schätze der weltweit ältesten Bauhaus-Sammlung. Als Ort der offenen Begegnung und Diskussion erinnert es an die frühe Phase der bedeutendsten Design- und Kunstschule des 20. Jahrhunderts und verknüpft deren Geschichte mit Fragen zur Lebensgestaltung von Heute und Morgen.¹

Die Präsentation schöpft aus einem einzigartigen Fundus: der weltweit ältesten musealen Sammlung der Werkstattarbeiten des Bauhauses, die Walter Gropius schon in den 1920er Jahren anlegte und die inzwischen auf 13.000 Objekte angewachsen ist. Dazu zählen die berühmte Tischlampe von Wilhelm Wagenfeld und Carl Jakob Jucker, die Teekanne von Marianne Brandt, der Lattenstuhl von Marcel Breuer, Möbel von Ludwig Mies van der Rohe ebenso wie die Arbeiten von Paul Klee, László Moholy-Nagy und Lyonel Feininger. Neben erstmals ausgestellten Zeitdokumenten ermöglichen sie einen einzigartigen Überblick über die Entwicklung der einflussreichen Design- und Kunstschule.

Der ganzheitliche Ansatz erfasste die räumliche Planung auf allen Ebenen, den Städtebau aber auch eine überzeugende handwerkliche Umsetzung durch qualitätvolle Materialien, durch Ausführung im Bau- und Ausbauhandwerk ebenso wie durch Kooperationsfähigkeit, Wertschätzung und Selbstbewusstsein sowie Kunst und Design.

In Dessau wurde diese Tradition in den knapp sieben Jahren von 1925 bis 1932 durch die drei Bauhausdirektoren Walter Gropius, Hannes Meyer und Ludwig Mies van der Rohe fort-

gesetzt und geradezu zu einer Blüte geführt. Mehr und mehr rückte der soziale Anspruch des Bauhauses und die Frage in den Vordergrund, wie gut gestaltete Produkte und Bauten so geschaffen werden können, dass sie für alle erschwinglich sind.

Schon 1926 konnte in Dessau das von der Stadt finanzierte und nach Plänen von Walter Gropius errichtet neue Hochschulgebäude eröffnet werden, das mit seiner Stahlskelettbauweise und der vorgehängten ursprünglich verspiegelten Glasfassade ein Wegbereiter moderner Hochhausarchitektur und zugleich des modularen Bauens war. Die Studierenden lebten im Ateliergebäude, auch Prellerhaus genannt, und trafen sich in der Mensa. In den nur wenige Meter entfernten Meisterhäusern sozusagen »um die Ecke« lebten die Meister mit ihren Familien. In der ersten Generation waren dies: Walter Gropius, Oskar Schlemmer, Georg Muche, László Moholy-Nagy, Lyonel Feininger, Wassily Kandinsky und Paul Klee.

Von Walter Gropius entstehen die Siedlung Dessau-Törten, heute ein Stadtteil von Dessau-Roßlau, und das Arbeitsamt, von Hannes Meyer die Laubenganghäuser sowie von Carl Fieger das Ausflugslokal Kornhaus. Mies van der Rohe baut die kleine 2010 rekonstruierte Trinkhalle an der Gropiusallee neben den Meisterhäusern in Sichtweite des Hochschulgebäudes.

Zur 1996 in Weimar und Dessau anerkannten UNESCO-Welterbestätte gehören in Weimar die ehemalige Kunstakademie, die Kunstgewerbeschule und das Haus am Horn, das trotz seiner Höhenlage auch mit dem Fahrrad noch gut zu erreichende einzige Musterhaus in Weimar, das Bauhausgebäude und die sieben Meisterhäuser in Dessau sowie die Bundesschule ADGB in Bernau.

Die Architektur des heutigen Umweltbundesamtes unweit des mit ihm durch einen Fuß- und Radweg verbundenen Dessauer Bahnhofs mit seinem geschwungenen, mäanderrförmigen Hauptbau, der die vormaligen Industriebauten mit dem Wörlitzer Bahnhof verbindet, nimmt mit seinem der Öffentlichkeit zugänglichen glasüberdachten Innenhof und einer lebhaften an die Bauhausfarben erinnernden Farbgebung der Glas- und Holzbänder diese Gedanken auf und übersetzt sie zu einem dem Umweltschutz und der Energieeinsparung verpflichteten modernen Gesamtkunstwerk.² Das Dessau-Wörlitzer Gartenreich, ein Weltkulturerbe der UNESCO, mit seinem (Rad-)Wanderweg ist eben nicht weit.

Baukultur umfasst sowohl kreative und innovative Fähigkeiten, wie sie von den Architekturschaffenden erwartet werden, als auch die Kompetenz, baukulturelles Erbe zu erhalten. Gestalterische, kreative aber auch restauratorische Aspekte, wie sie auch den Denkmalschutz und die Erhaltung des denkmalgeschützten Baujuwels prägen, verbinden sich, wenn es gut geht, zu einer

* Der Beitrag ist Teil des Sonderheftes Weimar 1919–2019.

1 www.klassik-stiftung.de/bauhaus-museum-weimar/.

2 www.umweltbundesamt.de/.

glücklichen Symbiose. Auch eine Beteiligung an den Planungsprozessen durch Demokratie und Prozesskultur für öffentliche Räume kann die Planungsergebnisse verbessern und zugleich deren Akzeptanz stärken. Das Jubiläumsjahr Bauhaus 100 kann zu diesem Brückenschlag einen wichtigen Beitrag leisten.³

Das Thema der »Baukultur« hat seit der Novelle des EAG 2004 Einzug in das Städtebaurecht gehalten. Mit der damaligen Gesetzesänderung wurden die Forschung und vor allem die Praxis allerdings weitgehend allein gelassen. Die Debatte ist noch keinesfalls abgeschlossen, sondern steht wohl erst an ihren Anfängen. Was ist unter dem eher polymorphen Begriff der Baukultur zu verstehen und was bedeutet er für die städtebauliche Praxis. Kann ein Bauvorhaben an mangelnder Baukultur scheitern? Wer bestimmt eigentlich, was Baukultur ist? Des Volkes Meinung, die Parlamentarier in Bund und Ländern, der Stadtbaurat wie vormals die Bebauungsmöglichkeiten im Außenbereich, die Baugenehmigungsbehörde bei der Zulassung von Vorhaben oder gar der Baukontrolleur bei der Bauabnahme? Über Geschmack lässt sich trefflich streiten. Bleibt dies als alleinige Erkenntnis auch für die Baukultur und handelt es sich bei diesem (Mode-)Begriff um nicht mehr als einen Auftritt einer städtebaulichen Begriffshülse in des Kaisers neuen Kleidern?

Baukultur ist mehr als nur die Einhaltung des üblichen städtebaulichen Regelwerkes, des Denkmalschutzes und auch mehr als die Vermeidung von Verunstaltungen oder von architektonischen Sündenfällen. Baukultur entspringt einem über Wohnungseinrichtung, Architektur und Städtebau hinausgehenden ganzheitlichen Ansatz und betrifft das einzelne Gebäude mit seinen zahlreichen Anforderungen an einen nachhaltigen Umwelt- und Naturschutz ebenso wie die Einbindung des einzelnen Gebäudes in die Umgebung bis hin zu neuen Entwicklungskonzepten für Smart Cities vor allem für Megastädte und Monopolregionen.

Auch die Charta von Athen (1933) sah die planenden Städte verpflichtet, auf geistigem und materiellem Gebiet im Bereich der vier Funktionen des Wohnens, der Arbeit, der Erholung und des Verkehrs die Freiheit der Persönlichkeit zu gewährleisten und das gemeinschaftliche Handeln in einen harmonischen, dreidimensionalen Zusammenhang zu stellen. Zugleich gilt allerdings wohl auch: Die Zeiten einzeln optimierter Wohn- und Geschäftsviertel, überdimensionierter Einkaufszentren und großer Verkehrsflächen sind vorbei. Stattdessen empfiehlt die Leipziger Charta (2007), Wohnen, Arbeiten und Freizeit in den Städten wieder stärker miteinander zu vermischen. Dadurch werden die Städte spannender, lebendiger und sozial stabiler. Außerdem sind Städte mit einer starken Mischung von Nutzungen ökonomisch weniger krisenanfällig. Die Städte gehören weder den Politikern und Verwaltungen noch den Investoren. Die Leipzig-Charta macht deutlich, dass alle für die Gegenwart und die Zukunft der Städte verantwortlich sind und sich engagieren müssen: Bürgerinnen und Bürger, Politiker und Verwaltungen, Wirtschaft und gesellschaftliche Organisationen. Demokratische Staaten brauchen Demokratie vor Ort.

Bauen ist das Ergebnis einer Tätigkeit und eben mehr als nur die Umbildung der Materie, sondern verkörpert das Leben selbst in seiner geistig-materiellen Fülle. Bauen wird damit zum Ausdruck des menschlichen Seins, es dient, wenn es gut geht, der Verbesserung der Lebensbedingungen und ist gleichzeitig ein Prozess permanenter Veränderungen. Baukultur dient dem Menschen

– nicht umgekehrt, will in bewohnbaren Städten und Gemeinden seine Lebenssituation verbessern und ist damit das Gegenteil von einem »betonierten Behausungselend«, vor dem der damals in Frankfurt lehrende Psychoanalytiker Alexander Mitscherlich⁴ bezogen vor allem auf die Bausünden der Nachkriegszeit durch heute abstrichreife Plattenbauten, Wohnsilos und asbestverseuchte Großraumbüros in »Brutalbetongebäuden« gewarnt hat.

Die spannende Frage, wer diesen Prozess steuert, kann mit einem Hinweis auf die örtliche Gemeinschaft, auf die kommunale Selbstverwaltung und damit auf die Städte und Gemeinden, die vor allem durch die Bauleitplanung über ein bewährtes städtebauliches Instrument verfügt, beantwortet werden. Die Kommunen können hier auf ihre städtebauliche Planung setzen, indem sie die bereits geltenden Darstellungs- und vor allem Festsetzungsmöglichkeiten auf der Grundlage des facettenreichen Abwägungsgebotes mit Leben erfüllen. Aber auch das Bauordnungsrecht mit seinen vielfältigen Anforderungen an die Baugestaltung kann einen Beitrag zur Baukultur leisten – vor allem, wenn es vereinheitlicht würde.

Der in das Städtebaurecht integrierte Begriff der Baukultur besteht nicht nur aus am Reißbrett entstandenen Quadraten, Rechtecken oder zum Stolpern einladenden Ecken und Kanten und geht auch über das auf den ersten Blick paradox erscheinende Oxymoron »less is more« des in Aachen geborenen deutsch-amerikanischen Architekten und Bauhaus-Direktors Ludwig Mies van der Rohe hinaus. Das belegen nicht nur sein visionärer aus Stahltragwerk und Glas bestehender Wettbewerbsentwurf für ein (nicht gebautes) Bürohaus an der Berliner Friedrichstraße, sein Deutscher Pavillon für die Weltausstellung 1929 in Barcelona als Zeichen der Selbstdarstellung der Weimarer Republik, der sich seit seinem Wiederaufbau 1983–1986 als Ikone und Pilgerstätte für Architekten und Stadtplaner entwickelt hat, aber auch sein vielbeachtetes unter Denkmalschutz stehendes Spätwerk, die von ihm ursprünglich als Kantine für den Bacardi-Konzern in Kuba, noch in Zeiten des Kalten Krieges entworfene Berliner Neue Nationalgalerie in unmittelbarer Nachbarschaft der Scharun-Bauten. Im Land der unbegrenzten Möglichkeiten baute der damals schon international bekannte Architekt der Moderne durch eine »Haut- und Knochenarchitektur« Träume aus Glas und Stahl wie bereits das seine Stahlskelett-Strukturen zeigende Appartement-Hochhaus in Chicago.

Jenseits einer gelegentlich vereinfachten und hierdurch überzeichneten »Bauhausarchitektur« insbesondere der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts mit ihren schmucklosen Betonkästen verschreibt sich die Baukultur vielmehr einer lebenswerten Umwelt und bezieht gelegentlich vielleicht sogar etwas verspielte Elemente des Jugendstils der vom österreichischen Architekten und Designer Josef Hoffmann mit dem von ihm entworfenen Sanatorium in Purkersdorf und der mit Stoffen seines Schülers Otto Prutscher bezogenen Sitzgruppe »Fledermaus« sowie dem Maler Koloman Moser begründeten Wiener Werkstätten mit ein. In den Niederlanden hat der gelernte Schreinermeister und spätere Designer Gerrit Rietveld von der Künstlergruppe De Stijl mit seinem für die Witwe Truus Schröder-Schröder

³ Auch zum Folgenden Bundesstiftung Baukultur, Ein Beitrag zum Bauhausjubiläum 2019, www.bundesstiftung-baukultur.de.

⁴ Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Anstiftung zum Unfrieden, Suhrkamp, 1965.

entwickelten Rietveld-Schröder-Haus mit seinen ausklappbaren Wandelementen, lichtdurchfluteten offenen Fenstern und funktionsbezogenen Raumteilern in Utrecht sowie mit seinem rotblauen Sitzmöbel-Markenzeichen »red and blue« im großen Wohnzimmer in der ersten Etage und seinem Beistelltisch »Schröder II« im heutigen UNESCO-Weltkulturerbe an der Prins Hendriklaan Designer-Geschichte geschrieben.

Aber auch die Wiener Otto Wagner, Gustav Klimt (der Kuss), der Leipziger Paul Möbius und die Mitglieder der Künstlerkolonie Worpsswede mit Heinrich Vogeler sowie dem Künstlerhepaar Otto Modersohn und Paula Modersohn-Becker stehen in dieser auch als Art Nouveau bezeichneten Epoche des Jugendstils zwischen Wilhelminischer Gründerzeit und Moderne. Die Pariser Metro-Eingänge des Architekten Hector Guimard, die an die Leichtigkeit von ihre Flügel ausbreitenden Libellen erinnern, oder das Maxim's in der Rue Royal sind Zeugen dieser Epoche.

Der Architekt und Designer Dieter Sieger (Münster) mit seinen eleganten Schiffs- und Ritzenhoff-Glasmodellen, Alape-Aufsatz-Waschbecken und Dornbracht-Badarmaturen, der als sein Vorgänger früher auf Schloss Harkotten residierende Schweizer Luigi Colani und der Wiener Friedensreich Hundertwasser, der zeitlebens als Gegner der »geraden Linie« und jeder Standardisierung vor allem bei der Baugestaltung auftrat, haben die Tradition später teils in farbenprächtigen Collagen in einer eigenständigen Komposition neu formuliert.

Auch südeuropäische, dem Klimawandel verpflichtete Wohnformen können in neue intelligente, auch Umwelt- und Naturschutzbelange berücksichtigende Formensprachen einfließen. Architekten wie Renzo Piano (Potsdamer Platz), Norman Forster (Reichstagskuppel), Axel Schultes (Berliner Bundeskanzleramt), Günter Behnisch (Münchener Olympiagelände, World Conference Center Bonn), Meinhard von Gerkan (Flughafen Berlin-Tegel, Berliner Hauptbahnhof), der durch seine Sakralbauten bekannte Dominikus Böhm (Köln) und Sohn Gottfried (Paris), Harald Deilmann (Stadttheater und Allwetterzoo Münster, WestLB und Rheinturm Düsseldorf) und Sohn Andreas, Josef Paul Kleihues mit der Westberliner Internationalen Bauausstellung 1987, dem Turmhochhaus am Kant-Dreieck und den Münster-Arkaden sowie Michael Knoche mit seinen zahlreichen zukunftsweisenden Entwürfen für Privatinvestoren aber auch Kreditinstitute (Münster) und dem Deilmann-Schüler Wolfgang Plück (Ahaus) mit seinen Einkaufszentren der Nachwendzeit in den alten aber auch allen neuen Bundesländern stehen in dieser Tradition.

Vor diesem Hintergrund sind die gesetzlichen Regelungen zur Baukultur durchaus geeignet, überzeugende Wege für die städtebauliche Planung und die in ihr angelegte Abwägungsentscheidung zu weisen. Baukultur will eine lebenswerte Umwelt gestalten und im Dienste des Menschen ein neues Lebensgefühl vermitteln.

2. Baukultur als Rechtsbegriff

a) Der Begriff »Baukultur« war im BBauG von 1960 und seinen späteren Novellierungen bis hin zum BauGB nicht enthalten. Erstmals wurde der Begriff im Jahre 2004 im EAG Bau⁵ in das BauGB aufgenommen worden:

In § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB wurde der Katalog der städtebaulichen Belange um »Belange der Baukultur« erweitert. Darüber hinaus wurde in der Leitvorschrift des § 1 Abs. 5 BauGB über die Aufgaben der städtebaulichen Planung aufgenommen, dass Bauleitpläne dazu beitragen sollen, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln; § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB. Auch in der sog. Klimaschutznovelle 2011⁶ hat der Gesetzgeber erneut auf den Begriff zurückgegriffen: In der neu eingeführten Bestimmung des § 248 BauGB über die Zulässigkeit bestimmter klimaschützender Vorhaben wurde bei der Zulässigkeit solcher Maßnahmen darauf abgehoben, dass sie u.a. mit »baukulturellen Belangen vereinbar« zu sein haben. Und in der sog. Innentwicklungsnovelle 2013⁷ wurde der Begriff in die in der Praxis bedeutende Regelung der städtebaulichen Verträge aufgenommen: Nach § 11 Abs. 1 BauGB kommt der Abschluss städtebaulicher Verträge auch in Betracht: zur »Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele auch die Berücksichtigung baukultureller Belange«.

b) Der Begriff der Baukultur wie er mit den Novellen 2004/2011/2013 in rascher Abfolge in das Städtebaurecht eingefügt wurde, hatte Vorläufer, und zwar bezogen auf die Begriffe des Ortsbildes, der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes: Bei den städtebaulichen Belangen (jetzt § 1 Abs. 5 BauGB) sind als planungsrelevante Belange u.a. aufgeführt: die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes. Für die städtebauliche Sanierung ist in § 136 Abs. 4 BauGB als Sanierungsziel u.a. bestimmt, dass die vorhandenen Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt werden, die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes verbessert und den Erfordernissen des Denkmalschutzes Rechnung getragen wird. Ein Eckpfeiler ist auch die städtebauliche Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB), wonach die Gemeinde u.a. Gebiete bezeichnen kann, in denen zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung, aber auch die Neuerrichtung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.⁸ Die Genehmigung wird versagt, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. Die Genehmigung zur Errichtung der baulichen Anlage darf versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebiets durch die beabsichtigte bauliche Anlage beeinträchtigt wird. Durch eine Erhaltungssatzung kann also auch die Errichtung eines nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässigen Gebäudes verhindert werden. § 172 BauGB enthält einen selbstständigen materiellen Versagungsgrund für die Errichtung einer baulichen Anlage.

Auch die Regelungen über die Umweltprüfung stellen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 d) BauGB bei den Umweltbelangen auch auf umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sach-

5 EAG Bau v. 24.06.2004 (BGBl. I, S. 1359).

6 G. v. 30.04.2013 (BGBl. I, S. 1548).

7 G. v. 30.04.2013 (BGBl. I, S. 1548).

8 Grundlegend BVerwGE 78, 23.

güter ab. Und bei der Vorprüfung im Rahmen des beschleunigten Verfahrens.⁹ wird bei den Prüfkriterien auch aufgeführt: »2.6.9 in amtlichen Listen oder Karten verzeichnete Denkmale, Denkmalensembles, Bodendenkmale oder Gebiete, die von der durch die Länder bestimmten Denkmalschutzbehörde als archäologisch bedeutende Landschaften eingestuft worden sind«.

c) Im Gesetz zur Errichtung einer »Bundesstiftung Baukultur« vom 17.12.2006¹⁰ mit ihrem Hauptsitz in unmittelbarer Nachbarschaft des von Gottfried Böhm konzipierten Hans-Otto-Theaters an der Schiffbauergasse am Tiefen See in Potsdam wird der Zweck der Stiftung dahingehend beschrieben: Es gehe darum, die Qualität, Nachhaltigkeit und Leistungsfähigkeit des Planungs- und Bauwesens in Deutschland national wie international herauszustellen und das Bewusstsein für gutes Planen, Bauen und Baukultur sowie den Wert der gebauten Umwelt bei Bauschaffenden und bei der Bevölkerung zu stärken.

e) Trapp hat in der Juristenzeitung¹¹ das Thema wie folgt beschrieben: Baukultur sei mehr als »Nachhaltigkeit«. Der Begriff sei in der rechtlichen Steuerung schwierig. Aber jedenfalls weise der Begriff auf eine notwendige und formalisierte Beteiligung von personalen Trägern des »öffentlichen Belangs Baukultur« hin.

f) Ein Wissen, das Geschichte und Kunstgeschichte vermitteln müssen: Baukultur als Element der Hochkultur ist in Europa nicht »aus wilder Wurzel« erwachsen. Sondern sie ist das Ergebnis eines Gestaltungswillens und eines Durchsetzungswillens. Baukultur ist von einem Geflecht von Regelungen gebettet worden, die sie getragen und gehalten und im Vollzug begleitet haben.¹² Ist das in Zeiten der Deregulierung noch zeitgemäß?

3. Konjunktur für Baukultur und Denkmalschutz?

a) »Baukultur« gewinnt seit einigen Jahren verstärkt öffentliche Aufmerksamkeit – in der Öffentlichkeit, in den Medien, in der Politik. Die Bundesebene ist mit der Gründung der Bundesstiftung Baukultur hier einen wichtigen Schritt voran gegangen – 2014/2015 haben sich die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag mit einem neuen »Baukulturbericht«¹³ befasst. Das wird durch aktuelle Berichte fortgesetzt.

b) Wie ist diese seit einigen Jahren festzustellende neue Wertschätzung der Baukultur zu verstehen? In den 80er, 90er Jahren war das kein politisch relevantes Thema – heute ist es auf die Tagesordnung wichtiger politischer Organe gekommen. Und: weiß man, worüber man eigentlich spricht?

c) Ist diese Renaissance der Baukultur vielleicht auch eine Reaktion auf die – ob das berechtigt ist oder nicht – verbreitete Annahme einer gewissen Beliebigkeit in der baulichen Formensprache der Moderne und einer davon ausgehenden Unsicherheit in der Bewertung und Einordnung der baulichen Entwicklung.

d) Aber: Welche Rolle spielt Baukultur tatsächlich in der Praxis? Ist das ein öffentliches Thema? Gibt es öffentliche Diskussionen? Bleibt das dem Feuilleton vorbehalten? Welche Maßstäbe haben wir heute? Was kann die Gesellschaft vom baukulturellen Erbe lernen? Wer vermittelt das? Wer nimmt das Thema wahr? Und im kulturpolitischen Bereich: die Bauminister, die Kultusminister, die Umweltminister oder die Städte und Gemeinden?

e) Und wie kann der Bezug zur Denkmalpflege bewertet werden? Wäre die Denkmalpflege nicht der natürliche Anwalt der Baukultur? Ist Denkmalpflege doch der gewissermaßen

unstrittige »Teil« – oder ein auch Kern – von Baukultur – als ein integrierter und integrierender Bestandteil?

4. Baukultur als multifunktionaler Schlüsselbegriff

Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln (§ 1 V BauGB).¹⁴ Auch können baukulturelle Belange Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein (§ 11 I 2 Nr. 2 BauGB).¹⁵

Baukultur ist mehr – ja etwas anderes als die Einhaltung des üblichen städtebaulichen Regelwerkes, des Denkmalschutzes¹⁶ und auch mehr als die Vermeidung von Verunstaltungen oder von architektonischen Sündenfällen. Baukultur entspringt einem über Architektur und Städtebau hinausgehenden ganzheitlichen Ansatz und betrifft das einzelne Gebäude mit seinen zahlreichen Anforderungen an einen nachhaltigen Umwelt- und Naturschutz ebenso wie die Einbindung des einzelnen Gebäudes in die Umgebung. So gesehen fängt Baukultur in der eigenen Wohnung, im eigenen Hause sowie im Wohnumfeld an und öffnet den Blick auf Siedlungen und die sichtbare bebauten Umwelt. Der Begriff der Baukultur lädt dabei wohl über den Tellerrand der juristischen Betrachtungsweise zu einer facettenreichen und ebenso im Gedächtnis bleibenden Reise in die Geschichte, Philosophie, Anthropologie, Soziologie, Geographie und Architektur ein und lebt vor allem wohl aus seinen Querbezügen zu diesen auch außerjuristischen Elementen. Auch das UNESCO-Weltkulturerbe, die europäischen Regelwerke und das Verfassungsrecht steuern nach ihren unterschiedlichen Ansätzen wichtige Erkenntnisse zur Begriffsbestimmung bei. Vor diesem Hintergrund muss wohl ein eigenständiger Begriff der nachhaltigen Baukultur entwickelt werden, in den zugleich Aspekte des Städtebaus aber auch funktionale und ästhetische Qualitätsansprüche sowie die Nutzungsansprüche an bauliche Anlagen und private und öffentliche Räume eingehen.¹⁷

5. Zum Stand der Denkmalpflege

a) Zieht man den Vergleich zum Stand der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes von heute zur Zeit des Europäi-

9 BauGB Anlage 2 (zu § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2).

10 BGBl. I, S. 3177.

11 JZ 2013, 540 ff.

12 Braunfels, Mittelalterliche Stadtbaukunst in der Toskana, Berlin 1988.

13 Baukulturbericht 2014/15 der Bundesstiftung Baukultur und Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/3020 18. Wahlperiode.

14 Zu den Möglichkeiten und Grenzen des kommunalen Klimaschutzes in den neuen Bundesländern Mantel/Elbel LKV 2009, 1. Zum nachhaltigen Landmanagement und Klimaschutz Bückmann UPR 2009, 407.

15 Zur Baukultur als Bestandteil einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung Trapp, JZ 2013, 540. Zur Berücksichtigung von baukulturellen Ansätzen im Rahmen von Stadterneuerungsmaßnahmen am Beispiel der Berliner Stadtbauförderung Spangenberg, UPR 2013, 170.

16 Zur Umnutzung denkmalgeschützter Gebäude Plück, in: Bau- und Fachplanungsrecht, FS für Bernhard Stüer, 2013, 545.

17 Zur Baukultur als rechtswissenschaftlichem Leitbegriff und zu konzeptionellen Entwürfen in der Auslegung dieses Begriffs Dolores Volkert, Baukultur, Diss. jur., Nomos 2012.

schen Jahres des Denkmalschutzes im Jahre 1975, so hat sich für das baukulturelle Erbe viel geändert – 40 Jahre eines im Saldo erheblichen Bedeutungsgewinns, eines starken Rückenwinds für die Denkmalpflege: Denkmalförderung in allen deutschen Ländern, Denkmalförderung des Bundes, Denkmalschutzgesetze, steuerliche Förderung der Denkmalpflege.

b) Diesem Bedeutungsgewinn steht gegenüber, dass der Denkmalpflege seit etwa 10 Jahren in manchen Bereichen der Wind wieder stärker ins Gesicht weht: unsichere finanzielle Ausstattung der Denkmalpflege, Abbau des fachkundigen Personals in der staatlichen Denkmalpflege, Schwächung der Kompetenzen der Denkmalpflege in einigen Landesdenkmalschutzgesetzen und neue Herausforderungen (Beispiel: Klimaschutz; Beispiel: demographischer Wandel).

c) Das führt zur Frage der Legitimation der Denkmalpflege als öffentlicher Aufgabe und ihrer Meinungsführerschaft im Aufgabenfeld der Baukultur.

d) Der Denkmalschutz kann sich auf eine hohe Wertschätzung in der Bevölkerung stützen. Das ist seine wichtigste Ressource im öffentlichen Bereich. Bürgergruppen engagieren sich für gefährdete Denkmale oder gründen Vereine und Stiftungen zur finanziellen Unterstützung von Denkmalen. Der jährliche Tag des offenen Denkmals am 2. Sonntag im September ist eine Demonstration dieser Verankerung der Denkmalpflege in der Gesellschaft. An diesem Tag – so hat es einmal ein Journalist ausgedrückt – finden sich mehr Menschen in Denkmalen wieder als in einem ganzen Jahr Menschen in den Stadien bei Spielen der 1. Bundesliga.

e) Andererseits ist die Entwicklung der finanziellen Förderung der Denkmalpflege durchaus widersprüchlich: Die für den Denkmalschutz und die Denkmalpflege primär verantwortlichen Länder fahren seit Jahren ihre Förderungen zurück. Die steuerliche Förderung des Eigentümers ist dagegen unumstritten, wurde allerdings auch abgeschwächt. Dagegen wachsen die Mittel im Haushalt des für die Denkmalpflege »an sich« nicht oder jedenfalls nicht vorrangig zuständigen Bundes an. Besonders auffällig ist das beim »Städtebaulichen Denkmalschutz« der von 96 Mio. € im Jahre 2013 auf 125 Mio. € in den Jahren 2014 und auch 2015 angewachsen ist. Zugleich ist die Städtebauförderung insgesamt von 455 Mio. € im Jahre 2013 auf 700 Mio. € jeweils in den Jahren 2014 und 2015 angewachsen.

6. Erste Folgerungen

Angesichts dieser Kernkompetenz von Denkmalpflege für die baukulturelle Qualität ist sie sicher zentral berufen, den Begriff »Baukultur« zu »besetzen«. Das heißt sicher nicht, ihn als Denkmalschutz um zu interpretieren. Sondern es heißt, die baukulturelle Kompetenz auszuweiten über den engeren Aufgabenbereich der Denkmalpflege. Das kann dann erfordern: »Baukultur in die Verfahren einbringen«, also namentlich in die städtebaulichen Planungen: Als Beteiligter in den Bauleitplanverfahren, Wortführer bei baukulturellen Fragen, als »NGO« für das »bauhistorische Erbe«, unter Inanspruchnahme auch des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes.¹⁸

7. Aktuelle Fragen von Baukultur und Denkmalpflege: Das Beispiel Klimaschutz

Zugleich ergeben sich neue Herausforderungen vor allem durch gesteigerte Umwelanforderungen und eine steigende

Flächenkonkurrenz insbesondere in den Ballungszentren und die wachsende Bedeutung öffentlicher und privater Räume für die Gesellschaft. Mit dem Einwohnerzuwachs und den steigenden Flächenansprüchen geht naturgemäß auch ein erhöhtes Verkehrsaufkommen und eine intensivere Nutzung der öffentlichen Plätze, Grünanlagen und Straßen einher. Der demografische Wandel, der Wandel der Mobilität oder die notwendige Anpassung an ein sich verändertes Klima wirken auf den öffentlichen Raum ein, werden in ihm verhandelt und sind auch nur dort zu bewältigen.¹⁹

Es ist wichtig, dass sich Baukultur und Denkmalpflege hier weiter und deutlich positionieren. Die Herausforderung von Klimaschutz und Klimaanpassung erfordert intelligente und zukunftsweisende Antworten. Es geht um eine Existenzfrage und es geht zugleich um das historische Gesicht der europäischen Stadt. Hier müssen Lösungen gefunden werden. Schlagwortartig lassen sich Positionen der Baukultur wie folgt bezeichnen: Hände weg von den Fassaden und Dächern der wertvollen Bestände, auf Zukunft setzen, auf Technik und Innovation bei den Gebäuden setzen, auf neue Infrastrukturen setzen, solare Strahlungsenergie auf den Gebäuden mit Gestaltung des Umfelds begleiten, Regeln dafür entwickeln, baukulturelles Erbe bewahren statt es in den Umbau und Rückbau verabschieden, Antworten im Quartier suchen und entwickeln, Klimaanpassung stellt Architektur und Stadtplanung vor ganz neue Aufgaben, an die Vergänglichkeit aktueller Aufregung denken: »Der Mensch lebt nicht vom Brot allein«.²⁰

8. Verstärkte Innenentwicklung und intelligente Nutzungskonzepte

Angesichts dieser Veränderungen geht wohl auch kaum ein Weg an einer verstärkten Innenentwicklung vorbei. Denn in Deutschland wird vielfach an der falschen Stelle gebaut. Einkaufszentren auf der grünen Wiese, weite Wege zwischen Wohnen, Arbeit und Freizeit, Gemengelagen von unverträglichen Nutzungen und andere aus heutiger Sicht in der Vergangenheit getroffene fragwürdige Entscheidungen müssen korrigiert werden.²¹ Durch behutsamen Lückenschluss, Nachverdichtung, Nachnutzung, Umbau und interkommunale Zusammenarbeit müssen Flächen geschont, der Bestand wiederbelebt und die bebaute Umwelt in ihrer Attraktivität gesteigert werden. Zugleich ist allerdings auch das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme zu beachten.²²

9. Weitere Folgerungen

Wie können sich Baukultur und Denkmalpflege in diese Herausforderungen noch stärker einbringen? Dazu einige Fragen: Wie kann die Verpflichtung des öffentlichen Denkmaleigentümers für die Baukultur deutlicher werden – etwa durch eine öffent-

18 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) v. 07.12.2006 i.d.F. der Bekanntmachung v. 23.08.2017 (BGBl. I, S. 2549 mit einer weiteren Änderung).

19 Bundesstiftung Baukultur, Ein Beitrag zum Bauhausjubiläum 2019, www.bundesstiftung-baukultur.de.

20 Mose 5 8.3, Matthäus 4, 4.

21 Bundesstiftung Baukultur, Ein Beitrag zum Bauhausjubiläum 2019, www.bundesstiftung-baukultur.de.

22 BVerwGE 52, 122; BVerwGE 55, 269.

liche Berichterstattung? Braucht es eine Bundesstiftung baukulturelles Erbe oder kann dies ein herausgehobener Teil der Bundesstiftung Baukultur sein? Wer entwickelt Demographie-Strategien für leerstehende Kirchen, leerstehende Landsitze, vakante Gartenanlagen, leerstehende Schlösser? Kann man sich angesichts des demographischen Wandels einen »Bundesfonds« zur Erhaltung bedrohter Denkmale vorstellen? Kann man mit öffentlichen Wettbewerben die baukulturellen Anliegen stärken? Kann ein Bundesgesetz zur Sicherung des baukulturellen Erbes die politische Verantwortung stärken? Stichworte: Welterbe: Verfahren, Beteiligung. BauNVO: Kann die Verordnung um die Dimension »Baugestaltung« erweitert werden?

10. Ausblick

Die Große Koalition von CDU/CSU und SPD einigte sich bereits im Koalitionsvertrag aus dem Jahre 2013 auf die Begehung eines Europäischen Jahres des baukulturellen Erbes – das könnte eine Chance für eine Überprüfung des Erreichten und für neue Positionen von Baukultur und Denkmalpflege sein.

Dieses Jahr wurde europaweit 2018 durchgeführt. Hier einige Folgerungen der Bundesregierung:

Die Bundesregierung wirke im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Stärkung der Baukultur in Deutschland und führe dazu unter anderem Forschungsprojekte und Veranstaltungen durch. Ebenso unterstütze sie maßgeblich die Bundesstiftung Baukultur und arbeite in allen baukulturellen Fragen

eng mit der Stiftung zusammen. Zudem übernehme die Bundesregierung die Bauaufgaben des Bundes einschließlich Kunst am Bau. Eine weitere Aufgabe sei die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die planenden Berufe und die Förderung der die Baukultur im nationalen und internationalen Kontext. Sie sei zudem Initiatorin des Expertenrates der Internationale Bauausstellung (IBA). Über die Internet-Plattform 'open IBA' sowie über unterschiedliche Veranstaltungs- und Netzwerkformate fördert sie damit den Bekanntheitsgrad und das internationale Renommee der Marke (IBA) als Beispiel für baukulturelle Experimentierfelder in Deutschland. Ein weiterer wichtiger Baustein seien Planungswettbewerbe. Für den Bund in seiner Funktion als Bauherr gelte, dass er bei seinen Baumaßnahmen die Planungskultur fördere, indem er in allen geeigneten Fällen Planungswettbewerbe – vorzugsweise offene – durchführt. Denn durch Planungswettbewerbe könne eine architektonisch und städtebaulich exzellente Qualität erreicht werden. Auch als Gesetz- und Regelungsgeber bringe der Bund baukulturelle Ziele ein. Und um Baukultur in der Breite – insbesondere auch in kleineren Städten und im ländlichen Raum – zu etablieren, fördere und würdige der Bund gute Beispiele und Leistungen im Bereich der Baukultur.

Baukultur und Denkmalpflege müssen sich zu einem integralen Bestandteil von Planen und Bauen entwickeln. Kontinuität und Wandel sind gleichermaßen dafür prägend. Nur wer das Gegenwärtige aus dem Vergangenen entwickelt, wird ihr einen festen Platz in der Zukunft sichern.

Der deutsche Bundesstaat und seine Organe – Theorie des Bundesstaats –

von Dr. iur. utr. Karl Eckhart Heinz, Bonn

Die deutsche Staatsrechtslehre behandelt seit 70 Jahren unser Grundgesetz als ein System föderaler Ordnung, wie einst das antike Rom den Föderaten eine begrenzte Autonomie zuwies. Hierfür beruft sie sich auf den Wortlaut des Art. 70 GG. Tatsächlich wurde die Bundesrepublik Deutschland aber durch jene Republiken geschaffen, die schon ab 1945 in den Besatzungszonen der Kriegsgegner Deutschlands entstanden waren. Art. 70 GG darf daher nicht gelesen werden, als ob die heutigen »Bundesländer« Autonomiebefugnisse aus der Hand der Bundesrepublik erlangt hätten, denn diese Länder besaßen bereits eigene staatliche Souveränität, die allerdings durch das Besatzungsregime noch begrenzt war. Demnach konnte der 1949 geschaffene Bundesstaat seine Befugnisse nur von den Ländern erhalten, nachdem sie sich zum »Bund« zusammengeschlossen hatten. Der Staat der Bundesrepublik Deutschland hat daher notwendigerweise eine andere Struktur als etwa das heutige Königreich Belgien, das seinen Regionen und Sprachgemeinschaften Autonomiebefugnisse verlieh. Ein Bundesstaat ist also von einem Föderalstaat zu unterscheiden. Das wirft die Frage nach dem theoretischen Prinzip dieses Unterschieds auf. Bis heute fehlt jedoch eine Theorie des Bundesstaats.

Im Februar 1945 hatten sich die alliierten Kriegsgegner des Deutschen Reichs auf der Konferenz von Jalta über die Verwaltung deutscher Gebiete nach dem Ende des Zweiten Welt-

kriegs geeinigt und richteten nach der Kapitulation des Reichs in ihren Besatzungszonen Militärregierungen ein. Bereits im Juli 1945 entstanden jedoch in der Sowjetischen Besatzungszone deutsche Länder, die später Teil eines zentralistisch organisierten deutschen Staates werden sollten. Im August ließ die britische Militärregierung in den ihr unterstehenden ehemals preußischen Provinzen die Gründung der Länder Hannover, Braunschweig, Schaumburg-Lippe, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Schleswig-Holstein zu. Im September 1945 entstanden auch in der amerikanischen Besatzungszone deutsche Länder, deren späterer staatlicher Zusammenschluss in Anlehnung an die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika als eine »föderale« Struktur gedacht war; ihnen folgte 1946 die Gründung des Landes Rheinland-Pfalz durch die französische Militärregierung. Seit Juli 1945 gab es in Deutschland somit wieder deutsche politische Einheiten, die zwar den Besatzungsregimen der Alliierten unterstanden, aber bereits wieder in begrenztem Umfang selbständig handeln konnten. Wie dieses Verhältnis rechtlich zu verstehen war, konnte die deutsche Staatsrechtslehre jedoch bis heute nicht klären. Darauf wird im Folgenden noch einzugehen sein.

Ein entscheidender Schritt in Richtung des Zusammenschlusses der westdeutschen Länder geschah auf der »Sechsmächtekonferenz« in London 1948, an der außer den westlichen Besatzungsmächten auch die Beneluxstaaten als Nachbarn