

Editorial

Rudolf Hermann

In der jüngeren Vergangenheit sah sich die Denkmalpflege schon mehrfach einer kritischen Überprüfung ausgesetzt. So wurde in den Jahren 1994/1995 durch die KPMG-Unternehmensberatung eine umfassende Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Denkmalschutzverwaltung Baden-Württemberg durchgeführt. Sie erbrachte einerseits eine Reihe von Vorschlägen vor allem zur Verfahrensoptimierung und -beschleunigung, die weitgehend umgesetzt wurden. Das Gutachten stellte andererseits aber auch fest, dass grundsätzliche Kritik am System der Denkmalpflege aus dem Partnerumfeld der Denkmalpflege nicht geäußert wurde. Gleichwohl blieben der Ablauf von Verwaltungsverfahren und ihre mögliche Straffung weiterhin im Blickfeld der Politik. So wurde noch am Ende der letzten Legislaturperiode zum 1. Juli 2001 im Denkmalschutzgesetz die Einvernehmensregelung abgeschafft, mit der Folge, dass die automatische Hochzoning auf die nächsthöhere Behörde bei einem Dissens zwischen Verwaltungsbehörde und Fachbehörde entfiel. Wer glaubte, nun gingen die Veränderungen in der Denkmalpflege zu Ende und es könne eine Zeit der Konsolidierung eintreten, sah sich recht schnell eines Besseren belehrt.

Bereits Ende November 2002 beschloss die Haushaltsstrukturkommission, die „Eingliederung des Landesdenkmalamts Baden-Württemberg mit seinen 3 Außenstellen in die Regierungspräsidien“ einer Prüfung zu unterziehen. Obwohl viele gute Gründe dagegen vorgetragen wurden, beschloss die Haushaltsstrukturkommission am 25. März 2003, im Rahmen einer Großen Verwaltungsreform aus Gründen der Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen und zur Erzielung einer „Effizienzrendite“ neben vielen anderen Landesoberbehörden auch das Landesdenkmalamt aufzulösen und in die Regierungspräsidien einzugliedern.

Beschluss des Ministerrats

Nachdem die Landesregierung und die Regierungsfractionen des Landtags den Beschluss der Haushaltsstrukturkommission im Grundsatz bestätigt hatten, begann die Phase der Umsetzungsplanung und die Suche nach möglichst verwaltungsverträglichen Lösungen. Hier wirkten das Wirtschaftsministerium als oberste Denkmalschutzbehörde und das Landesdenkmalamt eng

und vertrauensvoll zusammen und versuchten, Mittel und Wege zu finden, um die Einheitlichkeit und Eigenständigkeit der Denkmalpflege in Baden-Württemberg mit ihrem anerkannt hohen Qualitätsstandard auch in der neuen Verwaltungslandschaft zu bewahren.

Nach zum Teil kontroverser Diskussion verschiedener Varianten fasste der Ministerrat in seinen Eckpunkten zur weiteren Umsetzung der Verwaltungsreform am 15. Juli 2003 in Bezug auf das Landesdenkmalamt folgenden Beschluss:

1. Die hoheitlichen Vollzugsaufgaben und die regional orientierten Aufgaben des Landesdenkmalamts gehen auf die vier Regierungspräsidien über;
2. die landeseinheitlich wahrzunehmenden Aufgaben des Landesdenkmalamts werden auf ein Referat im Wirtschaftsministerium übertragen (wobei die Größe des Referats auf ein „realistisches Maß“ begrenzt bleiben müsse);
3. die restlichen landesweit wahrzunehmenden Aufgaben werden einem Vor-Ort-Regierungspräsidium übertragen.

Wie die Beschlüsse der Verwaltungsreform im Einzelnen umgesetzt werden, steht gegenwärtig (Anfang Dezember 2003) noch nicht in allen Einzelheiten fest. Noch längst sind nicht alle Probleme gelöst und alle Fragen beantwortet. Es zeichnet sich aber bereits folgende Organisationsstruktur ab:

Umsetzung auf der regionalen Ebene aller Regierungspräsidien

Nach dem Beschluss des Ministerrats werden die heutigen Außenstellen des Landesdenkmalamts in Karlsruhe, Freiburg und Tübingen und die Gebietsreferate 11 und 21 der Abteilungen Bau- und Kunstdenkmalpflege sowie Archäologische Denkmalpflege des LDA, die den Regierungsbezirk Stuttgart betreuen, in die vier Regierungspräsidien eingegliedert. An der räumlichen Unterbringung der Referate ändert sich dadurch auf absehbare Zeit nichts, sodass ein Umzug von Fachpersonal grundsätzlich nicht zu erwarten ist. Die Planstellen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Außenstellen und der Gebietsreferate 11 und 21 des LDA werden grundsätzlich in den

Stellenplan des jeweils aufnehmenden Regierungspräsidiums überführt. Die Personalhoheit und Dienstaufsicht über diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geht damit vom Landesdenkmalamt auf das jeweilige Regierungspräsidium bzw. für den höheren Dienst vom Wirtschaftsministerium auf das Innenministerium über. Einstellungen, Beförderungen, Funktionsstellenübertragungen und die Durchführung des gleichzeitig beschlossenen Stelleneinsparprogramms erfolgen jedoch auch künftig im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium, das darüber hinaus auch die volle Fachaufsicht mit einem unbeschränkten Weisungsrecht gegenüber allen höheren und unteren Denkmalschutzbehörden behält.

Die künftige interne organisationsrechtliche Struktur der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes in den Regierungspräsidien ist gegenwärtig noch offen. Insbesondere ist noch nicht geklärt, ob die fachliche Denkmalpflege und die bisherigen verwaltungsmäßigen und rechtlichen Aufgaben der höheren Denkmalschutzbehörde in einer Organisationseinheit (Referat) zusammengefasst werden oder – was aus der fachlichen Sicht der Denkmalpflege vorzuziehen wäre – nach wie vor getrennten Einheiten zugeordnet werden. Dies bleibt der Beschlussfassung des Ministerrats über einen Muster-Organisationsplan für die Regierungspräsidien vorbehalten.

Auch eine endgültige Aufgabenzuweisung und -abgrenzung der „Bezirksdenkmalpflege“ in den Regierungspräsidien von den weiterhin landeseinheitlich wahrzunehmenden Aufgaben der in Esslingen verbleibenden zentralen Organisationseinheiten ist noch vorzunehmen.

Insgesamt verspricht sich die Landesregierung von der Eingliederung der Gebietskonservatorinnen und -konservatoren in die Regierungspräsidien neben Synergieeffekten mit den Aufgaben der höheren Denkmalschutzbehörde, auch in deren Funktion als Aufsichtsbehörde über die 201 unteren Denkmalschutzbehörden, erklärtermaßen auch die Erwirtschaftung einer „Effizienzrendite“ in Höhe von 20 v. H., die im Wesentlichen wohl nur durch einen entsprechenden Personalabbau erbracht werden könnte.

Auf der anderen Seite könnte die Ansiedelung der fachlichen Denkmalpflege auf der Ebene der Regierungspräsidien den Schutz und die Pflege der Denkmallandschaft in den Städten und Gemeinden des Landes im Einzelfall aber auch stärken.

Neues Fachreferat im Wirtschaftsministerium

Nach dem Beschluss des Ministerrats wird in der Abteilung „Bau- und Vermessungswesen, Denkmalpflege“ des Wirtschaftsministeriums für die

weiterhin landesweit wahrzunehmenden Aufgaben des bisherigen LDA ein zusätzliches Referat „Fachliche Denkmalpflege“ (genaue Bezeichnung steht noch nicht fest) neben dem fortbestehenden Referat 61 „Denkmalpflege, Bauberufsrecht“ gebildet.

Das neue Referat soll dabei folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Gesamtverantwortung für die fachliche Denkmalpflege im Land; allgemeine denkmalfachliche Vorgaben und Leitlinien;
- Grundsatzfragen der Bau- und Kunstdenkmalpflege; Fachaufsicht über die in die Regierungspräsidien eingegliederte fachliche Denkmalpflege der bisherigen Gebietsreferate für Bau- und Kunstdenkmalpflege;
- Grundsatzfragen der Archäologischen Denkmalpflege; Fachaufsicht über die in die Regierungspräsidien eingegliederten fachliche Denkmalpflege der bisherigen Gebietsreferate;
- Grundsatzfragen der Denkmalinventarisierung und Topographie; Fachaufsicht über die in den Regierungspräsidien eingegliederten Bereiche der Inventarisierung der bisherigen Gebietsreferate;
- Aufstellung des landesweiten Denkmalförderprogramms;
- Zentrale denkmalfachliche Öffentlichkeitsarbeit;
- Repräsentanz der fachlichen Denkmalpflege auf nationaler (Bund, andere Länder) und internationaler Ebene.

Das Referat soll eine Größe von maximal 10 Mitarbeitern haben. Es besteht ausschließlich aus bisherigem Führungs- und Fachpersonal des heutigen Landesdenkmalamts. Es wird seinen Sitz, wie die heutige Zentrale des LDA, voraussichtlich im ehemaligen Schelztor-Gymnasium in Esslingen haben.

Bezüglich der personellen Besetzung ist vorgesehen, die Spitze des bisherigen Landesdenkmalamts (Präsident, die beiden Landeskonservatoren) und die Leiterin bzw. den Leiter der Referate Öffentlichkeitsarbeit sowie Inventarisierung und weitere Fachmitarbeiterinnen bzw. -mitarbeiter aus dem LDA ins Wirtschaftsministerium zu übernehmen.

Landeszentrale für Denkmalpflege im Regierungspräsidium Stuttgart

Die restlichen nach wie vor landeseinheitlich wahrzunehmenden Aufgaben der Denkmalpflege werden entsprechend einem Beschluss des Ministerrats vom 21. Oktober 2003 dem Regierungspräsidium Stuttgart als Vor-Ort-Aufgabe übertragen.

gen. Als Arbeitstitel trägt dieser Aufgabenbereich vorläufig die Bezeichnung „Landeszentrale für Denkmalpflege“. Die endgültige Bezeichnung und Organisationsform erfolgt dann ebenfalls im Muster-Organisationsplan für alle Regierungspräsidien.

Die Landeszentrale mit Sitz in Esslingen soll im Wesentlichen alle landesweiten und zentralen Aufgaben des bisherigen LDA wahrnehmen, soweit diese nicht auf das Wirtschaftsministerium oder im Einzelfall auf alle Regierungspräsidien übergehen.

Aufgabe der Landeszentrale soll es nach dem vorliegenden Entwurf für das zu novellierende Denkmalschutzgesetz insbesondere sein:

1. wissenschaftliche Grundlagen für die Denkmalpflege und landeseinheitliche Kriterien zur Erfassung und Bewertung von Kulturdenkmalen sowie Gesamtanlagen zu erarbeiten und darzustellen,
2. an der Erarbeitung von Leitlinien konservatorischen Handelns mitzuwirken,
3. die anderen Denkmalschutzbehörden und Dritte, insbesondere die Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmalen in besonderen Fällen fachlich zu beraten,
4. Schwerpunktgrabungen durchzuführen und deren Auswertung vorzunehmen,
5. Zentrale Fachbibliotheken, Dokumentationen, Fachdatenbanken sowie sonstige zentrale Dienste zu unterhalten.

Das reine Fachpersonal der Landeszentrale wird ca. 70 bis 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfassen. Nach den bisherigen Vorstellungen des Wirtschaftsministeriums und des Landesdenkmalamts soll die Leitung der Landeszentrale aus Gründen der fachlichen und personellen Effizienz möglichst eng mit der Leitung des künftigen Fachreferats im Wirtschaftsministerium verknüpft werden.

Die Fachaufsicht über die Landeszentrale wird beim Wirtschaftsministerium liegen, die Dienstaufsicht und Personalzuständigkeit, entsprechend der für die Fachbereiche in allen Regierungspräsidien vom Ministerrat beschlossenen Regelung, beim Regierungspräsidium Stuttgart selbst bzw. für den höheren Dienst beim Innenministerium. Die bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LDA in den Querschnittsbereichen Personal, Haushalt, Organisation und Bürokommunikation in der Zentrale in Esslingen wie auch in den Außenstellen sollen grundsätzlich in die zentralen Querschnittsreferate der jeweiligen aufnehmenden Regierungspräsidien umgesetzt werden. Einzelheiten dazu sind jedoch noch festzulegen.

Auswirkungen auf den Ablauf denkmalschutzrechtlicher Verfahren

Die Eingliederung des Landesdenkmalamtes in den in Baden-Württemberg bestehenden dreigliedrigen Verwaltungsaufbau bedarf der Änderung des geltenden Denkmalschutzgesetzes für Baden-Württemberg. In dem Gesetz werden die vorgesehenen organisatorischen Änderungen zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Abwicklung denkmalschutzrechtlicher Verfahren haben. So ist vorgesehen, dass künftig die untere Denkmalschutzbehörde nach Anhörung der höheren Denkmalschutzbehörde entscheidet. Will die untere Denkmalschutzbehörde im Einzelfall von der Äußerung der höheren Denkmalschutzbehörde abweichen, so hat sie dies nach dem Gesetzentwurf rechtzeitig vorher mitzuteilen. Die höhere Denkmalschutzbehörde hat dann Gelegenheit, von ihren Möglichkeiten als Fachaufsichtsbehörde Gebrauch zu machen. Das heute noch bestehende, auf besonders schwer wiegende Ausnahmefälle beschränkte Vorlagerecht des Präsidenten des Landesdenkmalamts an die höhere Denkmalschutzbehörde wird damit gegenstandslos.

Mit dieser Regelung wird die operative fachliche Denkmalpflege in allen Einzelfällen, insbesondere die Beratung der Denkmaleigentümer und die Erarbeitung fachlicher Stellungnahmen zu denkmalrechtlichen Anträgen auf der Ebene der höheren Denkmalschutzbehörde (Regierungspräsidium) fachlich und verfahrensmäßig gebündelt und im Ergebnis damit zumindest hierarchisch gestärkt.

Auswirkungen auf die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmalen

Durch die anstehenden organisatorischen Änderungen wird auch eine Änderung der Verfahren zur Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmalen erforderlich. Ins Auge gefasst ist derzeit eine Lösung, wonach die Regierungspräsidien künftig die ihnen vorliegenden Förderanträge fachlich prüfen und dann nach denkmalfachlichen Prioritäten geordnet dem für die Aufstellung des landesweiten Denkmalförderprogramms zuständigen Wirtschaftsministerium vorlegen. Nach der endgültigen Aufstellung des Programms durch das Wirtschaftsministerium werden den Regierungspräsidien die entsprechenden Fördermittel zugeteilt, wonach diese die jeweiligen Bewilligungsbescheide erlassen und später die Prüfung der sachgerechten Verwendung der Mittel vornehmen können.

Ausblick

Die Große Verwaltungsreform soll in einem Zuge zum 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt werden. Bis dahin sind noch viele Regelungen zu treffen. Neben der Novellierung des Denkmalschutzgesetzes sind insbesondere die Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des Denkmalschutzgesetzes und zur Denkmalförderung an die neuen Zuständigkeiten anzupassen sowie die dienst- und arbeitsrechtliche Zuordnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihren Planstellen zu den neu zuständigen Verwaltungsbehörden vorzubereiten.

Fazit

Eine „Zerschlagung“ der Landesdenkmalpflege wird es durch das Inkrafttreten der Verwaltungsreform nicht geben. Zwar wird die fachliche Denkmalpflege des Landes ab 2005 organisatorisch fünf verschiedenen Verwaltungsbehörden mit sechs getrennten Arbeitsbereichen zugeordnet

sein, jedoch werden die heutigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in aller Regel auch künftig ihren vertrauten Aufgaben in der bisherigen räumlichen Umgebung nachgehen können.

Auf Grund ihrer fachlichen wie persönlichen Verbundenheit untereinander sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesdenkmalamtes alle Möglichkeiten der Kommunikation und kollegialen Zusammenarbeit ausschöpfen, um die langjährige erfolgreiche Arbeit des Amtes zugunsten der reichen Denkmallandschaft Baden-Württembergs auch in den neuen Verwaltungsstrukturen fortzusetzen. Dann kann die Denkmalpflege des Landes zumindest funktional eine leistungsfähige Einheit bilden.

Dr. Rudolf Hermann

Ltd. Ministerialrat

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg

Theodor-Heuss-Straße 4

70174 Stuttgart