

Prof. Dr. Egon Johannes Greipl, Generalkonservator des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung und Erprobung von Handlungsspielräumen der Kommunen vor dem Ausschuss für Hochschule, Bildung und Kultur des Bayerischen Landtags

am 11. Oktober 2006

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete!

Dafür, dass ich Ihnen heute Rede und Antwort stehen und Ihnen die fachliche Sicht zur geplanten Novelle des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes (DSchG) vortragen kann, danke ich. Auch das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege (BLfD) bekommt jetzt Gelegenheit, sich zu diesem Entwurf ausführlich fachlich zu äußern.

Die Gesetzesnovelle 1994 / 95

Im Jahre 1994 lag dem Bayerischen Landtag ein Gesetzentwurf der Staatsregierung vor unter der harmlosen Überschrift Vereinfachung und Beschleunigung bau- und wasserrechtlicher Verfahren. Dahinter verbarg sich aber unter anderem der Wegfall der Dissensregelung beim Vollzug des DSchG und damit der heilsame Zwang, sich auf der Ebene Untere Denkmalschutzbehörde / BLfD zu einigen und die Einschaltung der Höheren Denkmalschutzbehörde zu vermeiden. Entgegen dem Votum Ihres Ausschusses stimmte der Landtag diesem Gesetz zu.

Die Schwächung des DSchG 1994 und die finanzielle Auszehrung seit 1990 waren die zwei Backen einer Zange, zwischen die nun der Bestand an Einzeldenkmälern und Ensembles in Bayern geriet. Die Folgen sind allenthalben im Lande zu besichtigen.

Wie Sie wissen, arbeiten wir derzeit mit Hochdruck an einer Revision der Bayerischen Denkmalliste. Die Folgen der Novelle von 1994 und der finanziellen Auszehrung seit 1990 treten schonungslos zu Tage.

Zwei Beispiele:

Wir haben inzwischen 119 von den 970 Ensembles in Bayern überprüft. Wir müssen leider dem Bayerischen Landesdenkmalrat 27 (22,9%) von diesen 119 Ensembles, also fast ein Viertel, zur Streichung und 42 (35,3%) Ensembles, also mehr als ein Drittel, zur Flächenkorrektur empfehlen. Nur 50 (42%), also weit weniger als die Hälfte, haben ihren Bestand bewahren können.

Die Revision der Einzeldenkmäler steht am Anfang. Trotzdem zwei Zahlen: Von 5400 überprüften Denkmälern werden 787 (14,6%) gestrichen. Im Landkreis Altötting führte die Denkmalliste 1441 Einzelbaudenkmäler auf. Die Revision führt zur Streichung von 248 (17,2%), davon 135 wegen Totalverlust durch Abbruch.

Der Gesetzentwurf von 2006

Nun liegt ein Gesetzentwurf vor, auch dieser mit der harmlosen Überschrift Gesetzentwurf zur Erweiterung und Erprobung von Handlungsspielräumen der Kommunen. Hinter diesem Entwurf verbirgt sich unter anderem, zunächst räumlich und zeitlich beschränkt, das Vorhaben, dass die Einschaltung des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege im Ermessen der Vollzugsbehörden liegen soll.

Mir ist nicht bekannt, wer die Auswirkungen der Gesetzesänderung nach Ablauf der Probephase bewerten wird und welches Verfahren dabei zur Anwendung kommen soll. Außerdem halte ich es nach den Langzeit - Erfahrungen mit der Novelle von 1994 für ausgeschlossen, dass sich die dauerhaften Auswirkungen der Gesetzesänderung nach vier Jahren Probelauf zutreffend abschätzen lassen.

Praktisch wird die Gesetzesänderung die Ausschaltung des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege aus der flächendeckenden Betreuung des archäologischen und baulichen Erbes in Bayern bedeuten. Damit ist das DSchG, einst als vorbildlich in Europa gepriesen, das Papier nicht mehr wert, auf dem es geschrieben ist.

Behindert das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege die Kommunen?

In der Begründung für die Notwendigkeit dieses Gesetzes wird vor allem ins Feld geführt, dass Landkreise und Gemeinden zunehmend über die staatliche Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung Klage führen.

Nun bin ich in der glücklichen Lage, Ihnen, noch dazu als den ersten, einige taufrische Zahlen zu der Frage mitzuteilen, ob sich die Kommunen durch die Tätigkeit der staatlichen Fachbehörde für alle Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege, in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt sehen.

Es geht um die ersten belastbaren Ergebnisse einer Umfrage, die wir im Sommer 2006 veranstaltet haben. Der Zweck der Umfrage war, ein möglichst objektives Bild von dem zentralen Baustein des Denkmalschutz-Systems in Bayern, nämlich der Zusammenarbeit der Unteren Denkmalschutzbehörden mit dem Landesamt für Denkmalpflege zu erhalten. Zu diesem Zweck wurden die Amtsleiter aller 131 Unteren Denkmalschutzbehörden, also Landräte und Landrätinnen, Bürgermeister und Bürgermeisterinnen, Oberbürgermeister und Oberbürgermeisterinnen von mir persönlich angeschrieben. Soweit unsere Fragen Themen von grundsätzlicher Bedeutung betrafen, waren sie mit den Vorsitzenden bzw. Präsidenten der vier kommunalen Spitzenverbände abgestimmt worden, die übrigens unserem Umfragevorhaben mehr als wohlwollend gegenüberstanden.

Mittlerweile sind die Antworten von drei Vierteln der Partnerbehörden ausgewertet. Aufgrund der zufälligen Streuung ist wird sich das statistische Ergebnis nicht mehr wesentlich ändern.

Hier nun die Zahlen, die auf die die Frage nach der Einschätzung der Arbeit des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege und auf die Besorgnis der Einschränkung kommunaler Autonomie eine Antwort geben:

1. Die Bedeutung des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege schätzen 63 % als sehr wichtig, 37 % als wichtig ein.
2. Immerhin 56 % der befragten Behörden glauben, dass sich Erkenntnisse und Methoden der Denkmalpflege für die Lösung drängender Zukunftsprobleme nutzen lassen.
3. Die Gebietsreferenten des Landesamtes für Denkmalpflege werden 90 % der Unteren Denkmalschutzbehörden als vertrauenswürdige Partner eingeschätzt.
4. Zu 94 % sind die Partner der Auffassung, dass das Landesamt für Denkmalpflege mehr Mittel erhalten sollte; 61 % halten das Landesamt für personell unterbesetzt!
5. Die Partner sind nicht der Auffassung, dass das Landesamt für Denkmalpflege die Abläufe verzögert. Die Reaktionen der Fachbehörde erfolgen in 32 % der Fälle immer kurzfristig und in 51 % der Fälle überwiegend zeitnah (Bau- und Kunstdenkmalpflege).
6. Die Arbeit der Gebietsreferenten wird von 57 % der Partner als überdurchschnittlich gut, von weiteren 37 % als zufrieden stellend effizient bezeichnet.

7. Die Partner wünschen keineswegs eine Einschränkung der Tätigkeit des BLfD, im Gegenteil, sie fordern, dass das Leistungsangebot des BLfD vor allem in folgenden Bereichen weiterentwickelt werden soll:
- Klärung von denkmalpflegerischen Grundsatzfragen (63 %)
 - Aus- und Weiterbildung von externen Fachleuten (60 %)
 - Materialkunde und Restaurierung (54 %)
 - Management von Instandsetzungsprojekten (53 %)

45 % sind der Meinung, dass das Fortbildungsangebot des Landesamtes quantitativ verbessert werden sollte, in qualitativer Hinsicht waren 21 % dieser Auffassung.

Ungefähr zwei Drittel der Fragebögen enthalten zusätzliche Kommentare, wobei die positiven Äußerungen deutlich überwiegen.

Die Umfrage zeigt, dass die UDSchB eine Deregulierung der Beratung nicht wünschen.

Dringend erwartet wird, was nicht abgefragt wurde, aber unsere tägliche Erfahrung zeigt, eine Deregulierung der Verfahren. Dies reicht von der von uns seit langem angeregten radikalen Vereinfachung des Entschädigungsverfahren über die Entschlackung der gewöhnlichen Zuschussverfahren bis hin zu wirksamen Reformen im Haushaltsvollzug mit dem Ziel, mittelfristige Planbarkeit und Transparenz zu verbessern.

Folgen der Nichtbeteiligung des Landesamts für Denkmalpflege

Von den Verfechtern der Gesetzesänderung wird angeführt, dass die Fähigkeiten des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege durch die regional vorhandenen Kräfte problemlos zu kompensieren seien. Dieser pauschalen Bewertung ist entgegen zu halten:

Das BLfD verfügt, wie niemand sonst, über eine inzwischen fast hundertjährige Erfahrung im Umgang mit dem baulichen und archäologischen Erbe.

In Zeiten, wo an den UDSchB die Fachkompetenz im Bauwesen zunehmend abgebaut wird, ist die regelhafte Fachberatung des BLfD umso wichtiger.

Die landesweite Einheitlichkeit der Praxis von Denkmalschutz und Denkmalpflege erfordert beständige Überprüfung und Nachsteuerung. Wenn die regelhafte Beteiligung der staatlichen Fachbehörde BLfD an denkmalrechtlichen Verfahren entfällt, entfällt das einzige Instrument, das auf die landesweite Einheitlichkeit der Praxis von Denkmalschutz und Denkmalpflege überhaupt hinwirken kann.

Die archäologische Fachkompetenz ist an den UDSchB nur im Ausnahmefall vorhanden und wird auch dort abgebaut. Ausschließlich die regelhafte Fachberatung durch das BLfD stellt sicher, dass das archäologische Erbe bewahrt oder zumindest vor der Zerstörung fachgerecht dokumentiert wird.

Das BLfD verfügt, wie niemand sonst, über einen Überblick über Probleme und Methoden des Denkmalerhalts.

Das BLfD verfügt, wie niemand sonst, über eine Unabhängigkeit in der Beurteilung denkmalfachlicher Fragen. Es ist nicht dem Druck lokaler Interessen ausgesetzt und kann einem Landrat oder Bürgermeister schwierige Entscheidungen erleichtern.

Das BLfD leistet für Denkmaleigentümer kostenfreie Beratung. Wer verantwortet es, dem Eigentümer diese Beratung im Einzelfall vorzuenthalten?

Förderung aus öffentlichen Mitteln und insbesondere der Genuss von Steuervorteilen bedingt die konsequente Beteiligung des BLfD von Anfang an. Wer verantwortet es, wenn einem Denkmaleigentümer diese Vorteile verloren gehen?

Das BLfD ist nach dem DSchG Art. 2 zuständig für die Führung der Bayerischen Denkmalliste. Die Denkmalliste wird jetzt im Rahmen der HTO der Staatsregierung geodatenbasiert und gleichzeitig Teil des ehrgeizigen Projekts IGDB BAYERN. Die Bedeutung dieses Projekts für Planer, Wirtschaft und Wissenschaft ist unbestritten. Die Datenqualität der Denkmalliste hängt aber in ganz hohem Maße von der konsequenten und regelhaften Präsenz des BLfD in der Fläche und dem dauernden Kontakt mit den UDSchB ab.

Das Vorhaben, Welterbestätten gesondert zu behandeln, bedeutet einen Paradigmenwechsel im bayerischen Denkmalschutz, nämlich die Abkehr vom Gedanken, dass Wert unseres Erbes in der Vielfalt der Zeugnisse, im Großen und Kleinen, im Spektakulären und Bescheidenen liegt. Die Klassierung der Denkmäler, bislang und mit gutem Grund stets abgelehnt, steht vor der Tür. Damit wäre der Teil der Denkmäler, der vom Leben unserer Vorfahren in den bäuerlichen, bürgerlichen Unterschichten oder in der Welt der Industrie erzählt, fast völlig dem Untergang geweiht.

Denkmalpflege als Zukunftschance

Das BLfD entfernt sich zügig vom Leitbild des Amtes der traditionellen akademischen Gutachterbehörde und entwickelt sich immer mehr zu einer effizienten staatlichen Dienstleistungs-Institution. Hierfür sind die Anforderungen und Wünsche der privaten Kunden wie der öffentlichen Partner von zentraler Bedeutung. Die Neuorientierung des BLfD umfasst alle Bereiche, vor allem aber das Förderwesen, die Öffentlichkeitsarbeit und den Fortbildungsbereich. Schon jetzt beschäftigt sich das BLfD mit den Fragen der Zukunft Bayerns, insbesondere

1. mit Blick auf die kommenden Debatten über die kulturelle Identität des Landes durch das Sichtbarmachen und Begründen ideeller Werte, die sich in den sichtbaren und unsichtbaren Zeugnissen der Vergangenheit manifestieren;
2. mit Blick auf die demographische Entwicklung durch die Reaktivierung und Weiterentwicklung der historischen Ortskerne sowie eine bessere Nutzung des Generationenwissens über die Pflege von Kulturlandschaften;
3. mit Blick auf den Klimawandel durch das Reaktivieren des Wissens über nachhaltiges, energiesparendes Bauen und den Ersatz hochenergetischer Materialien durch nachwachsende Rohstoffe aus den Regionen;
4. mit Blick auf die Knappheit der Rohstoffe durch die Erhaltung und Pflege der vorhandenen Bausubstanz sowie Anwendung und Weiterentwicklung ressourcensparender historischer Bautechniken;
5. mit Blick auf den Bedarf an Fortbildung und Kompetenzsteigerung durch Schulung von kommunalen und privaten Fachleuten im Management komplexer Projekte und durch Schaffung von Netzwerken für den Erfahrungsaustausch unter Praktikern, ferner die Sammlung des verstreuten technischen Fachwissens und dessen Nutzbarmachung über modernste Medien.

Zusammenfassung

Die Aufgaben des BLfD sind in der Bayerischen Verfassung (Art. 141) verankert. Das BLfD agiert initiativ und in enger Abstimmung mit den kommunalen Partnern. Konzepte für die Aufgaben der näheren und fernerer Zukunft werden zum Nutzen des ganzen Landes entwickelt. Grundlage für diese Konzepte ist ein breites Erfahrungsspektrum aus einem Jahrhundert des Umgangs mit dem baulichen und dem archäologischen Erbe.

Persönliche Schlussbemerkung

Die Bayerische Staatsregierung hat mir vor ziemlich genau sieben Jahren die Verantwortung für das beinahe hundert Jahre alte, weit über Bayern hinaus angesehene Bayerische Landesamt für Denkmalpflege und seine 250 Mitarbeiter übertragen. Auch unter diesem Gesichtspunkt möchte ich zur geplanten Novelle etwas sagen: Die Novelle erklärt de facto, dass es im Grunde ohne Bedeutung sei, ob das Land den Rat und die Erfahrung des Amtes und seiner Mitarbeiter nutzt. Doch: Das BLfD kümmert sich nicht um Denkmäler des Amtes. Sondern es sind Denkmäler, die allen gehören; denen, die mit uns, und denen, die nach uns leben.

Das BLfD hat in den letzten Jahren tief greifende Reformen vorgenommen und durch Personalabbau und Dienststellenschließung einen Beitrag zur Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung zügig geleistet. Das ist uns nicht leicht gefallen.

Jetzt aber setzt der vorliegende Gesetzentwurf den Wert unseres Rates, den Wert unserer Erfahrung und den Wert unserer Arbeit so niedrig an, wie er in der beinahe hundert Jahre währenden Geschichte des Amtes noch nie angesetzt war. Für meine Mitarbeiter und mich, die den Beruf des Denkmalpflegers mit innerer Überzeugung und großem Einsatz ausüben, kommt dies einem Schlag ins Gesicht gleich.