

entwicklungen bestimmt werden. Vor diesem Hintergrund wird die Expansion des Bruttoinlandsprodukts aktuell mit Raten zwischen 3% und 4% deutlich

geringer ausfallen als im Durchschnitt der letzten wachstumsdominierten Jahre.

Martina Kämpfe  
(Martina.Kaempfe@iwh-halle.de)

## Stadtentwicklung durch Denkmalschutz? Eine Analyse seiner Regulierungs- und Anreizinstrumente

Für die Stadtentwicklung in Ostdeutschland spielen die Regularien des Denkmalschutzes eine hervorgehobene Rolle. Zahlreiche Städte verfügen noch über ein stadtbildprägendes bauliches kulturelles Erbe. Als Reaktion auf den in der DDR-Zeit vorangeschrittenen Verfall dieser historischen Bausubstanz sind in den Neuen Ländern vergleichsweise rigide Denkmalschutzgesetze erlassen worden. Zusätzlich wurde im Jahr 1991 das Bund-Länder-Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ speziell für die ostdeutschen Städte ins Leben gerufen.<sup>16</sup> In vielen Städten haben Denkmalschutzaktivitäten zu attraktiven Stadtzentren geführt. Auf der anderen Seite mehrten sich die Anzeichen, dass eine „überzogene“ Denkmalschutz-Politik einen Hemmfaktor für die Stadtentwicklung bilden kann. Diesen Interessenkonflikt thematisiert z. B. der DIHK am Beispiel des innerstädtischen Einzelhandels: „Überzogener Denkmalschutz belastet den innerstädtischen Handel und richtet sich im Ergebnis gegen die Stadt selbst. Er schränkt den Aktionsradius bei Fassadengestaltung, Gestaltung der Geschäftsräume und Außenwerbung ein. Beim Denkmalschutz muss ein Ausgleich zwischen dem Anliegen, historische Bausubstanz zu erhalten, und den Einzelhandelsinteressen gefunden werden.“<sup>17</sup>

Diesbezüglich stellt sich der Stadtentwicklungspolitik die Aufgabe, zwischen Schutz- und neuen

Nutzungsinteressen so abzuwägen, dass Innenstädte von den belebenden Impulsen neuer Investoren profitieren, ohne ihr „historisches Gesicht“ zu verlieren, das eine Stadt im Standortwettbewerb um Haushalte, Unternehmen und Touristen attraktiver macht. In stadtentwicklungspolitischer Hinsicht ist zusätzlich von Belang, dass denkmalschützerische Aktivitäten über die bloße Bewahrung des baulichen kulturellen Erbes hinaus in der Lage sind, die Identifikation der Bewohner mit ihrer Stadt sowie deren Selbstbewusstsein zu stärken. Diese Entwicklungsressource wachsenden „Bürgerstolzes“ entfaltet sich aber nicht von selbst, sondern bedarf einer entsprechend geschickten Politik.

Dieser Beitrag geht der Frage nach der Bedeutung von Denkmalen<sup>18</sup> und des Denkmalschutzes für die Stadtentwicklung nach. Er ist als Überblicksartikel und Politikfeld-Analyse angelegt, der die wichtigsten Begrifflichkeiten und analytischen Perspektiven einführt, Informationen zur räumlichen Verbreitung von Baudenkmalen<sup>19</sup> liefert und das politische Regulierungsgeflecht an Schutzrechten, Investitionsförderoptionen und Förderprogrammen darstellt.

### ***Die ökonomische Perspektive: Regulierungskomplex Denkmalschutz reduziert Optionen der Landnutzung, ...***

Mit dem Thema des Denkmalschutzes haben sich aus stadtoökonomischer Perspektive bisher nur wenige Arbeiten befasst.<sup>20</sup> Anknüpfungspunkte an die

---

<sup>16</sup> „Das Bund-Länder Programm Städtebaulicher Denkmalschutz zielt darauf ab, bau- und kulturhistorisch wertvolle Stadtkerne über die jeweiligen Einzeldenkmale, Straßen und Plätze hinaus in ihrer baulichen und strukturellen Eigenart und Geschlossenheit zu erhalten und zukunftsweisend weiter zu entwickeln. Die historischen Innenstädte sollen dabei keinesfalls zu Museen werden, sondern sich zu lebendigen Orten entwickeln, die auch unter heutigen Bedingungen für Wohnen, Arbeit, Kultur und Freizeit gleichermaßen attraktiv sind.“ Quelle: <http://www.Staedtebaulicher-denkmalschutz.de/programm/das-programm/index.php> (Zugriff am 14.06.2010).

<sup>17</sup> DIHK (Hrsg.): Innenstädte beleben – Stadtregionen stärken. 10 Forderungen der Wirtschaft an die Politik. Berlin 2001, S. 15. Der Hinweis sei angebracht, dass das Werturteil, bestimmte Denkmalschutzregeln als „überzogen“ einzustufen, durchaus präferenzabhängig ist.

---

<sup>18</sup> Die Termini „Denkmale“ und „Denkmäler“ werden hier als deckungsgleich verstanden.

<sup>19</sup> Als Baudenkmale gelten – im Unterschied zu beweglichen, Boden- und Gartendenkmalen – mit dem Boden fest verbundene und aus Baustoffen hergestellte bauliche Anlagen. Vgl. MARTIN, D.; KRAUTZBERGER, M. (Hrsg.): Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2. überarb. u. erw. Aufl. München 2006, S. 90 f.

<sup>20</sup> Ausführlicher haben in den letzten Jahren Kulturökonominnen dieses Thema im Rahmen der *cultural heritage economics* behandelt. Vgl. dazu verschiedene Beiträge in HUTTER, M.;

neuere stadtoökonomische Forschung ergeben sich aufgrund des Umstands, dass dort der stadt-spezifischen Regulierungsdichte als möglichem Einflussfaktor städtischer Entwicklung wieder verstärkt Beachtung geschenkt wird. Verschiedene Studien zu amerikanischen und britischen Städten kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Regulierungsdichte gerade in wirtschaftlich dynamischen Stadtregionen steigt und dort die weitere städtische Expansion bremst, indem bestimmte Optionen der Landnutzung erschwert werden.<sup>21</sup> Denkmalschutzbezogene Normen tragen dazu bei, dass sich die Regulierungsdichte auf städtischer Ebene erhöht und dass denkmalgeschützte Gebäude für bestimmte Nutzungen nicht mehr oder nur unter hohem Kostenaufwand zur Verfügung stehen. Richtet man – sensibilisiert durch obigen Befund – den Blick auf die Entwicklungsprobleme ostdeutscher Städte im Verlauf des Transformationsprozesses, so ist im Nachhinein die übergangslose Konfrontation der wirtschaftsschwachen Städte mit einem dichten Netz von Regulierungen (häufig westdeutscher Provenienz) kritisch zu sehen.<sup>22</sup>

**... dient aber auch der Erstellung des öffentlichen Gutes „Erhalt des baulichen kulturellen Erbes“**

Der Denkmalschutz weist jedoch noch mehr Dimensionen als die seiner restriktiven Wirkung auf Landnutzungsinteressen auf. In seinen Regelungen kommt auch der staatliche Wille zum Ausdruck, bestimmte Teile des baulichen kulturellen Erbes zu erhalten. Dies legt es nahe, den Denkmalschutz in den Rahmen einer Theorie öffentlicher Güter zu stellen. Dies bildet auch den Ausgangspunkt für die folgende Analyse. Dabei soll an dieser Stelle nicht den definitorischen Feinheiten nachgegangen wer-

den, ob es sich um ein meritorisches<sup>23</sup>, ein reines öffentliches, ein lokales öffentliches oder um ein Mischgut handelt.<sup>24</sup> Zu beachten ist jedenfalls, dass sich zahlreiche Baudenkmale im Besitz von Privateigentümern befinden und dass vielfach die Mitwirkung dieser Eigentümer erforderlich ist, damit das Gut bereitgestellt werden kann. Zusätzlich ist von Belang, dass aus einem restaurierten denkmalgeschützten Gebäude in Privateigentum neben dem öffentlichen Nutzen auch ein privater Nutzen resultiert.

Für das Verständnis der folgenden Analysen des Geflechts von Denkmalschutz, Investitionsanreizen und einer Stadtentwicklungspolitik auf Grundlage des stadt-spezifischen baulichen kulturellen Erbes ist der Hinweis wichtig, dass dem öffentlichen Gut „Erhalt des baulichen kulturellen Erbes“ eine zweifache Funktion zugeschrieben wird.<sup>25</sup> Während die erste öffentliche Guts-Funktion primär aus einer (erfolgreichen) Umsetzung der Denkmalschutz-Regulierungen und -aktivitäten staatlicher Instanzen resultiert, bezieht sich die zweite öffentliche Guts-Funktion auf positive Externalitäten des individuellen oder kollektiven Konsums des erhaltenen kulturellen Erbes. Auf der aggregierten (gesamts-tädtischen) Ebene kommen derartige Externalitäten als Geschichtsbewusstsein, gestärkte Identifikation mit der Stadt und erhöhter Partizipationsbereitschaft in städtischen Belangen zum Ausdruck. Diese Unterscheidung erscheint bedeutsam, da hiermit auch zwei Politikfelder ausdifferenziert werden, die von jeweils unterschiedlichen Handlungslogiken geprägt werden, deren Akteure sich aber zum Teil überschneiden. Dies soll im Folgenden unter Zuhilfenahme der Tabelle sowie der Übersichten 1 und 2 genauer ausgeführt werden.

RIZZO, I., (eds.): *Economic Perspectives on Cultural Heritage*, New York 1997 und im *Journal of Cultural Economics*.

<sup>21</sup> Vgl. z. B. für US-amerikanische Städte CHO, S.-H.; WU, J. T.; BOGGES, W. G.: *Measuring Interactions Among Urbanization, Land Use Regulations and Public Finance*, in: *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 85, 2003, pp. 988-999. – GLAESER, E. L.; GYOURKO, J.; SAKS, R. E.: *Urban Growth and Housing Supply*, in: *Journal of Economic Geography*, Vol. 6 (1), 2006, pp. 71-89, und für britische Städte LEUNIG, T.; OVERMAN, H.: *Spatial Patterns of Development and the British Housing Market*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24 (1), 2008, pp. 59-78.

<sup>22</sup> Vgl. dazu FRANZ, P. et al.: *Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen. Ostdeutsche Innenstädte zwischen erfolgreicher Revitalisierung und drohendem Verfall*. Berlin 1996, S. 29.

<sup>23</sup> Auch der Begründer des Konzepts der meritorischen Güter sieht dessen Anwendungsmöglichkeit dort gegeben, „... where individuals, as members of the community, accept certain community values or preferences, even though their personal preferences might differ“. MUSGRAVE, R. A.: *Merit Goods*, in: S. N. Durlauf, L. E. Blume (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, 2<sup>nd</sup> ed. Palgrave Macmillan, 2008.

<sup>24</sup> Vgl. dazu MAZZANTI, M.: *Cultural Heritage as Multi-dimensional, Multi-value and Multi-attribute Economic Good: Toward a New Framework for Economic Analysis and Valuation*, in: *Journal of Socio-Economics*, Vol. 31, 2002, pp. 529-558. – PICKHARDT, M.: *Studien zur Theorie öffentlicher Güter*. Marburg 2003, S. 100 ff.

<sup>25</sup> Diese Differenzierung erfolgt unter Bezugnahme auf SABLE, K. A.; KLING, R. W.: *The Double Public Good: A Conceptual Framework for ‘Shared Experience’ Values Associated with Heritage Conservation*, in: *Journal of Cultural Economics*, Vol. 25 (2), 2001, pp. 77-89.

Tabelle:

Zahl der Baudenkmale, Anteil der Baudenkmale am Gebäudebestand, Zahl der UNESCO-Weltkulturerbestätten in Stadtlage und öffentliche Ausgaben für den Denkmalschutz und die Denkmalpflege (insgesamt, je Einwohner) nach Bundesländern

Bundesland	Anzahl der Baudenkmale 2002	Anteil der Baudenkmale am Gebäudebestand 2002 (%)	Anzahl der UNESCO-Weltkulturerbestätten in Stadtlage 2009	Öffentliche Ausgaben für Denkmalschutz und Denkmalpflege 2007			
				Grundmittel			
				Insgesamt		darunter: Personalausgaben	
				in Mio. Euro	je Einwohner (Euro)	in Mio. Euro	je Einwohner (Euro)
Berlin	ca. 16 700	5,0	3	18,1	5,28	3,3	0,97
Brandenburg	ca. 30 000	1,9	1	23,4	9,26	3,9	1,54
Mecklenburg-Vorp.	ca. 25 000	6,8	2	3,7 <sup>a</sup>	2,21 <sup>a</sup>	3,2	1,92
Sachsen	110 961	13,0	- <sup>c</sup>	96,1 <sup>b</sup>	22,91 <sup>b</sup>	6,8	1,62
Sachsen-Anhalt	ca. 80 000	5,3	4	26,6	11,17	1,4	0,61
Thüringen	ca. 30 000	5,9	3	19,6	8,62	3,0	1,33
Ø ostdeutsche Bundesländer	ca. 48 800	6,3	2,2	31,3	9,91	3,6	1,33
Bayern	ca. 120 000	4,3	3	63,4	5,06	20,2	1,62
Baden-Württemberg	ca. 85 000	3,7	-	46,2	4,30	7,4	0,69
Bremen	1 500 <sup>a</sup>	1,9	1	0,4	0,62	0,3	0,39
Hamburg	ca. 12 000	6,5	-	8,0	4,49	2,2	1,29
Hessen	50 000	4,7	-	11,1	1,82	2,3	0,39
Niedersachsen	83 551	4,0	2	14,6	1,84	3,1	0,40
Nordrhein-Westfalen	75 205	2,2	4	66,9	3,73	21,4	1,19
Rheinland-Pfalz	ca. 70 000	6,5	2	30,0	7,45	9,1	2,27
Saarland	ca. 7 000	1,7	1	2,1	0,51	0,1	0,12
Schleswig-Holstein	16 737	k. A.	1	7,2	2,56	5,0	1,77
Ø westdeutsche Bundesländer	ca. 52 100	4,1	1,4	25,0	3,24	7,6	1,01
Deutschland insgesamt	ca. 813 654	5,1	27	433,1	5,28	92,9	1,13

<sup>a</sup> Wert für 2006. – <sup>b</sup> In Sachsen werden denkmalpflegerische Maßnahmen im Rahmen von Stadtentwicklungsmaßnahmen im Unterschied zur sonst üblichen Zurechnungspraxis unter Denkmalschutz und -pflege gemeldet. – <sup>c</sup> Der Stadt Dresden wurde der Weltkulturerbestatus am 25.06.2009 entzogen.

Quellen: IEMB – Institut für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken e.V. an der TU Berlin: Dialog Bauqualität. Endbericht, Berlin 2002; ifo Institut für Wirtschaftsforschung: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft, in: Zeitschrift für Immobilienökonomie, Sonderausgabe 2005; Statistisches Bundesamt; UNESCO (<http://whc.unesco.org/en/list>, Zugriff am 15.04.2010); Berechnungen des IWH.

### **Koproduktion des öffentlichen Gutes durch Denkmalschutzinstrumente ...**

Zum Zweck der Bereitstellung des öffentlichen Gutes „Erhalt des baulichen kulturellen Erbes“ wurden von der öffentlichen Hand im Jahr 2007 rund 477 Mio. Euro ausgegeben. Davon stammen 65,3% von den Ländern, 25,5% von Gemeinden und Zweckverbänden sowie 9,2% vom Bund.<sup>26</sup> Die Tabelle enthält die Ausgaben der Länder und ihrer Kommunen (insgesamt 433,1 Mio. Euro). In den ostdeutschen Ländern liegen dabei die Ausgaben im Durchschnitt und pro Kopf höher als in den westdeutschen Ländern. Die Struktur der Denkmalschutzbehörden verursacht Personalkosten von rund 93 Mio. Euro, was etwa 21% der gesamten Länderausgaben für Denkmalschutz und -pflege

ausmacht (vgl. Tabelle). In Nordrhein-Westfalen und in Bayern sind diese Behörden am kostenintensivsten, wobei bezogen auf die Einwohner Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen im Osten sowie Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein im Westen die höchsten Ausgaben verzeichnen. Die Landesdenkmalschutzbehörden bewerten bestimmte Merkmale von Gebäuden anhand von Kriterien des Denkmalschutzrechts, das von Bundesland zu Bundesland variiert, und entscheiden über die Aufnahme in eine Liste denkmalgeschützter Gebäude (Denkmalschutzbuch). In Deutschland stehen etwa 5% aller Gebäude unter Denkmalschutz (Tabelle), wobei Angaben über die absolute Zahl zwischen minimal 634 000 und maximal 1,2 Mio. variieren.<sup>27</sup> Über den Anteil der Baudenkmale in

<sup>26</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt.

<sup>27</sup> Vgl. MAENNIG, W.: Denkmalinvestitionen und ange-dachte Änderungen der §§ 7h/i, 10f, 15b, 23 EStG: Analyse

Privateigentum liegen nur für einzelne Bundesländer Zahlenangaben zum Stand 2002 vor.<sup>28</sup> Aus ihnen lässt sich schließen, dass sich etwa 75% in privater Hand befinden.

Die staatlichen Denkmalschutzaktivitäten werden auf internationaler, nationaler und Länderebene in politischer und z. T. in finanzieller Hinsicht unterstützt durch mehrere Nichtregierungsorganisationen. Hohe Aufmerksamkeit finden in der Öffentlichkeit die Entscheidungen des UNESCO World Heritage Committee, bestimmten denkmalreichen und historisch bedeutsamen Gebäudeensembles und Stadtteilen den Status einer Welterbestätte zu verleihen (oder auch wieder zu entziehen). In Deutschland befinden sich 27 solcher Welterbestätten in städtischer Lage (vgl. Tabelle), wobei auf ostdeutsche Städte überdurchschnittlich viele entfallen. Auf nationaler Ebene nimmt die „Deutsche Stiftung Denkmalschutz“ einen hervorgehobenen Rang ein. Experten dieser Organisationen sind auch in den Denkmalbeiräten der Länder und in programmbegleitenden Expertengruppen aktiv. Organisationen dieser Art bewirken zum einen, dass die Restaurierungsaktivitäten durch zusätzliches privates Spendenaufkommen intensiviert werden.<sup>29</sup> Die Inkorporierung solcher Organisationen birgt auf der anderen Seite aber auch das Risiko des Entstehens einer „Expertokratie“, die den Ausbau eines rigideren Denkmalschutzes begünstigt, was zu Lasten stadtentwicklungspolitischer Belange gehen kann.<sup>30</sup>

### ... und Investitionen privater Denkmaleigentümer

Die Listung eines Gebäudes als Denkmal bringt für die Gebäudeeigentümer Auflagen zu seiner Erhaltung sowie die Pflicht mit sich, die Denkmalbehörde über auftretende Mängel und den Weiterverkauf zu informieren.<sup>31</sup> Gleichzeitig werden den privaten Ei-

---

der gesamtwirtschaftlichen Effekte. Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Denkmalschutz des BFW. Hamburg 2006, S. 8.

<sup>28</sup> Darunter Brandenburg: 40%; Mecklenburg-Vorpommern: 69,8%; Sachsen-Anhalt: 70%; Thüringen ca. 85%. IEMB – Institut für Erhaltung und Modernisierung von Bauwerken e.V. an der TU Berlin: Dialog Bauqualität. Endbericht. Berlin 2002, S. 48.

<sup>29</sup> Die größte deutsche Stiftung „Deutsche Stiftung Denkmalschutz“ verzeichnete 2008 15,7 Mio. Euro Spenden- und 15,0 Mio. Euro Lottereeinnahmen (Glücksspirale). DEUTSCHE STIFTUNG DENKMALSCHUTZ: Jahresbericht 2008. Bonn 2009, S. 12.

<sup>30</sup> Vgl. THROSBY, D.: Seven Questions in the Economics of Cultural Heritage, in: M. Hutter, I. Rizzo (eds.), *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. New York 1997, p. 23 f.

<sup>31</sup> MARTIN, D.; KRAUTZBERGER, M., a. a. O., S. 534 ff.

gentümern seitens des Staates Anreize geboten, in die Erhaltung ihres denkmalgeschützten Gebäudes zu investieren. Als Anreizinstrumente dienen auf der Bundesebene steuerliche Reduktionen und Abschreibungen, auf der Länder- und kommunalen Ebene finanzielle Zuschüsse im Rahmen zeitlich und räumlich begrenzter Denkmalschutz-Förderprogramme (vgl. Übersicht 1). Die durch die Regelungen in § 7h, § 7i und § 10f Einkommensteuergesetz entstandenen Steuereinnahmeverluste werden für die Jahre 2008 und 2009 auf jeweils 136 Mio. Euro veranschlagt.<sup>32</sup> Vergleicht man das Ausmaß der Steuervergünstigungen mit den gesamten öffentlichen Ausgaben für den Denkmalschutz (vgl. Tabelle), so machen sie etwa 30% dieses Betrags aus.

Die öffentliche Hand versucht somit, eine optimale Menge des Gutes „Erhalt historisch wertvoller Bauten“ bereitzustellen, indem sie a) regulativ Gebäude unter Denkmalschutz stellt und die damit verbundenen Auflagen kontrolliert, b) über Investitionen in den im öffentlichen Eigentum befindlichen denkmalgeschützten Gebäudebestand entscheidet und c) finanzielle Anreize zugunsten von Investitionsentscheidungen privater Eigentümer setzt. Um die Anreizwirkung entsprechender Instrumente zu gewährleisten, dürfte unter nutzentheoretischen Gesichtspunkten der mit dem Einhalten der Denkmalschutzaufgaben (Regulierung) verbundene Aufwand die mit einer Renovierung verbundenen Steuervergünstigungen nicht überschreiten.<sup>33</sup>

Inwieweit durch das Ausbalancieren von Schutz- und Anreizinstrumenten eine optimale Bereitstellung des Gutes „Erhalt des baulichen kulturellen Erbes“ erreicht wird, lässt sich nur sehr schwer feststellen. Die Sachlage wird noch kompliziert durch den Umstand, dass solche denkbaren Optima von Stadt zu Stadt unterschiedlich ausfallen, da deren Ausstattung mit Baudenkmalen variiert. Dagegen lassen sich verschiedene Effekte (vgl. Übersicht 1,

---

<sup>32</sup> Zweiundzwanzigster Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007-2010. [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_4542/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Subventionspolitik/100113\\_Subventionsbericht\\_anl,templateId=raw,property=publication](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4542/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Subventionspolitik/100113_Subventionsbericht_anl,templateId=raw,property=publication) File.pdf; Zugriff am 10.03.2010.

Diese Summe erscheint klein in Relation zur ebenfalls immobilienbezogenen (und derzeit auslaufenden) Eigenheimzulage, die sich im Jahr 2009 immerhin noch auf 3,31 Mrd. Euro belief. Vgl. ebd.

<sup>33</sup> Dies schließt nicht aus, dass es verschiedene Denkmal-Liebhaber gibt, die auch abweichend von diesem Kosten-Nutzen-Kalkül investieren.

Übersicht 1:

Politikfeld objektbezogener Denkmalschutz: Politikebenen, Akteure, Instrumente und nicht intendierte Effekte

Politikebene	Politikinstanzen Akteure	Instrumente Regulierungen	Politikfehler Nicht intendierte Effekte
Internationale Ebene	- UNESCO World Heritage Committee	- Listung und Unterschutzstellung von Weltkulturerbestätten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schutznormen verletzende Restaurierung von Denkmalen</li> <li>- Verfall und Vakanz denkmalgeschützter Gebäude</li> <li>- Besetzung/Plakatierung verfallender Baudenkmale durch Denkmalschutzinitiativen</li> <li>- „Wächterhaus“-Initiativen</li> </ul>
Nationale Ebene	- Bundesregierung - Nationale Denkmalschutzorganisationen	- Baugesetzbuch - Steuererleichterungen für Denkmalschutzinvestoren - Bund-Länder-Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“	
Landesebene	- Landesregierungen - Landesämter für Denkmalschutz - Landes-Denkmalschutzorganisationen	- Denkmalschutzgesetze - Landesprogramme zur Denkmalpflege und zum städtebaulichen Denkmalschutz	
Städtische/ lokale Ebene	- Städtische Denkmalschutz- und Baubehörden - Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien - Vereine mit historischer Orientierung - Lokale Denkmalschutzinitiativen	- Ausweisung von Sanierungsgebieten und Arealen mit besonderem Denkmalschutz - Quartiersbezogene Bau- und Gestaltungssatzungen - Denkmalbezogene Baunormenkontrolle - Nutzungsverträge mit „Wächterhaus“-Initiativen	

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

letzte Spalte) benennen, die signalisieren, dass das Gut in der falschen Weise oder in zu geringem Maß produziert wird. Ersteres tritt ein, wenn Denkmale in einer Form renoviert oder genutzt werden, die den Denkmalschutzbestimmungen zuwiderläuft. Letzteres führt zum Verfall und Leerstand von Denkmalen, der von der Öffentlichkeit insbesondere wahrgenommen wird, sofern das Bild der Gesamtstadt oder einzelner Stadtteile beeinträchtigt wird. In verschiedenen Fällen erhebt sich politischer Protest gegen den Denkmalverfall. Die in den letzten Jahren entstandenen „Wächterhaus“-Initiativen gehen über bloßen Protest hinaus, indem leerstehende Gebäude durch Zwischennutzungsangebote wiederbelebt und vor weiterem Verfall gesichert werden. Das Entstehen privater Denkmalschutzinitiativen signalisiert häufig eine suboptimale Bereitstellung des Gutes durch die öffentliche Hand. Inwieweit solche Initiativen über ihre eigenen Präferenzen hinaus die größerer Bevölkerungsgruppen zum Ausdruck bringen, bleibt allerdings unklar.<sup>34</sup> Entsprechende Initiativen entstehen mitunter gerade in denkmalschützerisch überdurchschnittlich aktiven Städten, die eine er-

höhte Sensibilität für Fragen des Denkmalschutzes aufweisen.<sup>35</sup>

Baudenkmale sind in Städten häufig nicht räumlich separiert, sondern bilden zusammen mit anderen Denkmalensembles sogar mehr oder weniger komplette historische Stadtzentren und -quartiere. Der Erhalt und die Gestaltung solcher Areale stellen für die Städte eine besondere Herausforderung dar, da sie neben den Denkmalen in Privateigentum auch Gebäude und Freiflächen in öffentlicher Hand umfassen. Zu ihrer Beplanung eröffnet das Baugesetzbuch spezielle Optionen von Erhaltungs- (§ 172 BauGB) und Sanierungssatzungen (§ 142 BauGB), die ein solches Areal unter ein einheitliches Planungsrecht stellen (vgl. Übersicht 1). Kommunen haben darüber hinaus das Recht, eigene Gestaltungssatzungen für bestimmte städtische Teilgebiete zu erlassen. Ein Förderprogramm speziell für den über das Einzeldenkmal hinausgreifenden Denkmalschutz stellt das Bund-Länder-Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ dar.<sup>36</sup> Mit dem bereits

<sup>34</sup> Angesichts dieser Unklarheiten plädiert Frey für den Einsatz von Referenden über den Erhalt von Gebäuden mit strittigem Denkmalwert in den betreffenden Gebietskörperschaften. Vgl. FREY, B. S.: The Evaluation of Cultural Heritage: Some Critical Issues, in: M. Hutter, I. Rizzo (eds.), Economic Perspectives on Cultural Heritage. New York 1997, pp. 31-49.

<sup>35</sup> Als Beispiel sei hier auf die „Altstadtfreunde Nürnberg e.V.“ (www.altstadtfreunde-nuernberg.de) verwiesen, die als Bürgerinitiative seit 1973 ihre Aktivitäten auf den Erhalt der historischen Nürnberger Altstadt richten.

<sup>36</sup> Zur Entwicklung des Begriffs „Städtebaulicher Denkmalschutz“ als strategischem Konzept in der Stadtplanung vgl. BEHR, A.: Das Städtebauförderprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz“. Ein Instrument zur Erhaltung historischer Stadtzentren, in: Informationen zur Raumentwicklung, 2005, H. 6, S. 366 ff.

1991 beschlossenen Programm fördern Bund und Länder die Erhaltung denkmalgeschützter Ensembles, Stadtquartiere und Innenstädte in mittlerweile 178 ostdeutschen Städten.<sup>37</sup> Bis 2009 sind im Rahmen des Programms Bundesmittel in Höhe von rund 1,9 Mrd. Euro an ostdeutsche Städte geflossen. Die Finanzhilfen werden eingesetzt für Gesamtmaßnahmen, um historische Stadtkerne mit denkmalwerter Bausubstanz zu sichern und zu erhalten.<sup>38</sup>

### ***Externe Effekte gesteigerter städtischer Attraktivität und Identifikation mit der Stadt***

Erfolge bei der Bereitstellung des Gutes „Erhalt des baulichen kulturellen Erbes“ unter den im vorstehenden Abschnitt aufgezeigten Rahmenbedingungen sind Voraussetzung dafür, dass auf gesamtstädtischer Ebene weitere Effekte in Form erwünschter öffentlicher Güter auftreten. Effekte dieser Art resultieren aus dem Umstand, dass der Nutzen eines erhaltenen Denkmals nicht nur bei Eigentümern und Gebäudeflächennutzern, sondern auch bei Passanten und Besuchern auftritt, die das betreffende Gebäude gezielt als Denkmal wahrnehmen und aufsuchen. Selbst Stadtbewohner ohne (besondere) Aufmerksamkeit für Denkmale profitieren vom Erhalt des baulichen Erbes, sobald hierdurch auf kollektiver gesamtstädtischer Ebene eine Bürgeridentität entstanden ist, die auf dem Wissen um eine gemeinsame Tradition kulturellen Erbes beruht.<sup>39</sup>

Die Städte können selbst mit Hilfe verschiedener Maßnahmen dazu beitragen, den „Produktionsprozess“ solcher öffentlichen Güter in zweierlei Weise zu fördern (vgl. Übersicht 2):

- Eine erste Palette von Maßnahmen zielt darauf, den Zugang zu den Denkmalen einer Stadt und ihre Sichtbarkeit für die Außenwelt zu verbessern. Unter diese Kategorie fallen die Einrichtung von Tagen oder Wochen des „offenen Denkmals“, die Stimulierung von Eigentümern, ihre Denkmale häufiger und zu gemeinsamen Zeiten öffentlich zugänglich zu machen.<sup>40</sup> Die

Erfolgchancen derartiger Aktivierungsversuche steigen häufig, wenn sich die Städte auf ein gemeinsames Vorgehen mit denkmalbezogenen Interessenverbänden und lokalen Denkmal-Initiativen einigen. Unter die Kategorie zugangsfördernder Maßnahmen sind ebenfalls städtische Marketingaktivitäten zu subsumieren, die das bauliche Erbe als Standortfaktor sowohl im Städtetourismus als auch im Ansiedlungswettbewerb nach außen hin sichtbar machen. Auch in diesem Fall kann die Außenwirkung verbessert werden, wenn das Marketing koordiniert mit anderen Städten erfolgt, insbesondere wenn die Partnerstädte durch ein gemeinsames kulturelles Erbe geprägt sind (z. B. Fachwerkstädte, Luther- oder Bachstädte).

- Eine zweite Kategorie von Maßnahmen ist darauf gerichtet, individuelle Voraussetzungen für den Konsum des baulichen Erbes zu verbessern. Darunter fallen Bildungsangebote, die über die Besonderheiten (kunst-)historischer Epochen sowie früher dominierende Bau- und Lebensstile informieren. Städte können durch die Verbreitung informativer Broschüren, die Schulung von Fremdenführern als Multiplikatoren und ein variantenreiches Angebot von Stadtführungen den Konsum des baulichen kulturellen Erbes unterstützen und intensivieren. Im Fall von Stadt- und Denkmalführungen sind die beiden Aspekte der Zugänglichkeit und der Vermittlung von Wissen über historische Zusammenhänge kombiniert.<sup>41</sup> Dies trifft auch auf die Veranstaltung historisch orientierter Stadtfeste und Jubiläen zu, sofern diese denkmalgeschützte Gebäude mit einbeziehen. Diesbezüglich findet vielfach eine Koproduktion öffentlicher, korporativer und z. T. auch privater Akteure statt (Bürgerengagement).

Wie bereits oben für den objektbezogenen Denkmalschutz konstatiert, gilt auch für den Denkmalschutz aus gesamtstädtischer Perspektive, dass sich nur schwer Kriterien finden lassen, die anzeigen, ob das entsprechende Gut in einem optimalen Ausmaß angeboten wird. Wiederum fällt es leichter, Zustände anzugeben, die eine Unter- oder Überversorgung signalisieren (Übersicht 2, letzte Spalte). Un-

<sup>37</sup> Vgl. [www.staedtebaulicher-denkmalschutz.de](http://www.staedtebaulicher-denkmalschutz.de) (Zugriff am 06.04.2010).

<sup>38</sup> Im Jahr 2009 ist das Programm auf westdeutsche Städte ausgedehnt worden, wobei die Neuen Länder 85 Mio. Euro und die Alten Länder 30 Mio. Euro erhalten. Quelle: Ebd.

<sup>39</sup> „This (double public good, P. F.) model assumes that the proliferation of historic knowledge and experience leads to common heritage value, social identity, and cultural continuity and, hence, community value“. SABLE, K. A.; KING, R. W., a. a. O., p. 80.

<sup>40</sup> Gerade an Tagen des offenen Denkmals zeigt sich, dass zahlreiche Eigentümer hoch motiviert sind, ihre Denkmale

der Öffentlichkeit zu präsentieren, ihre Erhaltungsaktivitäten zu erläutern und einen nicht-monetären Nutzen aus dieser Selbstdarstellung ziehen.

<sup>41</sup> Neue technische Möglichkeiten erweitern die Vermittlungskanäle über die Face-to-face-Situation bei Gruppenführungen hinaus und erlauben mobile, individuell abrufbare denkmalspezifische Informationen über Kopfhörer und Mobiltelefon.

## Übersicht 2:

Politikfeld gesamtstädtisch orientierter Denkmalschutz und Denkmalpflege: Politikebenen, Akteure, Instrumente und nicht intendierte Effekte

Politikebene	Politikinstanzen Akteure	Instrumente	Politikfehler Nicht intendierte Effekte
Städtische/ lokale Ebene	Stadtmarketing Eigentümer denkmal- geschützter Immobilien Vereine mit historischer Orientierung Lokale Denkmalschutz- initiativen	Zugangsförderung: - Veranstaltungen zum offenen Denkmal - Aktivierung von Denkmaleigentümern - Denkmal-Marketing Erlebnisförderung: - Stadt- und Denkmalführungen - Schulungen von Führern - Organisation von Stadtfesten mit historischem Hintergrund	Musealisierung der Stadt Flächenhaft Schutznormen verletzende Restaurierung von Denkmalen Flächenhafter Verfall und Vakanz denkmalgeschützter Gebäude

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

terversorgung kann zum einen daraus resultieren, dass eine Stadt daran scheitert, ihr bauliches kulturelles Erbe zu erhalten, sodass die Erfolgsaussichten darauf aufbauender Marketing- und Identifikationsstrategien gegen null gehen.

Ein Zustand der Überversorgung ist indiziert, wenn sich in einer Stadt Anzeichen einer Musealisierung bemerkbar machen. Diese bestehen darin, dass die Nutzungsinteressen von Städte- und Denkmaltouristen – bevorzugt in den Innenstädten – so dominant werden, dass hierdurch die alltägliche Lebensführung ihrer Bewohner erschwert wird. Dies tritt z. B. ein, wenn Antiquitäten-, Souvenirhandel und Gastronomie Geschäfte für den täglichen Bedarf verdrängen, der öffentliche Raum durch anhaltende Besucherströme besetzt und die Pkw-Erreichbarkeit des Wohnstandorts stark eingeschränkt wird. In Extremfällen können Wohnungs- und Handelsflächenleerstand durch Fortzüge die Folge sein und das Leitbild einer belebten Innenstadt gefährden.

### **Resümee: Erfolg beim Denkmalschutz typisches Governance-Problem – weiterer Forschungsbedarf zur Optimierungsfrage**

Das Politikfeld des städtischen Denkmalschutzes hat für viele ostdeutsche Städte eine besondere Bedeutung, da sie über Baudenkmale in großer Zahl verfügen, diese sich aber historisch bedingt in schlechtem Zustand befanden und z. T. noch befinden. Die Erhaltung und attraktive Gestaltung zahlreicher Denkmale in diesen Städten zeugt von der zumindest teilweise erfolgreichen Umsetzung entsprechender Förderprogramme. Dennoch ist zu konstatieren, dass die Revitalisierungsaktivitäten in einigen Städten nicht die gewünschte Intensität erreicht haben, und es bleibt zu prüfen, inwieweit hier die Regularien des Denkmalschutzes als Bremse für die Nutzungsinteressen privater Investoren wirken. Nachdem die direkte Bedrohung von Baudenkmalen

durch fortgeschrittenen Verfall vielfach abgewendet werden konnte, bleibt zu prüfen, ob das vorhandene bauliche kulturelle Erbe auch mit einer weniger strikten staatlichen Regulierung gesichert werden kann. Gesetzesaktivitäten in einigen Ländern, wie z. B. im Rahmen des Dritten Investitionsförderungsgesetzes in Sachsen-Anhalt, deuten darauf hin, dass die Problematik eines zu rigiden Denkmalschutzes auf politischer Seite erkannt wird.

Die vorstehende Analyse des Politikfelds städtischen Denkmalschutzes hat erstens gezeigt, dass es möglich ist, die dort vorfindbare Vielfalt an Zielen und Maßnahmen mit Hilfe ökonomischer Konzepte und Kategorien zu systematisieren und zu analysieren. Sie hat zweitens gezeigt, dass für eine erfolgreiche Aktivierung der vorhandenen Denkmalressourcen für Zwecke der Stadtentwicklung der bloße Rückgriff auf Schutzregularien in Form klassischen Verwaltungshandelns nicht ausreicht. Die Aufgabe für Stadtpolitiker besteht vielmehr darin, das auf das lokale kulturelle Erbe bezogene Engagement lokaler Akteure zu fördern, zu koordinieren und Ziele vorzugeben.<sup>42</sup> Dies stellt eine typische Governance-Aufgabe dar. Die Analyse hat drittens gezeigt, dass noch nach besseren validen Indikatoren gesucht werden muss, die zumindest näherungsweise anzeigen, ob ein Optimum städtebaulichen Denkmalschutzes erreicht worden ist. Um solche Wissenslücken zu schließen, werden in nächster Zeit weitere Studien in Angriff genommen, die sich vertiefend mit einzelnen Aspekten von Denkmalschutz und Stadtentwicklungspolitik befassen.

Peter Franz  
(Peter.Franz@iwh-halle.de)

<sup>42</sup> FRANZ, P.: Was kann die Stadt heute noch leisten? Integration, urbane Regimes und die Durchsetzbarkeit von Leitbildern, in: Die alte Stadt, 24. Jg., H. 4, 1997, S. 304.