

# **Organisationsstrukturanalyse**

## **Organisation und Vollzug des Denkmalschutzgesetzes im Land Brandenburg**

### **Verwaltungswissenschaftliches Gutachten**

zu ausgewählten Fragen der Organisation des Denkmalschutzes,  
insbesondere des Landesamtes für Denkmalpflege und des  
Archäologischen Landesmuseums  
sowie des Vollzugs des Denkmalschutzgesetzes  
im Land Brandenburg

Erstattet im Auftrag des  
Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg  
von Dr. Dieter J. Martin, Ltd. Akad. Direktor  
Bereich Recht und Management der Denkmalpflege  
Otto-Friedrich-Universität, 96045 Bamberg

**Dezember 2001**

## Inhalt

	Seite
<b>Problemstellung und Methodik</b>	5
<b>Problemkreise A – G</b>	8
<b>Problemkreis A: Rechtslage</b>	17
<b>Problemkreis B: Behördenaufbau des Denkmalschutzes</b>	27
<b>Problemkreis C: Ausgewählte Aufgaben und ihre Zuordnung</b>	38
<b>Problemkreis D: Organisation des BLDAM</b>	68
I Bestandsaufnahme	68
II Auftragsbezogene Analyse	77
III Alternativen und Bewertung	108
IV Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis	115
<b>Problemkreis E: Interne Abläufe</b>	119
I Bestandsaufnahme	119
II Auftragsbezogene Analyse	127
III Alternativen und Bewertung	147
IV Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis	152

<b>Problemkreis F: Externe Abläufe</b>	154
I Bestandsaufnahme	154
II Auftragsbezogene Analyse	160
III Alternativen und Bewertung	175
IV Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis	176
<b>Problemkreis G: Haushalt</b>	178
I Bestandsaufnahme	180
II Auftragsbezogene Analyse	181
III Alternativen und Bewertung	185
V Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis	188
<b>Zusammenfassung und Empfehlungen</b>	192
<b>Anlagen</b> (Abkürzungen, Literatur, Interviews, Organigramme)	

## Problemstellung und Methodik

### 1. Vorbemerkung:

Ausgangspunkte für das Gutachten sind das Schreiben des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 12.10.2001 und der Vertrag vom 24.10.2001.

Auszüge aus dem Schreiben vom 12.10.2001:

#### **"Organisationsstrukturanalyse Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum**

...Im Vorfeld der Zusammenlegung der beiden Ämter wurden keine Studien o.ä. erstellt, so dass Ihnen insoweit keine zusätzlichen Informationen bereitstehen... Ich bitte Sie darzulegen, welches aus Ihrer Sicht die Kernfragen für eine Verbesserung der Organisationsstruktur sind. Aus der Beschreibung sollte weiter hervorgehen,

> in welchen Arbeitsschritten Schwachstellen bei der Zusammenarbeit der einzelnen Abteilungen und Referate aufgedeckt werden und

> wie aus dieser Analyse die konkreten Lösungsvorschläge entwickelt werden sollen, um die Arbeitsabläufe und Zusammenarbeit im Landesamt spürbar zu verbessern.

...

Mitte 1999 wurden die bis zu diesem Zeitpunkt eigenständigen Denkmaleinrichtungen Landesamt für Denkmalpflege und Landesmuseum für Ur- und Frühgeschichte zusammengeführt ... In einem Schreiben ... führt der Beauftragte für den Haushalt des MWFK zu den mit der Fusion verfolgten Zielen aus, die Zusammenlegung biete "die Möglichkeit einer besseren Aufgabenerledigung, z.B. in den Bereichen, wo Bauvorhaben sowohl die Bau- als auch die Bodendenkmalpflege berühren. Mit der Rückverlagerung des Bauens von der Grünen Wiese in die Städte, werden solche Überschneidungen zunehmen. Die Bauaufsichts-, Denkmalschutz- oder Planungsbehörden sollen künftig nicht mehr mit zwei sich möglicherweise widersprechenden Stellungnahmen, sondern nur noch mit einer abgestimmten konfrontiert werden."

Zielsetzung: Die personelle Ausstattung für die eigentlichen Verwaltungsaufgaben (zusammengefasst in der Zentralabteilung) entspricht bereits im wesentlichen einer optimierten Verwaltungsstruktur. Verbesserungen in der Aufgabenerledigung werden

in erster Linie bei den Fachaufgaben gesehen. Hier sind Synergieeffekte zu ermitteln, die sich durch die Zusammenführung besonders ergeben für

- eine optimierte Zusammenarbeit der Boden- und Baudenkmalpflege
- eine optimierte Nutzung der Werkstätten und Labore und
- eine optimierte Nutzung der Kraftfahrzeuge einschließlich des Einsatzes der Beschäftigten in den Außenstellen.

Die gegenwärtige Abteilungs- und Referatstruktur bietet für mögliche Verbesserungen der Zusammenarbeit ebenso einen Anhaltspunkt wie die Behandlung der einzelnen Geschäftsabläufe innerhalb der Denkmalfachbehörde.

So gehört es beispielsweise zu deren Aufgaben, im Rahmen von Verwaltungsverfahren (Unterschutzstellungsverfahren, Erlaubnis- und Planungsverfahren) für die Bau- und Bodendenkmalpflege Stellung zu nehmen. Hier ist das Zusammenspiel der Abteilungen mit dem Ziel einer schnellen und gleichwohl fachkundigen Vorgangsbearbeitung zu überprüfen (Bestehen unnötige Schnittstellen? Lassen sich einzelne Arbeitsschritte aussparen?).

Weitere mögliche Verbesserungen der Zusammenarbeit liegen in Aufgabenfeldern, die sowohl in der Boden- als auch in der Denkmalpflege anfallen (Restaurierung, Inventarisierung und Dokumentation). Hier stehen die unterschiedlichen Aufgabenfelder in Denkmalpflege und Archäologie einer stärkeren Kooperation (z.B. in der Leitungsstruktur) nicht ohne weiteres entgegen.

Das Gutachten sollte die rechtlichen Rahmenbedingungen, wie z.B. tarif- und arbeitsrechtliche Bestimmungen, berücksichtigen. Die Verbesserungsvorschläge sollen auf die spezielle Struktur des Landesamtes, auch im Hinblick auf die derzeitige Personalsituation des Amtes, zugeschnitten sein. Wenn möglich, sollte das Gutachten auch das Verhältnis zu des BLDAM zu den unteren Denkmalschutzbehörden mit einbeziehen."

Im Vertragsangebot des Ministeriums vom 24. 10. 2001 wurde der Gutachtensauftrag wie folgt präzisiert:

„ § 1: Ziel der Analyse sind konkrete Empfehlungen für eine Optimierung der Behördenstruktur, der internen Verfahrensabläufe sowie der externen Zusammenarbeit mit den Planungs-, Baugenehmigungs- und Denkmalschutzbehörden.“

Aus § 2: „Eine Untersuchung der Problemkreise A, B und D (= C) .. ist lediglich insoweit Bestandteil des Auftrages, als sie unmittelbare Auswirkungen auf die in § 1 genannten Ziele hat. Von Bedeutung ist beispielsweise die Frage, inwieweit eine Restaurierungswerkstatt für die Baudenkmale notwendig ist ... Hinsichtlich der Organisation sollten die Entscheidungen über den Standort Wünsdorf und die Fusion der ehemals getrennten Ämter nicht mehr in Zweifel gezogen werden ...“.

## **2. Gegenstand des Gutachtens**

Das Ministerium hat mit den Formulierungen des Auftrags die Problemstellung beschränkt. Tatsächlich ist ein gewisses Ausholen zumindest bei einigen der anzustellenden Analysen erforderlich, um die gestellten Fragen insbesondere auch im Hinblick auf die laufenden Bemühungen der Landesregierung um die Verwaltungsmodernisierung beantworten zu können:

Zum Beispiel ist es unerlässlich, folgende Themen vorab oder im Gang der Untersuchungen zu behandeln:

- Die Rechtslage ist zu überprüfen auf bestehende Vorgaben und deren mögliche Auswirkungen auf die Zulässigkeit von erörterten Alternativen.
- Eine Analyse des Spektrums der beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes zu erfüllenden Aufgaben im Hinblick auf den Behördenaufbau ist zu erstellen.
- Eine Analyse der von den Denkmalbehörden gegenwärtig erbrachten Leistungen ist im Hinblick auf Privatisierungstendenzen im Modernisierungsprogramm der Landesregierung und auf Möglichkeiten der Entstaatlichung („schlanker Staat“) und Dezentralisierung notwendig.
- Eine Analyse der internen Abläufe innerhalb des Landesamtes und der Abteilungen muss auch die Zugehörigkeit einzelner Abteilungen zum BLDAM hinterfragen.
- Die Analyse der externen Abläufe muss neben anderen Trägern und Behörden auch die Kunden und die Öffentlichkeit einbeziehen.

Aus dem erweiterten Ansatz für die Untersuchungen ergibt sich die Gliederung der Problemstellung des Gutachtens in folgende sieben Problemkreise, welche mit unterschiedlicher Intensität bearbeitet werden:

### **Problemkreise**

- A Rechtslage
- B Behördenaufbau Denkmalschutz
- C Aufgaben und Zuordnung beim Vollzug des DSchG
- D Organisation des BLDAM
- E Interne Abläufe innerhalb des BLDAM
- F Externe Abläufe
- G Haushalt

### **3. Kurze Erläuterung der Einteilung in die Problemkreise:**

#### **Zu A Rechtslage**

Auftragungsgemäß wird zu diesem Problemkreis nur eine kursorische Prüfung vorgelegt. Sowohl die Verfassung als auch das DSchG und weitere Fachgesetze enthalten Vorgaben für Bestand und Änderungen am Behördenaufbau und den Abläufen innerhalb der Exekutive. Gegebenenfalls sind Defizite der Rechtslage und eventuelle Unstimmigkeiten festzustellen. Die Aufgabenkritik muss dazu führen, mögliche Alternativen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Rechtslage zu überprüfen und gegebenenfalls Änderungen vorzuschlagen. In anderen Bereichen werden sich Vollzugsdefizite zeigen, denen durch ein Hinwirken auf eine verstärkte Beachtung der bestehenden Rechtslage begegnet werden kann.

#### **Zu B Behördenaufbau Denkmalschutz**

Auftragungsgemäß wird zu diesem Problemkreis nur eine kursorische Prüfung vorgelegt.

Tatsächlich lassen sich die Fragen einer Struktur- und einer Funktionalreform nur beantworten, wenn zumindest im Vorfeld der Aufbau der Denkmalbehörden in den offenkundigen Zusammenhang einbezogen wird. Insbesondere ist das strukturelle Verhältnis der Denkmalfachbehörden zu den Vollzugsbehörden des Denkmalschutzes und des Baurechts, aber auch anderer Fachgesetze einzubeziehen. Dasselbe gilt für das Verhältnis zu den kommunalen Gebietskörperschaften. Verbunden mit einer Analyse der Aufgaben sind wohl zumindest partiell Alternativen zur gegenwärtigen Lage denkbar.

#### **Zu C Aufgaben und Zuordnung**

Auftragungsgemäß wird zu diesem Problemkreis nur eine kursorische Prüfung vorgelegt. Die Benennung einiger Gegenstände im Auftrag zeigt aber bereits die Zusammenhänge zwischen Aufgaben und Organisation; einige Schwerpunkte sind zu analysieren.

#### **Zu D Organisation des BLDAM**

Hier liegt ein Schwerpunkt der Untersuchungen. Ausgangspunkt ist der Mensch als Objekt und Subjekt der Organisation. Der Gutachter weiß sich bei diesem Ansatz im Einklang mit den Reformbestrebungen der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung (siehe das Rahmenkonzept Brandenburg).

Das BLDAM erhielt seine heutige Struktur im Jahre 1999 nach dem Anschreiben des Ministeriums ohne eine grundlegende verwaltungswissenschaftliche Analyse. Tatsächlich lag die Zusammenlegung der bisherigen Organisationseinheiten sozusagen im bundesweiten Trend und konnte sich auf Beispiele aus anderen Bundesländern berufen. Das Gutachten wird diese organisatorische Frage zumindest kurz hinterfragen, um anhand der zwischenzeitlichen Erfahrungen Alternativen für eine Weiterentwicklung der Organisation nicht zuletzt im Hinblick auf den neuen Standort Wünsdorf zu erörtern.

Ferner spielt eine Vielzahl von weiteren Kriterien und Faktoren zusammen.

### **Zu E Interne Abläufe**

Sowohl der frühere Zuschnitt der beiden noch selbständigen Behörden für Denkmalpflege und Archäologie (einschließlich Museum) als auch die nunmehr vereinigte Behörde sind im Hinblick auf ihre Organisationsstruktur zu untersuchen (Schwerpunkt Problemkreis D). Die internen Abläufe innerhalb dieser organisatorischen Einheiten sind für einen Außenstehenden zwar wohl nicht vollständig zu erkennen, zumal sie generell und überall nicht unwesentlich von den personellen Gegebenheiten und dem „Verwaltungsstil“ abhängen. Die langjährige Erfahrung mit Führungsaufgaben in einer vergleichbaren Behörde und der Vergleich mit den internen Abläufen von Behörden auf anderen Verwaltungsebenen ermöglicht aber eine Analyse der internen Abläufe und die Darstellung von Alternativen im Sinne des Anschreibens vom 12. 10. 2001 und des Auftrags vom 24. 10. 2001.

### **Zu F Externe Abläufe**

Auch hier liegt ein Schwerpunkt der Untersuchungen. Angesprochen sind im Anschreiben des Ministeriums die Kritikpunkte des Haushaltsbeauftragten des Ministeriums hinsichtlich der Aufgabenerledigung gegenüber den Denkmalschutz-, Bauaufsichts- und Planungsbehörden. Die entsprechenden Abläufe des externen vorbereitenden und entscheidungsbezogenen Verwaltungsverfahrens sind im Hinblick auf Alternativen und Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen. Auswirkungen auf Organisationsstruktur (Problemkreis D), Behördenaufbau (B), Rechtslage (A) und Haushalt (G) sind einzubeziehen.

## **Zu G Haushalt**

Im Zusammenhang mit den Analysen stehen mehrere Bereiche, welche Auswirkungen auf den Haushalt des Landes aber auch auf die Haushalte anderer Träger haben können.

- Das Anschreiben postuliert zwar, die personelle Ausstattung würde partiell bereits einer optimierten Verwaltungsstruktur entsprechen. Diese Aussage kann aber nicht ohne weiteres, d.h. ohne eine Analyse im Zusammenhang sämtlicher Problemkreise übernommen werden; sie gilt offensichtlich weder uneingeschränkt für die Zentralabteilung (Organisation der EDV) noch für die Fachaufgaben.
- Das Anschreiben bezieht selbst die Fragen des Arbeits- und Tarifrechts ein, welche im Gutachten nur grundsätzlich angesprochen werden können.
- Alternativen in den meisten Problemkreisen können Auswirkungen auf andere Träger haben; dies ergibt sich unter anderem aus der Notwendigkeit einer qualifizierten Personalausstattung auf der unteren Verwaltungsebene.
- Eine Privatisierung von Aufgaben kann eine Entlastung des Personalhaushalts bedeuten, gleichzeitig aber auch Belastungen des Sachhaushalts oder anderer Träger mit sich bringen.
- Die durchgängige Beachtung und Durchsetzung von Kostentragungsprinzipien kann die gegenwärtige Verteilung der Lasten beeinflussen.

## **4. Ausgeklammerte Problemkreise**

Wegen der Kürze der Bearbeitungszeit, wegen des eingeschränkten Kostenrahmens und weil entsprechende statistische Angaben und Auswertungen seitens der beteiligten Behörden und ihrer Mitarbeiter nur unvollständig bereitstehen, sind einige Leistungen nur eingeschränkt möglich:

- Zwar ist eine generelle Analyse der Auswirkungen der erörterten Alternativen und Vorschläge im Rahmen des Gutachtens vorgenommen worden. Eine abschließende Beurteilung der konkreten einzelnen Dienstposten, der Tätigkeitsmerkmale und der besoldungs- und tarifrechtlichen Einordnungen sowie der rechtlichen Möglichkeiten für Änderungen im Einzelfall wird Aufgabe der zuständigen Sachbearbeiter des Personalreferats sein.
- Eine abschließende Analyse der internen Abläufe im BLDAM ist ohne tiefe Kenntnis der in allen Behörden wirksamen individuellen menschlichen Faktoren

kaum möglich. Dem Gutachten zugrunde gelegt werden aber die Ergebnisse der Interviews und eine stichprobenartige Analyse anhand einer Auswahl von aussagekräftigen Vorgängen. Abgesehen von überall sich ergebenden untypischen Abweichungen in Einzelfällen kann davon ausgegangen werden, dass sich auch die internen Abläufe des Landesamtes innerhalb einer gewissen Bandbreite von typischen Abläufen jeder Behördenarbeit bewegen. Die Kenntnis einer Vielzahl einzelner Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb des BLDAM würde deshalb nicht zwangsläufig die Basis für die Erstellung dieses Gutachtens verbessern.

- Eine detaillierte Analyse der Abläufe von Vorgängen im externen Verhältnis des BLDAM gegenüber anderen Behörden und Trägern übersteigt den Rahmen dieses Gutachtens. Zur Beurteilung typischer Abläufe wurden vom Gutachter jedoch mehrere Partner des Landesamtes in anderen Behörden und Mitarbeiter des Landesamtes befragt. Die Ergebnisse und einige repräsentative Vorgänge und Aktenstücke wurden ausgewertet. Dabei waren von verschiedenen Seiten genannte Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge ihrerseits kritisch zu würdigen und es waren allein subjektiv gefärbte, nicht wiederholt genannte Faktoren auszuscheiden.

## **5. Einbindung in das Konzept der Landesregierung zur Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung vom 1. April 2001**

Das Gutachten bezieht wesentliche Ziele des Programms der Landesregierung für die Modernisierung der Verwaltung mit ein, soweit sie für die Denkmalverwaltung Auswirkungen haben können. Bei den einzelnen Problemkreisen wird auf das Programm Bezug genommen.

## **6. Methoden**

Das Gutachten verfolgt in unterschiedlicher Gewichtung drei Ansätze und verknüpft diese interdisziplinär:

### **Betriebswirtschaftlicher Ansatz**

Untersuchungen zu Struktur und Aufgaben von Verwaltungsbehörden durch Unternehmensberater folgen meist betriebswirtschaftlichen Ansätzen und bedienen sich der Methoden der einschlägigen Disziplinen. Nach Auffassung des Gutachters ist ein rein betriebswirtschaftlicher Ansatz nicht ausreichend, um die gestellten Fragen zu beantworten. Denn eine auf Fragen der Ökonomie und Zweckmäßigkeit von Strukturen und Abläufen ausgerichtete Untersuchung vernachlässigt die im Rechtsstaat vorrangigen Fragen, ob die Behörde den Vorgaben der Gesetze gerecht

wird, ob alle gestellten öffentlichen Aufgaben erfüllt werden und ob die gestellten Ziele mit der geforderten Qualität (z.B. Bürgernähe, Verständnis der Öffentlichkeit) erreicht werden.

### **Verwaltungswissenschaftlicher Ansatz**

Der verwaltungswissenschaftliche Ansatz dieses Gutachtens bezieht - wie in der Problemstellung gezeigt – Fragen der öffentlich-rechtlichen und arbeitsrechtlichen Rechtslage mit ein. Er umfasst Analysen der Behördenstrukturen, der internen und externen Abläufe der beteiligten Behörden, der Aufgaben und Funktionen. Schließlich werden soweit erforderlich Fragen der Ökonomie, der Soziologie und der Psychologie mit einbezogen, um insbesondere die Stellung der Beschäftigten angemessen würdigen zu können.

Die Analyse der Rechtslage bedient sich der gebräuchlichen Methoden der Rechtswissenschaften. Bei der Analyse der organisatorischen, ökonomischen und soziologischen Probleme war auf weitere, insbesondere empirische Methoden zurückzugreifen. Als geeignete Methode für die Ermittlung der bestehenden Situation bot sich das Interview mit den wichtigsten Beteiligten in Ministerium, Landesamt, unteren Denkmalschutzbehörden, Gemeinden und mit einigen ausgewählten weiteren Betroffenen an. Hierzu wurde ein System von Fragebogen entwickelt, die im Anhang abgedruckt sind. Einbezogen wurden auch die Antworten aus verschiedenen anderen Bundesländern auf gezielte Fragen des Gutachters

Die Suche nach Alternativen und ihre Bewertung gehen ebenfalls wesentlich auf die Auswertung der Fragebögen und auf Erfahrungen anderer Bundesländer zurück.

Der Gutachter darf sich an dieser Stelle für die zahlreichen Hinweise und Anregungen bedanken.

### **Denkmalfachlicher Ansatz**

Schließlich bezieht das Gutachten denkmalfachliche Fragen mit ein. Das Landesamt für Denkmalpflege muss mit seinem „Apparat“ nicht nur als Behörde möglichst reibungslos und effektiv „funktionieren“. Es hat gesetzte Ziele und gesetzliche

Aufträge zu erfüllen, die bei der bisherigen Betrachtung offensichtlich vernachlässigt wurden. Das Staatsziel Denkmalschutz setzt voraus, dass bestimmte Qualitätsstandards in fachlicher Sicht eingehalten werden, welche nicht unbesehen vermeintlichen ökonomischen Anforderungen geopfert werden können.

Weiterer bestimmender Faktor für die Entwicklung von Alternativen, ihre Bewertung und anschließend die Formulierung der Vorschläge war deshalb die jahrzehntelange berufliche Erfahrung des Gutachters mit allen Fragen der Denkmalverwaltung und des Denkmalrechts als Direktionsmitglied und Leiter der Verwaltung des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege und als Vertreter des Fachs Management und Recht der Denkmalpflege beim Aufbaustudium Denkmalpflege der Universität Bamberg.

## **7. Vorarbeiten**

Weder hinsichtlich der Rechtslage noch hinsichtlich der Methoden dieses Gutachtens musste das „Rad neu erfunden werden“. Zurückgegriffen werden konnte auf das klassische Instrumentarium der Verwaltungswissenschaften. Dankbar hat der Gutachter einzelne Vorarbeiten der KPMG – Unternehmensberatung aufgegriffen und verwendet, welche im Jahr 1994 eine „Aufgabenkritische Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Denkmalschutzverwaltung des Landes Baden-Württemberg“ durchgeführt hat. Aus den Befragungsaktionen der KPMG konnten insbesondere die Fragebogen dieses Gutachtens fortentwickelt werden. Unschwer werden sich aber die Unterschiede der beiden Gutachten in Systematik, Methodik und schließlich Reichweite der Folgerungen und Vorschläge erkennen lassen.

Ausgangspunkt dieses Gutachtens für das Land Brandenburg sind mit einem besonderen Gewicht alle Bedingungen der Rechtslage. Die Bewertungen stützen sich auf wesentlich veränderte Fragen und Antworten sowie auf vergleichende bundesweite Analysen. Einbezogen sind soziologische, psychologische und spezielle politische Vorgaben zur Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg. Verzichtet werden konnte auf die wesentlich breiter angelegten, zeit- und kostenaufwendigen Untersuchungen und Auswertungen in Baden-Württemberg, weil sie keinen für die Fragestellung des Gutachtens relevanten Zuwachs an Erkenntnissen ergeben.

Nicht zurückgegriffen werden konnte leider auf eine mehrjährige Untersuchung der Denkmalverwaltung des Freistaates Bayern, weil diese dem Vernehmen nach zwar

bereits seit über einem Jahr abgeschlossen sein soll, aber „unter Verschluss“ des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst gehalten wird. Allgemein bekannt geworden sind lediglich einige Leitlinien, welche bei der Formulierung des Gutachtens berücksichtigt worden sind.

Generell ist zur Vergleichbarkeit der Ergebnisse von Baden-Württemberg und Bayern mit Brandenburg im übrigen festzuhalten, dass die Größenordnungen bestimmte Vergleiche verbieten, weil sowohl größere Flächen (und damit Strecken), höhere Denkmalzahlen und andere Denkmalschutzgesetze mit abweichenden Schutzsystemen vorliegen.

## **8. Zur Terminologie**

### **Aufgabe:**

Die Aufgabe ist in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre eine Soll-Leistung, welche zur Erfüllung eines Ziels erbracht werden muss. Die öffentlichen Aufgaben der Verwaltung werden durch Rechtsnormen oder politische Willensbildung festgelegt (Siepmann/Siepmann, a.a.O. S. 9 f.).

### **Benchmarking:**

Benchmarking dient dazu, sich mit Partnern systematisch über bestimmte Produkte zu vergleichen und Anreize für Verbesserungen zu suchen. Ziel ist das „Lernen vom Besten“. In diesem Sinn dient dieses Gutachten dem Benchmarking.

### **Budgetierung:**

Der Verwaltung wird im Neuen Steuerungsmodell (s.u.) ein outputorientiertes Budget zur Erfüllung ihrer Aufgaben eingeräumt, über das sie innerhalb von Vorgaben eigenverantwortlich entscheiden kann. Auf die Budgetierung geht dieses Gutachten insbesondere im Zusammenhang mit Problemkreis G ein.

### **Controlling:**

Das von der Landesregierung im RK BB intendierte Controlling umfasst die Kontrolle der Erreichung der Leistungs- und Finanzziele durch damit beauftragtes Personal.

Auf das Controlling geht dieses Gutachten insbesondere in folgenden Zusammenhängen ein: Problemkreise Organisation, interne und externe Abläufe.

**Effektivität:**

Die Effektivität setzt ein Ergebnis ins Verhältnis zu seiner Wirkung.

**Effizienz:**

Die Effizienz entspricht der Wirtschaftlichkeit.

**Funktion:**

Die Funktion umschreibt die tatsächlichen Wirkungen eines Objektes (z.B. Aufgabe, Ergebnis, Tätigkeit); unterschieden werden die Arten der Gebrauchsfunktion und der Geltungsfunktion (Siepmann/Siepmann a.a.O. S.184).

**Neues Steuerungsmodell:**

Die auch von der Landesregierung Brandenburgs beabsichtigte (siehe RK BB B II) grundlegende Veränderung setzt den Übergang von einer vorrangig durch zentrale Ressourcenbewirtschaftung gekennzeichneten (inputorientierten) Steuerung der Verwaltung zu einer wesentlich durch Leistungsvorgaben bestimmten (outputorientierten) Steuerung voraus. Elemente sind u.a. Vorgabe von Produkten (s.u.), Budgetierung (s.o.) und Controlling (s.o.). Literatur: Verschiedene Veröffentlichungen der KGSt, z.B. 8/1994, 15/1994, 8/1995; weitere Nachweise in Siepmann/Siepmann a.a.O. S. 259 ff.

Auf das Neue Steuerungsmodell geht dieses Gutachten insbesondere in folgenden Zusammenhängen ein: Organisation, interne Abläufe, Haushalt.

**Produkt:**

Produkt im Sinn des Neuen Steuerungsmodells ist eine Leistung (Arbeitsergebnis) der Verwaltung, welche von innen oder außen nachgefragt wird.

**Vorgabe:**

Eine Vorgabe ist die Formulierung eines Zieles in einer Rechtsnorm oder einem anderen Akt politischer oder administrativer Willensbildung.

**Ziel:**

Das Ziel bestimmt den Sinn des Handelns der Verwaltung, den angestrebten Zustand.

## Problemkreis A Rechtslage

### A I Bestandsaufnahme zum Problemkreis Rechtslage

Die verbindliche Rechtslage ergibt sich insbesondere aus der Verfassung des Landes Brandenburg und dem Denkmalschutzgesetz. Weiter einschlägig sind das Landesorganisationsgesetz, das Baurecht, das Verwaltungsverfahrensgesetz und Fachgesetze. Hinzu kommen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften aus den genannten Bereichen.

#### 1. Verfassung des Landes Brandenburg

Die Verfassung vom 20. August 1992 (GVBl. 1 S. 298) enthält nur sehr allgemeine Aussagen zum Denkmalschutz und zur Verwaltungsorganisation.

Artikel 34 (Kunst und Kultur) formuliert in Absatz 2 lediglich:

- Das kulturelle Leben in seiner Vielfalt und die Vermittlung des kulturellen Erbes werden öffentlich gefördert. Kunstwerke und Denkmale der Kultur stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Mit diesem Programmsatz hat der Verfassungsgeber zwar ein **Staatsziel** formuliert und gleichzeitig einen Auftrag an den einfachen Gesetzgeber erteilt, für einen wirksamen Denkmalschutz zu sorgen. Die Verfassung enthält aber keine Direktiven für die Ausgestaltung dieses Schutzes und keine Vorgaben für die Gestaltung des Behördenaufbaus und insbesondere des Landesamtes für Denkmalpflege.

An anderer Stelle in der Verfassung finden sich gewisse Vorgaben für den Behördenaufbau, Zentralisation, Delegation und Ortsnähe (siehe die Ausführungen zum Problemkreis D Aufgaben und Zuordnung sowie zum Problemkreis F Externe Abläufe).

## **2. Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz**

Das Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale und Bodendenkmale im Land Brandenburg (BbgDSchG) vom 22. Juli 1991 (GVBl S. 311), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1997 (GVBl. S. 124), enthält aktuelle und verbindliche Vorgaben für den Behördenaufbau der Denkmalschutzbehörden und der Denkmalfachbehörde, ihre Zuständigkeiten, ihre Zusammenarbeit untereinander und die Verwaltungstätigkeit nach außen. Im Zusammenhang mit diesem Gutachten sind wesentlich:

### **2.1. Denkmalschutzbehörden (§ 3)**

Der zweite Abschnitt des DSchG enthält die Vorgaben für Organisation, insbesondere die Trennung von Denkmalschutz- und Denkmalfachbehörden, Zuständigkeit und Aufgaben. § 3 enthält sowohl den Behördenaufbau der Denkmalschutzbehörden als auch Zuständigkeitsabgrenzungen und Zuordnungen:

„(1) Die oberste Denkmalschutzbehörde ist der Minister für Wissenschaft, Forschung und Kultur.

(2) Die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden obliegen den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden sind Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

(3) Die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden obliegen der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg, soweit Gebäude und Grundstücke betroffen sind, die im Eigentum der Stiftung stehen.

(4) Die Denkmalschutzbehörden sind Sonderordnungsbehörden.“

Wesentlich ist neben dem hierarchischen Behördenaufbau, welcher auch die Weisungsrechte des Ministeriums gegenüber den unteren Denkmalschutzbehörden und der Stiftung vorzeichnet, die Kommunalisierung des Denkmalschutzes auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Gemeinden. Demgegenüber haben die meisten anderen Länder die Aufgabe des Denkmalschutzes als rein staatliche Aufgabe ausgestaltet und damit einen unmittelbaren, dem Kommunalrecht entzogenen Zugriff der höheren Denkmalschutzbehörden ermöglicht (z.B. Bayern; siehe Eberl/Martin/Petzet, Erl. zu Art. 11 Abs. 5 BayDSchG).

## 2.2. Denkmalfachbehörde (§ 4)

**2.2.1** § 4 enthält die entscheidenden gesetzlichen Vorgaben für das Landesamt für Denkmalpflege als Denkmalfachbehörde.

**Abs. 1** gibt den Bestand und die **Struktur** der Behörde vor. Vorgesehen sind durch die beiden Sätze zwar eigentlich zwei Behörden, nämlich das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege und das Landesmuseum für Ur- und Frühgeschichte:

„Denkmalfachbehörde für das Land Brandenburg ist das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege, das der obersten Denkmalschutzbehörde untersteht. Das Brandenburgische Landesmuseum für Ur- und Frühgeschichte Potsdam nimmt Aufgaben und Befugnisse der Denkmalfachbehörde für Bodendenkmale wahr.“

Im Rahmen ihrer Organisationshoheit hat das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur mit unveröffentlichtem Erlass vom 10.9.1999 aus den beiden Behörden eine einheitliche Behörde geschaffen. Dieser Organisationsakt ist rechtlich nicht zu beanstanden (a.A. Franzmeyer-Werbe in Schneider u.a., Erl. 1.3 zu § 4 BbgDSchG im Hinblick auf die Änderungen der Zuständigkeit). Im Interesse der Rechtsklarheit sollten diese Vorschrift und der damit nicht abgestimmte § 6 Abs. 2 LOG („Landesamt für Denkmalpflege und Bodenaltertümer“) gelegentlich der beabsichtigten Novelle zum Denkmalschutz dem aktuellen Stand der Organisation angepasst werden:

**2.2.2 § 4 Absatz 2** umschreibt den Aufgabenbereich des Landesamtes als Denkmalfachbehörde in einem Katalog mit ausweislich des Wortes „insbesondere“ beispielhaft genannten Einzelaufgaben und mit der in einer Art Generalklausel formulierten Umschreibung „durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben“; letztere Umschreibung bezieht sich nach dem eindeutigen Wortlaut des DSchG insbesondere auch auf die Verpflichtung zum aktiven Denkmalschutz in § 1 Abs. 2 (unten Nr. 2.5.1) und die Mitwirkungsrechte im Vollzug des § 1 Abs. 3 (unten Nr. 2.5.2).

Zu den Aufgaben siehe auch Problemkreis C.

**2.2.3** Unmittelbar für die Analyse der Aufgaben des Landesamtes wird von Bedeutung sein die Vorgabe des **§ 4 Abs. 3**, weil er die mit § 1 Abs. 2 aufgetragene Pflicht zur aktiven Denkmalpflege zweifach stützt: Erstens durch die ausdrückliche und nicht eingeschränkte Gewährleistung der Unabhängigkeit von fachlichen Weisungen (des Ministeriums, der Landesregierung, des Landtags; siehe auch Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Denkmalkunde und Wissenschaftsfreiheit, Kennzahl.16.01). Zweitens durch die ausdrücklich gewährte Rechtsposition

(„berechtigt“) zur Einflussnahme auf andere Behörden, Institutionen und Personen. Diese besondere Aufgabenzuweisung führt zu einem besonderen Verantwortungsbereich, den andere deutsche Denkmalschutzgesetze nicht ausdrücklich vorgeben.

**2.2.4** Schließlich erklärt **§ 4 Abs. 4** die Denkmalfachbehörde zum „Träger öffentlicher Belange“ (TÖB). Diese Bestimmung entfaltet vor allem für die Zuständigkeit des Landesamtes im Bebauungsplanverfahren der Gemeinden ihre Bedeutung und ergänzt den § 1 Abs. 3 Satz 2 DSchG.

### **2.3 Weitere Behörden beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes (§ 1 Abs.3)**

§ 1 Abs. 3 DSchG nimmt ausdrücklich alle Behörden und Stellen in materielle und formelle Pflichten zugunsten der Denkmale **und** der Denkmalbehörden, deren Planungen und Tätigkeiten Ziele des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege berühren, also auch zugunsten des BLDAM.

#### **2.3.1 Gemeinden**

Den Gemeinden ist zwar von Grundgesetz, Landesverfassung und Gemeindeordnung das Selbstverwaltungsrecht garantiert; die Garantie gilt aber nur im Rahmen der Gesetze. Nach dem DSchG sind sie zuständig für die Festsetzung von Denkmalbereichen durch Satzung und für die Aufstellung von Denkmalpflegeplänen. Zur Festsetzung der Denkmalbereiche siehe Problemkreis C Nr. II 2.

#### **2.3.2 Andere Behörden und öffentliche Stellen (§ 1 Abs. 3)**

Andere Behörden oder „Stellen“ können sich anders als die Gemeinden in der Regel nicht auf ein Selbstverwaltungsrecht berufen. Ausnahmen mögen für Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie für private Stellen gelten. Auch sie haben die weitreichenden materiellen und formellen gesetzlichen Verpflichtungen des § 1 Abs. 3 zu beachten und nach Satz 2 bereits im Vorfeld aller ihrer Planungen und Maßnahmen das BLDAM zu beteiligen. Dies hat einerseits eine erhebliche Arbeitsbelastung des Landesamtes zur Folge, gewährleistet andererseits aber den von der Verfassung postulierten Denkmalschutz.

2.4 Zur Verteilung der **Zuständigkeiten** siehe die Problemkreise C Aufgaben und F Externe Abläufe.

## 2.5 Erweiterte gesetzliche Regeln für das Verfahren (§ 1 Abs. 2 und 3)

§ 1 DSchG enthält verbindliche Vorgaben zum Gesetzesvollzug sowohl für die Denkmalbehörden als auch für alle anderen Behörden bei der Verwirklichung der Ziele des Gesetzes.

Absatz 2, eine in der Praxis offensichtlich kaum beachtete Vorschrift, verpflichtet **sämtliche Denkmalbehörden** zu einem **aktiven Denkmalschutz** auf allen Ebenen und in allen Bereichen und auf allen Stufen raumrelevanter Planungen und beim Naturschutz.

Absatz 3 wird in der Praxis der Behörden ebenfalls in seiner rechtlichen Tragweite unterschätzt. Er enthält in Satz 1 für **alle Behörden - einschließlich Bund und Gemeinden** - ein zunächst uneingeschränktes verbindliches gesetzliches Gebot zum Denkmalschutz und begründet in Satz 2 eine selbständige Unterrichts- bzw. Anhörungspflicht mit entsprechender Belastung des BLDAM, soweit nicht andere Gesetze weitergehende Beteiligungspflichten enthalten (z.B. Baugesetzbuch mit der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange).

## 3. Weitere einschlägige Gesetze

Der ausdrücklichen gesetzlichen Verfahrenspflicht der anderen Behörden und öffentlichen Stellen zu Unterrichtung und Anhörung der Denkmalbehörden korrespondiert deren Verpflichtung zur Entgegennahme der Mitteilungen und zur Reaktion auf die mitgeteilten Planungen und Maßnahmen. Daran schließt wiederum die erwähnte Pflicht der Denkmalbehörden zur „aktiven Denkmalpflege“ nach § 1 Abs. 2 an, woraus sich die Pflicht zu konkretem Handeln ergeben kann.

Einschlägige Verpflichtungen können sich für die Denkmalbehörden aus allen Fachgesetzen ergeben, welche Denkmale in irgendeiner Weise betreffen können. Siehe hierzu die – nicht abschließende – Aufzählung von Eberl in Martin/Eberl/Petzet, Einführung zum BayDSchG. Wenn und soweit die Fachbehörden ihre Unterrichtungspflicht ernst nehmen, ergeben sich hieraus weitgehende Pflichten und eine entsprechende Arbeitsbelastung des BLDAM. Beachten sie ihre Verpflichtungen nicht, kann sich die Belastung des BLDAM wesentlich erhöhen, wenn die Angelegenheit aufwändig von Amts wegen aufgegriffen werden muss.

Schließlich ergeben sich mannigfache Belastungen der Denkmalbehörden aus der Begutachtung bzw. Bescheinigung beim Vollzug steuerrechtlicher Gesetze; dies sind namentlich das Einkommenssteuergesetz, das Grundsteuergesetz, das Umsatzsteuergesetz und das Erbschaftssteuer- und Schenkungsteuergesetz. Siehe hierzu C II 1.4.

#### **4. Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften**

Weitere Verpflichtungen des Landesamtes ergeben sich aus dem Vollzug von einschlägigen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften (Fundstellen und Text in Schneider u.a. BbgDSchG, Anhang). Dies sind insbesondere

- die Verordnung über das Verzeichnis der Denkmale,
  
- die Verordnung über die Aufgaben und Befugnisse des Beirats und der Beauftragten der Denkmalschutzbehörden,
  
- die Verwaltungsvorschrift über die Herstellung eines allgemeinen Einvernehmens nach § 5 Abs. 3 DSchG - VVAllgEinv - ,
  
- der Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr und des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur über die Zusammenarbeit zwischen den unteren Bauaufsichtsbehörden und den zuständigen Denkmalschutzbehörden sowie den Denkmalfachbehörden,
  
- die Bescheinigungsrichtlinien zu §§ 7 i, 10 f, 11 b EStG,
  
- die Bescheinigungsrichtlinien zu § 10 g EStG.

## **A II Kurz-Analyse der Rechtslage**

**Verbindlich festgelegt sind** mit Wirkung für die Gegenstände dieses Gutachtens nach dem Stand des Jahres 2001:

- der Behördenaufbau durch §§ 3 und 4 DSchG
- die Organisation des Landesamtes durch § 4 Abs. 1 DSchG, wobei die Zusammenfassung der beiden früher selbständigen Ämter in einer Behörde durch gültigen Organisationsakt verfügt ist,
- der Aufgabenbereich der Denkmalbehörden jedenfalls im Grundsatz durch §§ 1 Abs. 2, 4 und 5; der Aufgabenbereich wird durch die genannten Fachgesetze und insbesondere indirekt über § 1 Abs. 3 Satz 2 DSchG erweitert,
- die externen Abläufe, soweit sich diese aus DSchG, Bau- und Steuerrecht sowie sonstigen Fachgesetzen ergeben. Die Zusammenarbeit zwischen den Denkmalbehörden und die Verfahrensabläufe mit den Bauaufsichtsbehörden werden ergänzend durch die VVAllgEinV und den Gemeinsamen Runderlass mit der internen Verbindlichkeit einer Dienstanweisung geregelt.

**Nicht festgelegt** unmittelbar durch förmliches Gesetz sind

- die internen Abläufe innerhalb des Landesamtes; hierfür gilt die Geschäftsordnung des BLDAM, der nicht der Charakter einer Rechtsvorschrift mit Außenwirkung zukommt.

**Zusätzliche rechtliche Bindungen** im Hinblick auf den Gutachtensauftrag ergeben sich darüber hinaus insbesondere

- aus dem Haushaltsgesetz und dem Haushaltsplan, insbesondere was den Stellenplan und den Sachhaushalt betrifft,
- aus der Beachtung des sonstigen Haushaltsrechts,
- aus dem Dienst- und Tarifrecht, welches gegebenenfalls bei organisatorischen Änderungen zum zwangsläufigen Entstehen von höheren oder niederen Besoldungs- und Vergütungsansprüchen führen kann,
- aus der Verfassung und dem Landesorganisationsgesetz.

Nach rechtsstaatlichen Grundsätzen beanspruchen alle Gesetze und Rechtsvorschriften Geltung, deshalb sind sie im Rechts- und Verfassungsstaat „selbstverständlich“ zu beachten. Allerdings sind Gesetze, insbesondere Verordnungen, aber auch erst recht die innerdienstlichen Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsanweisungen in dem Sinne disponibel, dass sie im jeweils vorgeschriebenen Verfahren durch die zuständigen Institutionen und Organe aufgehoben oder geändert werden können.

## **A III Alternativen zur bestehenden Rechtslage und Bewertung**

Die Fragestellung ist zunächst zu differenzieren:

1. Sind Alternativen zur Rechtslage denkbar?
2. Wie sind diese Alternativen in rechtlicher Sicht zu bewerten?

### **Zu 1: Alternativen zur bestehenden Rechtslage**

Alternativen sind sowohl zur Gesamtlage als auch im Detail denkbar, soweit es um die Gegenstände des Gutachtensauftrages geht. Generell könnte phantasievoll ohne Rücksicht auf rechtliche Grenzen und drohende Verluste gedacht werden z.B.

- an eine Aufhebung des Denkmalschutzgesetzes insgesamt,
- an eine Abschaffung der Erlaubnisverfahren oder eine Freistellung von der Erlaubnispflicht,
- an eine Abschaffung der Denkmalbehörden unter Eingliederung ihrer Aufgaben in die Bereiche unterer Behörden oder der Gemeinden,
- an eine Abschaffung der Denkmalfachbehörde,
- an eine Umgliederungen der Aufgaben und Zuständigkeiten des Landesamtes auf die Unteren Denkmalschutzbehörden,
- an eine Privatisierung der Aufgaben des Landesamtes,
- an Freistellungen der Unteren Denkmalschutzbehörden von der Beteiligung der Denkmalfachbehörde,
- usw.

Eine Auswahl dieser „Ideen“ und Alternativen wird im Zusammenhang mit den einzelnen Problemkreisen B bis G zu erörtern sein.

### **Zu 2: Bewertung der genannten Alternativen in rechtlicher Hinsicht**

Die Bewertung setzt methodisch das Auffinden von rechtlichen Kriterien und Faktoren und ihre Gewichtung im Gesamtprozess und untereinander voraus. Die angedeuteten Alternativen können nicht jeweils pauschal als rechtlich zulässig oder unzulässig eingeordnet werden. Für die bereits über Jahrzehnte reichenden

Vorhaben der Verwaltungsreform in ganz Deutschland und generell für sämtliche vergleichbaren Bemühungen werden von der Rechts- und Verwaltungswissenschaft insbesondere folgende Kriterien genannt, welche für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit von Reformprojekten herangezogen werden.

**Erste Grenze** ist die **Verfassung** des Landes Brandenburg, über die sich der Gesetzgeber nicht hinwegsetzen kann. Hieraus ergibt sich die unabdingbare Verpflichtung des Landes zum Denkmalschutz. Staatlicher Denkmalschutz setzt das Bestehen eines Denkmalschutzgesetzes voraus, welches zumindest die Grundvoraussetzungen regeln muss wie Begriffe, Schutzpflichten, Zuständigkeiten von Behörden und Sanktionen. Von Verfassungs wegen disponibel sind demgegenüber Einzelheiten wie die Einrichtung der Behörden, ihre Aufgaben, Zuständigkeiten und Verfahren.

**Zweite Grenze** ist der Grundsatz der **Systemgerechtigkeit**. Aus dem Rechtsstaatsgebot und den Grundsätzen der Klarheit und Vorausschaubarkeit allen staatlichen Handelns wird abgeleitet, dass sich der Staat systemgerecht organisieren und selbst systemgerecht handeln muss. Dies bedeutet z. B. für den Behördenaufbau, dass der gesamte Verwaltungsaufbau des Denkmalschutzes der Systematik des sonstigen Behördenaufbaus im Land entsprechen muss und nicht ohne überzeugende Begründung hiervon abweichen kann. Einzelheiten beim Problemkreis B Behördenaufbau.

Das Landesamt für Denkmalpflege muss in den Behördenaufbau des Landes eingefügt sein und darf nicht den Rahmen der Organisationsformen der übrigen Staatsverwaltung sprengen. Die Organisation des Landesamtes muss den Grundsätzen der Struktur und der Organisation vergleichbarer Landesbehörden entsprechen, soweit nicht triftige Gründe Abweichungen erfordern. Einzelheiten bei Problemkreis C Organisation des BLDAM. Dies bedeutet ferner für den Aufgabenbereich des Landesamtes, dass er nur öffentliche Aufgaben aus dem Bereich von Denkmalschutz enthalten darf.

Auch das Verwaltungsverfahren muss dem bestehenden System der Genehmigungsverfahren insbesondere im Bau- und Planungsbereich angepasst bleiben.

## **A IV Empfehlungen zur Rechtslage**

Die Landtage aller deutschen Bundesländer befassen sich gerne mit den Denkmalschutzgesetzen. Die zahllosen Änderungen von Denkmalschutzgesetzen haben gemeinsam, dass sie unsystematisch einzelne Bestimmungen novelliert haben. Die erreichten Ergebnisse entsprechen selten den ursprünglichen Absichten zu Verbesserungen; dies wäre mit vielen Beispielen zu belegen.

Die Erkenntnis dieses Phänomens lässt allgemein zur Zurückhaltung bei Änderungen des Denkmalschutzgesetzes raten.

Allerdings sind einige Empfehlungen dieses Gutachtens (siehe hierzu die Empfehlungen zu den einzelnen Problemkreisen) ohne förmliche Änderung des Denkmalschutzgesetzes nicht umzusetzen. Dies gilt insbesondere

- für die Änderung einiger Zuständigkeiten und
- für den Übergang vom konstitutiven zum nachrichtlichen Denkmalverzeichnis.

## **Problemkreis B Behördenaufbau des Denkmalschutzes in Brandenburg**

Vorbemerkung: Der Auftraggeber erwartet lediglich eine kursorische Darstellung der Probleme des Behördenaufbaus.

### **B I Bestandsaufnahme des Behördenaufbaus**

Verbindliche **Grundlagen** des Behördenaufbaus sind das Denkmalschutzgesetz, ferner die Verfassung und das Landesorganisationsgesetz.

Ein **Organigramm** des Aufbaus der Denkmalbehörden Brandenburgs ist dargestellt in Schneider u.a., Kommentar zum BbgDSchG, S. 63.

#### **1. Denkmalschutz- und Denkmalfachbehörde**

Kennzeichnend ist auch in Brandenburg die Aufteilung in zwei Gruppen von Behörden und die Unterscheidung von

- Denkmals**schutz**behörden und der
- Denkmalf**ach**behörde.

Die Aufgaben des BLDAM sind bereits bisher nicht auf fachliche Beratung und

Realakte beschränkt; vielmehr hat es auch Verwaltungsakte zu erlassen

(Zuschussbescheide).

#### **2. Zweistufiger Behördenaufbau**

Im Einklang mit seinem sonstigen Behördenaufbau (siehe § 2 Abs. 1 LOG) hat Brandenburg auch für den Bereich des Denkmalschutzes ein **zweistufiges System** eingeführt. Unterschieden wird zwischen den unteren Denkmalschutzbehörden auf der ersten Stufe und der obersten Denkmalschutzbehörde auf der zweiten Stufe. Mangels einer staatlichen Mittelinstanz, wie sie z.B. einige größere Flächenstaaten (Baden-Württemberg, Bayern usw.) eingerichtet haben, gibt es in Brandenburg keine

„oberen“ oder „höheren“ Denkmalschutzbehörden. In anderen Bundesländern sind z.B. die Regierungspräsidien obere Denkmalschutzbehörden, in Thüringen ist das Landesverwaltungsamt obere Denkmalschutzbehörde.

Gegenwärtig bestehen in Brandenburg 19 Untere Denkmalschutzbehörden: 18 Landkreise und Städte mit diesem Status sowie die Stiftung Preußischer Schlösser und Gärten (§ 3 Abs. 3 DSchG).

### **3. Einbeziehung der Kommunen in den Denkmalschutz**

Die deutschen Bundesländer haben in ihren Denkmalschutzgesetzen die Kommunen in unterschiedlicher Weise in den Denkmalschutz einbezogen. Z.B versteht das Bayerische DSchG den Denkmalschutz als Staatsaufgabe, der durchweg und auch auf der Ebene der Landkreise von Staatsbehörden wahrzunehmen ist; die kreisfreien Städte werden hier im übertragenen Wirkungskreis tätig und unterliegen damit der uneingeschränkten Rechts- und Fachaufsicht.

Demgegenüber hat Nordrhein-Westfalen die Gemeinden zu den Unteren Denkmalbehörden gemacht (§ 20 Abs 1 Nr. 3); die Landesämter für Denkmalpflege sind zur Zeit noch Behörden der kommunalen Landschaftsverbände (§ 22 Abs. 3; eine Anpassung an die Rechtslage der anderen Bundesländer wird zur Zeit vorbereitet).

Brandenburg ist hinsichtlich der Zuordnung der Behörden zum staatlichen oder kommunalen Bereich einen Mittelweg gegangen. Es hat den Denkmalschutz nur auf der Ebene der obersten Denkmalschutzbehörde als reine Staatsaufgabe ausgestaltet. Untere Denkmalschutzbehörden sind dagegen nach § 3 Abs. 2 Satz 1 DSchG die Landkreise und die kreisfreien Städte, also die Träger der kommunalen Selbstverwaltung, denen der Denkmalschutz allerdings als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung aufgetragen ist, § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG. Die Unterschiede zur Rechtslage in anderen Bundesländern nivellieren sich damit; denn das Weisungsrecht der Sonderaufsichtsbehörde Ministerium umfasst in Brandenburg ebenfalls die uneingeschränkte Rechts- und Fachaufsicht (Franzmeyer-Werbe in Schneider u.a., a.a.O., Erl. 1.2 zu § 3).

Darüber hinaus hat Brandenburg die Gemeinden trotz seiner sonst zu beobachtenden teilweise kritiklosen Orientierung am DSchG Nordrhein-Westfalens beim Erlass des BbgDSchG das Vorbild von NRW modifiziert und insbesondere nicht die Gemeinden als Denkmalschutzbehörden ausgestaltet. Sie sind im übrigen auch nicht Bauaufsichtsbehörden; eine Abweichung beim Denkmalschutz wäre deshalb auch aus Gründen der Systemgerechtigkeit abzulehnen.

In Brandenburg sind die Gemeinden allerdings verstärkt in denkmalrechtliche Verfahren einbezogen: Beispiele hierfür:

- Nach § 1 Abs. 3 DSchG haben sie die Verwirklichung der Ziele des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege zu unterstützen und die Denkmalbehörden frühzeitig über ihre Planungen und Maßnahmen zu unterrichten. Sie sind mit der Erfüllung dieser Aufgaben wesentliche Pfeiler des öffentlichen Denkmalschutzes in Brandenburg, auch ohne dass ihnen die Stellung von Denkmalschutzbehörden formell zuerkannt worden wäre.

- Nach § 7 DSchG, dessen Überschrift etwas übertrieben erscheint im Hinblick auf den einzigen Regelungsgegenstand (siehe auch Martin in Schneider u.a., a.a.O., § 7 Vorbemerkung) sollen sie Denkmalpflegepläne aufstellen und fortschreiben.

- Nach § 11 können die Gemeinden durch Satzung die Denkmalbereiche (§ 2 Abs. 3) unter Schutz stellen.

#### **4. Einbeziehung Privater in den Denkmalschutz**

Das DSchG selbst sieht nicht ausdrücklich eine Übertragung von Aufgaben des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege auf andere Personen oder Institutionen außerhalb der allgemeinen Landesverwaltung vor. Atypische Ausnahme ist die Übertragung von Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde auf die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin Brandenburg mit § 3 Abs. 3 DSchG, der ausdrücklich auf das Eigentum der Stiftung abstellt. Privatpersonen werden bisher nur als Auftragnehmer einbezogen, wenn es um die reale Ausführung denkmalpflegerischer Maßnahmen im Bereich der Inventarisierung, der Bestandsforschung, des Ausgrabungswesens oder der Restaurierung geht.

## **B II Auftragsbezogene Analyse des Behördenaufbaus**

Der bestehende Behördenaufbau für den Denkmalschutz und die Denkmalpflege ist entscheidender Anknüpfungspunkt für die geforderte Strukturanalyse. Er muss auch im Hinblick auf bundesweit festzustellende Tendenzen der Entstaatlichung von Aufgaben und Herabzoning der Aufgaben im Sinne des Subsidiaritätsprinzips laufend überdacht werden.

Hinsichtlich des Behördenaufbaus der Denkmalbehörden könnte wiederum zunächst unter Einsatz der Phantasie ohne Rücksicht auf rechtliche Grenzen und drohende Verluste an Qualität der Aufgabenerfüllung gedacht werden, z.B.

- a) an eine gänzliche Abschaffung der Denkmalbehörden und ihrer Aufgaben,
- b) an eine Abschaffung der Denkmalbehörden unter Eingliederung ihrer Aufgaben in die Bereiche anderer Behörden oder der Gemeinden,
- c) an eine gänzliche Auflösung der Denkmalfachbehörde,
- d) an eine Umgliederungen von Aufgaben und Zuständigkeiten der Denkmalfachbehörde auf die Unteren Denkmalschutzbehörden und gegebenenfalls die Gemeinden,
- e) an eine Übertragung aller oder eines Teils der Aufgaben der Fachbehörde auf andere Institutionen (z.B. Universitäten),
- f) an eine Übertragung zumindest eines Teils der Aufgaben des Landesamtes auf private Personen oder Institutionen.

## **B III Alternativen zum Behördenaufbau und ihre Bewertung**

Die genannten Alternativen sind wiederum anhand von Kriterien und Faktoren zu bewerten und zu gewichten.

### **1. Rechtsordnung**

Die **Verfassung** des Landes Brandenburg gibt in Art. 34 Abs. 2 Satz 2 LV keine unmittelbaren Direktiven zum Aufbau der Behörden im Bereich des Denkmalschutzes. Dem Land, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ist zwar der Schutz der Denkmale aufgetragen. Nähere Angaben zu Organisation und Ausgestaltung dieser Aufgabe fehlen aber. Insoweit ist deshalb festzustellen, dass

der Gesetzgeber im Rahmen seiner Organisationsgewalt weitgehend frei wäre, Alternativen der Ausgestaltung des Behördenapparats nach seinem gesetzgeberischen Ermessen zu verwirklichen.

Dies gilt im übrigen auch zumindest für den Einstieg in eine Privatisierung von Aufgaben, soweit dadurch nicht die Gesamtverantwortung des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände aufgegeben würde,

Der im Zusammenhang mit dem Problemkreis A bereits genannte Grundsatz der **Systemgerechtigkeit** kann aber zumindest Rahmenbedingungen für eine Neuordnung vorgeben. Aus dem Rechtsstaatsgebot und den Grundsätzen der Klarheit und Vorausschaubarkeit des staatlichen Handelns kann abgeleitet werden, dass der Staat eine systemgerechte Organisation schaffen muss. Dies bedeutet für den Behördenaufbau, dass er auch im Bereich des Denkmalschutzes der Systematik des sonstigen Behördenaufbaus im Lande entsprechen muss.

#### **Zu a) Gänzliche Abschaffung der Denkmalbehörden und ihrer Aufgaben**

Die Denkmalbehörden insgesamt **und** ihre Aufgaben könnten nur abgeschafft werden, wenn auf andere Weise der durch Art. 34 Abs. 2 Satz 2 Verfassung geforderte Schutz der Denkmale sichergestellt werden könnte. Hierfür sind zumindest derzeit keine Wege zu finden. Die gänzliche Abschaffung der Denkmalbehörden und ihrer Aufgaben würde offensichtlich diesem Staatsziel widersprechen und wäre daher verfassungsrechtlich unzulässig.

#### **Zu b) Abschaffung der Denkmalbehörden unter Eingliederung ihrer Aufgaben in die Bereiche anderer Behörden oder der Gemeinden**

Sofern die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Staatsziels Denkmalschutz des Art 34. Abs. 2 Satz 2 LV insgesamt nicht in Frage gestellt würde, wäre eine Abschaffung der Denkmalfach- **und** der Denkmalschutzbehörden unter gleichzeitiger Übertragung ihrer bisher vor allem vom DSchG umschriebenen Aufgaben auf andere staatliche Behörden zumindest ohne verfassungsrechtliche Bedenken durchführbar.

Mit guten Gründen hat das DSchG darauf verzichtet, die Gemeinden als Denkmalschutzbehörden zu berufen.

Die Abschaffung der Denkmalbehörden insgesamt sollte in einem Kulturstaat außer Diskussion gestellt werden. Ein derartiger einschneidender Schritt wäre zumindest in Europa ohne Beispiel, da - soweit ersichtlich - alle Staaten den Denkmalschutz als öffentliche und staatliche Aufgabe verstehen und hierfür behördliche Strukturen mit einem eigenen Verwaltungsaufbau außerhalb der allgemeinen inneren Staatsverwaltung eingerichtet haben.

### **Zu c) Gänzliche Auflösung der Denkmalfachbehörde**

Das Landesamt für Denkmalpflege ist in der Terminologie der Verwaltungswissenschaften eine Sonderbehörde, welche außerhalb des allgemeinen hierarchisch gestuften Verwaltungsaufbaus steht. Derartige Institutionen genießen höchste Aufmerksamkeit bei allen Kommissionen für Verwaltungsvereinfachung und Strukturreformen, insbesondere wenn sie weitere atypische Merkmale aufweisen. Atypisch sind z.B. das Überwiegen von geisteswissenschaftlichem Fachpersonal innerhalb des Stellenplans und die Zuordnung eines Museums. Zwei herausragende Besonderheiten des Brandenburgischen Landesamtes für Denkmalpflege schaffen aber § 4 Abs. 3 Satz 1 DSchG mit der scheinbar „exotischen“ fachlichen Weisungsfreiheit und § 5 Abs. 3 Satz 2 mit der Bindung der unteren Denkmalschutzbehörden an das Einvernehmen mit der Fachbehörde.

Beide Besonderheiten sind aber wohl durchdacht und notwendig:

- Die Weisungsfreiheit ist ein Ausfluss der grundrechtlich gewährten Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Grundgesetz (siehe Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Denkmalkunde und Wissenschaftsfreiheit, Kennzahl 16.01).
- Das Einvernehmen ist in der Spezialvorschrift des § 5 Abs. 3 Satz 2 DSchG zwar anders als in sonstigen Fachgesetzen ausdrücklich formuliert; tatsächlich werden auch die Gutachten anderer Fachbehörden z.B. im bauaufsichtlichen Verfahren von der Genehmigungsbehörde selbstverständlich und ohne Abstriche umgesetzt.

Auch die gänzliche Auflösung der Denkmalfachbehörde wäre ein einschneidender Schritt. Er wäre zumindest in Europa ohne Beispiel, da alle Staaten den Denkmalschutz als öffentliche und staatliche Aufgabe verstehen und hierfür Fachbehörden mit allerdings unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen eingerichtet haben.

#### **Zu d) Umgliederungen von Aufgaben und Zuständigkeiten der Denkmalfachbehörde auf die unteren Denkmalschutzbehörden und gegebenenfalls die Gemeinden**

Die auch in Brandenburg gesetzlich festgeschriebene Unterscheidung von Denkmalschutzbehörden und Denkmalfachbehörden in den §§ 3 und 4 DSchG ist zumindest derzeit in ganz Deutschland bundesweit einheitlicher Standard. Sämtliche Bundesländer unterscheiden diese Aufgabenbereiche und tragen dem durch die Einrichtung der beiden Gruppen von Behörden mit jeweils eigenem Behördenstatus Rechnung. Allerdings zeigt eine bundesweite vergleichende Analyse, dass die **Grenzen zwischen den Aufgabenbereichen** der Schutzbehörden auf der einen und der Fachbehörde auf der anderen Seite durchaus fließen. Gerade im Vergleich mit Bayern ist festzustellen, dass Brandenburg bei der Ausstattung des Landesamtes mit Zuständigkeiten sehr restriktiv vorgegangen ist. Es hat dem Landesamt die „goldenen Zügel“ der Zuschussgewährung und der Steuerbescheinigungen verwehrt, die Ausweisung von Denkmalbereichen den Gemeinden übertragen und den Unteren Denkmalschutzbehörden mit der Führung des Denkmalverzeichnisses eine „klassische“ Aufgabe der Denkmalfachbehörde zugewiesen. Einzelheiten bei Problemkreis C Aufgaben.

#### **Zu e) Übertragung aller oder eines Teils der Aufgaben der Fachbehörde auf andere Institutionen (z.B. Universitäten)**

Siehe hierzu Problemkreise C und D

#### **Zu f) Übertragung zumindest eines Teils der Aufgaben des Landesamtes auf private Personen oder Institutionen.**

Die Übertragung bisheriger Verwaltungsaufgaben auf Private ist seit Jahren ein Grundsatzthema aller Überlegungen zu Verwaltungsreformen. Verwiesen wird gerne auf Beispiele in einzelnen Verwaltungsbereichen der USA. Tatsächlich wäre die Einführung einer privaten Trägerschaft für hoheitliche oder schlicht hoheitliche Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege bundesweit ein Novum.

Von der **Rechtsordnung** her wäre eine Übertragung von Aufgaben dieses Bereichs nicht ausgeschlossen. Seit langem ist die Rechtsform des sogenannten **beliehenen Unternehmers** oder Beliehenen bekannt. Auch hoheitliche Aufgaben können auf

Beliehene übertragen werden. Standardbeispiel hierfür sind der Technische Überwachungsverein TÜV und bestimmte Sachverständige im Baugenehmigungsverfahren.

Vor einer Übertragung müssten **vier Voraussetzungen** geschaffen werden:

- Erste Voraussetzung der Übertragung wäre das Vorhandensein oder die Bildung eines geeigneten Trägers.

- Zweite Voraussetzung wäre die Formulierung eines für eine Übertragung geeigneten Aufgabenbereichs. Siehe hierzu die Ausführungen zum Problemkreis C.

- Dritte Voraussetzung wäre die Sicherstellung der Erfüllung der Aufgaben in einer Weise, welche dem Verfassungsgebot des Art. 34 Abs. 2 Satz 2 LV entspricht. Gewährleistet werden müsste durch entsprechende Nebenbestimmungen in dem Beleihungsakt ein wirksamer Denkmalschutz.

- Vierte Voraussetzung wäre schließlich die Sicherstellung der Finanzierung. Hierbei wäre zu beachten, dass nach der gegenwärtigen Rechtslage § 28 Abs. 1 Satz 1 DSchG gilt. Danach werden für Amtshandlungen aller Art nach dem Gesetz Gebühren nicht erhoben. Gesetzgeberisches Motiv der Einführung der Gebührenfreiheit war das Wissen um die oft schwierige Finanzlage und die Belastungen der Denkmaleigentümer; man wollte ihnen ihr „Los“ durch die Vergünstigung etwas erleichtern. Es ist kaum vorstellbar, dass der Gesetzgeber dieses Anliegen durch eine neue Kostenpflicht im Denkmalrecht zugunsten eines beliebigen Unternehmers in Frage stellen würde.

## **2. Weitere Kriterien und Faktoren für die Organisationsreform**

Weitere Kriterien zur Organisationsreform sind entweder kaum rechtlich fassbar oder wegen ihrer Allgemeinheit nicht unmittelbar vollziehbar.

- Nach Art. 96 Abs. Satz 2 LV sind den nachgeordneten Behörden solche Aufgaben zuzuweisen, die von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können.

- Nach § 2 Satz 2 LOG sind gleichartige Aufgaben grundsätzlich nur durch eine Verwaltungsbehörde wahrzunehmen.
- Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 FRGGBbg sind Verwaltungsaufgaben möglichst orts- und bürgernah zu erfüllen.
- Nach § 1 Abs. 2 dieses Gesetzes sind Verwaltungsaufgaben der oberen Behörden auf die Landkreise und die kreisfreien Städte zu übertragen, „es sei denn, dass dort eine sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung nicht erreicht werden kann; dabei sollen auch die Möglichkeiten der Erfüllung durch Private geprüft werden.“

Zwar keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit nach außen, aber den Charakter von Richtlinien, welche die gesamte Landesverwaltung binden, haben die Grundsätze des Rahmenkonzepts der Landesregierung für die Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg vom 1. April 2001 (RK BB).

Genannt werden hier

- Zweckkritik bezüglich der Wechselbeziehungen zwischen den Ministerien und den nachgeordneten Bereichen (RK BB II 1),
- Abbau von nicht effizienten Hierarchien im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (RK BB II 2),
- Benchmarking (RK BB II 2 a),
- ganzheitliche Betrachtungsweise auf allen Verwaltungsebenen,

In der Projektliste der Staatskanzlei werden unter anderem folgende Vorhaben genannt, die zumindest gewisse Berührungspunkte mit den Gegenständen dieses Problemkreises B haben:

- Bildung von Verwaltungsregionen,
- Einrichtung von regionalen Verwaltungsämtern,
- Einrichtung eines Landesserviceamts,
- Übertragung von Aufgaben im Zuwendungsbereich auf Dritte,
- Schaffung einer Förder- und Serviceagentur,
- Auflösung von Außenstellen.

Hinter diesen Bemühungen stehen die berechtigten Fragen der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand. Kennzeichnend sind Schlagworte wie

Effizienz, Effektivität, Kosten-Nutzen-Relation, Systemgerechtigkeit, Dezentralisation, Entstaatlichung, Entbürokratisierung Qualitätssicherung, Einheitlichkeit und vieles andere mehr.

## **IV Zusammenfassung und Empfehlungen für den Behördenaufbau**

Alle Bundesländer experimentieren mit dem Behördenaufbau und der Stellung der Denkmalfachbehörde. Wegen der unterschiedlichen Verhältnisse ist eine einheitliche Linie nicht erkennbar. Grundsätzlich hat sich der bestehende Behördenaufbau in Brandenburg bewährt.

Vorgeschlagen werden kann nach Abwägung der Rechtslage und der Kriterien und Faktoren für den Behördenaufbau allein die Beibehaltung der gegenwärtigen Struktur. Annehmbare Alternativen haben sich nicht finden lassen. Insbesondere kann dem Land Brandenburg über seine bisherigen Sonderwege hinaus kein weiteres Experiment empfohlen werden, das in anderen Ländern nicht wenigstens ausprobiert wurde. Darüber hinaus sind Modifikationen in einigen Bereichen möglich und zu empfehlen.

### **Empfehlungen:**

- Die Unterscheidung von Denkmalfachbehörde und Denkmalschutzbehörden hat sich bewährt; sie sollte nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Zu überlegen ist eine neue Definition der Aufgabenbereiche. Siehe die Ausführungen zum Problemkreis C.

- Die hierarchische Zweistufigkeit des Behördenaufbaus der Denkmalschutzbehörden mit Unteren Denkmalschutzbehörden und oberster Denkmalschutzbehörde hat sich bewährt und sollte beibehalten werden.

- Die Einrichtung der Landesoberbehörde Landesamt für Denkmalpflege als Fachbehörde hat sich als solche bewährt und sollte nicht in Frage gestellt werden. Zu überlegen ist jedoch eine neue Definition des Aufgabenbereichs. Möglich ist auch eine Ausweitung um weitere hoheitliche Aufgaben wie den Erlass von Rechtsvorschriften (Grabungsschutzgebiete, ggf. Denkmalbereiche) und weiterer

Verwaltungsakte (insbesondere Steuerbescheinigungen). Siehe die Ausführungen zum Problemkreis C.

- Eine Auflösung der Fachbehörde unter Übertragung sämtlicher Aufgaben der Denkmalfachbehörde auf die Unteren Denkmalschutzbehörden oder die Gemeinden scheidet aus tatsächlichen Gründen aus, weil es nicht möglich ist, auf den unteren Ebenen der Verwaltung den erforderlichen Sachverstand für die Umsetzung des Verfassungsauftrags zum Denkmalschutz landesweit bereit zu stellen.

- Eine Auflösung der Denkmalfachbehörde und die Übertragung ihrer behördlichen Aufgaben auf einen privaten Träger, einen beliebigen Unternehmer, scheidet auch aus tatsächlichen Gründen aus, weil u.a. wegen der gesetzlich vorgeschriebenen Gebührenfreiheit die Finanzierung eines solchen Trägers nicht möglich ist und die Leistungen kaum kostengünstiger erbracht werden könnten. Möglich ist weiterhin die Übertragung von Hilfs-, Dokumentations-, Grabungs-, Restaurierungs- und ähnlicher Leistungen auf Private, insbesondere wenn sich die Finanzierung über das Veranlasserprinzip sichern lässt.

- Die Gemeinden könnten nicht ohne Verstoß gegen die Systematik des Behördenaufbaus in Brandenburg und damit gegen das LOG zu den unteren Denkmalschutzbehörden gemacht werden.

- Die Zuständigkeit der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten als untere Denkmalschutzbehörde nach § 3 Abs. 3 DSchG könnte über deren Eigentum hinaus auf alle Denkmale in der Verwaltung dieser Stiftung erweitert werden.

## **Problemkreis C**

### **Ausgewählte Aufgaben und ihre Zuordnung**

**Vorbemerkung:** Der Gutachtensauftrag umfasst nicht eine generelle Analyse der Aufgaben und ihrer Zuordnung beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes. Nach § 2 des Vertrags sollen die Aufgaben nur insoweit untersucht werden, als sie unmittelbare Auswirkungen auf die Behördenstruktur, die internen Verfahrensabläufe sowie die externe Zusammenarbeit mit anderen Behörden haben. In diesem Sinne werden die Aufgaben nur cursorisch behandelt, allerdings einige Schwerpunkte vertieft.

### **C I Bestandsaufnahme und Analyse der Aufgaben und ihrer Zuordnung**

#### **1. Kriterium Funktionen und Aufgabenstruktur**

Von den Funktionen und der Aufgabenstruktur hängt die Organisation einer Behörde wesentlich ab, da nach dem Deckungsgebot Ziele, Aufgaben und Ressourcen, zu denen auch die Organisation gehört, einander entsprechen müssen. Die Funktionen und Aufgaben des BLDAM sind dementsprechend gleichzeitig wesentliche Faktoren für die Ausgestaltung der Organisation. Erinnert sei an die verbreiteten Schlagworte Funktionalreform und Entstaatlichung, ferner an einzelne Ziele der Landesregierung zur Verwirklichung des Service- und Dienstleistungsgedankens (RK BB Einleitung, A I), zur Qualitätssicherung von Verwaltungsleistungen (RK BB A I), zur Reduzierung der Verwaltungsaufgaben auf das Notwendige sowie zur Reduzierung von Normen und Standards (RK BB A I), an die angestrebte Weiterführung der Aufgabenkritik (RK BB A II 1) und schließlich an die Untersuchung, ob Aufgaben in anderer Rechtsform wahrgenommen werden können (RK BB A II 1).

Nach den Vorgaben zu diesen entscheidenden Punkten wird die Organisation des Landesamtes auszurichten sein. Sie hierzu Problemkreis D Organisation.

## 2. Kriterium Aufgabenerfüllung und Qualität

Die Organisation des BLDAM ist nicht nur daraufhin zu überprüfen, ob sie die gestellten Aufgaben zahlenmäßig bewältigt, sondern auch ob sie die Einhaltung der erforderlichen fachlichen Qualitätsstandards gewährleistet. Es kommt nicht allein darauf an, dass das Landesamt z.B. die Anfragen anderer Behörden in Verwaltungsverfahren abhandelt und zeitgerecht beantwortet; vielmehr ist zu fordern, dass die Anfrage fachlich erschöpfend und mit vollzugsfähiger Eindeutigkeit beantwortet und dabei versucht wird, den gesetzlichen Oberzielen des Denkmalschutzes optimal zu entsprechen. Ob ein wirksamer Denkmalschutz erreicht ist, kann an der Verhinderung von Abbrüchen, von Beseitigungen von Bodendenkmalen und von zerstörerischen Eingriffen abgelesen werden.

Das Rahmenkonzept BB nennt unter A II 2 a weitere Anforderungen an das in der Verwaltung einzuführende Qualitätsmanagement:

- Entwicklung von Qualitätsstandards,
- Einführung von Verfahren zur Qualitätssicherung,
- internes und externes Benchmarking.

Allerdings sind systematische Ansätze eines Qualitätsmanagements, welche diesen Namen verdienen, bis heute im BLDAM noch nicht erkennbar.

## 3. Zum Aufgabenkatalog des BLDAM nach § 4 Absatz 2 DSchG

Die Aufgaben und ihre Zuordnung sind im DSchG formuliert. Brandenburg hat sich dabei hinsichtlich des gesetzlichen Aufgabenkatalogs des BLDAM in § 4 Abs. 2 DSchG an anderen Bundesländern orientiert. Tatsächlich sind diese Aufgabenkataloge in den letzten Jahrzehnten nicht entscheidend fortgeschrieben worden. Erforderlich sind im Sinne der fortlaufenden **Aufgabenkritik** (RK BB II A 1) Überlegungen zur Aktualität der Aufgabenkataloge und möglichen Alternativen, weil offensichtlich manches überlebt ist. Der Überprüfung des Aufgabenkatalogs Denkmalschutz und Denkmalpflege muss eine Prüfung der Zuordnung der Aufgaben bzw. der Aufgabenerfüllung sowohl innerhalb der Struktur des BLDAM als auch hinsichtlich der internen und externen Abläufe folgen. Schließlich steht hinter dem Aufgabenkatalog das „Fragezeichen“ des Deckungsgebotes von gestellten Aufgaben und bereitstehenden Ressourcen, also die Frage der Reichweite einer Aufgabe, für

die keine oder nur eingeschränkte Ressourcen bereitstehen. Die Aufgaben können dadurch relativiert werden.

Die „**Erforschung der Denkmale**“ bezieht sich auf die Wissenschaften der Denkmalkunde. Mittlerweile dienen diesem Ziel viele Wissenschaftszweige, angefangen von historischen, historisch-geographischen, kunst- und baugeschichtlichen Zweigen über naturwissenschaftliche und materialkundliche Disziplinen bis zu den Restaurierungswissenschaften. Es ist offensichtlich, dass eine Denkmalfachbehörde nicht in der Lage sein kann, das gesamte Spektrum der Forschungsaufgaben und Forschungsmöglichkeiten abzudecken. Es wird deshalb darauf ankommen, innerhalb der Fachbehörde praxisbezogene Forschung zu leisten, welche sich unmittelbar auf die Erledigung anderer Aufgaben, wie die Inventarisierung und die Restaurierung von Denkmalen im Lande beziehen. Der Bedarf kann sich im Laufe der Zeit ändern. Zusätzlicher Sachverstand muss über Hochschulen und andere Forschungseinrichtungen erschlossen werden. Aus der Notwendigkeit des Praxisbezugs ergeben sich Grenzen für die Forschungsaufgaben des BLDAM wie für den daraus abzuleitenden Personalbedarf.

Konsequenzen des gebotenen Praxisbezugs könnten sich z.B. für den Umfang der Forschung im Bereich der Restaurierungswerkstätten ergeben. Allerdings stehen die laufenden Projekte in engem Zusammenhang mit den aktuellen Problemen der Umweltbelastungen, welche auch Schäden an den Denkmalen Brandenburgs verursachen, und sie ergänzen andere bundesweite naturwissenschaftliche Forschungsprogramme zur Erhaltung der Denkmale. Eine Einschränkung dieser Projekte verbietet sich daher.

Der „**Inventarisierung des Denkmalbestandes**“ ist im Zusammenhang mit den Gegenständen dieses Gutachtens höchste Aufmerksamkeit zu widmen. Zusammengefasst werden unter diesem Begriff traditionelle die herkömmlichen sog. Großinventare und die listenmässige Erfassung der Denkmale; hinzu kommt das neue Unternehmen der Denkmaltopographie. Der Praxisbezug der drei genannten Instrumente ist unterschiedlich. Die Personalausstattung des BLDAM reicht – wie der Zustand von Denkmalverzeichnis und Topographie leider zeigt - objektiv nicht für eine umfassende wissenschaftliche Inventarisierung aus. Deshalb muss die Aufgabe neu definiert werden, zumindest müssen nach dem Deckungsgebot Prioritäten gesetzt werden. Einzelheiten unter C II 2.

Die „**fachliche Beratung und Erstellung von Gutachten**“ kann sich nicht an individuellen Anforderungen anderer Behörden und Personen und an höchsten wissenschaftlichen Standards orientieren. Notwendig ist auch hier die Beschränkung auf das in der Praxis Erforderliche. Generell kann den Gebiets- und Fachreferaten eine entsprechende rationelle Bearbeitung bestätigt werden. Die Arbeitsbelastung der Referenten des BLDAM muss mit zunehmender Vervollständigung des Denkmalverzeichnisses zunehmen, sie kann reduziert werden durch Einschränkung der Verfahrensbeteiligung des BLDAM nach dem Muster der Herstellung des allgemeinen Einvernehmens (VVAIlgEinv vom 22. August 1998).

Die „**Mitwirkung an denkmalpflegerischen Maßnahmen und deren Kontrolle**“ steht in engem Zusammenhang mit der „fachlichen Beratung“ und hält sich nach Einschätzung des Gutachters allein wegen der engen Personalausstattung und der weiten Wege innerhalb des Landes an die Notwendigkeiten. Die Kontrollfunktion des BLDAM muss hinsichtlich der im Besteuerungsverfahren zu bescheinigenden Aufwendungen verstärkt werden (siehe C II 1.4).

Die „**Unterhaltung von fachwissenschaftlichen Sammlungen**“ gehört nicht unbedingt zu den klassischen Aufgaben einer Denkmalfachbehörde. Begründet ist damit der Aufgabenbereich des BLDAM für das Archäologische Landesmuseum und das Messbildarchiv. Die Zugehörigkeit beider Einrichtungen zum BLDAM ist zu hinterfragen. Siehe unten C II Nr. 5 und 7.

Die „**Veröffentlichung und Verbreitung von fachwissenschaftlichen Erkenntnissen**“ gehört nach Artikel 16 der Charta von Venedig zu den Aufgaben der Denkmalpflege. Keine Aussage trifft diese Formulierung über die Medien und die Rechtsform der Veröffentlichung. Nicht zwingend vorgezeichnet aber auch nicht ausgeschlossen ist damit der Selbstverlag des BLDAM.

### **Weitere Aufgaben des BLDAM**

Nicht erwähnt sind in dem Katalog des § 4 Abs. 2 DSchG vier wichtige Aufgaben, welche erst in den letzten Jahren in das Bewusstsein gedrungen sind:

- die **Öffentlichkeitsarbeit** im Sinne einer aktiven Werbung für das Staatsziel Denkmalerhaltung,

- der über die bloße Beratung hinausreichende **Dienstleistungs- und Servicegedanke**,
- die Mitwirkung bei der **Ausbildung** von Denkmalpflegern und
- die Konzentration der **Bescheinigungen für steuerliche Zwecke**.

Diese vier Anliegen sind im Zuge der Verwaltungsmodernisierung zu fördern. Im Zusammenhang dieses Gutachtens können diese Aufgaben nur gestreift werden.

#### 4. Zur Unterscheidung von Schutz- und Fachaufgaben

Die Verwaltungslehre unterscheidet die Funktionen der hoheitlichen und der nicht-hoheitlichen Verwaltung. Nach der gegenwärtigen Verwaltungsstruktur wird das BLDAM mit seiner Inventarisations-, Beratungs- und Sammlungstätigkeit schwerpunktmäßig nicht selbst hoheitlich tätig, andererseits ist es zugleich in mehrfacher Weise in die hoheitlichen Verwaltung eingebunden:

- Die Einbeziehung in Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren, Planfeststellungen, in die Aufstellung von Bebauungsplänen und die Festsetzung von Denkmalbereichen bedeutet eine, wenn auch behördeninterne, Mitwirkung beim hoheitlichen Denkmalschutz;
- Der Erlass von Zuwendungsbescheiden, aber auch deren Widerruf stellt unmittelbare hoheitliche Tätigkeit dar.

Beide Bereiche der Verwaltung sind also miteinander in einer Gemengelage verwoben. Dies führt zu der Erkenntnis und Folgerung, dass kein zwingender Grund zu einer scharfen Trennung zwischen den Aufgabenkreisen der Denkmalschutzbehörden und der Fachbehörde besteht. Die Übertragung weiterer Zuständigkeiten z.B. für Denkmalverzeichnis, Steuerbescheinigungen und Grabungsschutzgebiete auf das BLDAM würde dieses Ergebnis bestätigen.

## C II. Aufgabenkritik und Funktionalreform

Aufgabenkritik ist ein wesentliches Element einer als fortdauernder Prozess verstandener Verwaltungsmodernisierung. Wohl noch außer Diskussion steht in Brandenburg der Versuch, ganze Zweige der Verwaltung aufzulösen und generell in privatwirtschaftliche Formen zu überführen. Ebenso wird wohl noch nicht erwogen, die Zweistufigkeit des Verwaltungsaufbaus nach dem Landesorganisationsgesetz generell in Frage zu stellen oder Landesoberbehörden aufzulösen.

Auch ohne diese Grundsatzdiskussion sind die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Bereich Denkmalschutz und Denkmalpflege und ihre Zuordnung zu staatlichen und kommunalen Trägern zu hinterfragen. Dies soll an einigen Beispielen erläutert werden:

## 1. Schwerpunkt: Verfahrenspflichten

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für Verfahrenspflichten, welche auch Denkmale betreffen können, sind

- das Denkmalschutzgesetz,
- die Bauordnung,
- das Baugesetzbuch und
- viele Fachgesetze, welche auch denkmalpflegerische Belange in das Verfahren einbeziehen.

**Weder** diese Rechtsgrundlagen **noch** die Verfahren sind bisher **harmonisiert**. So können bei einer Maßnahme in einem Sanierungsgebiet bis zu sechs und mehr verscheidenden Genehmigungen nebeneinander notwendig sein. Vereinheitlicht werden könnten u.a. Regelungsgehalt, Fristen, Nebenbestimmungen, Einstellung von Arbeiten, Befugnisnorm für Anordnungen. Es wäre verfrüht, die Vereinheitlichung mit dem Denkmalrecht zu beginnen, weil die anderen Rechtsbereiche ungleich größeres Gewicht besitzen und noch kein Konsens über die Standards besteht.

Möglich erscheint jedoch eine Überprüfung des Denkmalschutzgesetzes im Hinblick auf die Systemgerechtigkeit seiner Verfahrenspflichten. Bereits bei einer kurssorischen Überprüfung begegnen die folgenden Regelungen Bedenken:

### 1.1. Zerstörungsgenehmigung

Soll ein Denkmal zerstört oder weggenommen werden, ist für die Erlaubnis nach § 15 Abs. 2 das Ministerium zuständig. Das Ministerium vollzieht diese Aufgabe trotz des eindeutigen Wortlauts des Gesetzes nach den Erhebungen des Gutachters nur für die Baudenkmale, nicht aber für die fast unüberschaubare Zahl der Bodendenkmale. Das gesetzgeberische Motiv für die Verlagerung der Zuständigkeit war, die Bedeutung der Entscheidung herauszuheben und auf höherer Ebene zusätzliche Möglichkeiten der Erhaltung zu erschließen. Tatsächlich ist eine oberste Landesbehörde mit der Wahrnehmung derartiger Vollzugsaufgaben überfordert.

## 1.2 Grabungsschutzgebiete

Grabungsschutzgebiete werden nach § 17 Abs. 1 DSchG mittels Rechtsverordnung des Ministeriums festgesetzt. Tatsächlich scheint von dieser Ermächtigung bisher nicht Gebrauch gemacht worden zu sein. Dies kann auch daran liegen, dass § 17 lediglich formal die Erlaubnispflicht bei der Gefährdung von Bodendenkmalen erweitert, ohne deren materiellen Schutz etwa im Sinn eines archäologischen Reservats zu sichern. Das Ministerium sollte von dieser Aufgabe entbunden werden. Als unabhängige überörtliche Behörde für die Festsetzung der Grabungsschutzgebiete durch Rechtsverordnung bietet sich das BLDAM an.

## 1.3 Denkmalbereiche

Ein Denkmalbereich ist eine Mehrheit von Anlagen mit Denkmalqualität, § Abs. 3 DSchG. Rechtlich ist der Denkmalbereich also nichts anderes als jedes andere Denkmal, das in das Denkmalverzeichnis eingetragen werden kann. Die Rechtslage bedarf der Harmonisierung durch Änderung der Rechtsform (keine Satzung) und der Zuständigkeit (Regelzuständigkeit für die Inventarisierung). Siehe hierzu unten Nr. 2.

## 1.4 Bescheinigungen für steuerliche Zwecke § 28 Abs. 2 DSchG

**Bestandsaufnahme und Rechtsgrundlage:** Die Rechtsgrundlagen für die Erteilung von Bescheinigungen zur Erlangung von Steuervorteilen enthalten die §§ 7 ff. Einkommensteuergesetz, § 28 Abs. 2 DSchG und die Bescheinigungsrichtlinien zur Anwendung der §§ 7 i, 10 f und 11 b EStG (Runderlass des MWFK vom 12.1.1995, ABR S.298). Zuständig ist nach § 28 Abs. 2 Satz 1 DSchG die Untere Denkmalschutzbehörde, welche bei ihrer Entscheidung über den begünstigenden Verwaltungsakt der Bescheinigung an das Einvernehmen mit dem BLDAM in § 5 Abs. 3 DSchG gebunden ist (Schneider u.a., a.a.O., Erl. 3.3 zu § 28 BbgSchG). Für dieses Einvernehmen genügt nicht die Beteiligung im Rahmen des Baugenehmigungs- oder Erlaubnisverfahrens, weil die Entscheidung nach dem klaren Wortlaut des § 7 i Abs. 2 Satz 1 und Satz 6 Einkommensteuergesetz sich auf die Erforderlichkeit der Aufwendungen bezieht. Die tatsächliche Erforderlichkeit der im Besteuerungsverfahren zugrunde zu legenden entstandenen Aufwendungen kann dennotwendig nicht bereits vor Durchführung, sondern erst nach Abschluss der Maßnahmen beurteilt werden. Deshalb muss nach Abschluss erneut geprüft und darf nur nach Herstellung des erneuten Einvernehmens des BLDAM bestätigt werden,

- dass die Aufwendungen notwendig waren und

- dass sie in Abstimmung mit der Unteren Denkmalschutzbehörde und damit im Einvernehmen mit dem BLDAM durchgeführt worden sind (§ 7 Abs. 1 Satz 6 EStG).

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass bisher die Unteren Denkmalschutzbehörden Brandenburgs das BLDAM nicht erneut anhören und das Einvernehmen nicht hergestellt wird. Derartige Bescheide sind deshalb ausnahmslos rechtswidrig.

**Vergleich mit anderen Bundesländern und Bewertung:** Ein Vergleich mit der Rechtslage der anderen Bundesländer zeigt, dass mit Ausnahme von Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt alle übrigen Länder die Zuständigkeit bei den Landesämtern oder allenfalls bei den Regierungspräsidien konzentrieren (siehe die Übersicht in Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Kennzahl 89.05). Für die Konzentration sprechen folgende Gründe:

- Die Rechtsmaterie ist sehr kompliziert, die Rechtsprechung ist ständig in Fluss (siehe Eberl u.a., Entscheidungen zum Denkmalrecht, Teil 6);
- Erforderlich sind eine spezielle Ausbildung im Steuerrecht und die angesichts der Entwicklung der Rechtsprechung aufwändige laufende Schulung der Mitarbeiter;
- Für sämtliche Bescheinigungen eines Bundeslandes genügen wenige Sachbearbeiter (Bayern: Ein höchst erfahrener Sachbearbeiter im gehobenen Dienst mit einem Mitarbeiter für 1.085 Fälle im Jahr 2000), die Schulung von jeweils einem Bearbeiter für sämtliche 16 Untere Denkmalschutzbehörden lohnt objektiv nicht;
- Die Verteilung auf mehrere Behörden führt zwangsläufig zu unterschiedlicher Rechtsanwendung, welche von den Rechnungshöfen anderer Länder und des Bundes bereits mehrfach wegen der verursachten Steuerausfälle beanstandet wurde; dies hat im Bundestag bereits zur Infragestellung der Steuervorteile geführt;
- Nur die einheitliche und strenge Handhabung führt zu Steuergerechtigkeit, d.h. zu entsprechenden Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer.

### **Alternativen und Empfehlungen für die Steuerbescheinigungen:**

1. Alternative: Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeiten: Auch in Brandenburg muss zumindest der Vollzug des DSchG und des EStG sichergestellt werden:

- Künftig muss in jedem Einzelfall seitens des BLDAM bestätigt werden, dass die Maßnahmen aus fachlicher Sicht erforderlich waren. In den Baugenehmigungen und Erlaubnissen muss zwingend und ausdrücklich auf die Notwendigkeit der fachlichen Abstimmung und das Einvernehmen mit dem BLDAM im gesamten Verlauf der Maßnahmen hingewiesen werden.

- Diese Alternative setzt eine Vorhaltung von Personal für die Sachbearbeitung und die aufwändige Ausbildung und Schulung bei den 16 Unteren Denkmalschutzbehörden voraus.
- Nachteil dieser Alternative ist, dass erfahrungsgemäß trotzdem ein landesweiter einheitlicher Vollzug kaum sichergestellt werden kann und mit (unnötigen) Steuerausfällen zu rechnen ist.

## 2. Alternative: Übertragung der Zuständigkeit auf das BLDAM:

- Die Doppelzuständigkeit im Bescheinigungsverfahren wäre vermieden; denn das BLDAM würde allein die Notwendigkeit und die Abstimmung bescheinigen (Rechtszustand der meisten Bundesländer);
  - Die Unteren Denkmalschutzbehörden würden in zweifacher Hinsicht entlastet:
    - Sie benötigen weder eigene Sachbearbeiter für die Bescheinigungen und
    - sie würden mit dem Vorgang nicht nochmals befasst.
- Im BLDAM müsste ein Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes für die Erteilung der Zuständigkeiten eingeteilt oder eingestellt werden. Die zusätzlichen Aufwendungen wären in betriebs- bzw. finanzwirtschaftlicher Sichtweise durch die mit Sicherheit zu erwartenden geringeren Steuerausfälle aufgewogen.
- Zu erwartende Steuervorteile eines Eigentümers sind bei der Zumutbarkeitsprüfung des BLDAM im Zuschussverfahren zu berücksichtigen; umgekehrt mindern die Zuschüsse den anerkennungsfähigen Aufwand (§ 7 i Abs. 2 Satz 2 EStG). Ohne Kenntnis der konkret entstehenden Steuervorteile können die Zuschüsse nicht verantwortlich festgesetzt werden (siehe Schneider u.a., a.a.O., Erl. 3.2 zu § 12 BbgDSchG).
- Erforderlich ist bei dieser Alternative die Änderung des § 28 DSchG.

Empfohlen werden kann lediglich die 2. Alternative, weil allein sie einen korrekten Gesetzesvollzug und Steuergleichheit erwarten lässt.

## **2. Schwerpunkt: Denkmalverzeichnis und Inventarisierung**

Das Denkmalverzeichnis ist der entscheidende Anknüpfungspunkt und die ausschlaggebende Voraussetzung für die Anwendung jedes Denkmalschutzgesetzes. Es muss Rechtsklarheit und Rechtssicherheit erzeugen und ist insbesondere Grundlage

- für das Entstehen der materiellen Pflichten der Eigentümer,
- für das Eintreten der besonderen Verfahrenspflichten,
- für die Eröffnung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten,
- für die Zuständigkeit und das Verfahren der Denkmalbehörden,
- für den Denkmalschutzgedanken in der Öffentlichkeit.

## 2.1. Rechtslage

In allen Denkmalschutzgesetzen sind das Denkmalverzeichnis und die Inventarisierung vorrangige Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Das Brandenburgische Gesetz folgt dem Grundsatz der Einheit der Denkmalpflege und macht mit Ausnahme des differenzierten Eintragungsverfahrens keine rechtlich relevanten Unterschiede zwischen den Denkmalarten Bau-, Boden- und bewegliche Denkmale.

Das Denkmalrecht unterscheidet zwischen dem konstitutiven und dem nachrichtlichen System. Nur beim konstitutiven System hängt die rechtliche Denkmaleigenschaft vom Erlass eines form- und begründungsbedürftigen Verwaltungsakts im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetzes ab, während beim nachrichtlichen System bereits das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen des Denkmalbegriffs die Rechtsfolgen des DSchG (und des Einkommensteuergesetzes!) auslöst und der Eintragung in ein Verzeichnis nur mehr deklaratorische Bedeutung zukommt. Einzelheiten in Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Kennzahl 35.00, und in Schneider u.a., a.a.O., Erl. zu §§ 8 und 9 BbgDSchG.

Brandenburg hat 1991 die Rechtslage und das konstitutive System seines Partnerlandes Nordrhein-Westfalen kritiklos übernommen, obwohl der sich für die Zeit nach der Wende abzeichnende Bauboom ein kurzfristig zu erstellendes, vollzugsfähiges Rechtsinstrumentarium für Denkmal- und Steuerrecht verlangt hätte. Bis heute konnte infolge dieser bedauerlichen Grundentscheidung wegen der Schwerfälligkeit des Systems ein landesweites Denkmalverzeichnis nicht gelingen, es bestehen lediglich Ansätze.

Die Rechtslage ist im Übrigen sogar innerhalb des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes in dreifacher Sicht uneinheitlich und unsystematisch:

- Für die Bodendenkmale schreibt das Gesetz in § 8 nicht das für die Baudenkmale geltende konstitutive, sondern das nachrichtliche System vor.
- Für die Denkmalbereiche wechselt das Gesetz die Zuständigkeit (Gemeinde) und die Rechtsform (Satzung), obwohl zu beiden Differenzierungen keine rechtliche Veranlassung besteht.
- § 34 DSchG hat die Denkmallisten der DDR übernommen, obwohl sie lediglich als nachrichtliche Listen mit stark reduzierter Aussage angelegt sind

Zum Vergleich: Alle Bundesländer haben eine Denkmalliste oder ein Denkmalverzeichnis. In einigen der „alten Bundesländer“ wird zwar noch das konstitutive System angewendet; dies schadet in der dortigen Praxis aber kaum, weil dort erstens heute kein mit Brandenburg vergleichbarer Veränderungsdruck besteht und zweitens in den vergangenen Jahrzehnten hohe Zahlen von Denkmalen längst eingetragen worden sind. Hessen und Berlin haben in Erkenntnis der fehlenden Praktikabilität des konstitutiven Systems ihre Denkmalschutzgesetze seit Jahren auf das nachrichtliche System umgestellt.

## **2.2. Bestandsaufnahme**

- **Inventare** im Sinn der in Deutschland verbreitet erstellten sogenannten Groß- oder Fundamentalinventare (siehe hierzu die Grundsätze für die Inventarisierung in Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Kennzahl 48.22) werden in Brandenburg derzeit nicht erarbeitet.

- **Denkmaltopographien** im Rahmen der Denkmaltopographie Bundesrepublik Deutschland (siehe hierzu den Überblick von P. Echter, Grundlagen und Arbeitshilfen städtischer Denkmalpflege, 1999) sollen nach einer Vorgabe der Kultus-Minister-Konferenz auch für Brandenburg flächendeckend erarbeitet werden. Das BLDAM hat gegenwärtig sieben Topographien abgeschlossen. Jährlich soll eine hinzukommen. Die Gesamtzahl soll sich auf ca. 50 belaufen. Die zeitliche Perspektive zum Abschluss schließt also mit dem Jahr 2044.

Bodendenkmale wurden bisher nur zum Teil in die Topographien aufgenommen. Die Topographien decken aber zum Teil auch Objekte ab, welche nicht oder noch nicht in das Denkmalverzeichnis aufgenommen sind; hierdurch können in der Praxis Missverständnisse über die Rechtslage erzeugt werden.

- **Denkmalverzeichnis:**

a) Zahlen:

Baudenkmale: Die Abteilung Inventarisierung der Baudenkmale des BLDAM geht von einer Gesamtzahl von rund 30.000 Baudenkmalen aus (Paschke in: Denkmalpflege im Land Brandenburg 1990 – 2000, S. 341 ff.). Nach § 34 DSchG übergeleitet sind bereits seit 1991 kraft Gesetzes 6.400 Denkmale der DDR-Liste. Eingetragen wurden in den vergangenen Jahren 10.500 Objekte, welche zum Teil bereits auf der DDR-Liste stehen und trotzdem „nachbegründet“ wurden; der Eintragungsstand entspricht

also ca. 33 %. Der jährliche Zuwachs beträgt rund 150; dies entspricht 2 % der Gesamtzahl. Hieraus ergibt sich je nach Zählung eine zeitliche Perspektive von 80 bis 135 Jahren bei gleichbleibender Personalkapazität; hinzu werden dann die dann nachzutragenden Denkmale des 20. und 21. Jahrhunderts kommen.

Denkmalbereiche: Rund 150 wurden nach § 34 DSchG kraft Gesetzes übergeleitet und gelten auch ohne Satzung als angelegt. Rund 70 Bereiche wurden mittlerweile durch Satzungen festgesetzt, welche zum Teil mehrere alte Bereiche umfassen.

Bodendenkmale: Bisher sind rund 23.600 Plätze im Fundarchiv des BLDAM auf einer Datenbank erfasst; hiervon sind erst rund 1.700, also 7,6 % in das Denkmalverzeichnis eingetragen worden (letztgenannte Zahlen R. Probst, Archäologische Landesaufnahme, Denkmalpflege im Land Brandenburg 1990 – 2000, S. 277 ff., 278). Geschätzt wird eine Endzahl von rund 250.000 Bodendenkmalen. In den letzten Jahren kamen rund 900 Fundstellen pro Jahr dazu, ferner 1300 Grabungsdokumentation. Das Eintragungsverfahren läuft schleppend, offenbar kommt man den Neuzugängen nicht nach. Eine zeitliche Perspektive (80 bis 100 Jahre?) kann auch nicht annähernd genannt werden, zumal lediglich ein Wissenschaftler an der Fortführung des Fundarchivs arbeitet.

Historisch-archäologische Stadtkerninventare: Sie wurden in unterschiedlicher Trägerschaft und mit nicht einheitlicher Qualität bisher für 20 von rund 50 wichtigen Stadtkernen angelegt. Die bisherigen Aktenbestände sollen in die Datenbank einbezogen werden.

GIS: Die Fundplätze sollen in ein Geo-Informationen-System aufgenommen werden, das unter Umständen auch für die Baudenkmalpflege dienen könnte. Die Überlegungen befinden sich erst im Anfangsstadium. Siehe hierzu Buck, Archäologische Fundplatzerfassung, Denkmalpflege im Land Brandenburg 1990-2000, S. 284 ff.).

Bewegliche Denkmale (ohne Bodendenkmale): In das Verzeichnis ist erst ein Objekt eingetragen.

#### b) Verfahren:

In Brandenburg obliegt dem BLDAM nur die Formulierung der **Begründung** der Denkmaleigenschaft als Vorbereitung der Aufnahme eines Denkmals in das Denkmalverzeichnis durch den nachfolgenden Verwaltungsakt der Unteren Denkmalschutzbehörde oder die gemeindliche Satzung. Erarbeitet werden jeweils mit der Notwendigkeit der „Gerichtsfestigkeit“ gerechtfertigte, ausführliche wissenschaftliche Gutachten für jedes einzelne Baudenkmal; hierfür werden interne Richtlinien zugrunde gelegt. Darüber hinaus werden keine landesweiten, sondern lediglich punktuelle Liste von Objekten mit Denkmalverdacht geführt. Schließlich gelten die

kraft Gesetzes unmittelbar übergeleiteten DDR-Listen, für die nach Einschätzung des Gutachters ohne rechtliche Veranlassung zum Teil ebenfalls aufwändige Nachbegründungen erarbeitet werden.

Angefordert werden die Begründungen für die Denkmaleigenschaft meist von den Gebietsreferenten der Baudenkmalpflege und den unteren Denkmalschutzbehörden. Anforderungen werden nach Dringlichkeit bearbeitet. Der Arbeitsaufwand innerhalb des BLDAM beträgt zwischen ein bis zwei Wochen und drei bis vier Jahren. Textbausteine für Begründungen hat jeder Gebietsreferent selbst angelegt; auch besteht Zugang zu Vergleichsfällen über die Datenbank des Hauses (Stichworte).

Veröffentlicht werden die regionalen Teile des Denkmalverzeichnisses und seine Fortschreibung in den Amtsblättern der Unteren Denkmalschutzbehörden (jüngstes Beispiel: Amtsblatt für die Stadt Brandenburg an der Havel vom 7. November 2001, Seite 288 ff.); einzelne Behörden haben ihre Teile ins Internet gestellt. Das BLDAM führt ein inoffizielles abteilungsinternes zentrales Verzeichnis der eingetragenen Baudenkmale.

Verfahren bei den Denkmalbereichen: Für die als Denkmalbereiche festzulegenden Mehrheiten von Anlagen erarbeitet das BLDAM meist die vollständigen fachlichen Vorgaben und den Text der Satzung. Den Gemeinden obliegt nach gegenwärtiger Rechtslage allein die förmliche Umsetzung durch Satzungsbeschluss. Die Stadt Brandenburg hat z.B. keine Satzungen erlassen, sondern ihrer genannten Veröffentlichung die Überleitungsvorschrift des § 34 DSchG zugrunde gelegt.

### **2.3. Analyse**

Die Bestandsaufnahme zeigt eine Zersplitterung der Rechtslage für Bodendenkmale und Baudenkmale einschließlich der Denkmalbereiche. Uneinheitlich sind die internen und externen Zuständigkeiten geregelt. Bisher liegt hinsichtlich keiner einzigen Art ein Denkmalverzeichnis vor, welches einen landesweiten und einheitlichen Vollzug des Denkmalschutzgesetzes ermöglichen würde.

Die Aufgaben der Inventarisierung im weiteren Sinne einschließlich der Inventare, Topographien, Vorbereitung der Eintragung in das Denkmalverzeichnis und der Fundplatzarchivierung sind im BLDAM auf verschiedene Abteilungen und Referate verteilt. In unterschiedlicher Aufgabenstellung im Detail sind einbezogen die Abteilung Inventarisierung, die Referate der Gartendenkmalpflege und der Gedenkstätten, das Referat technische Denkmale, das Referat Restaurierung und aus dem Bereich der Bodendenkmalpflege das Referat Archäologische

Fundplatzerfassung. Weitere Einzelheiten sind im Rahmen dieser Analyse nicht von Ausschlag gebender Bedeutung und werden hier vernachlässigt.

Zu den einzelnen Instrumenten der Inventarisierung:

- **Großinventare** können mangels freier Kapazität in Brandenburg in absehbarer Zeit vom BLDAM nicht erstellt werden. Wegen der besonderen Aufgabenstellung kommt eine Vergabe an andere Stellen wie Universitäten oder andere Einrichtungen der Forschung kaum in Frage. Wie die Beispiele aus anderen Bundesländern zeigen wäre der Kosten- und Zeitaufwand beträchtlich.

- **Denkmaltopographien:** Die vom BLDAM eröffnete zeitliche Perspektive für die flächendeckende Erstellung der Topographien von rund 40 Jahren ist indiskutabel. Sie müsste zur Aufgabe des Vorhabens oder zur Zurückstellung bis zum Abschluss des Denkmalverzeichnisses führen.

Zu bedenken sind folgende Auswege:

Zeitlich gestrafft werden könnte die Erarbeitung nur mittels Vergabe an Forschungseinrichtungen oder freie Wissenschaftler, da weitere Personalkapazitäten im BLDAM nicht zur Verfügung stehen und nicht zu erwarten sind. Sichergestellt werden müssen bei einer Vergabe die fachliche Anleitung und die laufende Kontrolle der Arbeiten bis zur Publikation durch Mitarbeiter des BLDAM. Die Aufgaben müssten also neu formuliert und verteilt werden; eigenes Fachpersonal müsste weiterhin vorgehalten werden.

Eine finanzielle Entlastung des Haushalts des BLDAM ergäbe sich bei Begründung einer künftigen Trägerschaft der an allen Untersuchungen und Darstellungen der örtlichen und regionalen Geschichte und Kultur erfahrungsgemäß stark interessierten Landkreise und Städte für die Topographien.

#### - **Denkmalverzeichnis:**

Die bisherige Rechtslage und das bisherige Verfahren haben insbesondere die folgenden gravierenden Auswirkungen:

1. Anders als in anderen Bundesländern liegt auch 10 Jahre nach Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes in Brandenburg kein vollständiges Verzeichnis der Denkmale und der Denkmalbereiche vor, welches von allen Behörden als identische Arbeitsgrundlage dem Vollzug des Gesetzes zugrunde gelegt werden könnte.

2. Folge ist im Hinblick auf das Grundrecht der Gleichbehandlung eine willkürliche und bedenkliche Rechtsungleichheit im Lande Brandenburg.
3. Weitere Folge ist eine verbreitete und im Hinblick auf das Rechtsstaatsgebot äußerst bedenkliche Rechtsunsicherheit über den geschützten Denkmalbestand, welche in gleicher Weise für die Behörden wie für die Bürger besteht.
4. Vorenthalten wird zahlreichen Eigentümern die Abschreibungsmöglichkeit z.B. nach § 7 i Einkommensteuergesetz, weil sie keine Informationen über die Denkmaleigenschaft ihrer Gebäude haben.
5. Bei Beibehaltung der gegenwärtigen Regelung wird es noch lange Jahre dauern, bis ein landesweites Verzeichnis der Baudenkmale erstellt und die Satzungen für die Denkmalbereiche erlassen sind.

Zu dieser Situation ist ferner zu erläutern:

- Der Stand des Denkmalverzeichnisses für sämtliche Arten von Denkmalen in Brandenburg ist vom Stand der erreichten Eintragungen untragbar. Grundlegende Besserung ist nicht in Sicht. Die zeitliche Perspektive allein für die Baudenkmale von über 100 Jahren ist indiskutabel.

- Das BLDAM hat nach der gegenwärtigen Fassung des DSchG im Rahmen der Aufnahme von Denkmalen in das Verzeichnis nur Vorbereitungsaufgaben. Einen Hinweis auf die seinerzeitigen Vorstellungen des Gesetzgebers über den notwendigen Textumfang einer Eintragung in das Denkmalverzeichnis gibt § 34 Abs. 1 DSchG; danach sind die „telefonbuchartigen“ kurzen Eintragungen der DDR-Listen ausreichende Grundlage zur Auslösung der Rechtsfolgen. Nach der durch die Einsicht in mehrere Gutachten wiederholt bestätigten Einschätzung nicht nur des Gutachters erstattet das BLDAM in jedem Einzelfall viel zu ausführliche und zu eingehende wissenschaftliche Darstellungen der Denkmaleigenschaft, welche alle Einwendungen in einem theoretisch möglichen, aber erfahrungsgemäß äußerst seltenen Verwaltungsrechtsstreit bereits vorab bedenken. Z.B. haben die 400 Unterschutzstellungsverfügungen der Stadt Brandenburg lediglich eine einzige Klage ausgelöst. Da es sich bei der Unterschutzstellung nicht um eine Ermessensentscheidung, sondern um einen sogenannten gebundenen Verwaltungsakt handelt, kann im übrigen in einem Verwaltungsstreitfall problemlos noch während des Klageverfahrens eine rechtliche Begründung der Denkmaleigenschaft nachgeschoben werden (herrschende Meinung; statt vieler Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, § 113 RdNr. 22); eine nicht ausreichende Begründung im vorhergehenden Verwaltungsverfahren kann deshalb in rechtlich einwandfreier und unbedenklicher Weise vor Gericht geheilt werden.

- Gegen die dem Vernehmen nach beabsichtigte Aufnahme eines ausdrücklichen Hinweises in das Denkmalschutzgesetz des Landes auf die bereits nach der Verwaltungsgerichtsordnung kraft Gesetzes bestehende und von den Verwaltungsgerichten mehrfach bestätigte Möglichkeit der Feststellungsklage gegen eine Eintragung in das Denkmalverzeichnis bestehen rechtliche Bedenken, weil dieses Rechtsmittel bereits im Bundesrecht ausreichend und abschließend geregelt ist.

- Kaum nachvollziehbar ist heute, dass das Denkmalschutzgesetz das Entstehen der Denkmaleigenschaft von einem seitens des Staates praktisch nicht beeinflussbaren Vollzugsakt der 19 Unteren Denkmalschutzbehörden bzw. der Gemeinden abhängig gemacht hat. Wie die Praxis bestätigt, lassen sich diese Behörden nicht von denselben fachlichen Maßstäben wie das BLDAM leiten, sie lassen vielmehr nach den Ergebnissen der Untersuchung auch fachfremde Überlegungen und Opportunitätsüberlegungen einfließen. Tatsächlich kommt der Verfahrensbeteiligung der Unteren Denkmalschutzbehörden und der Gemeinden (bei den Denkmalbereichen) in rechtlicher Sicht jeweils ausschließlich eine formale und keine inhaltliche Bedeutung zu. Sie können und müssen bei Eintragung und Festsetzung von der fachlichen Begutachtung ausgehen und haben keine Möglichkeit einer Ergänzung oder Einschränkung der Stellungnahme; dies ist die zwingende, wenn auch nicht selten missachtete Rechtsfolge („sind einzutragen“) des § 9 Abs. 1 Satz 1 DSchG.

- Die Zweispurigkeit der befristeten Erklärung zum Denkmal durch die vorläufige Eintragung nach § 10 Abs. 1 DSchG ist aufwändig und bürokratisch.

- Die vorzeitige Eröffnung gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten im Verwaltungsrechtsweg und insbesondere der unnötige Anreiz hierzu durch den Erlass von aufwändigen und der Bestandskraft fähigen Verwaltungsakten mit Rechtsmittelbelehrung im konstitutiven System ist angesichts des fortdauernden Investitionsdrucks in Brandenburg kontraproduktiv. Auch im nachrichtlichen System sind die Betroffenen im übrigen nicht ohne Rechtsschutz; sie können bei Veranlassung Feststellungsklage zum Verwaltungsgericht erheben (siehe oben).

- Die Denkmalbereiche sind flächenhafte Denkmale. Die Abweichung des Aktes der Unterstellung vom sonst vorgeschriebenen Einzelakt (im konstitutiven System Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG) und die Wahl der Rechtsform Satzung erscheinen rechtssystematisch willkürlich und verfehlt, zumal mit der Satzung weder sonstige fachliche Entscheidungen wie bei einem Denkmalplan, noch die rechtliche Entscheidung der Einräumung von Baurecht, noch planerische Festsetzungen wie bei einem

Bebauungsplan verbunden sind. Bei der Festsetzung von Denkmalbereichen gibt es keinen Entscheidungsspielraum der Gemeinden, welcher ihr Selbstverwaltungsrecht berühren könnte.

## **2.4 Alternativen und Bewertung**

### **Alternativen für die Topographien:**

Angesichts der geringen Ressourcen des BLDAM sollte eine völlige Neuausrichtung überlegt werden, welche auf Fremdleistungen unter fachlicher Betreuung des BLDAM (wie z.B. in Rheinland-Pfalz; siehe Paschke, Denkmalpflege in Brandenburg 1990 – 2000, S. 341 ff.) und Fremdfinanzierung (Beispiele in Bayern) setzt.

### **Alternativen für das Denkmalverzeichnis**

#### **Zum Übergang auf das nachrichtliche System:**

Bereits seit einigen Jahrzehnten werden die Unterschiede des nachrichtlichen und des konstitutiven Systems und die gegenseitigen Vor- und Nachteile diskutiert. Die unermüdlich wiederholte Behauptung der Rechtswidrigkeit des nachrichtlichen Systems ist durch die obergerichtliche Rechtsprechung seit Jahren widerlegt (vgl. Franzmeyer-Werbe, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des nachrichtlichen Listensystems im Denkmalschutzrecht, DÖV 1996, 950 ff.)

Gerade unter den Gesichtspunkten der Verwaltungsmodernisierung muss für das Schutzsystem u.a. auf folgende Kriterien abgestellt werden:

- Einfache Verwaltung,
- Vermeidung unnötiger Bürokratisierung,
- Einheitlichkeit der Verwaltung,
- Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung in geeigneten Bereichen (Anliegen des Art. 96 Abs. 1 Verfassung und des Funktionalreformgrundsatzgesetzes von 1994) und
- Abgleichung mit dem Berliner Denkmalschutzgesetz.

## **Zum Verfahren:**

Eine Reform muss darauf abzielen, das in mehrfacher Hinsicht zeitaufwändige und kräftezehrend Verwaltungsverfahren der Erklärung zum Denkmal in Brandenburg zu straffen:

- Es ist noch mehrstufig und widerspricht damit dem Grundsatz der einfachen Verwaltungsführung.
- Es begründet noch die Notwendigkeit zum Erlass von Verwaltungsakten in jedem einzelnen Fall, obwohl nach rechtsstaatlichen Gründen auch die Führung eines entscheidend vereinfachten nachrichtlichen Verzeichnisses unter erleichterten Anforderungen (die Bezeichnung „Telefonbuch“ ist in diesem Zusammenhang nicht abwertend) möglich ist; dies verstößt gegen die Bestrebungen der Landesregierung zum Abbau von unnötigem bürokratischen Aufwand.
- Es verstößt gegen die Einheitlichkeit der Verwaltung in dem sensiblen Bereich des Denkmalschutzes, weil es die offensichtlich uneinheitliche Handhabung durch die Unteren Denkmalschutzbehörden geradezu herausfordert.
- Es berücksichtigt nur vordergründig die kommunale Selbstverwaltung. Tatsächlich ist nach dem DSchG davon auszugehen, dass die Erklärung zum Denkmal ausschließlich von der fachlichen Denkmaleigenschaft abhängt und kein Spielraum für die kommunale Selbstverwaltung besteht.

## **Zur Inventarisierung der verschiedenen Denkmalarten:**

Bodendenkmale, technische Denkmale, Gartendenkmale, Gedenkstätten und bewegliche Denkmale, also alle Arten von Denkmalen sollten künftig trotz mancher, im Selbststudium zugänglicher Unterschiede zur Erzielung von Synergieeffekten innerhalb einer einzigen Abteilung von denselben Gebietsreferenten bearbeitet werden. Unbeschadet davon bleibt die Möglichkeit, amtsintern zusätzlich erforderlichen Sachverstand im Einzelfall bei Spezialisten abzufragen.

Die Zusammenführung ist auch dann zweckmäßig, wenn das konstitutive System beibehalten werden sollte.

## **Zu den Denkmalbereichen:**

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden wird bei der Ausweisung von Denkmalbereichen nicht betroffen, weil allein denkmalfachliche Belange Grundlage

der Festlegung sein können. Die Zuständigkeit sollte auf das BLDAM übergehen. Im übrigen könnte nach dem Vorbild anderer Bundesländer eine Beteiligung der Gemeinde vor Aufnahme eines Denkmalsbereichs in das Verzeichnis vorgesehen werden.

## **2.5 Zusammenfassung und Empfehlungen für das Denkmalverzeichnis**

Unabdingbare Voraussetzung für einen Abschluss des Denkmalverzeichnisses ist nach Einschätzung des Gutachters die längst überfällige Harmonisierung der Rechtslage innerhalb des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes durch den generellen Übergang vom konstitutiven zum nachrichtlichen System, das bereits komplikationslos für die Bodendenkmale und die übergeleiteten Denkmale der DDR-Listen gilt. Gewicht sollte dabei auch der Angleichung an die Rechtslage Berlins beigemessen werden.

Zur einheitlichen Handhabung sollte die Führung sämtlicher Teile des Denkmalverzeichnisses einschließlich der Denkmalsbereiche einheitlich dem BLDAM übertragen werden. Die Interessen der Kommunen wären durch Beteiligung im Verfahren zu wahren. Auch bei Beibehaltung des konstitutiven Systems sollte im übrigen die ausschließliche Zuständigkeit des BLDAM für das Denkmalverzeichnis einschließlich der Denkmalsbereiche eingeführt werden.

Um den beschleunigten Abschluss eines aktuellen, vollständigen und vollzugsfähigen Denkmalverzeichnisses zu erreichen, sind die Anforderungen an den Text der Eintragung auf das von § 34 Abs. 1 DSchG vorgezeichnete und von der Rechtsprechung z.B. zum bayerischen Denkmalschutzgesetz bestätigte Mindestmaß zu reduzieren. Auch bei Beibehaltung des bisherigen Eintragungssystems sollten zur Abkürzung der Bearbeitungszeit die Anforderungen generell auf das Notwendigste beschränkt und erst nach Klageerhebung oder bei sich abzeichnenden Prozessen im Einzelfall erweitert werden. Weiterer wissenschaftlicher Aufwand, dessen objektive Notwendigkeit im übrigen insbesondere bei der Sammlung und Auswertung von Ergebnissen der Bau- und Bodendenkmalpflege nicht in Frage steht, sollte bis auf weiteres nur beim Vorhandensein entsprechender Kapazitäten betrieben werden.

Die verschiedenen Zuständigkeiten innerhalb des BLDAM für Bau-, Boden-, bewegliche-, technische- und Gartendenkmale sowie Gedenkstätten sollten in einer

einzigsten Abteilung bei jeweils für alle Denkmalarten zuständigen Bearbeitern zusammengeführt werden.

Die Unteren Denkmalschutzbehörden sollten bei der Ermittlung der Grundstücksdaten und der Verständigung der Eigentümer Amtshilfe leisten.

Nach dem Vorbild anderer Länder sollte ohne zeitlichen Verzug in einer zeitlich befristeten Aktion eine sog. Schnellerfassung aller Denkmale durchgeführt werden mit dem Ziel einer annähernd vollständigen listenartigen Arbeitsgrundlage. Eine Dauer von kaum mehr als 2 Jahren sollte angesichts des Sachverstandes des BLDAM ausreichen; die vom BLDAM bisher genannte Zeit von 35 Jahren für eine Schnellerfassung ist nicht vertretbar.

Eingesetzt werden sollten für die Schnellerfassung sämtliche freien oder freizustellenden Kapazitäten im BLDAM und befristet einzustellende Wissenschaftler. Vorzusehen sind zwei Stufen:

- Arbeitsliste: **Sofort** und auch schon vor Umstellung auf das nachrichtliche System sollte mit den gebündelten eigenen Kräften des BLDAM eine Arbeitsliste erstellt werden, die auf folgende Materialien zurückgreift: Aktuelles Denkmalverzeichnis, DDR-Liste, Dehio-Handbuch der Kunstdenkmäler Brandenburgs, Fundplatzverzeichnis, weitere Materialien nach Vorhandensein.
- Ausbau der Arbeitsliste: Zügige Erweiterung der Arbeitsliste mit den gebündelten eigenen Kräften; gegebenenfalls zusätzlich die befristet einzustellenden Wissenschaftler. Das Ministerium sollte klären, ob hierfür noch Bundesmittel zu erreichen sind.

Das Denkmalverzeichnis sollte zur Vermeidung von Missverständnissen erst nach weitgehend erreichter Vollständigkeit veröffentlicht und auch in das Internet gestellt werden. Bei den Bodendenkmalen wäre darauf zu achten, dass keine Anreize für Raubgräber geschaffen werden.

Das Denkmalschutzgesetz und die Verordnung über das Verzeichnis der Denkmale, aber auch die Geschäftsverteilung innerhalb des BLDAM müssten geändert werden.

Die Topographien für Landkreise und Städte sollten bis zum Abschluss der Denkmalverzeichnisse nicht mehr vom BLDAM erarbeitet werden. Sie sollten

möglichst von den Kommunen an freie Wissenschaftler vergeben werden. Die notwendige fachliche Betreuung wäre durch das BLDAM zu gewährleisten.

### **3. Schwerpunkt: Neue Aufgabe Öffentlichkeitsarbeit**

Die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit in Denkmalschutz und Denkmalpflege kann nicht genug betont werden. Der Gutachter möchte sich auf den Hinweis auf die immensen Anstrengungen der Deutschen Stiftung Denkmalschutz, des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, von ICOMOS und der Ministerien und Denkmalbehörden anderer Bundesländer beziehen. Fast alle Landesämter für Denkmalschutz haben Mitarbeiter für die Öffentlichkeitsarbeit; auf die mustergültige Pressearbeit z.B. Berlins, Bayerns und Niedersachsens sei verwiesen.

Mit Ausnahme seiner beachtlichen, aber nur an ein begrenztes Fachpublikum gerichteten wissenschaftlichen Publikationen leistet das BLDAM keine gezielte Öffentlichkeitsarbeit.

Positive Auswirkungen könnte eine **aktive Öffentlichkeitsarbeit** für den gesamten Bereich von Denkmalschutz und Denkmalpflege haben. Dieses Spezialthema drängt sich im Zusammenhang mit den Bemühungen der Landesregierung um Dienstleistungen und Service auf. Es ist formal auch Gegenstand eines Paragraphen der Geschäftsordnung.

Tatsächlich haben auch für Brandenburg repräsentative Umfragen zum **Ansehen der Denkmalpflege** in anderen Ländern und auf Bundesebene unterschiedliche Ergebnisse erbracht. Eine Brandenburger Umfrage bei Gemeinden zeigt die Skepsis vieler Behörden gegenüber dem Denkmalschutz, der vielfach als Investitionsbremse angesehen wird. Verbessern lässt sich das Ansehen nur durch eine systematische „**Imagepflege**“ im Rahmen einer strategisch anzulegenden aktiven und kreativen Öffentlichkeitsarbeit unter Einsatz entsprechenden Sachverständigen.

Soll das brandenburgische Staatsziel Denkmalschutz nicht weiter ein Schattendasein unter den Augen einer eigentlich aufgeschlossenen, aber mehrheitlich von kritischen Medien beeinflussten Öffentlichkeit führen müssen, wäre schnellste Abhilfe durch die Neuformulierung der Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit und eine entsprechende organisatorische Regelung zu versuchen.

Zur Organisation der Öffentlichkeitsarbeit siehe auch Problemkreis D; ferner zur neuen Aufgabe Dienstleistung und Service unten Nr. 4.

#### **4. Schwerpunkt: Neue Aufgabe Dienstleistung und Service**

Die Denkmalschutzgesetze nennen in ihren Aufgabenkatalogen ausnahmslos vor allem die Beratung und die Erstattung von Gutachten als Aufgaben der Denkmalfachbehörden. § 4 Abs. 2 des Brandenburger Gesetzes ergänzt die Mitwirkung an denkmalpflegerischen Maßnahmen. Nach traditionellem Behördenverständnis genügten derartige passive Mitwirkungshandlungen als Leistungen der Verwaltung, welche auf Anforderung anderer Behörden bereitgestellt wurden. Das gemeinsame Leitziel der Landesregierung fordert eine moderne und effiziente Landesverwaltung, um den Anforderungen einer modernen Dienstleistungsgesellschaft entsprechen zu können. Sie verlangt die Verwirklichung des Service- und Dienstleistungsgedankens (RK BB A I).

Notwendig wird damit eine Neuorientierung der Aufgaben des BLDAM vom bisherigen Reagieren zum Agieren. Wie weit diese Orientierung reichen kann und muss, wäre durch eine breite Diskussion künftiger Leitbilder zu hinterfragen. Einige Stichworte:

- „Aktive Denkmalpflege“ sollten die Denkmalfachämter künftig betreiben, das bedeutet die Entwicklung von strategischen und taktischen Zielen und die Entwicklung von Wegen zur Umsetzung.
- Als „Dienstleister“ sollte sich das Fachamt künftig verstehen und seine Dienstleistungen auch anbieten z.B. über eine Servicestelle (siehe hierzu auch Problemkreis D).
- Seine „Kunden“ sollte das Amt betreuen, also vor allem Eigentümer, Architekten und Unternehmen.
- Bewusstes Managen und Koordinieren müssen zum künftigen Berufsbild gehören.
- Abgebaut werden sollte das Erscheinungsbild der bürokratisch arbeitenden Behörde.
- Werben sollte das Amt künftig für seine Aufgaben, aber auch für seine Leistungen (siehe auch aktive Öffentlichkeitsarbeit oben Nr. 3).
- Herausgestellt werden sollten besondere Angebote wie die Ausstellungen des Archäologischen Landesmuseums, des Messbildarchivs und die Publikationen.

## 5. Schwerpunkt: Archäologisches Landesmuseum

In preußischer Tradition steht die Verbindung von Landesamt für Archäologie und Archäologischem Landesmuseum. Das Denkmalschutzgesetz hat diesen Zustand 1991 vorgefunden, die organisatorische Verbindung in § 4 Abs. 1 festgeschrieben und in Abs. 2 nochmals als Aufgabe „die Unterhaltung von fachwissenschaftlichen Sammlungen“ genannt. Zu überprüfen ist diese Konstruktion am Rahmenkonzept zur Verwaltungsmodernisierung unter den Stichworten neue Rechtsformen, Abbau von Aufgaben, Neustrukturierung der Vermögensverwaltung des Landes.

**Vergleich:** Zentrale Archäologische Museen gibt es auch in den anderen Bundesländern. Rechtsform, Ressortierung und Ausstattung sind aber durchaus unterschiedlich. Abweichend von Brandenburg hat Bayern z.B. eine organisatorisch völlig eigenständige Archäologische Staatssammlung geschaffen. Die neuen Bundesländer haben ihre Museen mit den neuen Archäologischen Landesämtern, deren selbständiges Weiterbestehen aber überall diskutiert wird, zusammengelegt.

Das Archäologische Landesmuseum existiert zur Zeit noch nicht wieder als Museum im herkömmlichen Sinn. Das ehemalige Museum im Schloss Babelsberg wurde 1990 geschlossen. Geplant wird die Einrichtung eines neuen Museums im St. Pauli-Kloster in Brandenburg an der Havel, welches wohl frühestens in 5 Jahren eröffnet werden könnte. In der Übergangszeit konzentriert sich das BLDAM mit seinem kleinen Etat auf Ausstellungen, die im übrigen auf breites Interesse des Publikums stoßen. Vorhanden sind umfangreiche Sammlungsbestände (siehe hierzu Smolnik, Der Hang zum Zentralmagazin, Die Sammlungen des Archäologischen Landesmuseums, Denkmalpflege im Land Brandenburg 1990 bis 2000, S. 289 ff.).

Für den **Bau** eines Archäologischen Landesmuseums und seine technische und museumstechnische Ausstattung durch das Land werden beträchtliche Mittel zunächst außerhalb des Haushalts des BLDAM erforderlich. Es ist außerdem abzusehen, dass rechtzeitig vor Aufnahme des Betriebs in Stufen ein Ausbau des Personals bis zur Hausverwaltung und zur Aufsicht, aber auch im wissenschaftlichen Bereich notwendig wird. Der **Betrieb** wird beträchtliche Personal- und Sachmittel voraussetzen und binden.

Die **Aufgaben** des Archäologischen Landesmuseums bestehen nicht vorrangig in der Mitwirkung beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes. Dies bestätigen neben dem Wortlaut des Gesetzes nicht zuletzt die Ergebnisse der Befragungen. Die Museumsabteilung hat nicht die Aufgabe der Beratung anderer Abteilungen des BLDAM oder anderer Behörden. Mit diesen und insbesondere mit Gemeinden entstehen Kontakte nur bei der Ausleihe bzw. bei der Vorbereitung von Ausstellungen. Das Museum hat also keine hoheitlichen Aufgaben und wirkt auch nicht an der Erfüllung solcher Aufgaben mit.

Vielmehr liegen die Aufgaben des Museums in erster Linie im **fiskalischen Bereich**, bei der Vermögensverwaltung und bei der Sammlungstätigkeit. Grund des zwangsläufigen Anwachsens der Sammlungsbestände ist das Schatzregal; denn Funde werden im Rahmen des § 20 DSchG Eigentum des Landes Brandenburg. Bei der Restaurierung archäologischer Kulturgüter entsprechen die Fachaufgaben der Bodendenkmalpflege gleichzeitig der Erhaltung der Vermögenswerte des Landes.

Die **Verbindung der Aufgaben** von Landesamt für Denkmalpflege und Archäologischem Landesmuseum ist nicht zwingend. Denkbar wären Alternativen vor allem im Hinblick auf eine künftige Fusion Brandenburgs und Berlins, wo bereits bedeutende Bestände der Archäologie Brandenburgs in Museen bewahrt werden. Allerdings ist unübersehbar, dass sich die Kosten für Bau, Unterhaltung und Betrieb bei einer anderen Trägerschaft nicht wesentlich ändern würden. Insbesondere wäre es bei einer Herauslösung des Museums erforderlich, die bisherige fruchtbare Zusammenarbeit bei Sammlung, Inventarisierung und Restaurierung des kontinuierlich bei der Ausgrabung von Bodendenkmälern anfallenden Fundguts fortzusetzen. Für die Beibehaltung des bisherigen Verbunds spricht zudem ein kulturpolitisches Argument: Das Museum ist mit seinen Ausstellungen ein wichtiges „Schaufenster“ des Landes Brandenburg. Es hat den Auftrag, der Öffentlichkeit die Geschichte des Landes zu vermitteln. Ferner hat es die für die Landesgeschichte bedeutsamsten Funde zu konservieren und für die Zukunft zu bewahren.

## **6. Schwerpunkt: Restaurierungswerkstätten**

Die Projektliste in den Materialien zur Verwaltungsmodernisierung nennt als Ziel auch die **Konzentration** von Laborkapazitäten. Der Vergleich mit den anderen Bundesländern ergibt ein uneinheitliches Bild. Einige Länder haben ihre Restaurierungswerkstätten stark ausgebaut und zum Teil um wissenschaftliche Labors erweitert. Andere Landesämter haben diese Bereiche reduziert und zum Teil ausgelagert bzw. privatisiert.

**Aufgaben:** Die Werkstätten und Labors des BLDAM dienen der fachlichen Beratung der Behörden, der Eigentümer und der anderen Abteilungen des Amtes; sie wirken mit bei der Durchführung und Kontrolle denkmalpflegerischer Maßnahmen, forschen im Praxisbezug und veröffentlichen fachwissenschaftliche Ergebnisse. Sie erfüllen damit in idealer Weise mehrere Aufgaben des Katalogs des § 4 Abs. 2 DSchG.

Die **Analyse** der in der Bestandsaufnahme beschriebenen Aufgaben und der tatsächlichen Aufgabenerfüllung bestätigt, dass in den beiden Referaten nur ein Bruchteil der in Brandenburg anfallenden Restaurierungsaufgaben erledigt werden kann und soll; die weitaus überwiegenden Leistungen werden auch in Brandenburg von privat organisierten Restauratoren und Handwerkern erbracht.

Sämtliche Tätigkeiten der beiden mit Restaurierungsaufgaben betrauten Referate des BLDAM entsprechen im übrigen den Aufgaben der Restaurierungsabteilungen der anderen Landesämter für Denkmalpflege bzw. den Restaurierungsreferaten der Abteilungen für Bodendenkmalpflege in Deutschland.

Einer besonderen Betrachtung bedarf die im BLDAM geleistete **Forschungsarbeit** auf dem Gebiet der Restaurierungswissenschaften. Die Forschungstätigkeit der deutschen Landesämter steht entgegen anderslautenden Vermutungen auch nach der im Zusammenhang mit der Erarbeitung dieses Gutachtens erneut eingeholten Einschätzung entsprechender Lehrstühle (z.B. Technische Universität München und Universität Bamberg) keineswegs in unerwünschter Konkurrenz zur Forschung der Hochschulen, da sie ausschließlich praxisorientiert ist. Sowohl ihre Methoden als auch ihre Ergebnisse sind eingebunden in die Erfüllung der anderen Aufgaben der Denkmalämter, welche als Verwaltungsaufgaben ohnehin von den Hochschulen nicht erbracht werden könnten. Die Orientierung an konkreten Denkmalen in aktuellen zur Bearbeitung anstehenden Situationen verbietet geradezu eine Befassung der bekanntlich eher schwerfälligen und unter chronischer Personal- und Finanznot leidenden Hochschuleinrichtungen, welche zudem in ihrer Arbeits- und Denkweise zu theoretischen, jeweils studiengangbezogenen, aber nicht unbedingt praxisorientierten Aufgabenstellungen neigen. Die oft mühsame Detailarbeit an für die wissenschaftlichen Interessen der Hochschulen oft unergiebigem Objekten ist deshalb in der Regel nicht für den ohnehin nur die Vorlesungszeiten des Studienjahres abdeckenden Betrieb einer Hochschule geeignet.

In engem Zusammenhang mit dem breiten Aufgabenfeld der Werkstätten müssen die im Aufgabenkatalog des Denkmalschutzgesetzes nicht genannten **Aufgaben in der**

**Lehre** gesehen werden. Das BLDAM ist hervorragend als ergänzende Ausbildungsstätte für die einschlägigen Studiengänge der Hochschulen des Landes geeignet.

Uneingeschränkt **empfohlen** werden kann daher auch im Hinblick auf die Perspektiven einer Fusion Berlins und Brandenburgs die Beibehaltung und der weitere Ausbau der Restaurierungswerkstätten. Unabhängig hiervon ist die interne Organisation des BLDAM zu hinterfragen (siehe hierzu Problemkreis D, II 3.4.11).

## **7. Schwerpunkt: Messbildarchiv**

Das Archiv bewahrt unersetzliche und einmalige Photobestände unter anderem der ehemaligen Staatlichen Bildstelle (1921 bis 1945), der mittlerweile ausgegliederten Messbildstelle, des Institut für Denkmalpflege der DDR, der Kunstgeschichtlichen Bildstelle der Humboldt-Universität und des Meydenbauerschen Denkmälerarchivs (alle Angaben R. Koppe, Messbildarchiv – Entwicklung und Bestände, Denkmalpflege im Land Brandenburg 1990 –2000, S. 400 ff.).

Dem BLDAM wurde das Messbildarchiv 1991 wohl aus Verlegenheit zugeordnet, da es keine andere Stelle bei Auflösung des Instituts für Denkmalpflege der DDR haben wollte. Es ist nach dem Geschäftsverteilungsplan vom 26.8.1999 dem Referat Dokumentation der Abteilung Bestandserforschung zugeordnet; es erscheint nicht in den Organigrammen des BLDAM.

Das Messbildarchiv ist im Gesamtzusammenhang der sonstigen gesetzlichen Aufgaben des BLDAM als eine etwas atypische, wenn auch nicht fremde Aufgabe zu bezeichnen. Der Gesetzgeber hat seiner Zugehörigkeit zum Landesamt mit der Zuweisung der besonderen Aufgabe „Unterhaltung von fachwissenschaftlichen Sammlungen“ in § 4 Abs. 2 DSchG Rechnung getragen. Das Archiv dient der Arbeit des BLDAM, wird aber auch laufend von anderen Ämtern (auch Landesdenkmalamt Berlin, Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege usw. usw.), Kunstwissenschaftlern aus der ganzen Welt, Architekten, Restauratoren usw. genutzt. Die Benutzung ist gebührenpflichtig, so dass die Aufwendungen zum Teil refinanziert werden. Pflege und Fortführung des Messbildarchivs erfordern einen Mindestbestand an Fachpersonal, dessen Vorhaltung auf Dauer nach Angaben aus dem BLDAM offenbar **gefährdet** ist.

Alternativen für die Zuordnung lassen sich zwar wohl denken. Bei der Entscheidung über die Zuordnung wird zu beachten sein, dass an jedem Standort zwangsläufig dieselben Organisations- und Finanzierungsprobleme auftreten müssen. Die Ausgliederung sollte deshalb nur dann ernsthaft erwogen werden, wenn sich infolgedessen die Arbeitsbedingungen verbessern und die Zukunft der Einrichtung gesichert wird.

Das Messbildarchiv trägt wesentlich zum internationalen Ansehen des BLDAM bei. Die Zugehörigkeit dieser wichtigen und einmaligen Aufgabe und Einrichtung zum BLDAM sollte also nicht in Frage gestellt werden.

### **C III Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis Aufgaben und Zuordnung**

Bei einer bundesweiten vergleichenden Analyse ist festzustellen, dass die **Grenzen zwischen den Aufgabenbereichen** der Schutzbehörden auf der einen und der Fachbehörde auf der anderen Seite durchaus fließen. Einzelne Länder haben die Denkmalfachbehörde auch als Vollzugsbehörden für bestimmte Aufgaben ausgestattet; in diesen Bereichen können sie auch Verwaltungsakte erlassen wie Zuwendungsbescheide über Fördermittel und die Steuerbescheinigungen. Die Mehrzahl der Landesämter führt selbst die Listen der Denkmale und Denkmalbereiche.

Gerade im Vergleich mit Bayern ist festzustellen, dass Brandenburg bei der Ausstattung seines Landesamtes mit Zuständigkeiten sehr restriktiv vorgegangen ist. Es hat dem Landesamt die „goldenen Zügel“ der Zuschussgewährung und der Steuerbescheinigungen verwehrt, die Ausweisung von Denkmalbereichen mit § 11 DSchG den Gemeinden übertragen und den Unteren Denkmalschutzbehörden mit der Führung des Denkmalverzeichnisses eine „klassische“ Aufgabe der Denkmalfachbehörden zugewiesen.

## **Empfehlungen:**

### **Bereich Zuordnung von Aufgaben**

Dem Ministerium obliegen instanzfremde Vollzugsaufgaben, welche delegiert werden können; stattdessen sollten die Aufgaben des Ministeriums im Bereich der Leitbilder, Vorgaben und Richtlinien verstärkt werden.

Auf die Unteren Denkmalschutzbehörden sollte übertragen werden die Zuständigkeit für die Zerstörungsgenehmigung nach § 15 Abs. 2 DSchG.

Auf das BLDAM sollte übertragen werden die Festsetzung von Grabungsschutzgebieten nach § 17 Abs. 1 DSchG.

Auf das BLDAM sollte übertragen werden die Zuständigkeit für die Steuerbescheinigungen nach § 28 Abs. 2 DSchG.

### **Bereich Denkmalverzeichnis und Inventarisierung**

Die Rechtslage innerhalb des Denkmalschutzgesetzes sollte durch den generellen Übergang zum nachrichtlichen System harmonisiert werden

Zur einheitlichen Handhabung sollte die Führung sämtlicher Teile des Denkmalverzeichnisses einschließlich der Denkmalbereiche einheitlich dem BLDAM übertragen werden. Dies gilt auch bei Beibehaltung des konstitutiven Systems.

Um den beschleunigten Abschluss eines vollzugsfähigen Denkmalverzeichnisses zu erreichen, sind die Anforderungen an den Text der Eintragung auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Nach dem Vorbild anderer Länder sollte ohne zeitlichen Verzug in einer zeitlich befristeten Aktion eine sog. Schnellerfassung aller Denkmale durchgeführt werden.

Die zersplitterten Zuständigkeiten innerhalb des BLDAM für die Inventarisierung der Bau-, Boden-, beweglichen -, technischen - und Gartendenkmale sowie Gedenkstätten sollten umgehend in einer einzigen Abteilung bei jeweils für alle Denkmalarten zuständigen Bearbeitern zusammengeführt werden.

Die Unteren Denkmalschutzbehörden sollten bei der Ermittlung der Grundstücksdaten und der Verständigung der Eigentümer Amtshilfe leisten.

Das Denkmalverzeichnis sollte zur Vermeidung von Missverständnissen erst nach weitgehend erreichter Vollständigkeit veröffentlicht und auch in das Internet gestellt werden. Bei den Bodendenkmalen wäre darauf zu achten, dass keine Anreize für Raubgräber geschaffen werden.

Die Topographien für Landkreise und Städte sollten bis zum Abschluss des Denkmalverzeichnisses nicht mehr vom BLDAM erarbeitet werden. Sie sollten möglichst von den Kommunen an freie Wissenschaftler vergeben werden. Die notwendige fachliche Betreuung wäre durch das BLDAM zu gewährleisten.

### **Bereich Öffentlichkeitsarbeit**

Dem BLDAM sollte eine aktive Öffentlichkeitsarbeit für Denkmalschutz und Denkmalpflege zur Aufgabe gemacht werden.

- Die Aufgabe sollte bei der Servicestelle angesiedelt werden (siehe dort).

## **Bereich Dienstleistungs- und Servicefunktion**

Das BLDAM sollte ein Leitbild erhalten. Seine Aufgaben sollte in Richtung auf die Dienstleistungs- und Servicefunktion umstrukturiert werden.

- Beim BLDAM sollte eine Servicestelle eingerichtet werden.

## **Bereich Werkstätten**

Die Aufgabenstellung sollte nicht verändert werden. Zu den Fragen der Organisation siehe Problemkreis D.

## **Bereich Museum**

Das Museum ist mit seinen Ausstellungen das Schaufenster des BLDAM: Seine Aufgabenstellung sollte nicht verändert werden, solange keine neue Trägerschaft begründet wird. Zur Organisation siehe Problemkreis D.

## **Messbildarchiv**

Das Messbildarchiv trägt wesentlich zum internationalen Ansehen des BLDAM bei. Die Zugehörigkeit dieser wichtigen und einmaligen Aufgabe und Einrichtung zum BLDAM sollte also nicht in Frage gestellt werden.

## **D Organisation des Brandenburgischen Landesamtes für Denkmalpflege**

### **Gliederung:**

- I. Bestandsaufnahme
- II. Auftragsbezogene Analyse
- III. Alternativen und Bewertung
- IV. Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis D

### **D I Bestandsaufnahme der Organisation des Landesamtes**

#### **Grundlagen** der Bestandsaufnahme sind

- die Organigramme (Stand 20.8.1999 und 13. September 2001)
- der Geschäftsverteilungsplan (Stand 26.8.1999)
- Angaben zum Haushalts- und zum Stellenplan
- die Geschäftsordnung (Stand 22.3.2000)

Zur **Methode** der Untersuchung: Geprüft wurde die Übereinstimmung der genannten Grundlagen mit den tatsächlichen Verhältnissen im BLDAM anhand der Befragungen und Nachschau vor Ort sowie der Auswertung einschlägiger Aktenunterlagen.

#### **Einleitung: Die Mitarbeiter als Objekte und Subjekte der Organisation**

Jede Untersuchung gesellschaftlicher und administrativen Strukturen muss beim Menschen bzw. den Mitarbeitern der zu analysierenden Organisation ansetzen. Die Mitarbeiter sind Subjekte und Objekte jeder Organisation.

Die Landesregierung Brandenburgs hat deshalb zu recht bei der Aufstellung ihres Rahmenkonzepts zur Verwaltungsmodernisierung (RK BB) bereits bei der Formulierung des **gemeinsamen Leitziels** die Motivation der Mitarbeiter mit an den Anfang gestellt und ihre Einbeziehung in den Prozess der Modernisierung der Verwaltung als von zentraler Bedeutung bezeichnet.

Folgerichtig werden im Rahmenkonzept direkt und indirekt weitere auf die Mitarbeiter bezogene Ziele angesprochen. Der Gutachter weiß sich deshalb im Einklang mit dem Rahmenkonzept, wenn in den folgenden Analysen zur Organisationsstruktur laufend unter anderem auf die folgenden Kriterien und Punkte abgestellt wird:

- Fürsorgepflicht des Dienstherrn,
- Gesundheitsvorsorge,
- Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wandels in der Geschlechterordnung,
- Delegation von Verantwortung,
- Mitarbeiterführung mit Zielvereinbarungen,
- Verstärkte Mitarbeitermotivation,
- Mitarbeiterentwicklung,
- Mitbestimmung und Beteiligung der Mitarbeiter an den Reformüberlegungen (RK BB Abschnitt C).

Die Bestandsaufnahme durch die Befragungen hat ergeben, dass viele dieser Ziele und Unterziele noch der Umsetzung harren.

Bemerkenswert ist das Befragungsergebnis hinsichtlich der **Motivation**. Sämtliche Mitarbeiter sind außerordentlich für ihre Arbeit engagiert; ausnahmslos geben sie die Freude am Beruf als die entscheidende Motivation an. Einkommen, Ansehen und die anderen im Fragebogen genannten Kriterien werden als zweitrangig eingestuft. Spontan und einheitlich nennen sie den beruflichen Erfolg in der Denkmalpflege als den ausschlaggebenden Leistungsanreiz. Dieses Ergebnis zur Psychologie des Berufsstandes deckt sich im übrigen mit den Erfahrungen des Gutachters von fast drei Jahrzehnten im Umgang mit Denkmalpflegern aus dem gesamten Europa. Offensichtlich ist die Aufgabe, Kulturgut der Menschheit zu erhalten, ein starker Antrieb für individuelle Menschen, welche sich damit identifizieren können.

Keine **Arbeitsbelastung** erscheint den befragten Mitarbeitern zu hoch; sie schätzen ihre Arbeitsbelastung selbst von „sehr hoch“ bis „extrem“ ein. Offensichtlich leisten alle (ungenehmigte) Überstunden, in einem Fall durch Aufzeichnungen belegte bis zu „35 Arbeitstage zusätzlich“ im vergangenen Jahr 2000.

Alle sind überzeugt, dass das Einsparungspotential beim BLDAM längst überschritten ist. Gewisse personelle „Polster“ würden aus Rücksicht auf kranke oder ältere Mitarbeiter gehalten; ein weiterer Abbau könne aber nicht aufgefangen werden. Einige Mitarbeiter **engagieren** sich auch **außerhalb** ihrer dienstlichen Verpflichtungen in ihrer Freizeit für die Denkmalpflege. Dies gilt für Forschungs- und Publikationstätigkeit, zu der „man während der Arbeitszeit nicht kommt“ sowie für die Wahrnehmung von Lehraufträgen an Universitäten und Fachhochschulen.

Das **Betriebsklima** schätzen alle als sehr gut ein. Das Zusammengehörigkeitsgefühl werde durch die Arbeitsbelastung eher gestärkt. Es sei noch ausbaufähig im Verhältnis von Baudenkmalpflege und Bodendenkmalpflege; die Dauer des Zusammenschlusses sei noch zu kurz, um engere Bindungen ermöglicht zu haben. In den Bereichen, in denen es bereits eine Zusammenarbeit über die Bereiche hinaus gibt, wie z.B. zwischen praktischer Denkmalpflege und Restaurierung, sei die Zusammenarbeit fachlich und persönlich sehr gut bis hervorragend.

Meist positiv werden die **Führung** durch die Vorgesetzten, die eingeräumte **Entscheidungsfreiheit** am Arbeitsplatz und die Voraussetzungen und Möglichkeiten der persönlichen **Zusammenarbeit** über die Grenzen von Abteilungen und Referaten hinweg gesehen. Das bestehende **Vertrauensverhältnis** zu den Vorgesetzten ersetzt nach den Interviews vielfach die systematische Führung und Kontrolle. Ein zusätzliches an den Vorgaben der Landesregierung orientiertes „Controlling“, über dessen Ausgestaltung keine Vorstellungen bestehen, wird als entbehrlich gesehen.

Nahezu alle Mitarbeiter des BLDAM wohnen nicht in Wünsdorf, sondern überwiegend in Berlin. Die Dauer der **Anfahrt zum Arbeitsplatz** wird mit einer bis eineinhalb Stunden angegeben, jeweils mit eigenem PKW oder öffentlichem Verkehrsmittel. Der Gutachter sieht in den langen Transportwegen und Zeiten einen bedenklichen Verlust an Arbeitskraft (nicht an Arbeitszeit).

Ihre **Eingruppierung** empfinden alle Mitarbeiter mit Ausnahme der Osttarife und des zusätzlich abgezogenen Solidarbeitrags als normal; ebenso die meist fehlenden Aufstiegsmöglichkeiten.

Der Gesamteindruck des Gutachters von Motivation und Betriebsklima ist positiv, wenn auch durchgehend die Kenntnis der Ziele der Landesregierung fehlt und ein

entsprechendes Problembewusstsein der Mitarbeiter noch nicht entwickelt ist. Hieraus ergeben sich große Aufgaben für das Ministerium und die Leitung des BLDAM.

## 1. Verwaltungsstruktur des BLDAM

Die beiden Organigramme (Anlagen 5 und 6) zeigen übereinstimmend einen hierarchischen Aufbau entsprechend dem traditionellen Bauprinzip der Exekutive (zur Hierarchie und ihrer Funktionsweise siehe z.B. Schuppert a.a.O. S. 589 ff.). Von unten nach oben gliedert sich das Amt in mehrere Stufen bzw. Ebenen:

- Ebene der Sachbearbeiter und Mitarbeiter
- Ebene der Referate
- Ebene der Abteilungen
- (Zwischen-) Ebene oberhalb der Abteilungen (Bereiche)
- Ebene Ständiger Vertreter des Direktors
- Direktor

Dem Direktor und dem Ständigen Vertreter ist im Organigramm von 1999 die Stabstelle „**Öffentlichkeitsarbeit**“ zugeordnet, welche aber nicht personell ausgestattet ist; ein leerer Raum im Dienstgebäude trägt die Aufschrift „Öffentlichkeitsarbeit“.

Oberhalb der Ebene der Fachabteilungen sind im Organigramm von 1999 in einer Zwischenebene die „Denkmalpflege“ und die „Bodendenkmalpflege/Museum“ zu im Gutachten so bezeichneten zwei „**Bereichen**“ zusammengefasst, welche dem Zustand vor der Zusammenführung von Bau- und Bodendenkmalpflege im Jahr 1999 entsprechen. Der Bereich Bodendenkmalpflege besteht als „Amt im Amt“: Zur Aufteilung des Amtes in Abteilungen und Referate siehe unten 2 und 3.

Das hierarchische System des Amtes entspricht – wie sich vor Ort bestätigt - der sog. **Linienorganisation**. Es wird im Organigramm durch die Linien ausgedrückt; danach handelt es sich trotz gewisser Abweichungen um ein sog. Ein-Liniensystem. Die

Führungslinien (siehe auch unten 5.) und Dienstwege sind in der Geschäftsordnung (GeschO) festgeschrieben; siehe hierzu Problemkreis E Interne Abläufe.

## **2. Direktor, Ständiger Vertreter und Erste (Zwischen- ) Ebene oberhalb der Abteilungen**

Entsprechend dem traditionellen Behördenaufbau steht an der Spitze der Behörde als Leiter ein Direktor, der zumindest nach dem Organigramm Leiter der gesamten Behörde ist. Ihm ist ein Ständiger Vertreter unterstellt, dem aber nach der Geschäftsordnung (§ 5 Abs. 3 GeschO) nur eingeschränkte Vertretungsfunktionen zukommen; denn er fungiert danach und in der Praxis nur als Vertreter für den Bereich Bodendenkmalpflege und Museum, während in fachlichen Fragen der Abteilungen Praktische Denkmalpflege, Inventarisierung und Bestandsforschung der Abteilungsleiter Praktische Denkmalpflege und in Fragen der Zentralabteilung deren Leiter als Vertreter des Direktors fungieren (§ 6 GeschO).

Diese Besonderheiten der tatsächlich existierenden Zwischenebene, welche im Organigramm von 2001 nicht mehr aufscheint, erklären sich nach den Feststellungen des Gutachters aus der nicht konsequent umgesetzten Zusammenlegung des Landesamtes für Denkmalpflege und der Bodendenkmalpflege/Museum („Amt im Amt“). Weitere Gründe waren dem Vernehmen nach bestehende rechtliche Bindungen und anders nicht lösbare Personalfragen.

## **3. Die Fach-Abteilungen**

Beide Organigramme zeigen sieben Abteilungen, von denen je drei als Fachabteilungen jeweils für den Bereich „Denkmalpflege“ und den Bereich „Bodendenkmalpflege/Museum“ unmittelbar der Zwischenebene oberhalb der Abteilungen (für die Inventarisierung und die Bestandsforschung gilt das nur im Vertretungsfall, § 6 Abs. 2 GeschO) unterstehen; die siebte Abteilung ist die „Zentralabteilung“, welche ohne Zwischenschaltung eines „Bereichs“ unmittelbar dem Direktor und dem Ständigen Vertreter untersteht.

## **4. Die Fach-Referate und die Außenstellen**

Die Organigramme zeigen abgesehen von der Zentralabteilung eine Untergliederung der Fachabteilungen des BLDAM in die Vielzahl von immerhin 17 Fachreferate für Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege/Museum.

Die Fachreferate für Baudenkmalpflege, für Gartendenkmale und für Bodendenkmalpflege sind in jeweils 5 bzw. 4 Gebietsbereiche unterteilt.

Die Bodendenkmalpflege ist in vier regionale Bereiche gegliedert; neben dem zentralen Dienstsitz in Wünsdorf bestehen 3 Außenstellen und 3 Außenstellen für die Braunkohlenarchäologie an den Orten des Abbaus.

## **5. Die Zentralabteilung**

Die Zentralabteilung ist eine Querschnittseinheit, welche nach den Organigrammen unmittelbar dem Direktor und dem Ständigen Vertreter untersteht. Sie ist in drei Referate gegliedert.

## **6. Die Führungsstruktur**

Die Führungsstruktur entspricht formell der Linienorganisation des hierarchischen Aufbaus der Verwaltung des Amtes. Die Weisungsbefugnisse und der Dienstweg folgen ebenfalls formell den Linien entsprechend den Organigrammen.

Die Analyse der Geschäftsordnung und die Befragungen haben ergeben, dass auch nach der Zusammenführung des Landesamtes für Denkmalpflege und der Bodendenkmalpflege/Museum die tatsächlichen Führungsfunktionen zwischen dem Direktor und dem Ständigen Vertreter geteilt sind („Amt im Amt“).

Innerhalb der beiden Bereiche Denkmalpflege einerseits und Bodendenkmalpflege/Museum andererseits folgen die Weisungs- und Dienstwege offenbar problemlos der Linienstruktur der Organigramme.

## **7. Vertretungsregelungen**

Die Vertretungsregelungen ergeben sich aus dem Geschäftsverteilungsplan und der Geschäftsordnung; auf diese Unterlagen ist hier nur zu verweisen. Die Situation des „Amts im Amt“ führt zu gewissen Unstimmigkeiten in der Formulierung des § 5 Abs. 2 und 3 und des § 6 GeschO.

## 8. Die Personalstruktur

Unter dem Stichwort Personalstruktur wird die Gesamtheit der Fragen des Stellenplans, der Dienstpostenbewertung, der Eingruppierung, des Ausbildungs- und Kenntnisstandes des Personals des BLDAM und der künftigen Personalentwicklung der Behörde zusammengefasst.

Die Personalstruktur des BLDAM ergibt sich insbesondere aus dem gültigen Stellenplan, auf den Bezug genommen wird, und aus der aktuellen Stellenbesetzung. Siehe auch die Ausführungen zum Problemkreis G Haushalt. Die Stellenbesetzung entspricht mit einigen Ausnahmen nach dem Ausscheiden von Mitarbeitern und der Neubesetzung dem Geschäftsverteilungsplan, der zugleich zusammen mit dem Organigramm die Funktion eines Verwaltungsgliederungsplans hat.

Ein gesonderter **Verwaltungsgliederungsplan** ist nicht erstellt. Eine darauf bezogene systematische analytische **Stellenbewertung** fehlt. Beide sind wie die Vorgabe von Leitbildern und Zielvereinbarungen (RK BB A II 2) Voraussetzungen einer konsequenten Vorbereitung des Neuen Steuerungsmodells. Nicht erstellt ist schließlich eine **Personalentwicklungsplanung**.

## 9. Sonderthema des Auftrags: Fahrbereitschaft

Die Bildung von Fahrzeugpools an allen Standorten mit mehreren Behörden ist in die Projektliste der Staatskanzlei nach dem Stand vom 21.6.2001 unter den Aktenzeichen MdF 238 und KB 7/MdF aufgenommen worden und damit auch in Brandenburg ein wichtiges Anliegen der Verwaltungsreform. Zur Wahrung einer besseren Übersichtlichkeit wird die Bestandsaufnahme der Fahrbereitschaft des BLDAM mit der Analyse unter D II 3.4.9 zusammengefasst.

## **10. Sonderthema: Organisation des Archäologischen Landesmuseums**

Zur Aufgabe der Unterhaltung von Sammlungen und des Archäologischen Landesmuseums innerhalb des BLDAM siehe die Ausführungen zum Problemkreis C. Die Bestandsaufnahme sieht das Museum als eine der sechs Fachabteilungen des BLDAM; es untersteht dem Landesarchäologen (Zwischenebene oberhalb der Abteilungen der Bodendenkmalpflege; Personalunion mit dem Ständigen Vertreter des Direktors).

Die beabsichtigte Errichtung des Archäologischen Landesmuseums in Brandenburg an der Havel wird organisatorische Schritte wie die Einrichtung einer Außenstelle des BLDAM nach sich ziehen müssen.

Zur Wahrung einer besseren Übersichtlichkeit wird die Bestandsaufnahme des Archäologischen Landesmuseums mit der Analyse unter D II 3.4.10 zusammengefasst.

## **11. Sonderthema: Organisation der Werkstätten und Labors**

Die Konzentration von Laborkapazitäten ist eines der Vorhaben der Projektliste der Staatskanzlei vom 21.6.2001. Zur Vermeidung von Wiederholungen und zur Wahrung einer besseren Übersichtlichkeit wird die Bestandsaufnahme der Werkstätten und Labors mit der Analyse unter D II 3.4.11 zusammengefasst.

## **12. Sonderthema Geschäftsordnung**

Die Geschäftsordnung der BLDAM vom 22.3.2000 regelt in vier Teilen und 40 Paragraphen wesentliche Fragen der Organisation, der Dienstgeschäfte und der interne Dienstabläufe. Auf den Text wird Bezug genommen. Einzelheiten werden im Zusammenhang mit den Problemkreisen E Interne Abläufe und F Externe Abläufe behandelt.

### **13. Sonderthema Organigramme**

Die beiden dem Gutachter vorgelegten Organigramme (Anlagen 5 und 6) decken jeweils mit unter D II zu analysierenden Unterschieden die gesamte Struktur des BLDAM ab. Das Organigramm von 1999 weist unterhalb der Ebene des Direktors und des Ständigen Vertreters und oberhalb der Ebene der Abteilungen als Zwischenebene die beiden Bereiche „Bodendenkmalpflege/Museum“ und „Denkmalpflege“ auf. Außerdem ordnet es dem Direktor und seinem ständigen Vertreter gemeinsam die „Öffentlichkeitsarbeit“ zu. Das Organigramm von 2001 ordnet dem Direktor und dem Ständigen Vertreter ohne Zwischenebene sieben Abteilungen zu. Die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit des BLDAM erscheint nicht mehr.

Beide Organigramme zeigen darüber hinaus die weitere Untergliederung der Abteilungen in die Referate.

## D II Analyse der Organisation des BLDAM

Eine ernsthafte konzeptionelle Organisationsarbeit darf nicht nur auf Schwierigkeiten im Verwaltungsablauf oder personelle und sachliche Anforderungen reagieren; sie muss vielmehr zielorientiert, vorausschauend und planmäßig geleistet werden (Siepmann/Siepmann, a.a.O. S.249).

Nur Ausgangspunkt des Gutachtens können deshalb die im Auftrag des Ministeriums genannten Defizite wie z.B. Probleme bei der Abstimmung zwischen den Abteilungen Bau- und Bodendenkmalpflege des BLDAM, die Nutzung der Werkstätten und Labore sowie der Fahrbereitschaft sein. Die Untersuchung muss mit einer Analyse der in der Bestandsaufnahme vorgefundenen Situation in Hinblick auf ihre Zielorientierung, Planmäßigkeit und Zweckmäßigkeit beginnen.

### 1. Methodik

Insbesondere bieten sich **vergleichende Analysen** als Methode an. Es kommt darauf an, geeignete Parameter für die Vergleiche zu finden: Geeignet erscheinen unter anderem Vergleiche mit den Denkmalverwaltungen der anderen Bundesländer.

Grundsätzlich sind Vergleiche hinsichtlich der genannten Gegenstände der Untersuchung mit anderen Bundesländern möglich, da auch sämtliche anderen 15 Länder Denkmalverwaltungen eingerichtet haben und manche Gemeinsamkeiten bestehen. Die Vergleichbarkeit ist beeinträchtigt durch **Abweichungen**

- hinsichtlich der Flächen und damit der zu bewältigenden Wege (Anfahrten zu Denkmalorten und Verwaltungssitzen),
- hinsichtlich der Arbeitsbelastung der Gebietsreferenten,
- hinsichtlich der Denkmalzahlen und der Denkmaldichte, welche durchaus nicht vergleichbar sind,
- hinsichtlich der Schutzsysteme der insoweit unterschiedlichen Landesgesetze,
- hinsichtlich der politischen Vorgaben und des politischen Stellenwerts (zum Teil großzügigere oder sparsamere Ausstattung mit Personal und Sachmitteln),
- hinsichtlich des Behördenaufbaus der einzelnen Länder und der Organisation der Denkmalfachbehörden.

Unterschiede zwischen den Ländern gibt es insbesondere in folgenden Punkten der Organisation, welche die Analyse der Organisationsstruktur wesentlich betreffen:

- Es gibt Landesämter für Denkmalpflege mit amtsinternen Abteilungen für Bodendenkmalpflege („Einheit der Denkmalpflege“ - z.B. Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg seit 1999) und einige Länder mit zwei getrennten Landesämtern für Denkmalpflege und für Archäologie („Trennsystem“ – z.B. größere Länder wie Nordrhein-Westfalen als Vorbild für Brandenburg vor 1999, und kleinere Länder wie Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern).
- Einzelne Länder haben gewisse Verbindungen zwischen den getrennten Ämtern geschaffen, z.B. hat Thüringen eine gemeinsame Servicestelle für beide Landesämter eingerichtet.
- In einigen Ländern besteht eine organisatorische Einheit von Landesamt für Bodendenkmalpflege und Archäologischem Museum (neben Brandenburg z.B. das Vorbild in NRW, ferner wiederum die „neuen“ Länder). In Berlin besteht eine Personalunion zwischen der Leitung des Sachbereichs Bodendenkmalpflege im Landesdenkmalamt und der Leitung des Museums für Vor- und Frühgeschichte.
- Unterschiedlich ist die Ausstattung der Fachämter für Denkmalpflege mit Werkstätten und Labors; auch hier gibt es Zwischenlösungen z.B. mit gemeinsamen Labors mehrerer Länder.
- Unterschiedlich sind Formen einer Regionalisierung; z.B. sind NRW in zwei Landesteile (mit insgesamt 4 Landesämtern), Baden-Württemberg in vier Außenstellen eines einheitlichen Landesamtes und Niedersachsen in ein relativ kleines Landesamt nach Verlagerung der regionalen Denkmalpflege auf die Regierungsbezirke aufgeteilt.

Unter diesen Umständen können alle Vergleiche nur bedingt aussagefähig sein. Das Gutachten hat deshalb darauf verzichtet, einen umfassenden Vergleich anzustellen und bezieht nur ausgewählte geeignete Vergleichspunkte ein. Die Kenntnis der Verhältnisse in den anderen Bundesländern und deren Erfahrungen ist trotzdem eine der Grundlagen der Argumentation des Gutachtens.

Grundlage der Analysen sind ferner **die Instrumente und Parameter der modernen Verwaltungswissenschaften**, insbesondere die Organisationstheorien, soweit sie Aussagen für Verwaltungsbehörden mit ähnlicher Aufgabenstellung bereithalten, sowie die Grundsätze und Instrumente moderner Organisation (Hinweise bei Siepmann/Siepmann a.a.O. S. 23 ff., 29 ff., 44 ff. usw.).

## 2. Kriterien für die Analyse der Organisation

Als mögliche Kriterien für die Analyse der Organisation kommt eine Reihe von Zielen und Faktoren in Betracht, die von unterschiedlichen Zweigen der Verwaltungswissenschaften herausgearbeitet worden sind und von denen zumindest einige ganz oder mit Teilaspekten im Rahmenkonzept der Landesregierung (abgekürzt RK BB) zur Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung vom 1. April 2001 als Ziele übernommen worden sind.

**Übergeordnete Kriterien** sind im Rechtsstaat die **Systemgerechtigkeit** der gesamten Organisation der Verwaltung und das **Deckungsgebot** von Zielen, Aufgaben und Ressourcen. Diese beiden Kriterien sind jeweils bei der Prüfung der nachfolgend genannten Kriterien einbezogen und gegebenenfalls erwähnt.

### 2.1 Kriterium Funktionen und Aufgabenstruktur

Von den Funktionen und der Aufgabenstruktur hängt die Organisation einer Behörde wesentlich ab, da nach dem Deckungsgebot Ziele, Aufgaben und Ressourcen, zu denen auch die Organisation gehört, einander entsprechen müssen. Die Aufgaben des Denkmalschutzes und ihre Zuordnung werden ausführlich im Problemkreis C behandelt; die Funktionen und Aufgaben des BLDAM sind gleichzeitig wesentliche Faktoren für die Ausgestaltung der Organisation des Landesamtes. Erinnerung sei an die verbreiteten Schlagworte Funktionalreform und Entstaatlichung, ferner an einzelne Ziele der Landesregierung zur Verwirklichung des Service- und Dienstleistungsgedankens (RK BB Einleitung, A I), zur Qualitätssicherung von Verwaltungsleistungen (RK BB A I), zur Reduzierung der Verwaltungsaufgaben auf das Notwendige sowie zur Reduzierung von Normen und Standards (RK BB A I), an die angestrebte Weiterführung der Aufgabenkritik (RK BB A II 1) und schließlich an die Untersuchung, ob Aufgaben in anderer Rechtsform wahrgenommen werden können (RK BB A II 1).

Je nach den möglichen Antworten auf diese Fragen wird die Organisation des Landesamtes künftig auszurichten sein.

## 2.2 Kriterium Aufgabenerfüllung und Qualität

Die Organisation ist daraufhin zu überprüfen, ob sie die gestellten Aufgaben nicht nur insgesamt vollständig und zahlenmäßig bewältigt, sondern auch die Einhaltung der erforderlichen **fachlichen Qualitätsstandards** gewährleistet. Es kommt nicht allein darauf an, dass das Landesamt z.B. die Anfragen anderer Behörden in Verwaltungsverfahren abhandelt und fristgerecht beantwortet; vielmehr ist zu fordern, dass die Anfrage „aus einer Hand“, fachlich erschöpfend und mit vollzugsfähiger Eindeutigkeit beantwortet und dabei versucht wird, den gesetzlichen Oberzielen des Denkmalschutzes optimal zu entsprechen. Ob in fachlicher Hinsicht ein wirksamer Denkmalschutz erreicht ist, kann an der Verhinderung von Abbrüchen, Beseitigungen von Bodendenkmalen und zerstörerischen Eingriffen abgelesen werden.

Kein Maßstab ist die Nennung einer Aufgabe in einem Geschäftsverteilungsplan, einem Organigramm oder einer Geschäftsordnung, wenn diese tatsächlich nicht erfüllt wird (z.B. Öffentlichkeitsarbeit).

Das Rahmenkonzept BB nennt unter A II 2 a neben der allgemeinen Erwähnung eines nicht spezifizierten Controlling weitere Anforderungen an das in der Verwaltung einzuführende Qualitätsmanagement:

- Entwicklung von Qualitätsstandards,
- Einführung von Verfahren zur Qualitätssicherung,
- internes und externes Benchmarking.

Tatsächlich sind Ansätze des Qualitätsmanagements, welche diesen Namen verdienen, bis heute im BLDAM noch nicht erkennbar.

## 2.3 Kriterien moderner Behördenstrukturen

Die Verwaltungsorganisationslehre hat weltweit Typen von Organisationen und Strukturen untersucht. Sie hat als verbindende Elemente z.B. die Leitungsstrukturen (Linien-systeme), Dienstwege und Kommunikation herausgestellt und vielfach untersucht (siehe z.B. Siepmann/Siepmann a.a.O. S. 47 ff.)

Für den Aufbau von Behörden innerhalb eines Verwaltungsträgers (wie des Landes Brandenburg) ist darüber hinaus die landeseinheitliche Systemgerechtigkeit zu

fordern. Die Struktur des BLDAM muss deshalb der Struktur der anderen Behörden in Brandenburg entsprechen. Dies schließt nicht aus, den Zielen des „schlanken Staates“ zu entsprechen und für geeignete Aufgaben auch andere Rechtsformen zu wählen.

## **2.4 Kriterium Personalstruktur und Personalmanagement**

**Personalstruktur und Personalmanagement umfassen die Gesamtheit der Fragen des Stellenplans, der Dienstpostenbewertung, der Eingruppierung, des Ausbildungs- und Kenntnisstandes des Personals des BLDAM und der künftigen Personalentwicklung der Behörde zusammengefasst. Die Analyse zeigt:**

- Stellenplan: Grundlage der Personalstruktur des BLDAM sind insbesondere der abstrakte Stellenplan und die konkrete Stellenbesetzung, welche z.T. bei der Gründung des Brandenburgischen Landesamtes für Denkmalpflege und bei der Fusion mit dem Bereich Bodendenkmalpflege übernommen wurde. Zum Stellenplan siehe auch Problemkreis G Haushalt.
- Dienstpostenbewertung: Eine systematische Dienstpostenbewertung fehlt; sie ist aber Voraussetzung der Einführung des Neuen Steuerungsmodells.
- Feststellung der Tätigkeitsmerkmale und Eingruppierung: Sie sind vor Einführung des Neuen Steuerungsmodells zu erstellen bzw. zu überprüfen.
- Personalentwicklung: Ein Personalentwicklungsplan fehlt; die letzten Versuche liegen vor der Fusion und beschränkten sich auf die bis 1999 getrennten Einheiten. Vom Ministerium zu schaffende Klarheit über die künftige Personalentwicklung ist Voraussetzung der Einführung des Neuen Steuerungsmodells.

Weitere **Defizite** bestehen hinsichtlich zusätzlicher Ziele des Rahmenkonzepts der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung (RK BB A II 2 b):

- Einsatz von Mitarbeitermotivationsstrategien,
- Führungskräfteentwicklung und –training,
- Mitarbeiterqualifizierung und Fortbildung,
- Gesundheitsmanagement.

Ein ernst genommenes „Gesundheitsmanagement“ dürfte im übrigen nicht übersehen, dass die Doppelbelastung der im Außendienst tätigen Mitarbeiter mit der Erledigung ihrer anstrengenden Dienstaufgaben und den abverlangten Leistungen als Selbstfahrer zu ernsthaften gesundheitlichen Gefährdungen führen kann und muss. Unfälle im BLDAM und anderen Landesämtern sollten eine Lehre sein und den Dienstherrn zur Abhilfe veranlassen.

## **2.5 Kriterien moderner Führung**

Der Linienstruktur einer Behördenhierarchie muss die Führungsstruktur entsprechen. Ergänzt wird diese Struktur durch die Führung. Moderne Führung ist insbesondere gekennzeichnet durch

- die Delegation von Verantwortung und
- die Mitarbeiterführung mit Zielvereinbarungen.

Ergänzt und umschrieben werden die Kriterien moderner Führung durch die Ziele des Rahmenkonzepts zur Verwaltungsmodernisierung hinsichtlich der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (RK BB A II 2) mit:

- Dezentraler Ressourcenverwaltung und dezentrale Verantwortung,
- Aufgabensteuerung und Mitarbeiterführung mit Zielvereinbarungen,
- Einsatz von Controlling und
- Produktbildung und Einführung der kaufmännischen Kosten- und Leistungsrechnung.

Tatsächlich sind Ansätze moderner Führung und des Neuen Steuerungsmodells, welche diesen Namen verdienen, bis heute im BLDAM noch nicht erkennbar.

## **2.6 Kriterium Nutzung moderner Medien**

Zu den Zielen der Verwaltungsmodernisierung nicht nur in Brandenburg gehören unter anderem.

- die Anpassung an die hochtechnisierte Wissensgesellschaft (RK BB A I),
- die Verbesserung der Verwaltungsabläufe,
- die konsequente Nutzung der elektronischen Medien (A II 3).

Angesprochen sind damit die Nutzung neuer Medien wie EDV und Internet innerhalb des BLDAM, die Ausstattung mit Informationstechnologie und das Anbieten von Leistungen der Verwaltung im externen Bereich über die neuen Medien.

Zur Vermeidung von Wiederholungen und zur Wahrung einer besseren Übersichtlichkeit wird die Bestandsaufnahme zu diesem Bereich mit der Analyse unter D II 3.4.13 zusammengefasst.

## **2.7 Kriterium Wirtschaftlichkeit und Haushalt**

Bereits mehrfach wurde auf das Deckungsgebot hingewiesen. Die Vorgabe von Zielen durch die Landesregierung und die Aufgabenstellung durch das DSchG muss der Ausstattung mit Ressourcen entsprechen; nur bei einer parallelen Reduzierung der Aufgaben oder der Standards kann deshalb die Personal- und Sachausstattung vermindert werden.

Denkmalschutz wird immer und generell unwirtschaftlich im Sinne kaufmännischer Denkweisen sein. Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist er aber ein wichtiger Faktor und Motor für eine ganze Reihe von Wirtschafts-, Handels- und Handwerksbereichen. Nur eine kurzsichtige Argumentation kann in ihm eine „Investitionsbremse“ sehen.

Unterkriterien der Wirtschaftlichkeit sind nach dem Rahmenkonzept der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung Anforderungen an die untersuchte Verwaltung hinsichtlich folgender Punkte:

- Steigerung des Kostenbewusstseins (RK BB A I),
- verstärktes wirtschaftliches Verwaltungshandeln (RK BB A I),
- Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (RK BB Einleitung),
- Haushaltsflexibilisierung, neue Steuerungsmodelle (RK BB Einleitung).

Diese Punkte sind hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit im BLDAM zu hinterfragen; sie werden bei der Analyse aller Untersuchungsgegenstände zugrunde gelegt.

### **3. Einzelanalyse der Untersuchungsgegenstände anhand dieser Kriterien**

Im Folgenden werden einzelne Gegenstände der Bestandsaufnahme (oben I) analysiert.

#### **3.1 Zum Status als Behörde**

Der Status der Denkmalverwaltung und insbesondere des BLDAM als Behörden im Sinn des Verwaltungsverfahrensgesetzes darf zwar theoretisch unter Hinweis auf Verwaltungsmodelle in anderen Ländern (z.B. USA) auch in Deutschland hinterfragt werden. Dies ist „Zukunftsmusik“. Nach den derzeit bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Demokratie, für das parlamentarische System und die Rechtsstaatlichkeit kann solange nicht an eine Änderung des Status gedacht werden, als nicht das gesamte System der deutschen Verwaltung umgestellt wird. Weitere Argumente sind das bestehende System und das Gebot der Systemgerechtigkeit der Erledigung öffentlicher Aufgaben im Land Brandenburg, die Homogenität im Bundesgebiet und die Homogenität mit dem möglichen Fusionspartner Berlin.

#### **3.2 Zum Status als Landesoberbehörde und zur Ressortzugehörigkeit**

Solange nicht daran gedacht wird, die Denkmalverwaltung gegen den aktuellen Verfassungsauftrag (siehe Problemkreis A) gänzlich aufzulösen oder die Funktionen und Aufgaben des BLDAM auf andere Behörden (welche offensichtlich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bereitstehen – siehe Problemkreise B und C) zu verlagern, gibt es keine Alternative zum Status. Dieser entspricht dem übrigen Verwaltungsaufbau Brandenburgs, wie er im LOG festgelegt ist. Hieraus ergeben sich wiederum das Gebot der Systemgerechtigkeit des Behördenaufbaus und das Homogenitätsgebot gegenüber den (meisten) anderen Ländern im Bundesgebiet.

In Frage gestellt werden kann allerdings unter Hinweis auf Abweichungen in anderen Bundesländern die Ressortzugehörigkeit (siehe hierzu Problemkreis B Behördenaufbau).

### **3.3 Zu den Funktionen und zum Aufgabenkreis**

Nach dem Deckungsprinzip müssen Aufgaben und Ausstattung einer Behörde einander entsprechen. Bereits heute ist festzustellen, dass bestimmte dem BLDAM gestellte Aufgaben nicht oder nicht vollständig erfüllt werden. Am ersten Beispiel des Zustandes des Denkmalverzeichnisses ist zu sehen, dass der derzeitige mehrgleisige Personaleinsatz bei den aktuellen Vorgaben eines Standards die Erfüllung der Aufgabe nicht gewährleistet. Als zweites Beispiel dient das ebenfalls mehrgleisige System der Arbeit der Gebietsreferate der Bau- und Bodendenkmalpflege; die Referenten arbeiten an der Grenze ihrer Belastbarkeit, es bestehen keinerlei Spielräume. Für beide Beispiele bieten sich als Alternativen entweder die Bereitstellung zusätzlicher Personalkapazität oder die Reduzierung der Aufgaben an. Wie zu zeigen sein wird, kommt als Lösung der Wahl die Neuorganisation der Aufgabenbereiche, die Umschichtung von Personal, die gleichzeitige Reduzierung mancher Standards und die Vorgabe von Prioritäten in Betracht.

Die von der Landesregierung geforderte Aufgabenkritik muss methodisch in gleicher Weise vorgehen und jeweils auf die Einhaltung des Deckungsgebots achten. Bedenkliche Engpässe sind bei einer globalen Umsetzung der Vorstellungen der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung zu erwarten, wenn nicht gleichzeitig neue Ressourcen entweder aus dem BLDAM oder durch zusätzliche Bereitstellung erschlossen werden können. Auch hier wird ein Mittelweg zu suchen sein.

Im Übrigen wird auf die Darstellungen zum Problemkreis C Aufgaben und Funktionen verwiesen.

### **3.4 Zur Organisation des Amtes**

#### **3.4.1. Verwaltungsstruktur des BLDAM**

**Mehrgleisigkeit der Aufgabenerledigung:** Das BLDAM ist im Vergleich zu anderen Denkmalfachbehörden im Bundesgebiet und zu anderen Landesbehörden Brandenburgs eine verhältnismäßig kleine Behörde mit lediglich 120 Stellen. Die Struktur seiner Aufgabenbereiche und seiner organisatorischen Einheiten ist im Verhältnis zur Mitarbeiterzahl außerordentlich differenziert. Die vielgestaltigen

Aufgaben haben offensichtlich die im Organigramm nachgezeichnete Verwaltungsgliederung und die Geschäftsverteilung im Geschäftsverteilungsplan von 1999 beeinflusst; beide sind ebenfalls stark differenziert und organisatorisch mit Abteilungen und Referaten unterlegt. Beispiele sind die Aufgaben der Inventarisierung und des Außendienstes, welche je nach Zählart auf drei bis vier Abteilungen und mehrere Referate verteilt sind. Weitere Differenzierungen, ergeben sich aus der Tatsache der bis heute nicht vollständig in die Organisation des BLDAM umgesetzten Zusammenlegung von Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege. Insgesamt entwickelt sich aus der sachlich nicht zwingenden Differenzierung der Aufgaben eine Mehrgleisigkeit der organisatorischen Einheiten, aus der nicht zuletzt die im Gutachtensauftrag genannten Koordinierungsprobleme resultieren.

**„Amt im Amt“:** Das BLDAM hat dem Gutachter zwei Organigramme (Anlagen 5 und 6) vorgelegt, welche die gesamte Struktur des Amtes abdecken sollen. Das Organigramm von 1999 weist unterhalb der Ebene des Direktors als Zwischenebene die beiden Bereiche „Denkmalpflege“ und „Bodendenkmalpflege/Museum“ auf. Außerdem nennt es die „Öffentlichkeitsarbeit“. Das zweite Organigramm vom 13. September 2001 ordnet dem Direktor und dem Ständigen Vertreter ohne Zwischenebene sieben Abteilungen zu. Die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit des BLDAM erscheint nicht mehr, siehe unten II 3.4.12.

Die **Analyse der Organigramme** ergibt: Beide Organigramme entsprechen nicht vollständig den tatsächlichen Verhältnissen.

Die genannte Zwischenebene zwischen Direktor/Stellvertreter besteht nach den Erhebungen des Gutachters trotz der abweichenden Darstellung im zweiten Organigramm weiter. Dies bestätigt die geltende Geschäftsordnung. Zwar sieht § 3 GeschO diese Ebene nicht ausdrücklich vor. § 5 Abs. 2 GeschO sieht aber die besondere Position des „Landesarchäologen“ vor, dem nach § 5 Abs. 3 die Fachaufgaben aus dem Bereich der Bodendenkmalpflege in der Ebene oberhalb der Fachabteilungen „verantwortlich“ zugewiesen sind. Die Bodendenkmalpflege ist damit ein weitgehend verselbständigter Bereich mit eigener Führungsstruktur, sozusagen ein „Amt im Amt“.

Herausgehoben ist die Stellung des Leiters der Abteilung Praktische Denkmalpflege, welcher nach § 6 Abs. 2 Satz 3 GeschO die Stellvertretung des Direktors für die Fachaufgaben im Bereich der bisherigen drei Denkmalpflege-Abteilungen wahrnimmt.

Die Zwischenebene besteht und funktioniert also auch heute noch. Sie verfestigt durch ihren Bestand die organisatorische und für das gesamte Personal nicht positiv zu bewertende psychologische Trennung der beiden Aufgabenbereiche.

Das Organigramm wird im übrigen nach künftigen personellen oder organisatorischen Änderungen fortzuschreiben sein. Dabei sollte darauf geachtet werden, den tatsächlichen Zustand wiederzugeben und Wunschvorstellungen für die Zukunft einem Entwicklungsplan vorzubehalten

### **Zur Gliederung in Stufen:**

Die kleine Behörde ist hierarchisch in 6 Stufen bzw. Ebenen gegliedert, nämlich von unten nach oben in die Ebene der Sachbearbeiter, Ebene der Referate, Ebene der Abteilungen, Ebene oberhalb der Abteilungen (Bereiche Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege/Museum), Ebene Ständiger Vertreter des Direktors und Direktor. Die Zahl der Stufen kann ohne Verlust von Sachkompetenz und ohne Beeinträchtigung der Führung der Behörde reduziert werden.

Die Funktion des „Ständigen Vertreters des Direktors“ hat zwar ihren verwaltungsgeschichtlichen Hintergrund in der Zusammenführung, tatsächlich bestehen keine Sachzwänge für die Einrichtung dieser zusätzlichen Stufe. Dies zeigen Vergleiche mit anderen Behörden, wie z.B. dem Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege. Es genügt die Festlegung innerhalb einer allgemeinen Vertretungsregelung für die gesamte Behörde in Geschäftsverteilungsplan und Geschäftsordnung.

Die Schaffung der im Organigramm von 1999 genannten Ebene oberhalb der Ebene der Abteilungen für die beiden Bereiche Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege/Museum hat ebenfalls geschichtliche und personenbezogene Hintergründe. Die Überschaubarkeit des BLDAM ermöglicht ohne Überforderung der sog. Leitungsspanne des Direktors eine Umorganisation. Die Leitungsspanne kann erfahrungsgemäß bis zu 8 nachgeordnete Einheiten umfassen (siehe Siepmann/Siepmann, a.a.O. S. 50 ff.), so dass dem Direktor entweder drei Abteilungen eines neuen Zuschnitts oder die sieben Abteilungen des alten Zuschnitts nach den bisherigen Organigrammen direkt ohne eine zusätzliche Zwischenebene unterstellt werden könnten.

## Die Außenstellen

**Bestandsaufnahme:** Nach dem Organigramm und dem Geschäftsverteilungsplan hat das BLDAM zur Zeit nur im Bereich der Bodendenkmalpflege Außenstellen. Die Gebietsreferate der Bodendenkmalpflege sind auf vier Gebietsbereiche aufgeteilt, von denen einer von Wünsdorf aus betreut wird. Weitere drei Außenstellen hat das Referat Braunkohlenarchäologie in den Abbaugebieten. Die Außenstelle Cottbus der praktischen Denkmalpflege wurde erst 2000 aufgelöst.

**Analyse:** Außenstellen stehen im Gegensatz zum Grundsatz der Einheit einer Verwaltung. Eingerichtet werden können und sollen sie nur, wenn dadurch die Aufgaben besser, schneller oder insgesamt zweckmäßiger erfüllt werden können als an einem einzigen Standort. Dies entspricht den Vorgaben der Rechtsordnung (siehe Problemkreis A) und der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung. Im Flächenstaat Brandenburg gilt es, einen Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Einheit der Verwaltungsorganisation und der geforderten Bürgernähe bzw. der standortbedingten Ortsnähe zu finden. Es lag daher nahe, die Leistungen des BLDAM möglichst ortsnah zu erbringen und Außenstellen einzurichten. Nach den Angaben des befragten Gebietsreferenten und des Landesarchäologen erleichtert die Einrichtung der Außenstellen die Arbeit sowohl der Gebietsbereiche als auch der Braunkohlenarchäologie die Arbeit wesentlich; sie wäre von der Zentrale aus insbesondere wegen der weiten Wege nicht zu leisten. Der Gutachter bezieht sich auf die Einschätzung der Studie der Abteilung Bodendenkmalpflege zu den fachlichen Aspekten und zur Wirtschaftlichkeit der Außenstellen vom 26.7.2001. Das in der Stadt Brandenburg einzurichtende Archäologische Landesmuseum wird eine weitere dezentrale organisatorische Einheit des BLDAM.

Die Ausgangssituation der **Praktischen Baudenkmalpflege** unterscheidet sich wenig von der Bodendenkmalpflege. Auch sie ist mit den langen Wegstrecken vom Dienstort zu den Denkmälern belastet. Notwendig sind drei bis vier ganztägige Dienstreisen je Woche zu den Unteren Denkmalschutzbehörden und den Denkmälern. Zu überlegen ist deshalb unabhängig von der Umsetzung der weitergehenden Empfehlungen dieses Gutachtens die Einrichtung von Außenstellen für die gesamte praktische Denkmalpflege (alle Denkmalarten).

Zum gegebenen Zeitpunkt wird zu entscheiden sein, ob mit der Einführung der Universalreferenten **bei jeder Unteren Denkmalschutzbehörde** in jedem Fall gleichzeitig eine Außenstelle des BLDAM eingerichtet werden soll. **Hiergegen** sprechen Gründe der Verwaltungspolitik; insbesondere ist zu befürchten, dass die Unteren Denkmalschutzbehörden ihr eigenes Personal reduzieren würden. Die

Einheit der Denkmalpflege könnte leiden, wenn die Referenten nicht mehr straff von Wünsdorf aus geführt werden. Gründe der Verwaltungsökonomie sprechen **für** eine derartige Dezentralisation, da vor allem Reisezeiten eingespart, die Transportmöglichkeiten der Unteren Denkmalschutzbehörden genutzt und die Präsenzpflcht im BLDAM in Wünsdorf auf einen Tag reduziert werden könnten. Sorgfältig wäre zu überlegen, wie negative Auswirkungen vermieden werden können.

Mangels Vertrautheit des Gutachters mit den örtlichen Verhältnissen kann die sorgfältige Prüfung der Ausweitung des Modells der Außenstellen der Bodendenkmalpflege auch auf die **Praktische Denkmalpflege** im Zusammenhang mit einer Entscheidung über die Neuorganisation der Abteilungen nur angeregt werden.

### **3.4.2. Führungsebene: Direktor, Ständiger Vertreter und Zwischenebene**

Die unter 3.4.1 herausgestellten Besonderheiten der Verwaltungsstruktur lassen sich noch aus der nicht vollständig verkrafteten Zusammenlegung und aus anders nicht lösbaren Personalentscheidungen erklären. Sie sind künftig an den unter D II 2 genannten Kriterien zu messen. Festzustellen ist, dass diese Besonderheiten einer wirklichen Einheit der Behörde entgegenstehen. Sie führen zur Mehrgleisigkeit von Aufgaben und Organisation und verhindern die Zusammenführung gleichgelagerter Aufgaben wie der Inventarisierung der Bau- und der Bodendenkmale. Mögliche Synergieeffekte des Außendienstes bei der Beratung der Unteren Denkmalschutzbehörden können nicht ausgenutzt werden. Die Führungskette ist durch die besondere Stellung des Landesarchäologen unterbrochen.

Ein Vergleich mit anderen Behörden und mit anderen Ländern zeigt, dass zwar vielfach Lösungen auf besondere personelle Konstellationen zugeschnitten werden. Solche Konstruktionen müssen sich aber innerhalb einer gewissen Bandbreite des Systems halten. Nur theoretisch festzulegen, aber nicht in der Praxis mit Leben zu erfüllen war die bayerische Konstruktion einer „Direktion“ als Leitungsebene. Sie war konzipiert als kollegiale Führungsebene für eine Verwaltungsbehörde mit mehreren hundert Mitarbeitern im großen Flächenstaat mit dem Ziel der Sicherstellung der laufenden Koordination und Führung bei den langen Abwesenheiten von der Zentrale. Für die Verhältnisse in Brandenburg liegt demgegenüber eine konsequente Stärkung der Stellung des Direktors nahe.

### 3.4.3. Die Fach-Abteilungen

Die Organigramme (Anlagen 5 und 6) zeigen sieben Abteilungen, jeweils drei als Fachabteilungen für „Denkmalpflege“ und „Bodendenkmalpflege/Museum“ sowie die „Zentralabteilung“. Auch diese Gliederung hat historische und personenbezogene Gründe. Behörden mit vergleichbarer Größe und Aufgabenstruktur konzentrieren ihr Aufgabenbereiche in der Regel auf wenige organisatorische Einheiten. Als nahezu „klassisch“ zu bezeichnen ist die bei Denkmalämtern noch verbreitete **Dreiteilung** in die beiden Fachabteilungen Baudenkmalpflege und Bodendenkmalpflege sowie eine Zentralabteilung. In einzelnen Ländern werden weitere Fachabteilungen geführt; z.B. gab es im Bayerischen Landesamt folgende weitere Abteilungen, welche im Zug der laufenden Reform umgegliedert werden: Bauforschung (kam zur Baudenkmalpflege), Inventarisierung (kommt zur Baudenkmalpflege), Werkstätten mit Labor (kommen zur Baudenkmalpflege), Betreuung nichtstaatlicher Museen (bleibt als Abteilung bestehen; vergleichbare Aufgaben hat das BLDAM nicht).

Gerade die Analyse der differenzierten, mehrgleisigen Organisationsstruktur des BLDAM führt zu einer Neubewertung der Aufgaben und einer diesen Aufgaben angepassten Organisation. Die durch die modernen Denkmalschutzgesetze begründete Einheit der Denkmalpflege hinsichtlich Denkmalbegriff, Aufgaben und Verfahren führt zu neuen Erkenntnissen hinsichtlich der Sachzusammenhänge. Der einheitliche Denkmalbegriff führt zu dem einheitlichen Denkmalverzeichnis. Das einheitliche Erlaubnisverfahren führt zu strukturell gleicher Beratung durch Gebietsreferenten. Ziel muss angesichts der Zwänge sein, die bisher mehrgleisigen Einheiten nach den Sachzusammenhängen neu zu organisieren.

Eine Konzentration auf wenige Abteilungen entspricht den oben genannten Kriterien und den Zielen einer modernen Behördenorganisation, einer modernen Führungsstruktur, den Möglichkeiten modernen Personalmanagements, sie dient ferner der Übersichtlichkeit der Behörde und verbessert die Bürgerfreundlichkeit. Die Konzentration kann zudem bei entsprechender Ausgestaltung der Organisation im Einzelnen zu größerer Wirtschaftlichkeit führen.

Zu den Alternativen einer neuen Abteilungsstruktur siehe unten D III.

#### 3.4.4. Die Fach-Referate

Ist-Zustand des BLDAM sind 17 (siebzehn) Fachreferate für Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege sowie das Museum. Die Fachreferate für Baudenkmalpflege, für Gartendenkmale und für Bodendenkmalpflege sind in jeweils 5 bzw. 4 Gebietsbereiche unterteilt.

Die mehrgleisige Einteilung entspricht zwar der höchst differenzierten Gliederung der Aufgaben aus der Zeit vor dem Erlass der Denkmalschutzgesetze; sie ist zugeschnitten auf den historischen Zustand zweier selbständiger Ämter vor ihrer Fusion zu einer einheitlichen Institutionen. Die pragmatische Stellenbemessung folgt dieser Differenzierung auf der Grundlage der zu leistenden Arbeit. Die Einteilung ist aber inputorientiert, sie verweigert sich der durch das Brandenburgische Denkmalschutzgesetz im Gegensatz zum DDR-Gesetz vorgezeichneten „Einheit der Denkmalpflege“ und muss hinterfragt werden. Offensichtlich gibt es zusätzlich für die derzeitige Einteilung wiederum historische und persönliche Gründe innerhalb des BLDAM, welchen bei einer nach objektiven Kriterien ausgerichteten Organisation aber nur höchst eingeschränkt entsprochen werden darf.

Der Vergleich mit den anderen Bundesländern zeigt ein völlig uneinheitliches Bild. Die fachlichen Schwerpunkte sind verschieden gesetzt; einige Ämter decken einzelne fachliche Bereiche überhaupt nicht, andere dagegen verstärkt ab (z.B. technische Denkmale, Gedenkstätten, Mittelalterarchäologie, Bauforschung, Beratung von Museen). Die aktuelle Einteilung ist deshalb zu messen an den unter

D II 2 genannten objektiven Kriterien. Entscheidend sein müssen insbesondere Outputorientierung, Kundenfreundlichkeit, Ortsnähe, Antworten „aus einer Hand“, keine Koordinierungsverluste, Wirtschaftlichkeit infolge besserer Personalauslastung, Einsparung von Doppelwegen (Reisezeiten und Fahrkapazität), weitere Synergieeffekte.

Anzustreben ist vor allem die Zusammenführung fachlich oder strukturell gleichgelagerter Aufgaben, welche bisher mehrgleisig organisiert sind, zu einheitlichen Referaten. Dies gilt insbesondere für die Inventarisierung (siehe oben C III) und die Gebietsreferate. Die Aufgabenstellungen der Gebietsreferate der Bau-, Garten- und Bodendenkmalpflege unterscheiden sich zwar; gemeinsam sind ihnen aber Denkmalbegriff, Verfahren und Ortsbezug mit Außendienst. Es liegt daher nahe, alle Gebietsreferate mit Außendienst in einer Abteilung und in einheitlichen Referaten zusammenzufassen. Zwar wird dagegen ins Feld geführt, die Referenten seien fast ausnahmslos als Spezialisten für Kunstgeschichte, Architektur oder Archäologie

ausgebildet und könnten nur in ihrem bisherigen Spezialgebiet arbeiten. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch die bisher im BLDAM tätigen Kunsthistoriker und Architekten fast ausnahmslos keine Ausbildung in der Denkmalpflege erhalten haben. Archäologen sind erfahrungsgemäß am besten ausgebildet, sie können ohne aufwändige Ausbildung nach kurzer Einarbeitung alle Bereiche der praktischen Denkmalpflege abdecken.

Für die bereits als Gebietsreferenten eingesetzten Kunsthistoriker und Architekten muss eine – ohnehin nötige – Schulungs- und Fortbildungsphase vorgesehen werden. Zur Unterstützung der Gebietsreferenten bei Spezialfragen steht im übrigen auch weiterhin als ständiger Ansprechpartner die Abteilung Wissenschaftliche Dienste bereit.

### **3.4.5. Die Zentralabteilung**

Die Zentralabteilung des BLDAM, welche der Verwaltungsgliederung in den anderen Bundesländern entspricht, ist in drei Referate gegliedert. Zusammengefasst sind Querschnittsfunktionen aus dem Bereich der inneren Verwaltung des Amtes.

Die Abteilung widerspricht sowohl nach ihrem Aufgabenbereich als nach ihrem organisatorischen Zuschnitt in die Referate und ihrer Personalstruktur nicht den Kriterien unter D II 2: Sie bleibt bei den weiteren Untersuchungen nur hinsichtlich der Fahrbereitschaft und hinsichtlich der Übertragung weiterer Aufgaben (insbesondere Erteilung von Steuerbescheinigungen, Öffentlichkeitsarbeit) Gegenstand des Gutachtens. Das Justitiariat sollte verstärkt in die Koordination der Stellungnahmen eingebunden werden und insbesondere Formulierungshilfen für den Ausbau vollzugsorientierter Textbausteine leisten.

### **3.4.6. Die Führungsstruktur des Amtes**

Die Bestandsaufnahme hat ergeben, dass die tatsächliche Führungsstruktur zwischen dem Direktor und dem Ständigen Vertreter geteilt ist. Dies entspricht nicht den unter D II 2 genannten Kriterien einer modernen Führung. Die sog. **Leitungsspanne** umfasst beim Direktor die drei Abteilungen der Baudenkmalpflege und die Zentralabteilung, die des Ständigen Vertreters die drei Abteilungen der Bodendenkmalpflege. Wegen der Überschaubarkeit des BLDAM und der getroffenen Aufteilung in die beiden Bereiche erscheint die Leitungsspanne beider Vorgesetzter

als großzügig bemessen, da die Verwaltungsorganisationslehre von einem möglichen Verhältnis von bis zu 1:8 ausgeht (Nachweise bei Siepmann/Siepmann, a.a.O. S. 52).

Vom Ministerium ist die Vorgabe einer klaren und konsequenten Führungsstruktur zu fordern. Sie darf nicht mit der Vertretungsfrage vermengt werden. In einem zweiten Schritt ist vom BLDAM die Führungsstruktur in die Geschäftsordnung, in Zeichnungsbefugnisse, in Laufketten (siehe Problemkreis E Interne Abläufe) umzusetzen. Sicherzustellen ist eine Respektierung durch die Betroffenen.

### **Neue Führungshilfen**

Mittelfristig zu überlegen und zu entscheiden ist, wie die angestrebten genannten Instrumente und Methoden des Neuen Steuerungsmodells, des Controlling und des Qualitätsmanagements eingeführt werden können. Hierzu reicht die Formulierung entsprechender Ziele und Aufgaben nicht aus, sie müssen organisatorisch unterlegt werden. Aus der Einschätzung des Gutachters bietet es sich an, auch als Führungshilfe eine **Servicestelle** als Stabsstelle beim Direktor einzurichten und ihr an einschlägigen Aufgaben zum Beispiel zu übertragen

- Koordinierung der Dienststellen des BLDAM,
- fachliches Qualitätsmanagement,
- Management bei absehbaren Schwierigkeiten,
- sonstiges Controlling nach innen und außen,
- sonstige Kundenbetreuung und gegebenenfalls die Öffentlichkeitsarbeit.

Diese Führungsaufgaben können vom Direktor nicht selbst geleistet werden, ihm sind deshalb entsprechende Hilfen zur Seite zu stellen. Die Anbindung an die Führungsebene des Amtes könnte dadurch gewährleistet und verstärkt werden, dass diese Servicestelle beim Direktor oder bei seinem Ständigen Vertreter und zwar für sämtliche Aufgabenbereiche des BLDAM angesiedelt wird (siehe auch unten D III).

### **3.4.7. Vertretungsregelungen**

Die Vertretungsregelungen sind Bestandteil der Geschäftsordnung und des Geschäftsverteilungsplans.

Sie sind unter Beachtung der unter D II 2 genannten Kriterien wie insbesondere der Überschaubarkeit und Bürgerfreundlichkeit auf die (neue) Führungsstruktur und die (neue) Verwaltungsgliederung auszurichten.

### **3.4.8. Die Personalstruktur**

Die Analyse kann nur wiederholen (siehe oben D I 2.4), dass wesentliche Merkmale eines modernen Personalmanagements nicht vorliegen und die Forderungen des Rahmenkonzepts zur Verwaltungsmodernisierung nicht erfüllt sind.

### **3.4.9. Sonderthema: Fahrbereitschaft und Fuhrpark**

#### **Bestandsaufnahme**

Materialien der Bestandsaufnahme:

- Wirtschaftlichkeitsberechnung des Kfz-Fuhrparks vom 10.1.2000,
- Aufstellung über Bestand, Standorte und Fahrleistungen vom 30.8.2001, und
- Interviews mit Mitarbeitern des BLDAM.

Dem Gutachter ist die Problematik des Fuhrparks eines Landesamtes für Denkmalpflege in einem Flächenstaat aus eigener beruflicher Praxis vertraut. Die Aufnahme vor Ort am 12. und 13. November 2001 zeigt, dass von einer Fahrbereitschaft im traditionellen Sinne beim BLDAM keine Rede sein kann. Vielmehr gibt es lediglich einen Fahrer mit einem geleastem Dienstwagen, der im wesentlichen für den Direktor und seine Vertreter vorgehalten wird. Gelegentlich wird er auch von anderen Abteilungsleitern und als Selbstfahrer genutzt. Nach einer Aufstellung zum 30.8.2001 standen dem BLDAM darüber hinaus 16 PKWs, Combis und Transporter an mehreren Standorten zur Verfügung, von denen in diesen Tagen allerdings zwei Fahrzeuge abgegeben wurden; diese beiden Fahrzeuge waren sog. „Überbestand“ und werden nicht ersetzt, obwohl sie voll für Dienstreisen ausgelastet waren.

Der einzige Fahrer des BLDAM ist „Mann für alles“ und hat folgende Aufgaben: Fahrer des Wagens des Direktors, Sorge für die Wartung aller Fahrzeuge in

Zusammenarbeit mit privaten Werkstätten einschließlich der Fahrzeuge aller Außenstellen mit entsprechender Verantwortung, Führung der sehr aufwändigen und aufschlussreichen Statistik. Er schult außerdem die 85 (!) Selbstfahrer unter den Mitarbeitern des BLDAM und gibt eine hausinterne Informationszeitung „KfZ-Spiegel“ über aktuelle Probleme des Kraftfahrzeugwesens heraus.

Lediglich für die Einsatzplanung der Fahrzeuge steht ihm als Verwaltungskraft die Sachbearbeiterin für die Reisekosten zur Seite.

Die Dienstfahrzeuge sind zu 95 % ausgebucht. Dies wird unter anderem durch ein ausgeklügeltes System des Fahrertauschs erreicht. Von verschiedener Seite wurde bestätigt, dass in der Regel eine zweiwöchige Voranmeldung für die Fahrzeuge erforderlich ist. Reserven bei Ausfall eines Fahrzeuges oder für dringliche Fälle stehen nicht zur Verfügung.

Der wünschenswerte Rückgriff auf weitere Fahrzeuge anderer Behörden des Standorts Wünsdorf wurde dem BLDAM bisher nicht ermöglicht.

Die Fahrleistungen pro Jahr: Die Dienstfahrzeuge sind im vergangenen Jahr 197.000 Kilometer gelaufen, private PKW wurden 170.000 Kilometer auf Dienstreisen eingesetzt. Zur Ergänzung wird verwiesen auf die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Fahrdienstleiters vom 10.1.2000.

Die Dienstfahrzeuge sind ebenso wie die Privatfahrzeuge der Mitarbeiter nicht mit Freisprecheinrichtungen für Mobiltelefone ausgestattet, obwohl zumindest inoffiziell weitgehend die Erreichbarkeit durch das BLDAM in Wünsdorf oder andere Ansprechpartner erwartet wird.

Das Land hat für die privat genutzten Fahrzeuge keine Rabattausfallversicherung abgeschlossen, den Beschäftigten diese Möglichkeit auch nicht aufgezeigt, und gewährt den Bediensteten keinen Ausgleich für entsprechende private Versicherungsverträge.

## **Analyse:**

Bekannt sind die bundesweiten Bestrebungen von Verwaltungen und Unternehmungen aller Art zum ökonomischen Einsatz von Fahrzeugbeständen. Auf entsprechende Untersuchungen kann hier nur verwiesen werden.

Die Lage beim BLDAM ist durch folgende wesentliche Umstände gekennzeichnet:

### 1. Fahrleistungen:

Der bestehende Fuhrpark deckt den Bedarf des Amtes an Fahrleistungen ausweislich der genannten Zahlen bisher nur mit etwas mehr als 50 %, nach Abgabe von zwei Fahrzeugen sicher mit weniger als 50 %. Ein Einsparungspotential ist bei diesem Unterbedarf bereits rechnerisch nicht zu ermitteln.

### 2. Auslastung des Fahrzeugbestandes:

Der Fuhrpark ist nach den akribischen Aufzeichnungen des Fahrdienstleiters zu 95 % ausgelastet. Dem Gutachter ist in ganz Deutschland kein Fuhrpark eines Unternehmens oder einer Verwaltung mit vergleichbarer Auslastung bekannt. Auch insofern ist kein Potential zu einem noch wirtschaftlicheren Einsatz der Fahrzeuge erkennbar.

### 3. Bedarf:

Die Ausstattung des BLDAM mit Dienstfahrzeugen entspricht nicht den Erfordernissen. Dies belegen eindeutig die Zahlen der insgesamt gefahrenen rund 395.000 Kilometer/Jahr. Nach den langjährigen Erfahrungen des Gutachters als Verwaltungschef des bayerischen Denkmalamtes sollte der Anteil des Einsatzes von Privatfahrzeugen im Durchschnitt 20 Prozent nicht übersteigen und damit grundsätzlich die Ausnahme darstellen, wenn kein Dienstfahrzeug für die Dienstgeschäfte bereit gestellt werden kann. Der Dienstherr kommt im übrigen seiner Fürsorgepflicht nicht nach, wenn er seine Bediensteten mehr oder weniger zum Einsatz ihrer privaten Fahrzeuge zwingt, ohne ihnen hierfür eine angemessene Entschädigung zu bezahlen.

#### 4. Einsatz von Fahrern:

Der Dienstherr verstößt auch insofern gegen seine Fürsorgepflicht, als er den Bediensteten keine Fahrer zur Verfügung stellt. Seit Jahren ist die extreme Belastung insbesondere der im Außendienst eingesetzten Mitarbeiter bekannt. Im Flächenstaat Brandenburg haben sie jeweils bis zu 2 Stunden Fahrzeit zu den entsprechenden Einsatzorten. Belastungen mit der einem eigenständigen Beruf zuzurechnenden Fahrzeit von zwei bis vier Stunden je Arbeitstag an zwei bis drei Tagen je Woche sind persönlich unzumutbar und in finanzwirtschaftlicher Hinsicht für das Land Brandenburg unökonomisch.

**Persönlich unzumutbar** ist die Belastung vor allem wegen des damit verbundenen Raubbaus an Arbeitskraft der Mitarbeiter und der damit ausgelösten ständigen Gefährdungslage. Dem Gutachter sind ein tödlicher und zwei weitere schwere Unfälle von Selbstfahrern des bayerischen Landesamtes auf ihrem Nachhauseweg eine immerwährende Mahnung.

**Finanzwirtschaftlich** ist der Einsatz der zum Teil relativ hoch bezahlten Mitarbeiter des Landesamtes als Fahrer nicht zu rechtfertigen. Auf den An- und Abfahrtswegen und von Ort zu Ort könnten Dienstgeschäfte vorbereitet oder nachbearbeitet werden, wenn Fahrer zur Verfügung stünden. Vor Ort könnten die Dienstgeschäfte entspannt begonnen werden, was die Bürgerfreundlichkeit sicher positiv beeinflussen würde.

#### 5. „Poollösung“

Denknotwendig kann die Zusammenfassung des Fahrzeugbestandes des BLDAM (ohnehin mit Ausnahme der Fahrzeuge mit Standort an den Außenstellen) mit den Beständen anderer Behörden nach Auswertung der Ergebnisse der Bestandsaufnahme nur dann ökonomisch sinnvoll sein, wenn der Fahrzeugbestand **der anderen** Behörden hierdurch besser ausgenutzt werden kann. Mit anderen Worten kann die sog. Poollösung nur dann für das BLDAM befürwortet werden, wenn dadurch a) zusätzliche Kapazitäten an Fahrzeugen **mit** Fahrern und b) nennenswerte zusätzliche Kapazitäten an Dienstfahrzeugen für die 85 Selbstfahrer des BLDAM erschlossen werden.

Bei Verwirklichung der Poollösung muss zusätzlich darauf geachtet werden, dass die bisherige unbürokratische Handhabung des BLDAM mit „fliegendem Wechsel“ der 85 Fahrer (meist in Berlin zur Vermeidung der langen Umwege über den Standort

Wünsdorf) nicht in Frage gestellt wird, weil sonst unververtretbare Einschränkungen bei den Laufzeiten der Fahrzeuge und zusätzlich kontraproduktive zeitliche Belastungen der Selbstfahrer mit Einschränkung der Arbeitszeit entstehen müssten.

Nach Einschätzung des Gutachters dürften die Widerstände gegen die Poollösung im oben beschriebenen Sinne eher von den anderen Behörden in Wünsdorf zu erwarten sein, während die Erschließung neuer Kapazitäten an Dienstfahrzeugen bei gleichbleibendem administrativem Aufwand im wohlverstandenen Interesse des BLDAM liegen sollte.

### **Empfehlungen des Gutachters für das Fahrzeugwesen:**

- Aufstockung des Fuhrparks um mindestens 25 % auf 24 Fahrzeuge, welche im Rahmen einer Poollösung auch aus dem Bestand anderer Behörden abgedeckt werden könnten. Verzicht auf die Poollösung, wenn hierdurch die genannten Voraussetzungen nicht erreicht werden können.

- Einstellung von mindestens 4 weiteren Fahrern.

- Ausstattung sämtlicher staatlicher und privater, für Dienstfahrten einzusetzender Fahrzeuge mit Freisprechanlagen für Mobiltelefone durch den Dienstherrn.

- Abschluss einer Rabattausfallversicherung durch das Land oder Erstattung entsprechender Kosten bei privatem Abschluss.

### **3.4.10. Sonderthema: Organisation des Archäologischen Landesmuseums**

Zum Archäologischen Landesmuseum siehe vorab die Ausführungen zum Problemkreis C Aufgaben C II Nr. 5. Organisatorischer Bestandteil der einheitlichen Behörde BLDAM ist auch das Archäologische Landesmuseum mit dem Status einer Fachabteilung. Diese Besonderheit erklärt sich aus der Geschichte der Denkmalpflege in Brandenburg; denn die Fachbehörde für die Bodendenkmalpflege nach dem DSchG war nach der Wiedervereinigung dem bestehenden Museum für

Ur- und Frühgeschichte angegliedert worden. Erst 1999 wurden das BLDAM als einheitliche Behörde und damit die derzeitige Organisation geschaffen.

Das Archäologische Landesmuseum existiert zur Zeit nicht als Museum im herkömmlichen Sinn. Bis zur Einrichtung eines neuen Museums konzentriert sich die Abteilung auf Ausstellungen und die umfangreichen Sammlungsbestände.

Die Abteilungsleiterin ist die einzige Wissenschaftlerin im Museum (zum Vergleich Dresden 2, Weimar 1 – bei geringerem Fundeingang); sie ist auch Referentin für die Sammlungen (Landesfundmagazin). Für den Betrieb des Ausstellungswesens stehen ihr 5 Mitarbeiter zur Seite; ein Transporter steht zur Verfügung (Fahrer ein Arbeiter des Museums).

Innerhalb des BLDAM bestehen hauptsächliche Kontakte zum Landesarchäologen und eine enge Zusammenarbeit mit den Gebietsreferenten der Bodendenkmalpflege, keine zur sonstigen Denkmalpflege.

## **Analyse**

Brandenburg besitzt zur Zeit und auf Jahre hinaus kein Archäologisches Landesmuseum, sondern nur eine „Hülse“ in Form einer Abteilung im BLDAM mit entsprechenden umfangreichen Sammlungsbeständen und einem kleinen Personalapparat für die Verwaltung der Sammlungen und die Vorbereitung von Ausstellungen. Dieser Zustand ist bereits aus kulturpolitischen Gründen objektiv untragbar. Das Land verstößt damit auch eindeutig **gegen seine gesetzlichen Verpflichtungen**. Als Eigentümer der Funde ist es nämlich nach § 12 Abs. 1 DSchG uneingeschränkt zu deren Erhaltung und Pflege verpflichtet; nach § 26 hat das Land die Funde der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Hoffnung auf Abhilfe besteht erst im Zusammenhang mit der Umsetzung des noch nicht veröffentlichten Kulturentwicklungsplanes des Landes Brandenburg und dem Bau des angedachten neuen Museums im St.Pauli-Kloster zu Brandenburg an der Havel.

## **Alternativen und Bewertung**

Die aus sachlichen Gründen keineswegs zwingende organisatorische Verbindung des Museums mit dem Brandenburgischen Landesamt für Denkmalpflege (Bau- und

Bodendenkmalpflege) muss angesichts der heranstehenden großen Herausforderungen für das BLDAM auf anderen Gebieten hinterfragt werden.

Kriterien für Alternativen und ihre Bewertung müssen auch hier die Maßstäbe der Landesregierung für die Verwaltungsmodernisierung sein. Einzubeziehen sind in die Überlegungen die Möglichkeiten neuer Rechtsformen für die Erledigung öffentlicher Aufgaben, der Abbau von Aufgaben im hoheitlichen Bereich, ferner mögliche Neustrukturierungen unter ökonomischen Gesichtspunkten und schließlich finanzwirtschaftliche Aspekte zur Wahrung der Vermögensinteressen des Landes.

Das Land Brandenburg kann es sich nach seinem eigenen Selbstverständnis als Kulturstaat und wegen des permanenten Verstoßes gegen das eigene Denkmalschutzgesetz auf die Dauer nicht leisten, kein Archäologisches Landesmuseum zu haben. Allerdings ist zu fragen, ob und welche **Alternativen** für Trägerschaft und Organisation bestehen. Gedacht werden könnte wohl an eine Vereinigung der an verschiedenen Stellen gesammelten Bestände aus dem Gesamtbereich Berlin und Brandenburg, wobei durchaus mehrere Standorte nebeneinander vorgehalten werden könnten.

Denkbar wären auch Verbundlösungen zusammen mit den flächendeckend vorhandenen, wenn auch qualitativ unterschiedlichen Kreis- und Heimatmuseen, aber auch mit dem Museum Vor- und Frühgeschichte der Stiftung Preußischer Museen, welche über gute Altbestände aus Brandenburg bis zum Jahr 1945 verfügt.

Bei einer „großen Lösung“ könnte auch eine zentrale Verwaltung aller Bestände angestrebt werden etwa nach dem Vorbild des neuen baden-württembergischen Zentralmagazins in Bruchsal.

Bei einer Herauslösung des Archäologischen Landesmuseums aus der Organisation des BLDAM müsste sorgfältig überlegt werden, welche bisher für die Bodendenkmalpflege erbrachten Leistungen im BLDAM verbleiben müssten bzw. für welche Bereiche auch künftig Leistungen des Museums und umgekehrt über Dienstanweisungen oder Vereinbarungen zu gewährleisten wären. Dies gilt z.B. für die Restaurierung und die Katalogisierung der Funde.

## **Zusammenfassung und Empfehlungen für das Archäologische Landesmuseum**

Aus der Sicht des Gutachters besteht keine zwingende Notwendigkeit, das Archäologische Landesmuseum aus dem organisatorischen Verbund mit der Denkmalfachbehörde zu lösen. Die Bauphase in der Stadt Brandenburg sollte allerdings nicht in Trägerschaft des mit der Funktion des Bauherrn überforderten BLDAM abgewickelt werden.

Die Alternativen für eine neue Organisation z.B. durch Vereinigung mit anderen Institutionen oder die Schaffung von denkbaren Verbundlösungen sollten kurzfristig durch externe Sachverständige ermittelt und begutachtet werden, welche mit den Berliner und Brandenburger Verhältnissen vertraut sind. Notwendig erscheint die Berücksichtigung des für die Archäologie offensichtlichen und untrennbaren Zusammenhanges von Brandenburg und Berlin. Der oder die Sachverständigen sollten aus dem Bereich des Museumswesens gewählt werden.

Eine Neuorganisation würde im übrigen zur Notwendigkeit geringfügiger Korrekturen am Text des Denkmalschutzgesetzes führen.

### **3.4.11. Sonderthema: Organisation der Werkstätten, Labors und Fotoleistungen**

#### **Bestandsaufnahme zu den Werkstätten**

Nach den Organigrammen und dem Geschäftsverteilungsplan sind die Aufgaben der Restaurierung zwei Referaten in den beiden Bereichen Bau- und Bodendenkmalpflege zugewiesen. Die Referate sind in Wünsdorf in neu ausgestatteten Diensträumen benachbart untergebracht und nutzen gemeinsam die technische Ausstattung. Sie arbeiten wegen der unterschiedlichen Fachgebiete nicht unmittelbar zusammen. (Die Restauratoren des Referats Restaurierung arbeiten aber trotz unterschiedlicher Fachrichtungen gleichwohl zusammen).

Zusammengearbeitet wird mit den großen Werkstätten der Stiftung preußischer Schlösser an einigen Projekten z.B. bei der Steinrestaurierung; Zusammenarbeit besteht auch mit der FH Potsdam bei der Ausbildung von Restauratoren.

Als weitgehend **parallele Tätigkeiten** der beiden Referate Restaurierung sind insbesondere zu nennen:

- Mitwirkung an Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren,
- Grundlagenforschung zur Restaurierung und ihre Umsetzung in die Praxis,
- Beratung von Eigentümern,
- Anleitung von Restauratoren,
- Erfassung von Denkmalen,
- Überwachung des Denkmalbestandes,
- Restaurierungsaufgaben innerhalb des Museums (Bodendenkmalpflege).

### **Analyse der Organisation der Werkstätten**

Beide Referate verfügen über einen Personalbestand, der zwar nicht alle Anforderungen aus dem BLDAM und von dritter Seite abdeckt; trotzdem wird von vom Gutachter beigezogenen externen Fachleuten die personelle und sachliche Ausstattung als sehr gut bezeichnet.

Der **Vergleich** mit den anderen Bundesländern ergibt ein uneinheitliches Bild. Einige Länder haben ihre Restaurierungswerkstätten auch auf Fachgebieten, die in Brandenburg noch nicht vertreten sind, kräftig ausgebaut und zum Teil um große wissenschaftliche Labors erweitert. Andere Landesämter haben diese Bereiche reduziert und zum Teil ausgelagert bzw. sogar länderübergreifend privatrechtlich organisiert. Sämtliche Aufgaben der beiden Referate entsprechen im übrigen grundsätzlich den Aufgaben der Restaurierungsabteilungen der anderen Landesämter für Denkmalpflege bzw. den Restaurierungsreferaten der Abteilungen für Bodendenkmalpflege in Deutschland.

Eine Konkurrenzsituation zu den freiberuflichen Restauratoren besteht nicht. Die Analyse der Aufgaben und der tatsächlichen Aufgabenerfüllung zeigt, dass in den beiden Referaten nur ein Bruchteil der in Brandenburg anfallenden Restaurierungsaufgaben erledigt werden kann und soll; die weitaus überwiegenden Leistungen werden von privat organisierten Restauratoren und Handwerkern „auf dem Markt“ erbracht.

Die im BLDAM geleistete **Forschungsarbeit** auf dem Gebiet der Restaurierungswissenschaften ist praxisbezogen und für eine Verlagerung auf **Hochschulen** nicht geeignet. Im Gegenteil sollten die Werkstätten unter bisheriger Trägerschaft verstärkt als Ausbildungsstätten in die Lehre der Hochschulen einbezogen werden, um dort Einblicke in die Praxis zu ermöglichen.

Die Analyse der oben genannten Aufgaben, der Tätigkeit und der Organisation der beiden Restaurierungsreferate ergibt, dass diese weitgehend **parallel verlaufen**. Zwar sind die Gegenstände der bau- und der beweglichen Denkmale auf der einen Seite und des archäologischen Kulturguts auf der anderen Seite unterschiedlich, so dass die Ausbildungsgänge für die beiden Gruppen bisher auch unterschiedlich angelegt wurden und bundesweit nicht von denselben Ausbildungsstätten angeboten werden. Nennenswerte Synergieeffekte durch eine Zusammenlegung mit dem Ziel einer Personaleinsparung sind daher nicht zu erwarten. Strukturell sind sich die Aufgabenbereiche aber sehr ähnlich. Erreicht würde also die Zusammenfassung gleichartiger Tätigkeiten in einer durch den Sachzusammenhang und die bereits hergestellte räumliche Nähe vorgezeichneten Organisationseinheit, welche zumindest partiell auch z.B. die Vertretung in einfacher gelagerten Fällen zulassen wird.

Die Werkstätten und die Labors sollten deshalb **für alle Denkmalarten** in einem Referat zusammengeführt werden. Dies gilt auch für den Fall der Ausgliederung des Museums. Als geeignete Abteilungen für eine Anbindung bieten sich an

- bei Beibehaltung der gegenwärtigen Abteilungen: die Abteilung Bestandsforschung unter Umgliederung der entsprechenden Aufgaben des Referats Restaurierung aus der Abteilung Museum/Restaurierung, oder
- nach Neugliederung die Abteilung Praktische Denkmalpflege (künftige bayerische Zuordnung im Hinblick auf die enge Zusammenarbeit der beiden Bereiche), oder
- nach Neugliederung die Abteilung Wissenschaftliche Dienste.

### **Organisation der Fotoleistungen innerhalb des BLDAM**

Die Fotografie ist ein anspruchsvolles aber unentbehrliches Mittel und Hilfsmittel der Dokumentation auf allen Gebieten der Denkmalpflege. Nach gegenwärtigem Zustand

sind vier Mitarbeiter des BLDAM mit technischen Leistungen im Zusammenhang mit Fotoarbeiten eingesetzt. Sie sind auf die Bestandsforschung, das Messbildarchiv, die Bodendenkmalpflege und auf die internen Laborleistungen verteilt.

Die mit der täglichen Arbeit offensichtlich voll ausgelasteten vier Mitarbeiter des BLDAM können bei weitem nicht die aus fachlichen Gründen unabweisbaren Anforderungen des Amtes erfüllen. Viele Leistungen müssen deshalb bereits jetzt nach außen vergeben. Zum Beispiel werden rund 50 Prozent der Aufnahmen für die Topographien außer Haus erstellt.

Die Rückfrage bei anderen Denkmalämtern zeigt, dass die fotografischen und technischen Leistungen jeweils fachspezifisch zu charakterisieren sind; insbesondere unterscheiden sich die Anforderungen an die Aufnahme von Architektur- und Archäologieobjekten; jeweils ist ein enger Kontakt der Fotografen zu den Auftraggebern aus dem BLDAM vor Ort erforderlich.

Gerade die Notwendigkeit der Vergabe vieler Leistungen an private Unternehmen zeigt, dass die Personalkapazität des BLDAM im Bereich des Fotografierens und der Fototechnik nicht ausreicht. Möglichen Synergieeffekten bei der Zusammenführung der vier Mitarbeiter in einem Referat stünde der Verlust an Sachnähe zu den Auftraggebern der Fotoarbeiten in den verschiedenen Gebietsreferaten gegenüber. Eine weitere Ausdünnung des Mitarbeiterstabs des Messbildarchivs kann nicht vertreten werden.

Eine Lösung sollte zum Zeitpunkt einer Neugliederung der Abteilungen gefunden werden. Möglicher neuer Standort der zusammengefassten Fotoleistungen könnte ein Referat Dokumentation in der (neuen) Abteilung Wissenschaftliche Dienste sein.

#### **3.4.12. Sonderthema: Organisation der Öffentlichkeitsarbeit**

Die dem Direktor und dem Ständigen Vertreter zugeordnete „Öffentlichkeitsarbeit“ existiert nur auf dem Papier (Organigramm 1999, Anlage 5). Sie ist nicht personell ausgestattet. Für diese vernachlässigte, aber unerlässliche Aufgabe des Landesamtes muss umgehend eine organisatorische Lösung gefunden werden.

Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit stellt hohe Ansprüche an Sachverstand, Erfahrung und Geschick der damit beauftragten Mitarbeiter. Gefragt ist in erster Linie nicht ein

Wissenschaftler der zahlreichen im BLDAM vertretenen Fachrichtungen sondern ein Journalist. Der Zufall will es, dass im BLDAM bereits eine Journalistin arbeitet, deren Eignung für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe festzustellen wäre. Sollte sie nicht geeignet oder am bisherigen Arbeitsplatz unentbehrlich sein, müsste eine neue Kraft auf einer neuen Stelle eingestellt werden.

Bei der Beschreibung der Stelle muss darauf geachtet werden, dass diese Stelle nicht die gesamte verzweigte Publikationstätigkeit des BLDAM koordinieren oder betreuen kann. Sie muss die notwendigen Freiräume für die Pflege der Kontakte zu den Informationsträgern im BLDAM und nach außen zu den Medien haben.

Die Öffentlichkeitsarbeit könnte künftig als Stabsstelle beim Direktor geführt werden; sie könnte auch der Servicestelle zugeordnet werden (unten Nr. 3.4.13 und III Nr.8). Dabei wäre darauf zu achten, dass sie nicht mit der Stelle fremden Aufgaben überladen wird.

### **3.4.13. Sonderthema: Organisation der Dienstleistungs- und Servicefunktion**

Die Landesregierung nennt als eines ihrer Ziele die Verwirklichung des Service- und Dienstleistungsgedankens (RK BB A I). Nicht zufällig werden deshalb in der Projektliste vom 21.6.2001 mehrfach die Einrichtung von Servicediensten und sogar eines Landesserviceamtes als Gegenstände genannt.

Mit dem Übergang von der input- zur outputorientierten Verwaltung muss deshalb auch das BLDAM die Bürgernähe suchen und seine Leistungen zugänglich machen. Gleichzeitig könnte versucht werden, diese Servicestelle zu einem Managementinstrument für das gesamte BLDAM auszubauen und hier einige der an anderer Stelle nicht unterbringbaren Koordinierungs- und Kontrollfunktionen zu konzentrieren.

Als mögliche Aufgaben einer solchen Servicestelle kommen nach Auffassung des Gutachters in Betracht:

#### 1. Aufgaben üblicher Servicestellen:

- Kundenbetreuung und gegebenenfalls
- Öffentlichkeitsarbeit (siehe auch oben 3.4.12),

## 2. Zusätzlich: Managementaufgaben:

- Koordinierung der Dienststellen des BLDAM,
- fachliches Qualitätsmanagement,
- Management bei absehbaren Schwierigkeiten,
- Einbeziehung in das Controlling nach innen und außen.

Besetzung: Ein Mitarbeiter des höheren Dienstes aus dem Bereich Baudenkmalpflege und ein Mitarbeiter des höheren Dienstes aus dem Bereich Bodendenkmalpflege (u.U. der Ständige Vertreter des Direktors in Personalunion mit der Leitung der Servicestelle); gegenseitige Vertretung.

Zusätzlich gegebenenfalls ein Journalist für die Öffentlichkeitsarbeit (siehe 3.4.12).

### **3.4.14 Sonderthema: Organisation der Neue Medien, IT und eGovernment**

Das Thema kann innerhalb dieses Gutachtens nur kurz gestreift werden. Grundlage der Analysen sind umfangreiche Informationen aus der Zentral- und aus den Fachabteilungen des BLDAM, ferner die Kennzahlen zur Bemessung der IT-Personalausstattung des Ministeriums des Innern und des Landesrechnungshofs von 1996, schließlich ein internes **IT-Rahmenkonzept 2002** des BLDAM.

Die Personal- und Sachausstattung im Bereich Informationstechnologie ist bekanntlich seit einigen Jahren zum entscheidenden Faktor der Steuerung und Begleitung der gesamten Organisation der öffentlichen Verwaltung sowie ihrer externen und internen Abläufe geworden. Sie ist Voraussetzung des auch von der Landesregierung Brandenburgs angestrebten **eGovernments**.

Die Bestandsaufnahme der **Sachausstattung** des BLDAM hat ergeben, dass insgesamt eine ausreichende technische Ausstattung vorhanden ist, welche zur Zeit zwar noch aktuell, wenn auch nicht auf dem neuesten Stand des Marktes ist. Notwendig sind vor einer Ausweitung der Aufgaben (z.B. eGovernment, GIS) ein Ausbau des Netzwerkes und die Bereitstellung weiterer Server-Kapazität. Kontinuierlicher Ausbau und Erneuerung in einem maximal vierjährigen Rhythmus müssen im Haushalt abgesichert werden (siehe das IT-Rahmenkonzept 2002 des BLDAM).

Die Analyse der **Personalausstattung** ergibt, dass zur Zeit lediglich ein hoffnungslos überlasteter Administrator für das gesamte BLDAM vorhanden ist. Alle Interviewpartner beklagen ausnahmslos die nicht ausreichende Betreuung. Allein für den Bereich der Baudenkmalpflege sollen nach mündlichen Angaben von Mitarbeitern veranlasst durch eine Umfrage des MWFK vom 2. September 1996 Nr. 11-040/1 aufgrund der Richtwerte zur Bemessung von IT-Fachpersonal nach den Vorgaben des Ministeriums des Innern und des Landesrechnungshofs mehr als 3 Stellen errechnet worden sein. Mit der Verdoppelung des Aufgabenbereichs durch die Zusammenlegung mit der Bodendenkmalpflege hat sich auch diese Bedarfszahl erhöht. Nach vorsichtiger Einschätzung dürfte eine Ausstattung mit nicht unter 4 bis 5 Administratoren und Operatoren angemessen und notwendig sein, zumal nunmehr auch Außenstellen einzubeziehen sind. Die möglichst weitgehende Vergabe der Datenaufnahme an private Unternehmen ist bei dieser Zahl bereits berücksichtigt.

**Empfehlungen und Kosten:** Bis zu 4 neue Stellen für IT-Personal nach den Vorgaben des Ministerium des Innern und Aufstockung der Sach- und Fortbildungsmittel.

**Alternativen:** keine

**Empfehlungen:** Der Bereich der Informationstechnologie muss mit höchster Sorgfalt beobachtet, ausgestattet und gepflegt werden, damit Brandenburg nicht den Anschluss verliert.

## D III Alternativen und Bewertung

### 1. Grundstruktur des BLDAM

Die Fusion des Landesamtes für Denkmalpflege und des Museums für Ur- und Frühgeschichte mit dem Archäologischen Landesamt entspricht der vom DSchG im Gegensatz zur Rechtslage der DDR vorgezeichneten „Einheit der Denkmalpflege“. Die Umsetzung ist nur höchst unvollständig gelungen; der Bereich Bodendenkmalpflege besteht als „Amt im Amt“ fort. **Alternativen** zu einer dem Grundgedanken der Einheit der Denkmalpflege entsprechenden Grundstruktur können nicht eröffnet werden. Dringend geraten wird zur konsequenten Umsetzung der Zusammenlegung und zum Abbau der störenden organisatorischen Barrieren.

### 2. Struktur der Abteilungen

Angesichts der Aufgaben und der überschaubaren Personalausstattung des BLDAM kommen drei Alternativen, davon zwei Modelle mit „Dreierlösungen“ in Betracht.

- Modell 1: Die erforderliche Konzentration im Bereich der Fachabteilungen könnte entweder durch die in einigen anderen Bundesländern traditionelle Zusammenfassung der bestehenden jeweils drei Fachabteilungen der Bereiche Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege/Museum zu jeweils einer neuen Abteilung für Denkmalpflege und für Bodendenkmalpflege erreicht werden. Die Analyse zeigt, dass sich dieses Modell mit dem Organigramm von 1999 deckt und bis auf Formalien dem Ist-Zustand des „Amtes im Amt“ entspricht. Die Umsetzung dürfte deshalb bei den Betroffenen zu keinen Schwierigkeiten führen.

Modell 2: Stattdessen bietet sich insbesondere im Hinblick auf das Zusammenwachsen des BLDAM zu einer Einheit und die angestrebte Orientierung am Output die völlig neue Strukturierung der Aufgaben und der Verwaltungsgliederung aufgrund der Sachzusammenhänge in die drei Abteilungen Praktische Denkmalpflege, Wissenschaftliche Dienste und Zentralabteilung in Betracht (siehe hierzu).

Der Gutachter sieht somit insgesamt die folgenden drei Alternativen:

Alternative 1: Beibehaltung der bisherigen Aufteilung in 7 Abteilungen

- Vorteile: Man muss nichts ändern.
- Nachteile: Fortdauernde Mehrgleisigkeit, keine optimale Ausnutzung der Personalkapazitäten und sonstiger Synergieeffekte.

Alternative 2: Drei Abteilungen: für Bau-, für Bodendenkmalpflege und Zentralabteilung

- Vorteile: Man muss nur die drei bisherigen Abteilungen der Baudenkmalpflege in einer neuen Abteilung zusammenfassen (Stand Organigramm 1999).
- Nachteile: ein zusätzlicher Abteilungsleiter muss berufen werden.

Alternative 3: Drei Abteilungen Praktische Denkmalpflege, Wissenschaftliche Dienste, Zentralabteilung

- Vorteile: Organisation folgt den Sachzusammenhängen und ermöglicht die Einrichtung von „Universalreferaten“.
- Nachteile: Zu erwarten sind beträchtliche Widerstände der Spezialisten.

**Bewertung:** Angesichts der Bemühungen der Landesregierung stehen dem BLDAM ohnehin Umstrukturierungen mit dem Ziel der Bürgernähe und der Stärkung der Dienstleistungsaufgaben bevor. Frühzeitig sollte deshalb die Abteilungsstruktur auf die neuen Aufgaben ausgerichtet werden. Empfohlen werden kann daher nur die Alternative 3.

### **3. Struktur der Referate**

Zur Einteilung der Abteilungen in Referate als solche bestehen keine Alternativen.

Alternativen sieht der Gutachter hinsichtlich der Aufgabenzuweisung an die einzelnen Referate und ihrer Zuordnung zu den Abteilungen. Sie unterscheiden sich nach den vom Ministerium zu entscheidenden Vorgaben für die Abteilungsstruktur (oben 2.):

**Vorgabe I:** Beibehaltung der alten Abteilungen (= obige Alternative 2):

Notwendig oder empfehlenswert sind auch bei dieser Variante folgende Lösungen:

- Aus zwingenden Gründen ist die Zusammenfassung zumindest aller Inventarisatoren des BLDAM in einer Abteilung und in einem Referat für die Erstellung des Denkmalverzeichnisses notwendig.
- Zu empfehlen ist die Zusammenfassung sämtlicher Gebietsreferenten in der Abteilung „Praktische Denkmalpflege“ in mehreren regional aufgeteilten Gruppen.
- Zu empfehlen ist die Zusammenfassung sämtlicher Restauratoren in einem Referat.
- Zu empfehlen ist die Zusammenfassung der Fotoleistungen in einem Referat.

**Vorgabe II:** Neue Abteilungen (= obige Alternative 3):

Die Referate sollten allein nach Sachzusammenhängen den beiden (neuen) Fachabteilungen zugewiesen werden:

#### **Abteilung Praktische Denkmalpflege**

- Zugeordnet werden alle Gebietsreferate mit Außendienst (ohne Inventarisierung); Zusammenfassung nach regionalen Gesichtspunkten. Ziel: „Universalreferate“ und „Universalreferenten“.
- Zugeordnet werden könnte das vereinigte Referat Restaurierung.

#### **Abteilung Wissenschaftliche Dienste**

- Zuzuordnen wären alle Abteilungen und Referate, soweit sie nicht der Abteilung Praktische Denkmalpflege zugeordnet werden. Die Zusammenfassung zu Gruppen wäre wohl notwendig; dabei wäre auf übergreifende Zusammenhänge und nicht auf die bisherige Trennung nach Bau-, Garten- und Bodendenkmälern zu achten. Auch das Museum wäre als Referat auszugestalten.

#### 4. Universalreferate der Abteilung Praktische Denkmalpflege

In den staatlichen Denkmalämtern Deutschlands gibt es bisher noch keine Referenten, die universal für alle Arten von Denkmälern eingesetzt werden. Die Unteren Denkmalschutzbehörden haben aber bereits häufig Sachbearbeiter für alle Arten von Denkmälern, weil sie sich Spezialisten für einzelne Denkmalarten nicht leisten können; auch die Restauratoren von Museen sind vielfach für alle Arten von Denkmälern zuständig.

Die knapper werdenden Ressourcen werden alle Denkmalbehörden zu innovativen Ideen für einen effektiven Personaleinsatz zwingen. Als **Alternative** gegenüber der bisherigen mehrgleisigen Aufteilung der Aufgaben und der Organisation auf Abteilungen und Gebietsreferate für den Außendienst der sogenannten „Praktischen Denkmalpflege“ an Denkmälern aller Art bietet sich die Zusammenfassung sämtlicher Gebietsreferenten in einer (neuen) Abteilung „Praktische Denkmalpflege“ an.

Die Zusammenfassung und die Neuverteilung könnte in zwei Stufen vorgenommen werden:

Stufe 1: Die Gebietsreferate und Gebietsreferenten werden in der neuen Abteilung Praktische Denkmalpflege zusammengefasst, behalten aber ihre Zuständigkeit weiter.

- Vorteile: Relativ geringfügiger Einschnitt in die bisherige Struktur des Amtes, erleichterte Koordination im Sinn der Einheit der Denkmalpflege, verbesserte Vertretungsregelung.
- Nachteile: Weiterhin wird das BLDAM von zwei Gebietsreferenten vertreten, welche unterschiedliche Meinungen vertreten können. Doppelte Belastung mit Dienstreisen. Keine Nutzung weitergehender Synergieeffekte (siehe Stufe 2).

Stufe 2: Sämtliche Gebietsreferenten werden zu „Universalreferenten“ mit umfassender Zuständigkeit für Denkmale aller Art. Sie sind die Vertreter des Amtes in allen Verhandlungen mit Eigentümern und Behörden.

- Vorteile: Optimale Nutzung von Synergieeffekten. Möglichkeit der örtlichen Beschränkung auf eine Untere Denkmalschutzbehörde. Verringerung der Reisetätigkeit. Einheit der Denkmalpflege, einheitliche Stellungnahme.
- Nachteile: Zu erwarten sind Widerstände seitens der Spezialisten, welche auf ihre Spezialausbildung verweisen.

Aus der Sicht des Gutachters erscheint die Einführung der Universalreferate und der Universalreferenten auch in der Praktischen Denkmalpflege als die einzige Möglichkeit, mittelfristig die Personalkapazitäten umzuschichten und ausreichend Personal für die künftigen Anforderungen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in Brandenburg bereitzustellen.

## **5. Neues Steuerungsmodell, Controlling, neue Führungsstruktur**

Angesichts der Vorgaben der Landesregierung keine Alternativen.

## **6. IT-Bereich und eGovernment**

Angesichts der Vorgaben der Landesregierung keine Alternativen.

## **7. Öffentlichkeitsarbeit**

Angesichts des Defizits keine Alternativen zu den Empfehlungen.

## **8. Servicestelle**

Angesichts der Vorgaben der Landesregierung besteht auf Dauer keine grundsätzliche Alternative zur Einrichtung einer Servicestelle (unter beliebigem Namen; siehe auch D II Nr. 3.4.13).

Drei Alternativen (3 mögliche Stufen) bestehen hinsichtlich der Aufgaben:

Stufe 1: Herkömmlich ist eine Servicestelle zunächst nur eine Anlaufstelle für eine Verwaltung; ausreichen würde hier eine Auskunftsperson, welche Anrufer (Besucher sind in Wünsdorf eher nicht zu erwarten) an Ansprechpartner weiter vermittelt oder vertröstet.

Stufe 2: Die von der Landesregierung angesprochene Dienstleistungs- und Servicefunktion verlangt aber darüber hinaus

- umfassende Kundenbetreuung,
- aktive Hilfe für Ratsuchende,
- Vermittlung von Diensten des BLDAM usw.

Diese zusätzlichen Leistungen können nicht von der Telefonzentrale erbracht werden, sondern verlangen den Einsatz von administrativem Sachverstand.

Stufe 3: Nach Auffassung des Gutachters sollte die Servicestelle darüber hinaus zur umfassenden Dienstleistungsstelle des BLDAM ausgebaut werden. Ihr sollten an weiteren Aufgaben übertragen werden

- Koordinierung der Dienststellen des BLDAM,
- fachliches Qualitätsmanagement,
- Management bei absehbaren Schwierigkeiten,
- sonstiges Controlling nach innen und außen sowie
- gegebenenfalls die Öffentlichkeitsarbeit (siehe Nr. 3.4.12).

Dieser erweiterte Aufgabenbereich kann die Servicestelle zu einer wirkungsvollen Führungshilfe für die Leitung des Amtes machen.

#### Ausstattung:

Für die Aufgaben nach Nr. 1 und 2 ist der Einsatz eines Sachbearbeiters erforderlich.

Für die Aufgaben nach Nr. 1 bis 3 ist eine leistungsfähige Personalausstattung mit hohem Sachverstand erforderlich. Insbesondere um die im Amt fortwirkende Trennung in Bau- und Bodendenkmalpflege aufzulösen, wird eine paritätische Besetzung mit je einem Mitarbeiter des höheren Dienstes aus den beiden Bereichen und gegenseitiger Vertretung vorgeschlagen. Erwogen werden sollte die Personalunion mit dem Ständigen Vertreter des Direktors.

Zur Öffentlichkeitsarbeit siehe Nr. 3.4.12.

#### Zuordnung:

Die Servicestelle sollte als Stabsstelle dem Direktor oder seinem Ständigen Vertreter zugeordnet werden. Wenn sie nicht entsprechend dem Vorschlag mit Aufgaben ausgestattet und besetzt wird, bleibt die Zuordnung zur Zentralabteilung oder zur Abteilung Praktische Denkmalpflege.

## 9. Referat Restaurierung, Werkstätten

Eine Zusammenlegung der beiden Referate ist im Grundsatz möglich und sinnvoll. Allerdings darf nicht erwartet werden, dass damit wesentliche Personalkapazitäten eingespart werden könnten, da die Restauratoren weiterhin entsprechend ihrer Ausbildung ausschließlich für Kulturgut ihres jeweiligen Spezialgebietes eingesetzt werden dürften.

Bei einer Ausgliederung des Museums sollte das Referat Restaurierung archäologischen Kulturgutes weiterhin beim BLDAM verbleiben, da es seine Aufgaben landesweit fortführen muss. Die Betreuung der Sammlungen des Museums könnte nach einer entsprechenden Anordnung der vorgesetzten Behörde durch eine Verwaltungsvereinbarung mit dem neuen Träger des Museums sichergestellt werden.

Mittelfristig könnte an eine teilweise Verlagerung oder Privatisierung von Aufgaben der Referate für Restaurierung gedacht werden. Sofern für Spezialaufgaben der Restaurierung keine eigenen Kräfte des BLDAM zur Verfügung stehen, muss sich das Amt schon bisher der Leistungen privater Restauratoren, privater oder öffentlicher Forschungsinstitute oder gegebenenfalls trotz der genannten Bedenken der Einrichtungen von Hochschulen bedienen. Hierfür muss das Amt dann allerdings aus seinem Sachhaushalt die Kosten tragen; im Einzelfall werden sich die Kosten auch auf Veranlasser abwälzen lassen; siehe hierzu Problemkreis G Haushalt.

Alle organisatorischen Maßnahmen im Bereich der beiden Restaurierungsreferate sollten im Hinblick auf eine künftige Fusion Brandenburgs und Berlins überdacht werden. Bereits jetzt sollten entsprechende Kontakte aufgenommen werden, um auch schon vorweg Synergieeffekte einer möglichen Amtshilfe in Spezialbereichen z.B. durch entsprechende Vereinbarungen zu erreichen. Dasselbe gilt im übrigen für durch den Gutachter nicht ausgelotete Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten.

## **D IV Empfehlungen zum Problemkreis Organisation**

Das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege und Archäologische Landesmuseum ist 1999 aus der Zusammenführung des Landesamtes für Denkmalpflege und des Museums für Ur- und Frühgeschichte entstanden. Beide ehemals selbständigen Institutionen bestehen im neuen Landesamt fast unverändert fort. Der Bereich Bodendenkmalpflege mit dem Museum führt nahezu ein Eigenleben als „Amt im Amt“. Die im Gutachtensauftrag angesprochenen Schwierigkeiten bei der Abstimmung der Bereiche und bei ihrem Auftreten nach außen haben ihre Ursachen nicht zuletzt in der fortbestehenden Trennung der Bereiche.

Die Organisationsstruktur des BLDAM muss zukunftsfähig gemacht werden. Ihre Analyse anhand der Vorgaben der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung zeigt Schwächen hinsichtlich der Dienstleistungsfunktion, der Einheit der Verwaltung, der Verwaltungsökonomie und weiterer Ziele der Landesregierung.

Der vielbeklagte Stellenmangel muss zu innovativen Schritten hin zu einem neuen Zuschnitt der Aufgabengliederung führen.

Auftragsgemäß hat das Gutachten neben diesen grundsätzlichen Fragen einige spezielle Themen wie die Organisation der Werkstätten, der Fahrbereitschaft, aber auch der Öffentlichkeitsarbeit, der Servicestelle und des Landesmuseums vertieft.

### **Struktur des BLDAM**

Empfohlen wird die konsequente Zusammenführung der Aufgabenbereiche Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege mit Folgerungen hinsichtlich der Führungsstruktur, der Aufgabengliederung und der Verwaltungsgliederung.

### **Aufgabengliederung: Abteilungen**

Vorgeschlagen wird eine neue Aufgabengliederung mit Aufteilung des BLDAM auf drei Abteilungen:

- Praktische Denkmalpflege
- Wissenschaftliche Dienste
- Zentralabteilung

### **Aufgabengliederung: Umstrukturierung der Abteilungen**

Vorgeschlagen wird die Zuweisung der Referate zu den beiden (neuen) Fachabteilungen nach sachlichen Gesichtspunkten:

#### Abteilung Praktische Denkmalpflege

- Zugeordnet werden alle Gebietsreferate; Zusammenfassung nach regionalen Gesichtspunkten. Ziel: „Universalreferate“ und „Universalreferenten“.
- Zugeordnet werden könnte das vereinigte Referat Restaurierung.

#### Abteilung Wissenschaftliche Dienste

- Zuzuordnen wären alle Abteilungen und Referate, soweit sie nicht der Abteilung Praktische Denkmalpflege zugeordnet werden. Die Zusammenfassung zu Gruppen wäre wohl notwendig; dabei wäre auf übergreifende Zusammenhänge und nicht auf die bisherige Trennung nach Bau-, Garten- und Bodendenkmalen zu achten. Auch das Museum wäre als Referat auszugestalten.

### **Aufgabengliederung: Umstrukturierung der Referate**

Vorgeschlagen wird die Zusammenfassung sämtlicher Gebietsreferenten in einer (neuen) Abteilung „Praktische Denkmalpflege“.

Die Neuverteilung der Dienstaufgaben könnte in zwei Stufen vorgenommen werden:

#### Stufe 1:

Die Gebietsreferate und Gebietsreferenten werden in der neuen Abteilung „Praktische Denkmalpflege“ zusammengefasst, behalten aber ihre Zuständigkeit nach Denkmalarten weiter.

## Stufe 2:

Sämtliche Gebietsreferenten werden zu „Universalreferenten“ mit umfassender Zuständigkeit für Denkmale aller Art. Sie sind die Vertreter des Amtes in allen Verhandlungen mit Eigentümern und Behörden.

### **Einrichtung einer Servicestelle**

Eine Servicestelle sollte als Stabsstelle bei der Leitung des BLDAM eingerichtet werden.

Ihr sollten verantwortungsvolle Aufgaben übertragen werden:

- Kundenbetreuung,
- Koordinierung der Dienststellen des BLDAM,
- fachliches Qualitätsmanagement,
- Management bei absehbaren Schwierigkeiten,
- sonstiges Controlling nach innen und außen,
- gegebenenfalls: die Öffentlichkeitsarbeit.

Wegen der anspruchsvollen Aufgabenstellung ist die Servicestelle hochrangig aus dem Personalbestand des BLDAM zu besetzen.

### **Organisation der Öffentlichkeitsarbeit**

Die Öffentlichkeitsarbeit könnte künftig als Stabsstelle beim Direktor geführt werden; sie könnte auch der Servicestelle zugeordnet werden.

### **Werkstätten, Labors und Fotoleistungen**

Die Werkstätten und die Labors sollten für alle Denkmalarten in einem Referat zusammengeführt werden.

Die Fotoleistungen sollten in einem Referat zusammengeführt werden.

### **Archäologisches Landesmuseum**

Das Archäologische Landesmuseum sollte aus der Rolle des Bauherrn beim Bau des Museums herausgehalten werden.

Die Alternativen für eine neue Organisation z.B. durch Vereinigung mit anderen Institutionen oder die Schaffung von denkbaren Verbundlösungen sollten durch Sachverständige ermittelt und begutachtet werden.

### **Fahrbereitschaft**

Aufstockung des Fuhrparks um 25 % auf 24 Fahrzeuge, welche im Rahmen einer Poollösung auch aus dem Bestand anderer Behörden abgedeckt werden könnten. Verzicht auf die Poollösung, wenn hierdurch die genannten Voraussetzungen nicht erreicht werden können.

Einstellung von mindestens 4 weiteren Fahrern.

Ausstattung sämtlicher staatlicher und privater, für Dienstfahrten einzusetzender Fahrzeuge mit Freisprechanlagen für Mobiltelefone durch den Dienstherrn.

Abschluss einer Rabattausfallversicherung durch das Land Brandenburg oder Erstattung entsprechender Kosten bei privatem Abschluss.

### **Neue Medien, IT-Bereich, eGovernment**

Aufstockung des IT-Personals um 4 neue Stellen für Administratoren bzw. Operatoren nach den Vorgaben des Ministeriums des Innern

Aufstockung der Sach- und Fortbildungsmittel.

Präsentation des BLDAM im Internet.

## **Problemkreis E Interne Abläufe**

### **Gliederung von E Interne Abläufe**

- V. Bestandsaufnahme
- VI. Auftragsbezogene Analyse
- VII. Alternativen und Bewertung
- VIII. Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis E

**Vorbemerkung:** Einer der Schwerpunkte des Gutachtens ist nach dem Auftrag des Ministeriums die Untersuchung der internen Abläufe innerhalb der Verwaltung. Genannt wurden amtsinterne Defizite wie z.B. Probleme bei der Abstimmung zwischen den Abteilungen Bau- und Bodendenkmalpflege des BLDAM, die Nutzung der Werkstätten und Labore sowie der Fahrbereitschaft. Die Untersuchung setzt bei einer Analyse der in der Bestandsaufnahme vorgefundenen Situation an, geht aber angesichts der vorgefundenen Situation über die genannten Beispiele punktuell hinaus.

### **E I Bestandsaufnahme der internen Abläufe des BLDAM**

**Grundlagen** der Bestandsaufnahme der amtsinternen Abläufe sind

- die Organigramme von 1999 und 2001,
- der Geschäftsverteilungsplan vom 26.8.1999,
- Informationen zum Stellenplan,
- die Geschäftsordnung vom 22.3.2000,
- die Interviews im November 2001, und
- einige aussagekräftige Aktenauszüge.

Zur **Methode** der Bestandsaufnahme: Geprüft hat der Gutachter stichprobenartig die Übereinstimmung der tatsächlichen Abläufe im BLDAM mit den genannten Grundlagen durch Befragungen und Nachschau vor Ort. Einbezogen wurden in die

Überprüfung einige praktische Vorgänge, deren Bearbeitung sich aus Aktenstücken nachvollziehen ließ.

## **1. Die bestehende Organisation als Voraussetzung für die internen Abläufe**

Die Organisation des BLDAM weist die im Problemkreis D dargestellten Strukturen auf. Nicht auf den ersten Blick erkennbar ist der Bruch in der Linienorganisation, der sich aus dem durch die Geschäftsordnung festgeschriebenen Fortbestehen der Bodendenkmalpflege als „Amt im Amt“ ergibt, welches einer eigenen Linienorganisation folgt (siehe hierzu unter E II).

Die Geschäftsordnung legt für die internen Abläufe klar die Dienstwege und die Kommunikationswege fest. Vorgezeichnet sind damit zumindest erste formale, aber in der Zukunft ausführungsbedürftige Grundlagen für die Entwicklung einer modernen Arbeitsgestaltung und eines Arbeitssystems (weiterführend Siepmann/Siepmann, a.a.O., S. 62 ff.).

## **2. Abläufe innerhalb der Linienorganisation(en) des BLDAM**

Die Abläufe sind in der Geschäftsordnung angesprochen und strukturiert. Insbesondere handelt es sich um die nachfolgend genannten Ebenen von Arbeitskontakten:

### **2.1 Leiter (Direktor)**

Der Leiter des BLDAM ist umfassend in die dienstlichen Abläufe innerhalb des BLDAM einbezogen. Diese sind gekennzeichnet durch die in § 5 GeschO etwas verschlüsselt umschriebene eingeschränkte Verantwortung des Direktors, welche sich durch sämtliche Abläufe in Grenz- und Überschneidungsbereichen von Bau- und Bodendenkmalpflege zieht und z.B. bis zur Verteilung der Eingänge nach § 17 GeschO und zur auf drei Seiten reichlich detaillierten Regelung der Schlusszeichnung in § 26 GeschO reicht.

## 2.2 Abläufe Leiter – Stellvertreter

Diese Ebene ist gekennzeichnet durch die Beibehaltung des Bereichs Bodendenkmalpflege als „Amt im Amt“ (siehe hierzu Problemkreis D). Das Direktionsrecht des Direktors ist für den Bereich Bodendenkmalpflege durch den weitgehend verselbständigten Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich des Stellvertretenden Direktors praktisch ausgeschlossen. Bei Gemengelagen von Bau- und Bodendenkmalpflege kann der Direktor nicht – wie in hierarchischen Strukturen sonst selbstverständlich – allein entscheiden, sondern ist auf das Einvernehmen mit seinem Stellvertreter angewiesen, § 5 Abs. 3 GeschO.

## 2.3 Abläufe Leiter (bzw. Stellvertretender Leiter) – Abteilungsleiter

Die Abläufe sind durch § 5 GeschO vorgezeichnet.

## 2.4 Abläufe Leiter – Referenten und sonstige Mitarbeiter

Die Abläufe sind durch § 5 Abs. 1 GeschO vorgezeichnet, welcher die Verantwortung für die Erledigung aller Dienstgeschäfte begründet. Formell vorgesehen ist aber der Dienstweg über die unmittelbaren Vorgesetzten (§ 10 Abs. 2 GeschO).

## 2.5 Abläufe Abteilungsleiter (bzw. Referenten) – Mitarbeiter

Die Abläufe sind durch § 7 Abs. 2 und § 10 GeschO vorgezeichnet.

Die folgenden Bemerkungen gelten in gleicher Weise sowohl für die Abläufe innerhalb als auch außerhalb der Linien:

Die Befragungen vor Ort und die Einsicht in einschlägige Aktenstücke haben dem Gutachter sowohl das Bestehen der genannten Abläufe als auch ihr Funktionieren im jeweiligen Bereich bestätigt. Bemängelt wurden verschiedentlich das Fehlen von persönlichen Hilfskräften bei der täglichen Arbeit („Wir müssen alles selber machen“) oder der Zustand von technischen Arbeitsmitteln (insbesondere EDV - Ausstattung und deren Betreuung). Die unter Nr. 4 des Fragebogens BLDAM (Anlage 4) abgefragte interne Abstimmung ergab insbesondere:

- Die besonders häufige und enge Zusammenarbeit jeweils innerhalb der einzelnen Abteilungen und Referate,
- die laufende, signifikant enge Zusammenarbeit der Baudenkmalpflege mit den Restaurierungswerkstätten, welche in anderen Landesämtern für Denkmalpflege nicht selbstverständlich ist;
- die laufende enge Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen für Baudenkmalpflege und für Inventarisierung, welche durch die Regelungen über die Mitzeichnung strukturiert wird,
- die sehr enge interne Zusammenarbeit zwischen allen Abteilungen und Referaten des Bereichs Bodendenkmalpflege einschließlich Museum.

Überraschend und bemerkenswert ist die häufige Nennung der Kommunikation über e-mail. In der Geschäftsordnung müssen künftig die Probleme der Mitzeichnung und der Aktenführung bei e-mails geregelt werden. Daneben stehen die schriftlichen und persönlichen bzw. die telefonischen Kontakte.

Die ausdrückliche Frage Nr. 4.3 nach Reibungsverlusten bei den internen Abläufen ergab, dass die Zusammenarbeit innerhalb des gesamten Amtes durchweg als sehr gut bis gut bezeichnet wird. Insbesondere wird die Regelung über die Mitzeichnung nicht als Reibungsverlust angesehen. Genannt wurden aber auch „unterschiedliche Maßstäbe bei der Arbeitsorganisation“ in anderen Abteilungen, Unterschiede im „Arbeitsstil“ und insbesondere seitens der Restauratoren „unterschiedliche Vorstellungen über Prioritäten und Kapazitäten“. Insgesamt hält sich diese Kritik im Rahmen der Normalität.

Zur Zusammenarbeit zwischen Bau- und Bodendenkmalpflege siehe unten.

### **3. Abläufe außerhalb der Linien**

Auch für die abteilungs- und referatsübergreifenden Abläufe sowie die referatsinternen Abläufe enthält die Geschäftsordnung wenigstens kurze Vorgaben. Insbesondere ist auf die Grundsätze der Zusammenarbeit in § 10 und Einzelheiten der §§ 7 und 8 GeschO zu verweisen.

Zumindest formell gilt als oberstes Gebot die in § 4 Satz 1 GeschO postulierte „Einheit“ des BLDAM mit der Folge des Satzes 3: Die internen Abläufe des Amtes müssen so ausgerichtet werden, dass nach außen ein „einheitlicher Standpunkt“ vertreten werden kann. Diesem Ziel dienen die Grundsätze des § 10 GeschO zu gegenseitiger Unterstützung und vertrauensvoller und partnerschaftlicher Zusammenarbeit.

Zum Funktionieren der Abläufe außerhalb der Linien siehe die Bemerkungen oben unter Nr. 3 am Ende; die Ausführungen gelten für diese Abläufe entsprechend.

### **4. Spezialthema: Geschäftsordnung**

Die Geschäftsordnung des BLDAM vom 22.3.2000 regelt in vier Teilen und 40 Paragraphen wesentliche Fragen der Organisation, der Dienstgeschäfte und der interne Dienstabläufe.

Dies gilt unter anderem für den Postlauf, die Zeichnungs- und Mitzeichnungsketten, die Unterschriftsberechtigungen, Informationspflichten und Auskunftsrechte. Auf den Text wird Bezug genommen.

Zur Vermeidung doppelter Darstellung wird auf die Analysen unter E II Nr. 4 zum Spezialthema Geschäftsordnung verwiesen.

### **5. Spezialthema: Führung**

Ein entscheidendes Instrument zur Steuerung der internen Abläufe sind die Regelungen über die Verantwortung und die Führung. Die GeschO legt in § 5 Abs. 1 Satz 1 scheinbar eindeutig die Verantwortung und die Führung durch den Direktor fest. Wie bereits gezeigt, beschränken die folgenden Absätze des § 5 den Direktor

praktisch auf den Bereich Baudenkmale und machen die Bodendenkmalpflege zum „Amt im Amt“.

## **6. Spezialthema: Controlling**

Die Auswertung der Geschäftsordnung und die Bestandsaufnahme der inneren Abläufe insbesondere durch die Befragung der Führungskräfte aber auch der übrigen Mitarbeiter ergibt: Im BLDAM erfolgt die Kontrolle Arbeitsergebnisse ausschließlich „selbstgestrickt“ z.B. durch die Steuerung des Postlauf, Vorbehalte der Mitzeichnung und Schlusszeichnung, aber auch im Rahmen der Grundsätze der Zusammenarbeit in § 10.

Trotz der Vorgaben der Landesregierung zur Einführung auch des internen Controlling ist eine Orientierung an Modellen nicht erkennbar. Auch dies ist aber weniger dem BLDAM als dem Fehlen klarer Vorgaben und ausreichender Ressourcen anzulasten

## **7. Spezialthema: Projektmanagement**

Das Projektmanagement ist ein Instrument moderner Führung in komplexen Situationen. Tatsächlich sind Ansätze für ein Projektmanagement in der Organisation des Bereichs Bodendenkmalpflege vorhanden. Hier wurde das Referat Stadtarchäologie, Sonderprojekte, Großvorhaben eingerichtet.

Im Übrigen ist weder im Denkmalschutzgesetz noch durch Vorgaben der Landesregierung ein Projektmanagement vorgesehen.

## **8. Spezialthema: Interne Abstimmung von Stellungnahmen**

Dieses Thema wird zusammenfassend unter II Nr. 8 behandelt.

## **9. Spezialthema: Mitarbeitermotivation**

Der Gutachter hat im Rahmen der Interviews Aussagen zur Motivation der Mitarbeiter eingeholt. Die Ergebnisse wurden ausgewertet; sie werden im Zusammenhang mit der Analyse unter II Nr. 9 dargestellt.

## **10. Spezialthema: Fortbildung**

Die Situation der Fortbildungsmöglichkeiten ist nach dem Ergebnis der Befragungen desolat. Seitens des Amtes stehen keine Mittel für Fortbildung bereit (wenige Ausnahmen bestätigen die Regel). Die Mitarbeiter können auf eigene Kosten unter Dienstbefreiung Fortbildungsveranstaltungen besuchen.

Die Formulierung einer Fortbildungspflicht in § 10 Abs. 3 GeschO wird unter diesen Umständen nicht zu Unrecht als Hohn empfunden.

Auch an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass anlässlich der Umsetzung der Absichten der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung und der Umsetzung von Empfehlungen dieses Gutachtens unausweichlich Aufwendungen für die Schulung und Fortbildung von Mitarbeitern des BLDAM entstehen werden. Diese Kosten können aber nicht aus dem laufenden Haushalt des BLDAM bestritten werden.

## **11. Spezialthema: Kostenbewusstsein der Beschäftigten**

Die Entwicklung eines Kostenbewusstseins bei allen Mitarbeitern der Landesverwaltung ist ein Anliegen des Reformkonzepts der Landesregierung. Voraussetzungen dafür sind aber

- das nicht nur formale Bestehen sondern auch die auskömmliche Dotierung von Haushaltsansätzen und
- das Bestehen eines Handlungsspielraums.

Brandenburg hat zwar ansatzweise versucht, mit einer Budgetierung zu beginnen. Tatsächlich wirkt sich diese beim BLDAM fast ausschließlich in zwei Punkten aus:

- Beim Haushalt ist die „Einheit“ von Bau- und Bodendenkmalpflege mit allen positiven und negativen Auswirkungen verwirklicht, und

- Haushaltsreste sind leichter in das Folgejahr zu übertragen.

Mangels „Masse“ und wegen der angeordneten Kürzungen bestehen beim BLDAM keinerlei Spielräume, welche die Voraussetzungen für ein Entstehen und den Einsatz von Kostenbewusstsein in nennenswerten Größenordnungen bieten könnten.

Bestätigt werden kann aber der Eindruck des Gutachters, dass sich die Mitarbeiter des BLDAM ausnahmslos der Haushaltslage bewusst sind und sorgfältig und sparsam mit den geringen finanziellen Ressourcen umgehen.

## **E II Auftragsbezogene Analyse der Internen Abläufe innerhalb des BLDAM**

### **1. Methodik**

Hinsichtlich der internen Abläufe kann anders als hinsichtlich der Organisation kaum auf direkte Vergleiche mit den Denkmalverwaltungen der anderen Bundesländer zurückgegriffen werden, weil für die Bestandsaufnahme dieses Gutachtens entsprechendes Material nicht vorliegt oder nicht zugänglich ist. Verwertet wurden aber u.a. Befragungen von zwei weiteren Landeskonservatoren und die jahrzehntelangen Erfahrungen des Gutachters auf der Leitungsebene des Bayer. Landesamtes für Denkmalpflege.

Grundlage der Analysen sind die Ergebnisse der Interviews und der Erhebungen vor Ort in Brandenburg, welche an den Parametern der modernen Verwaltungswissenschaften zu messen sind. Einbezogen werden insbesondere die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Arbeitsgestaltung, Führung, Controlling und Kommunikation, welche für Verwaltungsbehörden allgemein gültige Aussagen bereithalten. Zum Teil werden diese Maßstäbe auch im Rahmenkonzept zur Verwaltungsmodernisierung der Landesregierung als Ziele der Reform angesprochen.

### **2. Kriterien für die Analyse der internen Abläufe**

Als spezielle Kriterien für die Analyse der internen Abläufe kommen mehrere Ziele und Faktoren in Betracht, von denen zumindest einige ganz oder mit Teilaspekten im insoweit sehr anspruchsvollen Rahmenkonzept der Landesregierung (im folgenden abgekürzt „RK BB“) zur Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung vom 1. April 2001 übernommen worden sind. Zu nennen sind insbesondere:

## 2.1 Übergeordnetes Kriterium Systemgerechtigkeit

Notwendig und eigentlich selbstverständlich sind die Systemgerechtigkeit und eine gewisse Einheitlichkeit der Abläufe innerhalb von Behörden aller Art. Ausgeschlossen ist das regelfreie „Managen wie die Wilden“ (so der Titel des Buches von M. Page, 1972); vielmehr gelten für die Zusammenarbeit innerhalb einer Behörde Regeln, welche zumindest ansatzweise in der Geschäftsordnung des BLDAM festgelegt sind. Wesentliches Merkmal eines hierarchischen Behördenaufbaus ist u.a. die Verantwortlichkeit des Leiters in gerader Linie bis zu jedem einzelnen Mitarbeiter.

## 2.2 Kriterium Aufgabenerfüllung und Qualität

Die internen Abläufe sind daraufhin zu überprüfen, ob sie die der Behörde gestellten Aufgaben zweckmäßig und entsprechend den zu fordernden fachlichen Qualitätsstandards erfüllen. Hierzu gehört auch die Einhaltung vorgegebener gesetzlicher Fristen.

Das Rahmenkonzept BB nennt unter A II 2 a weitere Anforderungen an das in der Verwaltung einzuführende **Qualitätsmanagement**, welches auch die internen Abläufe des BLDAM erfassen müsste:

- Entwicklung von Qualitätsstandards,
- Einführung von Verfahren zur Qualitätssicherung und
- internes und externes Benchmarking.

Zu den vielgestaltigen Anforderungen des Qualitätsmanagements mit kurzer Interpretation für Denkmalschutz und Denkmalpflege siehe M. Wilimzig, Berichte zur Denkmalpflege Niedersachsen, 4/1996 S. 125 ff., auszugsweise abgedruckt in Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Kennzahl 19.00, S. 5 f.

Allerdings sind Voraussetzungen eines systematischen Qualitätsmanagements, welche diesen Namen verdienen würden, wie z.B. ausdrückliche Zielsetzung, Verfahrensanweisungen, Prozesslenkung, Vorbeugemaßnahmen, Korrektur und Schulung bis heute im BLDAM noch nicht einmal in Ansätzen erkennbar. Von Seiten der Landesregierung wird kaum angenommen werden können, dass eine kleine Fachbehörde wie das BLDAM aus sich heraus und mit eigenen Kräften bei der

Einführung des QM in Brandenburg vorausgeht. Hierzu sind landesweite systematische Bemühungen und ein Einsatz zusätzlicher Ressourcen unabdingbar.

### **2.3 Kriterien moderner Arbeitsgestaltung**

Wegen des Umfangs der für das Gutachten anzustellenden Bestandsaufnahmen und Analysen ist es nur möglich, punktuell anzusetzen und einige Vorschläge für die Gestaltung der Organisation und des Verfahrens zu unterbreiten. Möglich wäre eine umfassende Arbeitsanalyse für das BLDAM zur Untermauerung der Ergebnisse des Gutachtens und für die Konzeption weiterer Schritte im Rahmen einer sog. Arbeitssynthese hinsichtlich

- der Arbeitsabläufe,
- der Arbeitsgestaltung,
- des Personalbedarfs,
- des optimierten Einsatzes von Personal,
- der Ausstattung der Arbeitsplätze

und manches andere mehr. Siehe hierzu die lichtvollen Einleitungen von Siepmann/Siepmann, a.a.O., S. 62 bis 78.

Eine derartige Arbeitsanalyse ist zeit- und kostenaufwendig; sie verlangt den Einsatz von Spezialisten. Wie Siepmann/Siepmann a.a.O. richtig bemerken, besteht neben einem sog. konzeptionellen Vorgehen auch die pragmatischere Möglichkeit eines sog. empirischen Vorgehens, welches sich allerdings der Erfahrung nach allein an der gegenwärtigen Praxis („Das haben wir immer schon so gemacht“) orientiert und oft den Blick auf vollkommen andere mögliche Lösungen verstellt.

Umfassender als in diesem Gutachten einbezogen werden könnten in eine derartige Arbeitsanalyse auch die Vorgaben der Landesregierung zur Modernisierung der Verwaltung.

## 2.4 Kriterium Personalstruktur

Die Grundlage für ein einwandfreies Funktionieren der inneren Abläufe in jeder Behörde oder Organisation ist das Vorhandensein geeigneten und ausreichenden Personals auf allen Stufen einer Verwaltung. Notwendig ist je nach den Anforderungen eines Dienstpostens eine entsprechende Besetzung mit für diesen Posten geeigneten Personen. Ist ein konkreter Stelleninhaber z.B. nicht genügend qualifiziert (z.B. mangels Ausbildung, Fortbildung, Persönlichkeit, aber auch wegen alters- oder gesundheitsbedingter eingeschränkter Leistungsfähigkeit), dann helfen keine Überlegungen zu einer abstrakten Organisationsreform, sondern es kommen wegen des geltenden Arbeits- und Dienstrechts nur pragmatische „Notlösungen“ zur Überbrückung der objektiv weiter bestehenden Defizite in Betracht.

Das Kriterium Personalstruktur wird ergänzt durch einige Stichworte aus dem Rahmenkonzept der Landesregierung vom 1.4.2001 zur Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung (RK BB). Hier sind unter A II 2 b genannt:

- Personalmanagement
- Einsatz von Mitarbeitermotivationsstrategien
- Führungskräfteentwicklung und –training
- Mitarbeiterqualifizierung und Fortbildung.

Auf einige dieser Punkte wird unten näher eingegangen.

Der Gutachter hat anlässlich seiner Recherchen erfahren, dass im Zusammenhang mit der Gründung des Landesamtes für Denkmalpflege und des Archäologischen Landesmuseums in den neunziger Jahren von einander unabhängige Untersuchungen über den Personalbedarf der beiden, noch getrennten Organisationen angestellt worden sind. Für beide Ämter wurde seinerzeit der Personalbedarf anhand von Hochrechnungen der Vergleichszahlen anderer Bundesländer ermittelt. Die Planzahlen lagen jeweils um 80 bis 100 Prozent über der derzeit erreichten Ausstattung. Sie wären entsprechend den neuen Anforderungen fortzuschreiben, d.h. im Verwaltungsbereich wohl zu vermindern, im IT-Bereich zu erhöhen.

Vielleicht wegen des schleppenden Aufbaus der für notwendig erachteten Personalausstattung, welcher mittlerweile von den Sparzwängen überholt und

überrollt wurde, ist die Personalbedarfsplanung nicht fortgeschrieben worden. Die ausreichende Ausstattung mit Personal ist aber die unerlässliche Voraussetzung für den nach dem Deckungsgebot notwendigen Ausgleich von Aufgaben des Landesamtes und Ressourcen.

Einer Neuausrichtung der Aufgaben des Amtes und einer Umsetzung der Ziele der Landesregierung zur Modernisierung der Verwaltung müssen deshalb die Anpassung der Organisation und der Personalausstattung vorausgehen bzw. folgen. Letztere muss nicht zwingend über den gegenwärtigen zahlenmäßigen Bestand hinausgehen, wenn Funktional- und Organisationsreformen keine zusätzliche Ausstattung mit Personal verlangen. Der Zeitpunkt für eine neue Personalanalyse und die Erstellung einer neuen Personalentwicklungsplanung kommt mit der Entscheidung über die künftigen Aufgaben und die künftige Organisation.

## **2.5 Kriterien moderner Führung**

Die Einführung von Elementen einer neuen Führungsstruktur und moderner Führungsmethoden nennt auch die Landesregierung in den Zielen der Verwaltungsmodernisierung (RK BB A II 2).

Sie lassen sich grob umschreiben mit den Schlagworten Neues Steuerungsmodell, dezentrale Verantwortung, Aufgabensteuerung und Mitarbeiterführung mit Zielvereinbarungen, Einsatz von Controlling.

Einzelheiten zu diesem Kriterium und seiner Umsetzung in die internen Abläufe des BLDAM werden zur Vermeidung von Wiederholungen unten im Zusammenhang unter E II Nr. 5 ausgeführt.

## **2.6 Kriterium Nutzung moderner Medien**

Auch nach den Rahmenrichtlinien der Landesregierung zur Modernisierung der Verwaltung spielen die Automatisierung, die EDV und die Nutzung moderner Medien künftig eine größere Rolle als bisher. Sie nennen unter RK BB A II 3 ausdrücklich das Schlagwort „E-Government“. Die Bestandsaufnahme hat ergeben, dass der Zustand der Ausstattung des BLDAM an Informationstechnik (IT) zwar noch den Erfordernissen entspricht, aber weder die laufende Fortschreibung der Ausrüstung noch die Betreuung durch notwendiges Fachpersonal sichergestellt sind. Wird hier

nicht in die Zukunft investiert, sind Ausstattung und Datenbestände binnen kurzer Zeit veraltet und nicht mehr kommunikationsfähig. Die bisherigen Investitionen würden hierdurch vollständig entwertet.

## **2.7 Kriterium Wirtschaftlichkeit und Haushalt**

Dieses Kriterium hat für die internen Abläufe zweifache Bedeutung. Objektiv müssen die Abläufe so organisiert werden, dass die Verwaltung möglichst kostensparend und wirtschaftlich arbeiten kann. Darüber hinaus muss das Kostenbewusstsein aller Mitarbeiter entwickelt sein und die Abläufe bestimmen oder zumindest begleiten.

Gerade wenn generell davon ausgegangen werden muss, dass Denkmalschutz und Denkmalpflege als solche unwirtschaftlich im Sinne kaufmännischer Denkweisen sind, ist im Hinblick auf die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Politik das Bewusstsein für die Kosten des eigenen Arbeitsplatzes zu schärfen.

Das Rahmenkonzept BB nennt darüber hinaus besonders

- verstärktes wirtschaftliches Verwaltungshandeln (RK BB A I),
- Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (RK BB Einleitung),
- Haushaltsflexibilisierung, neue Steuerungsmodelle (RK BB, Einleitung).

Diese Forderungen sind auf ihre Umsetzbarkeit im BLDAM zu hinterfragen. An der Umsetzung wird sich die Ernsthaftigkeit der Absichten der Landesregierung messen lassen müssen.

## **2.8 Kriterium Mensch**

Zuletzt genannt in dieser Aufstellung werden die wichtigsten Faktoren für die internen Abläufe des BLDAM, nämlich die Mitarbeiter bzw. die Menschen innerhalb der Organisation. Der Gutachtensauftrag hat diesen Faktor zwar nicht ausdrücklich angesprochen, hinter allen Bemühungen um Verbesserungen und Reformen müssen aber die Mitarbeiter als Träger der Organisation und als die Handelnden in Denkmalschutz und Denkmalpflege gesehen werden.

Das Rahmenkonzept der Landesregierung ist sowohl hinsichtlich seiner Gegenstände als auch hinsichtlich des vorbereitenden Verfahrens auf die Mitarbeiter, ihr Selbstverständnis und ihre Rolle bei der Verwaltungsmodernisierung ausgerichtet. Genannt werden insbesondere:

- Motivation der Mitarbeiter (RK BB Einleitung),
- Verstärkte Mitarbeitermotivation und Mitarbeiterentwicklung (RK BB A I, B I),
- Mitarbeiterbeteiligung bei der Modernisierung der Verwaltung (RK BB A II am Ende).

Das Gutachten hat zumindest einige einschlägige Gesichtspunkte wie Betriebsklima, Mitarbeitermotivation, Führung, Fortbildung, Kostenbewusstsein und Mitbestimmung herausgegriffen und analysiert (siehe unten Nr. 3 ff.).

### **3. Einzelanalyse der internen Abläufe anhand dieser Kriterien**

#### **3.1. Die bestehende Organisation als Voraussetzung für die internen Abläufe**

Bestandsaufnahme und Analyse der Organisation des BLDAM im Rahmen des Problemkreises D haben einige Grundstrukturen aufgezeigt. Diese Grundstrukturen stehen in enger Verbindung zu den Aufgaben und Zuordnungen im Problemkreis D. Gleichzeitig sind die Strukturen der Organisation ebenso wie die Aufgaben die entscheidenden Grundbedingungen der internen Abläufe.

Wie die meisten Verwaltungsbehörden weist das BLDAM die traditionellen Strukturen einer Behörde wie eine Linienorganisation (Siepmann/Siepmann, a.a.O., S. 47) und Zentralstellen auf. Die internen Dienstwege folgen dem hierarchischen Aufbau der Organisation. Die internen Kommunikationswege im BLDAM werden durch die Geschäftsordnung präzisiert. Das Arbeitssystem und die Arbeitsgestaltung entsprechen weitgehend traditionellen Bildern und zeigen insofern keine Auffälligkeiten.

Scheinbar bietet diese Bestandsaufnahme ausreichende Voraussetzungen für ein an der Zweckmäßigkeit und einer optimalen Erfüllung der Fachaufgaben orientiertes und möglichst unbürokratisches Funktionieren der internen Abläufe. Tatsächlich zeigt die Analyse aber ein feingespinnenes Netz von internen Verknüpfungen. Diese

Verknüpfungen sind sowohl bei der Organisationsstruktur als auch bei der Steuerung der internen Abläufe festzustellen.

Offensichtlich werden die organisatorischen Verknüpfungen mit ihren Folgen für die internen Abläufe insbesondere bei einer Analyse der beiden Organigramme von 1999 und 2001 (Anlagen 5 und 6):

- Die Linienorganisation des BLDAM existiert nur in dem Bereich der Baudenkmalpflege. Die Bodendenkmalpflege stellt sozusagen ein „Amt im Amt“ unter der ausschließlichen Leitung des Landesarchäologen dar.

- Die Aufteilung strukturell gleichgelagerter Aufgaben, wie z.B. die Beratung von Behörden im Rahmen von Verfahren, reicht über mehrere Abteilungen und zahlreiche Gebietsreferate hinweg. Unverkennbar ist dies bei der Differenzierung nach Bau-, Boden-, Garten-, technischen und beweglichen Denkmälern. Entsprechende Phänomene liegen bei der Inventarisierung vor. Eingeschränkt gilt dies bei der Aufteilung der Restaurierungsaufgaben.

Offensichtlich haben diese organisatorischen und funktionalen Verknüpfungen Auswirkungen auf die internen Abläufe. Dies ist eine zwingende Folge der beschriebenen differenzierten organisatorischen Strukturen. Die Strukturen bedingen nämlich die Einführung von Vorkehrungen für die interne Kommunikation, die Koordinierung der Entscheidungsprozesse und die Steuerung der internen Abläufe innerhalb der Organisation.

Bestätigt werden diese Einschätzungen durch das unter anderem von der Rechnungsprüfung und vom Ministerium angesprochene Beispiel der Abstimmung zwischen Bau- und Bodendenkmalpflege. Zwar entstehen nach den glaubhaften Angaben aus dem BLDAM und den unteren Denkmalschutzbehörden jeweils bei lediglich fünf Prozent der bearbeiteten Fälle Berührungen zwischen den beiden Aufgabenbereichen. In diesen immerhin fünf Prozent liegt aber ein gewisses Konfliktpotential. Wäre statt der beiden Gebietsreferenten jeweils nur ein Referent gleichzeitig für beide Denkmalarten zuständig, dann entstünde das Problem auch bei diesen vermeintlich wenigen Prozent nicht. Solange zwei Gebietsreferenten jeweils nach ihren Spezialgebieten zuständig sind, müssen also zumindest abteilungsübergreifende Vorkehrungen für die Koordination der internen Abläufe

geschaffen werden, um die geforderte einheitliche Stellungnahme nach außen sicherzustellen.

Dasselbe gilt im Grundsatz für die Inventarisierung; die Einheitlichkeit von Stellungnahmen im Rahmen der Inventarisierung z.B. für Boden-, Garten- und technische Denkmale muss durch eine entsprechende gezielte Steuerung der internen Abläufe gesichert werden.

Der Aufwand für Koordinierung und Steuerung der internen Abläufe nimmt mit der Differenzierung der organisatorischen Strukturen zu. Dies ist zwar eine Binsenweisheit, kann und muss aber die Entscheidungen für die künftige Organisation mit bestimmen.

### **3.2. Abläufe innerhalb der Linienorganisation des BLDAM**

#### **3.2.1 Leiter (Direktor)**

Wie für das BLDAM insgesamt gibt es für den Direktor kein Leitbild und keine Zielvorgaben über das Denkmalschutzgesetz und die fachlichen Grundsätze hinaus; eine moderne Führung etwa nach dem Vorbild der Führung im Mitarbeiterverhältnis nach dem sog. Harzburger Modell ist nicht eingeführt. So verwundert nicht, dass insgesamt ein patriarchalisches Selbstverständnis und eine entsprechende Amtsführung zu konstatieren sind. Dies ist keine Kritik. Unbestreitbar ist, dass der Direktor seinen Apparat und die Mitarbeiter gut im Griff und jederzeit die Übersicht und Kontrolle zumindest über den Bereich der Baudenkmale hat.

#### **3.2.2 Abläufe Leiter – Stellvertretender Direktor**

Die Abläufe werden auch zwei Jahre nach der Zusammenlegung noch wesentlich durch die frühere Aufteilung der beiden Ämter bestimmt. Geradezu zementiert wird dieser Zustand durch § 5 Abs. 3 der Geschäftsordnung, nach dem der stellvertretende Direktor die Fachaufgaben der Bodendenkmale und des Museums „eigenverantwortlich nach innen und außen“ vertritt. Ohne eine Änderung dieser entscheidenden Festlegung wird auch in Zukunft ein weitgehend selbständiges und der Leitung durch den Direktor entzogenes „Amt im Amt“ bestehen. Das BLDAM kann gleichzeitig denknotwendig nicht zu der von § 4 Satz 1 postulierten „Einheit“ kommen. Dieser Mangel setzt sich vom Haupt bis zu den Gliedern, also von der Leitungsebene bis zu allen Mitarbeitern fort. Behutsame Eingriffe etwa über eine

chirurgische Ergänzung der Geschäftsordnung können diesen grundlegenden Mangel nicht beseitigen.

### 3.2.3 Abläufe Leiter – Abteilungsleiter

Die in § 12 der Geschäftsordnung vorgeschriebenen Dienstbesprechungen zwischen Leiter und Abteilungsleitern finden ausweislich der geführten und gesammelten Protokolle regelmäßig statt. Für den Bereich der Baudenkmale konnten im übrigen keine Auffälligkeiten festgestellt werden; unverkennbar ist auch hier die Trennlinie zwischen den Bereichen der Bau- und Bodendenkmale.

### 3.2.4 Abläufe Leiter – Referenten

Viele Referenten des Bereichs Baudenkmale, aber auch der Zentralabteilung, haben direkten Zugang zum Leiter und ein gutes persönliches Verhältnis zu ihm. Dass der in der Geschäftsordnung vorgezeichnete Dienstweg gelegentlich nicht eingehalten wird, scheint für alle Beteiligten kein wesentliches Problem zu sein. Zu erklären ist dies mit der Übersichtlichkeit des Amtes und der fehlenden konsequenten Durchsetzung der oben genannten Führung im Mitarbeiterverhältnis, welche eine entsprechende Delegation von Verantwortung voraussetzt.

### 3.2.5 Abläufe Leiter – sonstige Mitarbeiter

Die Persönlichkeit des Leiters und sein Führungsstil führen zu dem allgemein bestätigten guten Betriebsklima. Dies kann aber nicht darüber hinweg täuschen, dass damit der Dienstweg vernachlässigt wird.

### 3.2.6 Abläufe Stellvertreter (Landesarchäologe) – Abteilung Bodendenkmalpflege einschließlich Museum und Mitarbeiter des Bereichs Bodendenkmalpflege

Die Abläufe in diesem Verhältnis entsprechen den obigen Feststellungen zum Verhältnis des Leiters zu seinen Untergebenen. Insgesamt ist die Zusammenarbeit in dem „Amt im Amt“ von einem hohen Grad gegenseitigen Vertrauens über alle Stufen hinweg bei gleichzeitiger straffer Führung gekennzeichnet.

### 3.3. Abläufe außerhalb der Linien

Ausgangspunkt für die Analyse ist die Geschäftsordnung. Sie postuliert in § 4 Abs. 1 Satz 1 die „Einheit“ des BLDAM. Konsequenterweise verpflichtet Satz 3 sämtliche Abteilungen, Referate und Mitarbeiter: „Im Schriftverkehr und bei mündlichen Verhandlungen ist ein einheitlicher Standpunkt zu vertreten“.

Ergänzt werden dieser Anspruch und das Gebot durch die „Grundsätze der Zusammenarbeit“ in § 10 der Geschäftsordnung, insbesondere

- Abs. 1 Satz 1: Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung,
- Abs. 1 Satz 2: Pflicht zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit,
- Abs. 1 Satz 3: Pflicht zur Information bei übergreifenden Aufgaben,
- Abs. 2 Satz 1: Pflicht zur Information der Vorgesetzten und
- Abs. 2 Satz 2: Information der Vorgesetzten bei drohendem Fristablauf.

Der formalen Durchsetzung der §§ 4 und 10 dienen die Vorschriften zu Verantwortung und Zeichnung bzw. Mitzeichnung in § 24 GeschO. Vorgesehen ist auch die Bestimmung einer „federführende Stelle“ durch die Dienststellenleitung bzw. die zuständige Abteilungsleitung. Tatsächlich scheint bisher eine ausdrückliche Bestimmung einer Federführung etwa des jeweiligen Gebietsreferats der Bau- oder Bodendenkmalpflege kaum vorgekommen zu sein, obwohl in den bereits erwähnten fünf Prozent der Fälle zumindest ein gewisses Konfliktpotential vorhanden ist. Dies ist eine wertfreie Feststellung der Realität seitens des Gutachters, der nicht verkennt, dass wegen der eingespielten vertrauensvollen Zusammenarbeit der Mitarbeiter über die Grenzen der Abteilungen hinweg hieraus in den seltensten Ausnahmefällen Probleme im Verwaltungsvollzug entstanden sind.

Zu fragen bleibt, ob die möglichen Probleme divergierender Stellungnahmen nach außen bei der Bearbeitung von Fällen mit dem genannten Konfliktpotential allein durch eine konsequente Beachtung der Geschäftsordnung durch die Führungsebenen des BLDAM ausgeräumt werden können, oder ob nicht eine zusätzliche institutionelle Vorkehrung durch Installation einer Koordinierungsstelle insbesondere angesichts der Konstellation „Amt im Amt“ einzurichten ist (siehe Problemkreis D Organisation des BLDAM).

Im Einzelnen ergibt die Analyse der referatsübergreifenden internen Abläufe:

Für die abteilungsübergreifenden Abläufe ergibt sich Abstimmungsbedarf über die Grenzen der Abteilungen hinweg insbesondere zwischen der Baudenkmalpflege einerseits und Inventarisierung, Restaurierung und Bodendenkmalpflege andererseits.

Ausgesprochene Reibungsverluste haben sich nach Angaben der Mitarbeiter selten ergeben; gelegentlich bestehen unterschiedliche Vorstellungen über die Prioritäten. Insbesondere im Verhältnis von Bau- und Bodendenkmalpflege besteht aber trotz der Regelungen der Geschäftsordnung offensichtlich zusätzlicher Abstimmungsbedarf (siehe hierzu unten 8. Spezialthema: Interne Abstimmung von Stellungnahmen). Hinsichtlich der referatsübergreifenden Abläufe genügt § 24 GeschO dem Abstimmungsbedarf zumindest der Fachabteilungen. Hinsichtlich der referatsinternen Abläufe genügt § 24 GeschO ebenfalls dem Abstimmungsbedarf zumindest innerhalb der Fachreferate.

#### **4. Spezialthema: Geschäftsordnung**

Wesentliche Grundbedingungen für die internen Abläufe setzt die Geschäftsordnung. Sie scheint auf den ersten Blick insbesondere im Vergleich zu den dürftigen internen Regelungen vieler anderer Behörden nach Inhalt und Formulierungen insgesamt sehr gelungen und beispielhaft. Dies gilt allerdings nur bei Zugrundelegung traditioneller Vorstellungen über das Funktionieren einer komplexen Verwaltungsbehörde und bei der Ausklammerung des Problems „Amt im Amt“.

Tatsächlich fehlen – wie fast überall - nahezu sämtliche im Rahmenkonzept der Landesregierung (RK BB) genannten echten oder vermeintlichen Errungenschaften moderner Verwaltung wie Controlling, Neues Steuerungsmodell, moderne Führung, Delegation von Verantwortung, internes Benchmarking usw. usw.

Manche Formulierungen der Geschäftsordnung erscheinen eher als „Hülsen“, welche der Ausfüllung im Verwaltungsalltag bedürfen. Dies gilt z.B.

- für eine konsequente Ausschöpfung der Möglichkeiten der Federführung in § 24 (siehe oben 3.3),
- für eine konsequente Durchsetzung des Anspruchs auf „Einheit“ in § 4 Satz 1 (siehe insbesondere oben 3.2.2),
- in einzelnen Bereichen für die Informations- und Motivationspflicht des Abteilungsleiters nach 7 Abs. Satz 2 b,
- für die Öffentlichkeitsarbeit nach § 14 Abs. 1, die tatsächlich nicht aktiv geleistet wird.

## 5. Spezialthema: Führung

Wie bereits bei Problemkreis D und oben zu den Ebenen der internen Abläufe ausgeführt, ermangelt es dem BLDAM weder an Führungsstrukturen (Geschäftsverteilung und Geschäftsordnung) noch an Führungspersönlichkeiten.

Die Grundlagen der Führungsstruktur, das Führungsverhalten und die Führungstechniken bedürfen einer Vorzeichnung in der Leitungsstruktur einer Behörde und in der Ordnung ihrer internen Abläufe. Dies ist gesichertes Kenntnis der Verwaltungslehre. Die Bemühungen um eine Modernisierung der Verwaltung haben sich insbesondere auch dieser Fragen der Führung angenommen. Sie werden umschrieben mit Schlagworten der Dezentralisierung der Verantwortung z.B. im sog. Neuen Steuerungsmodell (hierzu z.B. Schuppert, a.a.O., S. 897 f.) oder mit Führung im Mitarbeiterverhältnis (sog. Harzburger Modell; hierzu verschiedene Publikationen von R. Höhn, Bad Harzburg, und KGSt-Bericht 6/1976 „Probleme der Mitarbeiterführung“). In engem Zusammenhang damit stehen alle Fragen der Mitarbeitermotivation, des Qualitäts- und Projektmanagements sowie des Controlling (hierzu unten Nr. 6 ff.).

In beiden Bereichen ergeben die Befragungen des Gutachters sowohl der beiden Leiter als eines breiten Kreises von Mitarbeitern des BLDAM parallele Ergebnisse: Die beiden leitenden Persönlichkeiten pflegen einen zumindest von den Mitarbeitern allerdings durchweg nicht als problematisch oder als störend empfundenen traditionellen patriarchalischen Führungsstil. Dies wird durch die Regelungen der Geschäftsordnung zu Postlauf und Unterschriftsbefugnissen ermöglicht und begünstigt. Modernes Führungsverhalten und moderne Führungstechniken (siehe hierzu z.B. Siepmann/Siepmann, a.a.O. S. 52) sind weder innerhalb der Geschäftsordnung noch durch entsprechende Dienstanweisungen eingeführt. Eine Orientierung der täglichen Praxis an den bekannten Modellen der Delegation von Verantwortung usw. ist nicht feststellbar.

Ansätze für ein aus der Führungsfunktion abzuleitendes Controlling und systematisches Qualitätsmanagements sind ebenfalls nicht ersichtlich.

Dieses Ergebnis ist für den Gutachter nicht verwunderlich, da sämtliche Führungskräfte des Amtes durch ihren Dienstherrn weder eine Verwaltungsausbildung noch eine spezielle, auf dem Markt vielfach angebotene systematische psychologische und verwaltungstechnische Vorbereitung auf Führungsaufgaben (Bayern: „Prinzenkurs“) erhalten haben. Festzustellen ist damit

wertfrei ein objektives, aber in vielen Bundesländern zu beobachtendes Versäumnis der Landesregierung.

Festzustellen sind seitens des Gutachters somit die offensichtlichen Defizite sowohl hinsichtlich der Grundlagen in Geschäftsverteilung und Geschäftsordnung als auch hinsichtlich des Ist-Zustands des BLDAM in Bezug auf die Grundsätze einer modernen Verwaltungsorganisation und die Forderungen des Rahmenkonzepts der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung (RK BB A II 2, b). Die Orientierung an den genannten Modellen oder ihren Inhalten ist bis heute nicht einmal in Ansätzen erkennbar. Die Scheinlösung „Amt im Amt“ verstößt zudem gegen die Grundregeln eines hierarchischen Behördenaufbaus mit geradlinigen Verantwortlichkeiten und Befugnissen im Bereich der Führung; sie ist nicht systemgerecht.

Eine ernsthafte Änderung der Führungsstrukturen des Amtes und die Umsetzung der Ziele der Landesregierungen bedürfen erheblicher Anstrengungen und Aufwendungen.

## **6. Spezialthema: Controlling**

Im Sinn der modernen Betriebs- und Verwaltungswissenschaften ist Controlling nicht mit Kontrolle im herkömmlichen Sprachgebrauch gleichzusetzen, welche in der Geschäftsordnung des BLDAM z.B. mit den Worten „Verantwortung“ (§§ 5, 7, 8 usw.), „Analysieren der Ergebnisse“ (7 Abs. 2) und „Weisungen“ (§ 19 Abs. 3) umschrieben sind. Die Kontrolle der Arbeitserfolge im BLDAM folgt bisher weitgehend „selbstgestrickten“ Mustern, z.B. durch die Steuerung des Postlaufs und durch laufende Nachfragen der Vorgesetzten in wichtigen Fällen. Die allseits bestätigte Verlässlichkeit der Mitarbeiter und das Bestehen von Vertrauensverhältnissen können ein modernes Controlling nicht ersetzen.

Der Landesregierung geht es in ihrem Rahmenkonzept zur Modernisierung der Verwaltung um das outputgesteuerte Controlling im betriebswirtschaftlichen Sinn, das u.a. Bestandteil des Neuen Steuerungsmodells ist (siehe z.B. RK BB A II 2).

Ansätze für die Einführung eines Controlling sind weder für die internen noch für die externen Bereiche erkennbar. Die Umsetzung der Vorstellungen der Landesregierung wird erhebliche Anstrengungen und Aufwendungen erfordern.

## 7. Spezialthema: Projektmanagement

Die Bodendenkmalpflege Brandenburgs verfügt über bemerkenswerte Errungenschaften auf dem Gebiet des Managements. Der Bereich Sonderprojekte und Großvorhaben der Abteilung Bodendenkmalpflege praktiziert effektive Instrumente eines **Managements** und Projektmanagements **in der Denkmalpflege**. Vergleichbare Ansätze gibt es in der Bodendenkmalpflege Sachsen-Anhalts und Bayerns. Mit seiner sehr geringen Grundausstattung gelingt es dem Referat, über eine Refinanzierung nach dem Veranlasserprinzip sowohl seinen Personalbestand für den Innendienst und die Verwaltung aufzustocken als auch bis zu 50 Archäologen, Techniker und Arbeiter zumindest befristet unter Vertrag zu nehmen. Die als zweischneidig bezeichneten Erfahrungen mit Grabungsfirmen lassen sich damit teilweise vermeiden. Das Referat erarbeitet bzw. verwendet Unterlagen wie Richtlinien und Ablaufschemata als ergänzende Managementinstrumente.

Beim in Brandenburg verbreiteten und im Bundesvergleich als vorbildlich zu bezeichnenden Einsatz von **Grabungsfirmen** werden zwar in vielen Fällen archäologische Grundleistungen wie Prospektion, Bergung und Dokumentation in guter bis befriedigender Qualität erbracht. Nicht geleistet werden die bisher nicht über das Veranlasserprinzip finanzierten weiteren Leistungen der Restaurierung, Magazinierung und wissenschaftlichen Auswertung. Dies sind allerdings Fragen, welche im Zuge einer erweiterten Durchsetzung des Veranlasserprinzips mittelfristig zumindest partiell geklärt werden könnten (siehe Martin, Verursacher, Veranlasser und Kostenfolgen im Denkmalrecht, Bayer. Verwaltungsblätter 2001, 289 ff., 332 ff.).

Durch eine den Gutachtensauftrag übersteigende, weitere Analyse wäre auszuloten, ob und wie weit die in der Bodendenkmalpflege gefundenen beiden Lösungen für eine Ausweitung der Ressourcen auf dem Wege des Veranlasserprinzips und für den Einsatz privater Firmen für die Denkmalpflege nutzbar gemacht werden können. Die Aufgaben im Bereich der Baudenkmalpflege sind im Grundsatz nicht anders strukturiert als die Aufgaben der Bodendenkmalpflege. Die Rechtslage hinsichtlich des Veranlasserprinzips ist identisch. Diese Ansätze ließen sich wohl erweitern im Hinblick auf die Organisation anderer komplexer Vorgänge innerhalb des gesamten BLDAM, auf die Koordination externer abteilungs- und referatsübergreifender Vorgänge bei Stadtkernsanierungen usw.

Am Rande darf auf die Bemühungen Sachsens um ein Projektmanagement in Genehmigungsverfahren usw. hingewiesen werden; siehe hierzu das Handbuch von

Martin/Viebrock/Bielfeldt, Kennzahlen 19.00 und 19.01. Möglich wäre gegebenenfalls eine Verankerung in der Geschäftsordnung. Siehe ferner Siepmann/Siepmann S. 57.

## **8. Spezialthema: Interne Abstimmung von referatsübergreifenden Stellungnahmen**

### **Bestandsaufnahme zur internen Abstimmung**

#### Mögliche Konstellationen:

In Einzelfällen und bei gewissen flächengreifenden Maßnahmen und ihrer Vorbereitung kann es notwendig sein, mehrere Abteilungen und Referate in die fachliche Begutachtung des BLDAM einzubeziehen. Dabei sind z.B. die folgenden ausgewählten Fallkonstellationen denkbar:

1. Einzeldenkmale: Gemengelage Bau- und Bodendenkmale im Einzelfall  
Genannt wurden die Überbauung eines Marktplatzes, Eingriffe in Fußböden von Kirchen, Trockenlegungen;
2. Einzeldenkmale: Gemengelage Erhaltungsforderungen und Restaurierungsfragen;
3. Stadtsanierungen: Gemengelage Bau- und Bodendenkmalpflege, Stadtarchäologie, Inventarisierung;
4. Vorbereitung von Bauleitplänen: Beteiligung des BLDAM als TÖB mit Bau- und Bodendenkmalpflege, Fundplatzerfassung und Inventarisierung (einschließlich Gärten und technische Denkmale);
5. Denkmalbereiche: Gemengelage Bau- und Bodendenkmalpflege, Fundplatzerfassung und Inventarisierung (einschließlich Gärten und technische Denkmale);
6. Braunkohleabbau: im Einzelfall Gemengelage Bau- und Bodendenkmalpflege, Fundplatzerfassung und Inventarisierung (einschließlich Gärten und technische Denkmale).

Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Sie zeigt aber das breite Spektrum von möglichen Anforderungen an eine Abstimmung von Stellungnahmen. Sofern die genannten Gemengelagen auftreten, ist nach der Forderung des Ministeriums nur mehr eine einheitliche Stellungnahme des BLDAM abzugeben.

Diese Forderung entspricht der geltenden Geschäftsordnung des BLDAM vom 22.3.2000. Nach § 4 Satz 1 GeschO ist „im Schriftverkehr und bei mündlichen Verhandlungen ein einheitlicher Standpunkt zu vertreten“; dies steht im engen Zusammenhang mit dem Satz 1: „Die Verwaltung des BLDAM bildet eine Einheit“.

### **Organisatorische Vorkehrungen in der Geschäftsordnung für die interne Abstimmung:**

Die Geschäftsordnung versucht durch mehrere Formulierungen die Erfüllung dieser Forderung nach einheitlicher Stellungnahme zu ermöglichen. § 10 Abs. 1 stellt folgende Grundsätze für die Zusammenarbeit auch über Abteilungen und Referate hinweg auf:

„Alle Beschäftigten haben die Pflicht, sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Sie sollen vertrauensvoll und partnerschaftlich zusammenarbeiten. Die Mitarbeiter/innen sollen sich insbesondere gegenseitig über Sachverhalte, Entscheidungen und Dokumente informieren, die für das Aufgabengebiet des anderen bedeutsam sein können.“

Schließlich ist in der Geschäftsordnung in § 5 Abs. 4 der Dienststellenleitung ausdrücklich die Aufgabe der Konfliktlösung zugewiesen: „Sind Belange der Abteilungen Praktische Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege zugleich betroffen, so wird einvernehmlich entschieden.“

Nach der Geschäftsordnung sind die beteiligten Abteilungen und Referate **im Regelfall** zur Einhaltung des nachfolgend skizzierten Verfahrens gehalten:

- Beim Vorliegen der genannten Gemengelagen zusammenarbeiten,
- sich gegenseitig vom Bestehen einer solchen Gemengelage informieren,
- ihre Stellungnahme mit der Stellungnahme des anderen zu einem „einheitlichen Standpunkt“ vereinigen,
- gegebenenfalls eine amtsinterne Schlichtung auf der nächsthöheren gemeinsamen Vorgesetztenebene bzw. durch Direktor und Stellvertreter herbeiführen, und schließlich
- eine gemeinsame Stellungnahme abgeben.

Dieses Verfahren für den Regelfall ist entbehrlich, wenn es im **Einzel- und Ausnahmefall** offensichtlich nicht erforderlich oder unzweckmäßig wäre. Beispiele :

- Beantragt wird im Baugenehmigungs- oder im Bauleitplanverfahren die Freigabe einer Fläche mit Verdacht des Vorhandenseins von

Bodendenkmalen für eine Bebauung in der Nähe von Baudenkmalen. Dies ist eine typische Gemengelage von Bau- und Bodendenkmalpflege bei der Stadtsanierung. Die Bebauung kann aus der Sicht der Baudenkmalpflege denkmalverträglich sein, während die Bodendenkmalpflege den Vorbehalt der Unbebaubarkeit beim Auffinden unverzichtbarer Bodendenkmale machen muss. Lösung: Gemeinsame Stellungnahme mit Freigabe unter dem Vorbehalt der Unbebaubarkeit wegen der nicht geklärten Umstände. Formell und materiell ist eine einheitliche Stellungnahme möglich.

- Die Restaurierung eines im Detail nicht erforschten Denkmals wird beantragt, bei dem mit dem Auftreten unbekannter, aber unverzichtbarer Wandmalereien gerechnet wird. Übliche Lösung: Abgabe einer positiven Stellungnahme allein des Gebietsreferenten der Baudenkmalpflege ohne Beteiligung des Referats Restaurierung mit dem (Regel-) Auflagenvorbehalt für den Fall des Auffindens unbekannter Substanz.
- Die Stellungnahme des BLDAM zur Ausweisung eines Sanierungsgebietes ist abzugeben: Lösung: In der Regel gemeinsame und einheitliche Stellungnahme der Gebietsreferate von Bau- und Bodendenkmalpflege, der Inventarisierung (einschließlich technische und Gartendenkmale), der Stadtarchäologie und der Fundplatzerfassung. Stellungnahmen einzelner Abteilungen und Referate sind bei solchen Gemengelagen nur zweckmäßig
- -- im Frühstadium der Vorbereitung der Ausweisung eines Sanierungsgebietes (Vorbereitende Untersuchungen) oder
- -- wenn ausdrücklich die Begutachtung eines Spezialgebietes verlangt wird.

### **Analyse zur internen Abstimmung**

Schwierigkeiten tauchen beim Vollzug der Geschäftsordnung nach den übereinstimmenden Angaben aus den Abteilungen Baudenkmalpflege und Bodendenkmalpflege in der Praxis fast nie auf. Bestätigt werden diese Angaben von den Unteren Denkmalschutzbehörden. Die genannten typischen Gemengelagen von überlappenden Aufgabenkreisen können nach übereinstimmender Einschätzung nur in ca. fünf Prozent der behandelten Fälle auftreten. Die Auswirkungen des Problems werden von Außenstehenden bei weitem überschätzt. Auch in den genannten fünf Prozent von Fällen mit Konfliktpotential kommt es nach Einschätzung des Gutachters in der Praxis selbst bei der seltenen Abgabe von widersprüchlichen Stellungnahmen z.B. der Bau- und Bodendenkmalpflege nicht zu Schwierigkeiten, weil vor einer Umsetzung dieser Stellungnahmen in den Verwaltungsvollzug noch mindestens eine Behörde tätig werden muss: Die Unteren Denkmalschutzbehörden und im Bauleitplanverfahren die Gemeinden können und müssen erkennen, ob sich die Stellungnahmen der beiden Bereiche widersprechen; sie müssen gegebenenfalls auf

eine Harmonisierung der Stellungnahmen hinwirken, bevor sie eine Genehmigung erteilen oder einen Bebauungsplan beschließen.

## **9. Spezialthema: Mitarbeitermotivation**

Bei der Bestandsaufnahme ergab sich als gemeinsamer Eindruck, dass sämtliche Mitarbeiter außerordentlich für ihre Arbeit engagiert sind. Ausnahmslos geben sie die Freude am Beruf als die entscheidende Motivation an. Einkommen, Ansehen und die anderen im Fragebogen unter Nr. 5.5 genannten Kriterien werden als zweitrangig eingestuft. Einstimmig gaben sie den beruflichen Erfolg in der Denkmalpflege und mehrheitlich die Entscheidungsfreiheit (Zitat eines Abteilungsleiters: „Im Rahmen der Direktiven des Landeskonservators“) in ihrem jeweiligen Arbeitsbereich als die ausschlaggebenden Leistungsanreize an. Dieses Ergebnis zur Psychologie des Berufsstandes deckt sich im übrigen mit den Erfahrungen des Gutachters von fast drei Jahrzehnten im Umgang mit Denkmalpflegern aus dem gesamten Europa. Offensichtlich ist die Aufgabe, Kulturgut der Menschheit zu erhalten, ein starker Antrieb für individuelle Menschen, welche sich damit identifizieren können.

Nicht wenige Mitarbeiter engagieren sich auch außerhalb ihrer dienstlichen Verpflichtungen in ihrer Freizeit für die Denkmalpflege. Dies gilt für Forschungs- und Publikationstätigkeit sowie für die Wahrnehmung von Lehraufträgen an Universitäten und Fachhochschulen.

Angemerkt werden darf seitens des Gutachters, dass für die Motivation der Mitarbeiter das allseits und ausnahmslos bestätigte gute Betriebsklima und das Zusammengehörigkeitsgefühl nicht ausreichen. Sie haben nach dem Ergebnis der Interviews ihre Gründe nicht vorrangig in Leistungen des Arbeitgebers und der Führungskräfte.

Eine Motivation seitens des Ministeriums oder seitens der politischen Kräfte wird im übrigen von den Befragten nicht gesehen.

## **10. Spezialthema: Fortbildung**

Die Leistungen des Arbeitgebers sind nach dem Ergebnis der Bestandsaufnahme unzureichend. Sie entsprechen nicht einer ordnungsgemäßen Erfüllung der sozialen Verpflichtungen eines öffentlichen Arbeitgebers. Alle schönen Worte um Neues Steuerungsmodell, Controlling und Qualitätsmanagement bleiben Makulatur, wenn sie nicht durch eine entsprechende Aus- und Fortbildung in den Bediensteten verankert werden.

## **11. Spezialthema: Kostenbewusstsein**

Auf die Bestandsaufnahme wird verwiesen. Angesichts der bescheidenen Möglichkeiten und des Fehlens von Spielräumen läuft diese Forderung des RK BB beim BLDAM gegenwärtig mehr oder weniger ins Leere.

## **12. Spezialthema: Mitbestimmung**

Der aktive Personalrat des BLDAM ist in die Verwaltung des BLDAM nach den Vorschriften des PVG einbezogen. Monatlich finden Gespräche mit Beteiligung der Leitung des BLDAM statt, welche das Verhältnis als gut bezeichnet. Diskutiert werden auch die Fragen der Verwaltungsreform. Bisher scheint noch nicht auf einen Personalentwicklungsplan gedrungen worden zu sein.

### **E III Alternativen und Bewertung**

Die Alternativen des Problemkreises müssen sich innerhalb des rechtlich Zulässigen und innerhalb des Rahmenkonzepts der Landesregierung halten und den Vorgaben des Ministeriums entsprechen. Die Spielräume sind deshalb gering.

#### **Zur Organisation als Voraussetzung der internen Abläufe:**

Arbeitssystem, Arbeitsgestaltung und Kommunikation innerhalb der Organisation des BLDAM folgen traditionellen Bildern. Sie sind beeinflusst durch die infolge der nicht konsequenten Zusammenführung der Bau- und Bodendenkmalpflege erhaltene gebliebene kleinteilige Struktur der Abteilungen und Referate, welche die Kommunikation, Koordinierung und Steuerung der internen Abläufe erschweren.

Nur entschiedene Schritte zur Umstrukturierung der Abteilungen und Referate (siehe die Vorschläge zum Problemkreis D) werden eine grundlegende Verbesserung der internen Abläufe bringen können.

Alternativen zur Umstrukturierung sind denkbar. Möglich wären partielle Lösungen durch kleinere Maßnahmen zur Verbesserung der Strukturen, wie zumindest die Zusammenlegung der Inventarisierung. Damit lässt sich jedoch keine Änderung der sonstigen internen Abläufe erreichen. Möglich wäre ferner der Versuch, Verbesserungen durch Nachbesserungen der Abstimmungserfordernisse der Geschäftsordnung und Dienstsanweisungen zum Verfahren und zu den Fristen herbei zu führen; auch damit wird sich eine grundlegende Änderung der internen Abläufe nicht erreichen lassen.

Insgesamt werden kleinere Maßnahmen die Organisation nicht reif für die von der Landesregierung beabsichtigte Einführung des Neuen Steuerungsmodells und die angestrebten Dienstleistungsfunktionen machen können.

### **Zu den Abläufen innerhalb der Linienorganisation:**

Die Analyse der Abläufe innerhalb der Linienorganisation sollte zu denken geben. Gefunden haben sich Defizite an Leitbildern, Leitungsstrukturen, Delegation und Führungsverhalten.

Alternativen setzen die systematische Vorbereitung des von der Landesregierung angestrebten Neuen Steuerungsmodells durch die Formulierung von Leitbildern, durch Klärung der Leitungsstrukturen, durch weitgehende Delegation von Verantwortung und durch entsprechende Zielvereinbarungen voraus.

Angesichts der Vorgaben der Landesregierung bleiben keine anderen Alternativen.

### **Zu den Abläufen außerhalb der Linienorganisation:**

Für den abteilungs- und referatsübergreifenden Verkehr außerhalb der Linien bestehen zwar systematische Vorgaben durch die Geschäftsordnung. Diese sehen z.B. auch Vorkehrungen gegen divergierende Stellungnahmen und Mechanismen für die Koordinierung vor. Sie sind aber nicht ausreichend und werden nicht strikt vollzogen. Verbesserungen lassen sich nur durch eine konsequente Beachtung der Regel erreichen.

### **Zur Geschäftsordnung**

In die Geschäftsordnung müssen die Forderungen der Landesregierung nach Einführung des Neuen Steuerungsmodells, des Controlling, der Delegation von Verantwortung, einer modernen Führung und des Benchmarking umgesetzt werden.

Keine Alternativen.

### **Zum Projektmanagement:**

Im Bereich des Referats Großprojekte des BLDAM vorhandene Ansätze für den flexiblen Einsatz von Managementinstrumenten erscheinen ausbaufähig. Die Ansätze sollten systematisch analysiert und daraufhin überprüft werden, ob sie auch in anderen Bereichen des BLDAM eingesetzt werden können.

## **Zur internen Abstimmung von referatsübergreifenden Stellungnahmen:**

Die Defizite der internen Abstimmung fordern die Diskussion folgender Alternativen heraus:

1. Die einfachste Lösung besteht darin, über die bisherige pragmatische Handhabung hinauszugehen und künftig möglichst weitgehend bereits auf der Ebene der Referenten den Wortlaut der Geschäftsordnung direkt umzusetzen. Dabei gilt das Ziel, im Regelfall eine gemeinsame und einheitliche Stellungnahme des BLDAM abzugeben. Soll hiervon abgewichen werden, sollte dies umgehend dem Partner des BLDAM schriftlich mitgeteilt werden. Die gemeinsame Stellungnahme kann z.B. entbehrlich oder nicht möglich sein,

- wenn eine Untere Denkmalschutzbehörde z.B. im Sprechtag speziell eine Stellungnahme des jeweiligen Gebietsreferenten abfragt, oder
- wenn aus fachlichen Gründen die einheitliche Stellungnahme nicht erforderlich ist, oder
- wenn bereits früher eine noch gültige Stellungnahme von der anderen Stelle abgegeben wurde, oder
- wenn die eigene Stellungnahme zeitaufwendige Vorarbeiten erfordert und deshalb ein Abwarten der gemeinsamen Stellungnahme nicht zweckmäßig erscheint, oder
- wenn Fristablauf droht.

2. Die Regelungen des Postlaufs und die Informationspflichten der Mitarbeiter stellen erfahrungsgemäß sicher, dass Vorgesetzte frühzeitig mögliche Konflikte erkennen können. Sie müssen in den Fällen der Gemengelage von den Möglichkeiten des

§ 24 GeschO Gebrauch machen und z.B. in den Fällen einer Beteiligung der Bau- und Bodendenkmalpflege einen der Gebietsreferenten zur Federführung einteilen.

3. Zu prüfen bleibt ferner eine generelle Ausweitung der Aufgaben des Referats Großvorhaben der Bodendenkmalpflege auf die Koordinierung in möglichen Problemfällen bei referatübergreifenden Vorhaben. Diese Koordinierung müsste im Einzelfall von den Gebietsreferenten oder Abteilungen aktiv aufgesucht bzw. nachgefragt werden (regelmäßig z.B. bei Aufgaben der Stadtsanierung, bei größeren Eingriffen in Kirchenboden oder umfangreichen Fundamentarbeiten).

4. Statt auf der Ebene des in Nr. 3 genannten Referats könnte die Koordinierung auch bei einem Abteilungsleiter als Sonderaufgabe angesiedelt werden.

5. Gegebenenfalls könnte die Koordinierungsaufgabe auch der vom Gutachter im Problemkreis D vorgeschlagenen Servicestelle übertragen werden.

6. Schließlich bleiben die verschiedensten Varianten der vorgenannten Modelle und ihre Kombinationen.

Zielführend dürfte eine Kombination der genannten Schritte, ihre Umsetzung in die Geschäftsordnung bzw. eine Dienstanweisung **und** die sorgsame Beachtung dieser Vorgaben sein.

Noch ein Hinweis: Unverkennbar können bei der Vorbereitung einer einheitlichen Stellungnahme durch das BLDAM im Einzelfall Probleme mit **Fristen** auftreten. Insbesondere ist für die Erarbeitung von Stellungnahmen der Baudenkmalpflege ein längerer Zeitaufwand erforderlich, wenn sich der Gebietsreferent z.B. mit Inventarisierung und Restaurierung abstimmen muss. Ein flexibler Vollzug des Denkmalschutzgesetzes durch die Unteren Denkmalschutzbehörden kann aber durch entsprechende Zwischenmitteilungen an die Bauherren die Fristen verlängern. Es ist auch Inhalt der genannten Koordinierungsfunktion, gegebenenfalls auf eine rechtzeitige Verlängerung der Fristen hinzuwirken.

#### **Zur Mitarbeitermotivation:**

Ministerium und BLDAM sind aufgefordert, die Forderungen der Landesregierung im Rahmenkonzept der Landesregierung umzusetzen. Notwendig sind weitgreifende Ansätze bei der Formulierung von Leitbildern und der Einführung moderner Führungsmodelle.

Alternativen: Keine.

## **Zur Fortbildung:**

Die festgestellten Defizite verlangen ein grundsätzliches Umdenken beim Dienstherrn.

Alternativen: Keine.

## **E IV Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis E**

Die Analyse der internen Abläufe hat Defizite an Leitbildern, Leitungsstrukturen, Delegation und Führungsverhalten ergeben. Angesichts der klaren Vorgaben im Rahmenkonzept der Landesregierung für die Verwaltungsmodernisierung, die uneingeschränkt auch für das BLDAM anzuwenden sind, kann sich der Gutachter kurz fassen und seine Empfehlungen grundsätzlich an diesen Vorgaben orientieren.

### **Empfehlungen zur Organisation:**

Siehe Problemkreis D Organisation, D IV.

### **Empfehlungen zu den Abläufen innerhalb der Linienorganisation:**

Systematische Vorbereitung des Neuen Steuerungsmodells durch die Formulierung von Leitbildern, Klärung der Leitungsstrukturen, weitgehende Delegation von Verantwortung und entsprechende Zielvereinbarungen.

### **Empfehlungen zu den Abläufen außerhalb der Linienorganisation:**

Die Vorkehrungen der Geschäftsordnung gegen divergierende Stellungnahmen und die Mechanismen für die Koordinierung sind strikt zu vollziehen.

### **Empfehlungen zur Geschäftsordnung:**

Die Vorgaben der Landesregierung zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells, des Controlling, der Delegation von Verantwortung, einer modernen Führung und des Benchmarking müssen in die Geschäftsordnung umgesetzt werden.

### **Empfehlungen zur internen Abstimmung:**

Übertragung der Koordinierungsfunktion für die referatsübergreifende interne Abstimmung auf die zu schaffende Servicestelle (Problemkreis D , D III Nr. 8). Sie hat bei Bedarf festzulegen, ob eine gemeinsame Stellungnahme abzugeben ist oder ob auf sie verzichtet werden kann. Sie legt gegebenenfalls die Federführung durch eine Stelle fest, überwacht Fristen und Ausführung und sorgt für die Abgabe der einheitlichen Stellungnahme nach außen.

Bis zur Einrichtung einer Servicestelle wird durch Dienstanweisung eine Führungskraft (mindestens Abteilungsleiter) bestimmt, welche die Beachtung der Geschäftsordnung zu kontrollieren und die Koordinierungsfunktion wahrzunehmen hat.

Erlass einer Dienstanweisung zur internen Abstimmung von Stellungnahmen.

### **Empfehlungen zum Projektmanagement:**

Die Ansätze innerhalb des Referats Großprojekte sollten systematisch analysiert und daraufhin überprüft werden, ob sie auch in anderen Bereichen des BLDAM eingesetzt werden können.

### **Empfehlungen zur Mitarbeitermotivation:**

Notwendig sind weitgreifende Ansätze bei der Formulierung von Leitbildern und der Einführung moderner Führungsmodelle.

### **Empfehlungen zur Fortbildung:**

Entwicklung eines auf die beabsichtigte Verwaltungsmodernisierung des BLDAM abgestimmten Schulungs- und Fortbildungskonzepts unter Bereitstellung der notwendigen personellen und sachlichen Mittel.

## **Problemkreis F Externe Abläufe**

### **Gliederung von F Externe Abläufe**

- IX. Bestandsaufnahme
- X. Auftragsbezogene Analyse
- XI. Alternativen und Bewertung
- XII. Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis F

## **F I Bestandsaufnahme der externen Abläufe**

**Grundlagen** der Bestandsaufnahme der externen Abläufe sind:

- Die Rechtslage, insbesondere das zu vollziehende Denkmalschutzgesetz
- Die VVAllgEinv, Bekanntmachung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 22. August 1998 (ABl. S. 903)
- Der gemeinsame Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr und des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur über die Zusammenarbeit zwischen den unteren Bauaufsichtsbehörden und den zuständigen Denkmalschutzbehörden sowie den Denkmalfachbehörden vom 11. Dezember 1998 (ABl. 1999 S. 105)
- Die Organigramme des BLDAM von 1999 und 2001
- Der Geschäftsverteilungsplan des BLDAM vom 26.8.1999
- Die Geschäftsordnung des BLDAM vom 22.3.2000
- Die Auswertung der Interviews
- Die Auswertung von Aktenvorgängen.

## **1. Definition der externen Abläufe:**

Externe Abläufe sind Handlungen des BLDAM, welche unmittelbar nach außen wirken und zwar gegenüber anderen Behörden, Betroffenen und der Öffentlichkeit.

Partner des BLDAM sind nach den Erhebungen insbesondere folgende Institutionen und Personen:

- Untere Denkmalschutzbehörden und Bauaufsichtsbehörden
- Ministerien
- Gemeinden
- weitere Behörden
- Betroffene (Eigentümer, Unternehmer, Antragsteller, sonstige Betroffene)
- die Öffentlichkeit.

## **2. Arten der nach außen gerichteten Tätigkeiten des BLDAM**

Die nach außen gerichteten Tätigkeiten lassen sich vereinfachend differenzieren nach:

- „Schlicht hoheitlichem Handeln“ (z.B. Gutachtertätigkeit, Graben, Bergen, Forschen, Dokumentieren, Inventarisieren)
- Eigenem „hoheitlichem Handeln“ mittels Verwaltungsakten (Zuschussbescheide) und
- Mitwirken an fremden Verwaltungsakten (z.B. Baugenehmigung, Erlaubnis, Planfeststellung).

Festzuhalten ist, dass die derzeitige Funktionsteilung des DSchG zwischen Fach- und Schutzbehörden keineswegs Überschneidungen von hoheitlichem und nichthoheitlichen Handeln verbietet; systemgerecht ist deshalb auch die Übertragungen von Befugnissen zum Erlass von Verwaltungsakten und Verordnungen auf das BLDAM.

### **3. Hauptpartner untere Denkmalschutz- und Bauaufsichtsbehörden**

Die Auswertung der Interviews mit Mitarbeitern des BLDAM und der genannten Institutionen ergibt: Von den Zahlen der Kontakte her erscheinen (nicht zuletzt infolge der Ortsferne des BLDAM in Wünsdorf) als wichtigste und häufigste Partner des BLDAM die Unteren Denkmalschutz- und die Bauaufsichtsbehörden, gefolgt von Betroffenen aller Art und den Gemeinden.

Für den Bereich der Genehmigungen und Erlaubnisse gilt der Gemeinsame Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr und des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur über die Zusammenarbeit zwischen den unteren Bauaufsichtsbehörden und den zuständigen Denkmalschutzbehörden sowie den Denkmalfachbehörden vom 11. Dezember 1998 (ABl. 1999 S. 105). Insbesondere wird darin betont, dass die untere Bauaufsichtsbehörde die Denkmalfachbehörde zur Verfahrensbeschleunigung über die Denkmalschutzbehörde zu beteiligen hat, damit in den regelmäßig stattfindenden Beratungen das Einvernehmen zwischen Fach- und Schutzbehörde hergestellt werden kann (Nr. 3.4 der Bekanntmachung).

#### **Zahlen:**

Aufstellungen des BLDAM und Befragungen ergeben das folgende Bild:

Die Abteilung Praktische (Bau-) Denkmalpflege nennt folgende Zahlen bearbeiteter Vorgänge, welche im Wesentlichen den Kontakten mit den Genehmigungsbehörden entsprechen dürften:

- 1991: 9.050
- 1997: 15.500
- 1998: 16.300
- 2000: 17.500

Auffällig ist die im Vergleich zu den Denkmalzahlen hohe Zahl der pro Jahr durchgeführten Erlaubnisverfahren. Im Landkreis Teltow-Fläming wurden für die 430 Denkmale immerhin 668 Verfahren durchgeführt.

Die Abteilung Inventarisierung nennt folgende Zahlen für Anträge des BLDAM auf Unterschutzstellung von Einzeldenkmälern an die Unteren Denkmalschutzbehörden,

welche allerdings nicht mit den sicher wesentlich höheren Zahlen der dienstlichen Kontakte gleichgesetzt werden dürfen:

- 1991: 248
- 1992: 1.355
- ab 1996: Jeweils ca. 200 bis 250.

Die Abteilung Bodendenkmalpflege zählt jährlich über 6.000 Stellungnahmen in Erlaubnisverfahren (Wetzel, Bodendenkmalpflege, in Denkmalpflege in Brandenburg 1990 – 2000, S. 271; in Bayern werden demgegenüber lediglich einige Dutzend Verfahren bei allerdings abweichender Rechtslage durchgeführt). Für das Jahr 2000 nennt die Statistische Berichterstattung 6.605 Stellungnahmen.

Diese absoluten Zahlen und die Erläuterungen in den Interviews mit den Referenten des BLDAM und anderen Behörden bestätigen die Bedeutung der Kontakte der beiden Behördenebenen. Der Ausgestaltung dieser Kontakte und ihrer Pflege ist daher höchste Aufmerksamkeit zu widmen.

#### **4. Hauptpartner Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur**

Das BLDAM ist eine dem Ministerium nachgeordnete und im Rahmen des § 4 DSchG weisungsunabhängige Landesoberbehörde (§ 6 Abs. 2 LOG mit unschädlicher abweichender Bezeichnung). Dieses Über- und Unterordnungsverhältnis ist für die beidseitigen Kontakte bestimmend.

Das BLDAM steht dem Ministerium darüber hinaus auch als Fachbehörde gegenüber und zur Seite; das Ministerium hat das BLDAM z.B. zu beteiligen beim Tätigwerden nach § 5 Abs.3 und Abs. 4, bei der Erlaubnis nach § 15 Abs. 2 und bei der Ausweisung von Grabungsschutzgebieten nach § 17 Abs. 1.

Die Leitung, die Abteilungsleiter und die befragten Mitarbeiter nennen naturgemäß im Einzelnen unterschiedliche Zahlen für die Kontakte von einmal im Jahr bis zu mehrmals wöchentlich oder monatlich.

## **5. Hauptpartner Gemeinden**

Berührungspunkte des BLDAM mit den Gemeinden ergeben sich beim Vollzug des DSchG insbesondere in folgenden Fällen:

- Wenn eine Gemeinde eine Denkmalsbereichssatzung erlassen möchte,
- Wenn eine Gemeinde öffentliche Planungen oder Maßnahmen vorbereitet (der in der Praxis nicht ausreichend beachtete § 1 Abs. 3 Satz 2 DSchG),
- Bei Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen in Sanierungsgebieten,
- Wenn eine Gemeinde als Eigentümer betroffen ist.

Einbezogen in diese Kontakte können alle Abteilungen des BLDAM sein. Auch hier besteht deshalb das generelle Problem der internen Abstimmung innerhalb des BLDAM und einer einheitlichen Stellungnahme nach außen - entsprechend der Forderung der Geschäftsordnung.

## **6. Hauptpartner des BLDAM: Bürger und Betroffene**

Das Denkmalschutzgesetz sieht zwar mit Ausnahme der Zuschussverfahren kaum zwingende direkte Kontakte zu Eigentümern, Antragstellern, Unternehmern und sonstigen Betroffenen vor. Über die unteren Behörden werden aber häufig durch Nebenbestimmungen zu Genehmigungen und Erlaubnissen unmittelbare Kontakte des BLDAM und seiner Referenten angestoßen z.B. mit Eigentümern, Antragstellern und Unternehmern. Die Kontakte finden meist vor Ort bei den Denkmälern oder bei den unteren Behörden statt, wenn fernmündliche oder schriftliche Kontakte nicht ausreichen. Persönliche Vorsprachen in Wünsdorf sind selten. Zahlenmäßig sind die Kontakte nicht erfasst, gewisse Schlüsse lassen sich aus den Interviews ziehen. Die Kontakte dieser Ebene beanspruchen nach den Interviews einen hohen Anteil der Arbeitszeit der Referenten.

Vielfach finden informelle Kontakte der Referenten des BLDAM mit Eigentümern, Architekten und Unternehmen bereits im Stadium der Vorbereitung von Maßnahmen statt, um ein Vorhaben auf Denkmalverträglichkeit und Genehmigungsfähigkeit

auszurichten. Die vorgezogene Beteiligung der Behörden kann das anschließende förmliche Verfahren beträchtlich entlasten.

## **7. Hauptpartner: Öffentlichkeit**

Das Organigramm des BLDAM von 1999 ordnet die Öffentlichkeitsarbeit als Stabstelle dem Direktor und seinem Stellvertreter zu. Das Organigramm vom 13. September 2001 enthält keinen Hinweis mehr auf die Öffentlichkeitsarbeit. Tatsächlich leisten die Mitarbeiter im Rahmen des durch die Geschäftsordnung Erlaubten (siehe § 14 Abs. 2 GeschO) zumindest die sogenannte passive Öffentlichkeitsarbeit, indem sie auf die vereinzelt Anfragen der Medien reagieren. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit im Sinne einer Werbung für das brandenburgische Staatsziel „Denkmalschutz“ findet in der Praxis nicht statt. Eine Präsentation des BLDAM im Internet ist noch nicht zustande gekommen.

## **8. Formen des externen Handelns**

Das BLDAM bedient sich aller Formen traditionellen Behördenhandelns. Es gibt im schriftlichen Verfahren Stellungnahmen zum Teil auch per e-mail ab und beantwortet geeignete Anfragen telephonisch. Die im Rahmen der Sprechtag bei den unteren Denkmalschutzbehörden und der Sanierungsrunden bei den Gemeinden sowie die bei Ortsterminen getroffenen mündlichen Aussagen der Gebietsreferenten werden protokolliert, die Protokolle werden ausgetauscht.

## **9. Einheitliches Auftreten des BLDAM nach außen**

§ 4 der Geschäftsordnung des BLDAM vom 22.3.2000 betont die Einheit des Amtes und schreibt in Satz 3 vor:

„Im Schriftverkehr und bei mündlichen Verhandlungen ist ein einheitlicher Standpunkt zu vertreten“.

Die Bestandsaufnahme ergibt zunächst, dass nur in wenigen Fällen eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben wird. Das Ministerium gibt nunmehr ergänzend vor, dass die Bauaufsichts-, Planungs- und Denkmalschutzbehörden

künftig nur noch mit einer abgestimmten Stellungnahme des BLDAM konfrontiert werden sollen.

## **F II. Auftragsbezogene Analyse der externen Abläufe des BLDAM**

Die Untersuchung des externen Handelns des BLDAM ist nach dem Auftrag des Ministeriums einer der Schwerpunkte des Gutachtens.

- Die Bauaufsichts-, Planungs- und Denkmalschutzbehörden sollen künftig nur noch mit einer abgestimmten Stellungnahme des BLDAM konfrontiert werden.
- Gefragt wird: Lassen sich einzelne Arbeitsschritte aussparen?

Die Untersuchung erfordert eine Analyse der in der Bestandsaufnahme vorgefundenen Außenbeziehungen des Landesamtes.

Die nachfolgend genannten Kriterien haben unterschiedliches Gewicht bei der Bewertung des Ist-Zustandes und möglicher Alternativen. Die Breite der Darstellung ergibt sich aus den Vorgaben Rahmenkonzepts der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung. Wenn die Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Rahmenkonzepts nicht geschaffen werden, bleiben die meisten Empfehlungen dieses Gutachtens „Trockenübungen“.

### **1. Methodik der Analyse**

Geprüft wurde der Ist-Zustand des Ablaufs der nach außen gerichteten Verwaltungstätigkeit des BLDAM auf der Basis der oben unter F I genannten Grundlagen durch Befragungen, Auswertung von Aktenvorgängen und Nachschau vor Ort im Hinblick auf Zweckmäßigkeit, Dauer, Bürgerfreundlichkeit und weitere Kriterien. Die externen Abläufe konnten zum Teil direkt mit den Denkmalverwaltungen in anderen Bundesländern verglichen werden. Grundlage der Analysen waren ferner die Instrumente und Parameter des Verwaltungsverfahrensrechts und der modernen Verwaltungswissenschaften, insbesondere die rechtlichen Vorgaben und Erkenntnisse zur Gestaltung von externen Verwaltungsabläufen und von externer Kommunikation von Verwaltungsbehörden mit vergleichbarer Aufgabenstruktur.

Festzustellen waren vorab **Defizite bei den Vorgaben** für das BLDAM bei der Ausrichtung seiner externen Beziehungen; denn Brandenburg hat über das

Denkmalschutzgesetz und die VVAllgEinv hinaus keine Verwaltungsvorschriften für das Verfahren oder die Zuschüsse erlassen. Dieses Defizit darf nicht ernstlich mit dem Ziel des Landes zum Abbau von Vorschriften (Rahmenkonzept zur Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung vom 1. April 2001, unter A I) erklärt oder gerechtfertigt werden.

## **2. Kriterien für die Analyse der externen Abläufe**

Als spezielle Kriterien für die Analyse der externen Abläufe kommen mehrere Ziele und Faktoren der modernen Verwaltungswissenschaften in Betracht, von denen zumindest einige ganz oder mit Teilaspekten in das Rahmenkonzept der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung übernommen worden sind. Generell orientiert sich die Landesregierung offensichtlich am Output der Verwaltung; genannt werden dementsprechend das Neue Steuerungsmodell, externes Controlling, externes Benchmarking, Entbürokratisierung, Ortsnähe, Servicefunktion und Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung.

### **2.1 Übergeordnete Kriterien Systemgerechtigkeit des Verhaltens und Einhaltung der Rechtslage**

Wesentliche Voraussetzung ist auch bei der Gestaltung der externen Abläufen die Systemgerechtigkeit der Abläufe im Verkehr mit Behörden, Betroffenen und Öffentlichkeit. Ausgeschlossen ist ein regelfreies Verhalten; vielmehr gelten für die Tätigkeit nach außen zahlreiche Rechtsvorschriften und andere geschriebene und ungeschriebene Regeln.

Ein zusätzlicher wichtiger Ansatzpunkt für das künftige externe Verfahren ist die in den letzten Jahren diskutierte Frage nach dem Rechtscharakter und dem **Inhalt von Genehmigungen** sowie den Rechtsfolgen von Bebauungsplänen. Während die Bauordnung bisher als abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach dem gesamten öffentlichen Recht gesehen wurde, wird neuerdings versucht, den Prüfungsumfang auf die baurechtlichen Fragen zu beschränken. Dagegen umfasst die denkmalrechtliche Erlaubnis ausschließlich die denkmalrechtlichen Fragen; auf andere öffentlich-rechtliche Bestimmungen und den Nachbarnschutz ist nicht einzugehen. Eine Änderung dieses Rechtszustandes ist nicht zu empfehlen.

Aus Bebauungsplänen können sich nach einer Umsetzung der noch laufenden Reformdiskussion in die Bauordnung künftig Bindungen in denkmalrechtlicher Hinsicht ergeben, wenn im Bebauungsplan vorgezeichnete Vorhaben genehmigungsfrei gestellt werden sollten.

Vom Regelungsumfang einer Planfeststellung, Genehmigung, Erlaubnis oder auch eines Bebauungsplans hängt also entscheidend ab, ob das BLDAM eine umfassende Stellungnahme abgeben muss. Gerade die Deregulierung im Baurecht begründet deshalb die Notwendigkeit zu über die bisherige Praxis hinausgehender, umfassender und sorgfältiger denkmalpflegerischer Begutachtung. Dies hat Auswirkungen auf die Dauer der Bearbeitung und damit auf die Einhaltung der ohnehin sehr engen Fristen.

## **2.2 Kriterium Aufgabenerfüllung und Qualität**

Auch auf die externen Abläufe bezieht sich das Rahmenkonzept BB (unter A II 2 a), indem es Anforderungen an das in der Verwaltung künftig einzuführende Qualitätsmanagement nennt:

- Entwicklung von Qualitätsstandards,
- Einführung von Verfahren zur Qualitätssicherung,
- internes und externes Benchmarking.

Allerdings sind – wie beim Problemkreis E Interne Abläufe bereits dargestellt -

Ansätze eines nach außen wirksamen Qualitätsmanagements bis heute im BLDAM nicht erkennbar.

Das externe Verhalten des BLDAM ist im übrigen darauf zu überprüfen, ob die der Behörde gestellten Aufgaben outputorientiert zweckmäßig und entsprechend den zu fordernden verwaltungstechnischen und rechtlichen Qualitätsstandards erfüllt werden. Aus dem denkmalfachlichen Ansatz des Gutachtens (siehe Problemstellung Nr. 6) folgt die Notwendigkeit der Untersuchung, ob die gegenwärtigen Abläufe auch eine optimale qualitative Erfüllung der fachlichen Ziele des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege gewährleisten.

## 2.3 Kriterien moderner Verwaltungsabläufe für das externe Handeln des BLDAM

Die externen Verwaltungsabläufe sind am Output zu orientieren. Einflussgrößen sind deshalb unter anderem

- die Steuerung der von den Partnern eingehenden Informationen z.B. über die Vorgabe einer Aufstellung der mit einem Antrag vorzulegenden Unterlagen (gute Beispiele in den Verwaltungsvorschriften Sachsen-Anhalts gegenüber dem freien Spiel der Kräfte in Brandenburg),
- die Steuerung über das Angebot der eigenen Leistungen (z.B. Sprechtag, Ortstermine, schriftliche Stellungnahme),
- die Bereithaltung von Kommunikationsmöglichkeiten (persönlich, telefonisch, schriftlich, e-mail),
- die Qualität der angebotenen Leistung (abgestimmte einheitliche Stellungnahme des BLDAM oder Einzelstellungnahme),
- die Steuerung über die Setzung von Prioritäten und die Beachtung von Fristen.

Besonderes Augenmerk ist auf die **Kommunikation** der Partner zu richten. Notwendig für eine vertrauensvolle und reibungslose Zusammenarbeit sind die Aufstellung und Beachtung bestimmter Regeln. Begleitet werden müssen sie von einer Pflege der Kontakte in der Praxis. Hierzu gehören die regelmäßigen Sprechtag bei den Denkmalschutzbehörden, aber auch gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen und periodische Treffen zum „Dampfablassen“ und zur einvernehmlichen Zielfindung.

Die Geschäftsordnung des BLDAM enthält zu diesen Grundvoraussetzungen outputorientierter Arbeitsabläufe kaum Aussagen; weitere Vorgaben z.B. in Vollzugsvorschriften fehlen bisher. Derartige Hilfen führen im übrigen nicht zur unnötigen Bürokratisierung der externen Abläufe. Geschickte Formulierungen nach dem Vorbild anderer Bundesländer können die Verfahren von unnötigen Beteiligungen entlasten, damit die Verfahren beschleunigen und diese letztlich im Sinne einer Bürgerfreundlichkeit verschlanken.

Als Instrument zur Ausgestaltung moderner Verwaltungsabläufe bieten sich im übrigen auch die Einrichtung einer **Servicestelle im BLDAM** (siehe auch Problemkreis D) an. Zu den Aufgaben könnten gehören:

- Betreuung der anderen Behörden,
- Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit der anderen Behörden,
- Koordinierung der Dienststellen des BLDAM bei den externen Kontakten,
- Hilfen beim fachlichen Qualitätsmanagement der anderen Behörden,
- Management bei absehbaren Schwierigkeiten, und
- sonstiges Controlling nach innen und außen.

## 2.4 Kriterium Personalausstattung der Partner

Grundlage eines einwandfreien Funktionierens der externen Abläufe und insbesondere der Sicherung der denkmalfachlichen Qualitäten ist auch das Vorhandensein **ausreichenden und geeigneten** Personals auf Seiten der Partner, welche die fachlichen Vorgaben der Denkmalfachbehörde BLDAM umsetzen müssen.

Notwendig ist je nach den Anforderungen der Verfahrensart (z.B. Genehmigungen, Bebauungsplan, Denkmalbereich, Festsetzung von Grabungsschutzgebieten) eine entsprechende Besetzung der beratenden Behörde mit für die auf diesem Posten für die Umsetzung der fachlichen Anforderungen geeigneten Personen. Ist ein konkreter Stelleninhaber einer Partnerbehörde z.B. nicht genügend spezialisiert oder qualifiziert (z.B. mangels Ausbildung, Fortbildung, Persönlichkeit), dann können beide Partner „nicht die gleiche Sprache sprechen“ und eine reibungslose Umsetzung der Vorgaben der Fachbehörde durch die Vollzugsbehörde ist dann nicht gewährleistet.

Eine Aufstellung der **Unteren Denkmalschutzbehörden** nach dem Stand vom 21.7.1999 gibt ihre personelle Ausstattung mit Fachkräften wieder. Die Zahl der Mitarbeiter schwankt zwischen 15 und 3; die Städte Brandenburg und Potsdam weisen die höchste Zahl von Mitarbeitern mit 9 bzw. 15 auf. Die Ausbildungsrichtungen oder die sonstige Qualifikation sind höchst unterschiedlich. Während einige Behörden über einen oder mehrere Wissenschaftler einschlägiger Fachrichtungen und sogar Restauratoren verfügen, sind andere Behörden lediglich mit Personal ohne einschlägige fachliche Ausbildung ausgestattet. Schon vor der förmlichen Einleitung von Genehmigungsverfahren hat dies Auswirkungen, denn gut besetzte Untere Denkmalschutzbehörden können Maßnahmen bis zur

Genehmigungsreife vorbereiten, ohne das BLDAM in dieser Vorphase einschalten zu müssen. Sie legen dem Gebietsreferenten erst den genehmigungsreifen Antrag zur abschließenden Stellungnahme vor.

Das derzeitige uneinheitliche Bild beweist, dass die Voraussetzungen für einen einheitlichen Vollzug des Denkmalschutzgesetz unter Ausklammerung der ständigen Beratung durch das BLDAM allein durch die Unteren Denkmalschutzbehörden nicht gewährleistet sind. Das Einvernehmensgebot kann im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Grundgesetz unter diesen Gegebenheiten weder für sämtliche noch für „einfache“ Fälle aufgegeben werden.

Den **Gemeinden** des Landes fehlt weitgehend die Fachkompetenz auf den Gebieten der Denkmalpflege. Erhärtet wird diese Einschätzung durch die Tatsache, dass die textlichen Vorgaben für die Festsetzung von Denkmalbereichen nach § 11 DSchG bisher fast ausschließlich vom BLDAM erarbeitet werden mussten. Bearbeitungs- und Entscheidungskompetenz sollten zusammengeführt werden: Die Aufgabe der Festsetzung der Denkmalbereiche sollte dem BLDAM übertragen werden (siehe hierzu auch Problemkreis C). Den Gemeinden geht damit kein Quäntchen ihrer Selbstverwaltung verloren.

Das Kriterium der Personalausstattung wird ergänzt durch das Rahmenkonzept der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung, das unter A II 2 b u.a. die **Mitarbeiterqualifizierung und Fortbildung** nennt, welche sich auch auf das Personal der Partnerbehörden bezieht. Offen bleibt, wer diese Aus- und Fortbildung im Bereich der Denkmale leisten kann und ob auch hierfür Gebühren angesetzt werden könnten.

## **2.5 Kriterien moderner Aufgabenteilung**

Dieses Kriterium wird zumindest in Teilaspekten durch die Verfassung und das LOG vorgegeben. Wegen Einzelheiten wird auf die Erörterungen der Alternativen zum Problemkreis B Behördenaufbau (B III) verwiesen.

**Dezentralisierung** von Verantwortung und Deregulierung setzen ein einheitliches Profil der Verwaltungsebene voraus, auf die Kompetenzen übertragen werden sollen. Bis heute liegen diese Voraussetzungen in landesweiter Betrachtung objektiv noch

nicht vor. Den Ergebnissen der Befragung nach scheint eher eine Tendenz zum Abbau des Sachverstandes auf der Ebene der Unteren Denkmalschutzbehörden zu bestehen.

Die von der Landesregierung (RK BB A II 2) angestrebte Einführung des

### **Neuen Steuerungsmodells** mit

- dezentraler Ressourcenverwaltung und dezentraler Verantwortung,
- Aufgabensteuerung und Führung mit Zielvereinbarungen bei Dezentralisierung,
- Einsatz von Controlling gerade in den dezentralisierten Bereichen und
- behördenübergreifender Produktbildung und Einführung der kaufmännischen Kosten- und Leistungsrechnung

wird deshalb noch erheblicher Anstrengungen und Aufwendungen bedürfen. Solange keine ausreichenden Strukturen für eine Dezentralisierung auf der Ebene der Unteren Denkmalschutzbehörden und der Gemeinden geschaffen sind, sollten alle Überlegungen zu einem Abbau von Aufgaben des BLDAM oder zur Abschaffung des Einvernehmens zurückgestellt werden.

## **2.6 Kriterium Nutzung moderner Medien**

Die externen Kontakte des BLDAM leiden nach den übereinstimmenden Angaben aller Befragten unter der **Ortsferne** der Zentrale des BLDAM in Wünsdorf. Dies hat Folgen für die möglichen Formen der Kontakte, welche sich vielfach auf den Schriftverkehr und Telefongespräche beschränken. Im Zunehmen begriffen ist nach den Aussagen von Beteiligten der schnelle Austausch über e-mail. Probleme können entstehen hinsichtlich der Mitzeichnung und der Aktenführung.

Die Landesregierung hat in ihrem Rahmenkonzept (RK BB A II 3: „E-Government“ – siehe dort) auch den Ausbau des sog. **eGovernments** als Ziel genannt. Zu verstehen ist darunter u.a. der Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnik auf einen Stand, der es ermöglicht, über das Internet Anträge einzureichen, Bescheide anzufordern, auf Register wie das Denkmalverzeichnis zuzugreifen und jederzeit den Sachstand in einem Genehmigungsverfahren abzufragen. Behörden-gänge können damit weitgehend entbehrlich werden, die Standortfrage Wünsdorf würde zumindest teilweise entschärft. Das spart Zeit und erhöht z.B. nach Auffas-

sung der bayerischen Staatsregierung die Kundenfreundlichkeit; bewiesen wurde das mit dem Beispiel der Online-Steuererklärung.

Beflügelt werden könnten auf diesem Weg im übrigen nicht nur die Kontakte zwischen Bürgern und BLDAM sondern selbstverständlich alle Kontakte zu anderen Behörden und innerhalb des BLDAM, im Verkehr mit seinen Außenstellen und den im Außendienst tätigen Mitarbeitern.

Das eGovernment erfordert die Neugestaltung der internen und externen Verwaltungsabläufe, die Ausbildung des Personals und die Verfügbarkeit leistungsfähiger EDV-Anlagen und Internetzugänge.

Die gegenwärtige vor der Überalterung stehende Ausstattung des BLDAM mit hardware und das allseits beklagte Fehlen von Personal für eine ausreichenden Pflege von software und Datenbeständen stehen im diametralen Gegensatz zu den Bemühungen der Landesregierung. Ohne ein strategisches Konzept für den Einsatz moderner Kommunikationstechniken und ein schnellstmögliches aufwendiges Gegensteuern wird die Datenverarbeitung im BLDAM selbst zum Denkmal.

## **2.7 Bürgerfreundlichkeit und Zugang für die Öffentlichkeit**

Hoch steckt die Landesregierung ihre Ziele der Verwaltungsmodernisierung hinsichtlich der Bürgerfreundlichkeit und Kundenorientierung mit der Forderung (RK BB A I) nach Verwirklichung des Service- und Dienstleistungsgedankens.

Einen ernsthaften Schritt in diese Richtung könnte die **Einrichtung einer Servicestelle** im BLDAM bedeuten. Siehe hierzu auch Problemkreis D Organisation des BLDAM. Ihr könnten unter anderem folgende nach außen wirksame Aufgaben gestellt werden:

- Kundenbetreuung
- Öffentlichkeitsarbeit
- Koordinierung der Dienststellen des BLDAM bei externen Abläufen
- Management bei absehbaren Schwierigkeiten

## **2.8 Kriterium Wirtschaftlichkeit und Haushalt**

Dieses Kriterium hat für die externen Abläufe zweifache Bedeutung. Objektiv müssen die Abläufe so organisiert werden, dass dabei die Verwaltung des BLDAM möglichst kostensparend und wirtschaftlich arbeiten kann. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass dieses Gebot auch bei den Partnern im Außenverhältnis beachtet wird. Anzustellen ist deshalb über den subjektiven Horizont des Landesamtes hinaus eine Zusammenschau der Effekte bei BLDAM **und** seinen Partnern, um nicht den Vorwurf der „Ressortblindheit“ zu riskieren.

Das Rahmenkonzept BB nennt als einzelne Aspekte dieses Kriteriums darüber hinaus besonders:

- Verstärktes wirtschaftliches Verwaltungshandeln (RK BB A I)
- Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (RK BB Einleitung)
- Haushaltsflexibilisierung, neue Steuerungsmodelle (RK BB, Einleitung).

Die Auswirkungen dieser Faktoren auf das Außenverhältnis können im Rahmen dieses Gutachtens aber nur gestreift werden. Siehe Problemkreis G Haushalt.

## **3. Einzelanalyse der externen Abläufe anhand dieser Kriterien**

### **3.1 Hauptpartner Bürger und Betroffene; Bürgerfreundlichkeit**

Auf dieser Ebene begegnen sich BLDAM und Antragsteller in Genehmigungsverfahren, Antragsteller in Zuschussverfahren, Ratlose und sonstige Auskunftsuchende. Ausgeklammert hat das Gutachten die Besucher der Ausstellungen des Museums.

Auch ohne dass die direkte Berührung mit dem Bürger zwingend durch das DSchG vorgezeichnet wäre, hat sich in der Praxis der Kontakt zwischen BLDAM und Betroffenen als wichtige Kommunikationsebene herausgebildet. Die Fähigkeit des BLDAM, den Erwartungen der Bürger mit einem entsprechenden Serviceangebot zu begegnen, ist von einer entscheidenden Bedeutung für die künftige Akzeptanz des Staatsziels Denkmalschutz in der breiten Öffentlichkeit. Mit höchster Aufmerksamkeit

und Bürgerfreundlichkeit muss deshalb auch diese Kontaktebene gepflegt werden. Aus dieser Erkenntnis folgt die – übrigens durch die Rahmenkonzeption der Landesregierung gestützte - Empfehlung zur Einrichtung einer leistungsfähigen Servicestelle.

Zu bemerkenswerten Effekten der Beschleunigung aber auch der Konfliktlösung führt die häufig praktizierte Behandlung der Fälle an den Sprechtagen der Gebietsreferenten bei den unteren Denkmalschutzbehörden. Zur positiven Einschätzung dieses unbürokratischen Verfahrens und seiner Auswirkungen auf Qualität und Beschleunigung der Verfahren siehe auch Echter, Grundlagen und Arbeitshilfen städtischer Denkmalpflege in Deutschland, S. 135 ff. zur „Denkmalpflegerunde“ und Krombholz, Kommunales Management in Stadtsanierung und Denkmalpflege, in Informationsdienste Städtebaulicher Denkmalschutz, 1996, 17/18 S. 63 ff.

Kombinieren lassen sich die Effekte der Sprechtage mit weiteren Methoden der Vorbereitung und Konfliktlösung durch eine sorgfältige Vorbereitung der anstehenden Fälle bis zur Entscheidungsreife am Sprechtag. Die Unteren Denkmalschutzbehörde sorgen häufig allein oder zusammen mit den Gebietsreferenten des BLDAM durch unbürokratische Beratung bereits im Vorfeld vor Stellung eines förmlichen Antrags für eine denkmalgerechte und damit genehmigungsreife Planung.

### **3.2 Hauptpartner: Öffentlichkeit; Öffentlichkeitsarbeit**

Die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit in Denkmalschutz und Denkmalpflege kann nicht genug betont werden. Dabei genügt das – unter Umständen für den gesamten Bereich des BLDAM im bestehenden Eigenverlag weiter zu führende – Programm an Fachpublikationen nicht. Auf die Ausführungen zum Problemkreis C (II Nr. 3) kann zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen werden.

Schnellste Abhilfe durch geeignete organisatorische Maßnahmen insbesondere innerhalb des BLDAM ist erforderlich, soll das Staatsziel Denkmalschutz nicht weiter ein Schattendasein unter den Augen einer mehrheitlich von kritischen Medien beeinflussten Öffentlichkeit führen müssen. Hinsichtlich einer Konzeption und der Einzelheiten kann sich das BLDAM an anderen Denkmalämtern orientieren.

### **3.3. Hauptpartner untere Denkmalschutz- und Bauaufsichtsbehörden; einheitliche Stellungnahme des BLDAM**

Die Zusammenarbeit von BLDAM und Denkmalschutz- und Bauaufsichtsbehörden wird in den Interviews zwar durchgehend als gut bis sehr gut („mit Tendenz zur Verschlechterung“), nicht aber als generell reibungslos bezeichnet. Von Seiten der Gebietsreferate wird vermerkt, dass die Unteren Denkmalschutzbehörden dem BLDAM gelegentlich „Steine in den Weg legen“. Urlaubsvertreter wüssten oft über die „Spielregeln“ nicht Bescheid. Selten werde von den Stellungnahmen des BLDAM abgewichen. Fast immer wird das BLDAM schnellstmöglich eingebunden; vielen Unteren Denkmalschutzbehörden gelinge die unbürokratische entscheidungsreife Vorbereitung eines Falls bereits vor Einreichung des formellen Antrags auf Erlaubnis. Das BLDAM muss dann nur noch sein Einvernehmen erteilen.

Der **Runderlass über die Zusammenarbeit** vom 11. Dezember 1998 (ABl. 1999 S. 105) enthält über das Denkmalschutzgesetz hinausgehende bundesweit vorbildliche Verwaltungsrichtlinien. Von besonderer Bedeutung für das externe Verfahren des BLDAM ist Nr. 3.4, welcher den Instanzenweg von der Unteren Bauaufsichts- über die Untere Denkmalschutz- zur Denkmalfachbehörde vorschreibt. Nur scheinbar wird durch diese Dreistufigkeit das Verfahren komplizierter und langwieriger, tatsächlich wirkt die Einschaltung der unteren Denkmalschutzbehörde als Filter; denn diese Behörde kann z.B. frühzeitig erkennen,

- ob überhaupt ein denkmalpflegerischer Belang betroffen ist,
- ob aufgrund der fehlenden Genehmigungsfähigkeit nach an deren Gesetzen eine Beteiligung des BLDAM entbehrlich ist, oder
- ob das „allgemeine Einvernehmen“ nach der VVAllgEinv hergestellt ist.

Bei entsprechender Veranlassung kann die Untere Denkmalschutzbehörde die Angelegenheit ohne Zeitverlust in die regelmäßigen Beratungen mit dem BLDAM einbeziehen. Sie hat ferner die Möglichkeit, gezielt Stellungnahmen auch nur einzelner Fachabteilungen des BLDAM abzufragen.

Die Regelung ist deshalb für eine zügige Sachbearbeitung vorbildlich und unerlässlich; sie widerspricht nicht dem Reformkonzept der Landesregierung zum Abbau von Instanzen.

Unabhängig von dem **internen Gebot** der Geschäftsordnung des BLDAM zum Vertreten eines einheitlichen Standpunkts und zur Abgabe **einer einheitlichen**

**Stellungnahme** (siehe hierzu die Erörterung zum Problemkreis E Interne Abläufe unter E II Nr. 8: Spezialthema: Interne Abstimmung von referatsübergreifenden Stellungnahmen) muss nach den Vorgaben des Ministeriums im Regelfall **nach außen** eine einheitliche Stellungnahme der betreffenden Abteilungen des BLDAM abgegeben werden. Zu den Ausnahmen siehe ebenfalls E II Nr. 8. Dies betrifft sämtliche Abteilungen und Referate, insbesondere die Gebietsreferate der verschiedenen Denkmalarten, die Inventarisierung der verschiedenen Denkmalarten, die Restauratoren der verschiedenen Denkmalarten usw.; diese Aufzählung gibt einen kurzen Überblick über den Koordinierungsbedarf.

Im **schriftlichen Verfahren**, das wegen des von allen Beteiligten übereinstimmend bevorzugten unbürokratischen Verfahrens der Sprechstage selten ist, haben die Unteren Denkmalschutzbehörden die Möglichkeit, das Gebot einer einheitlichen Stellungnahme durch eine gezielte Abfrage beim BLDAM durchzusetzen. Angezeigt kann dies sein, wenn sich im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens unterschiedliche Auffassungen von Abteilungen oder Referaten abzeichnen, z.B. über die Denkmaleigenschaft oder den Umgang mit den Denkmalen. Die Auswertung entsprechender Aktenvorgänge zeigt, dass bisher offenbar kaum ausdrücklich derartige einheitliche Stellungnahmen verlangt wurden; die Fachabteilungen haben deshalb ihre Gutachten auf den eigenen Bereich begrenzt. Nur vereinzelt wird in Gutachten auf die Notwendigkeit der Beteiligung anderer Abteilungen hingewiesen (Stilblüte: „Ihre Planung berührt keine denkmalpflegerischen Belange. Die bodendenkmalpflegerischen Aspekte bekommen Sie in einem gesonderten Schreiben mitgeteilt“); in den ausgewerteten Formschriften sind keine entsprechenden Textbausteine enthalten.

In der Praxis überwiegt die Begutachtung durch die Gebietsreferenten der Bau- und Bodendenkmalpflege im Rahmen der **Sprechstage** (jour fixe). Dies Sprechstage finden in unterschiedlichem, aber engem Turnus bei den Unteren Denkmalschutzbehörden statt. Wegen der unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche, aber auch weil die jeweiligen Referenten nicht zu allen Tagesordnungspunkten anwesend sein müssen, sind diese Sprechstage objektiv nicht harmonisierbar. Dieses Problem lässt sich nur durch die vom Gutachter für die Zukunft empfohlene Einführung des „Universalreferenten“ lösen. Bis auf weiteres werden deshalb jeweils getrennte Stellungnahmen der verschiedenen Gebietsreferenten der einzelnen Abteilungen möglichst unbürokratisch im Rahmen der jeweiligen Sprechstage abgegeben. Die Unteren Denkmalschutzbehörden führen diese getrennten Stellungnahmen dann in ihrem Entscheidungsprozess über Genehmigungen und Erlaubnisse zu einer Einheit zusammen. Diese Handhabung führt bereits bisher dazu, dass echte oder vermeintliche Unstimmigkeiten zwischen den einzelnen Gebietsreferenten schnell

aufgedeckt und geklärt werden können, ohne dass es hierzu eines großen Aufwands bedürfte.

Am Rande ist darauf hinzuweisen, dass die Unteren Denkmalschutzbehörden das BLDAM zwar in den Erlaubnisverfahren beteiligen, **Defizite** bestehen aber bei der Beteiligung in den Bußgeldverfahren und der steuerlichen Bescheinigung (siehe hierzu Problemkreis C II 1.4).

### 3.4. Hauptpartner Ministerium

Das Verhältnis von Ministerium und BLDAM ist gekennzeichnet durch das dem Verwaltungsaufbau und dem Instanzenweg immanente Über- und Unterordnungsverhältnis. Für dieses rein innerdienstliche Verhältnis von zwei Verwaltungsbehörden gelten neben allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen auch Vorschriften der Verfassung des Landes und des LOG. Art. 96 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung schreibt vor: „Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, sind diesen zuzuweisen“. Nach § 4 LOG ist die zuständige Behörde nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen und einfachen Verwaltung möglichst ortsnah zu bestimmen.

Diese Rechtsgrundsätze werden mit gleichen oder ähnlichen Worten im Rahmenkonzept der Landesregierung für die Verwaltungsmodernisierung wiederholt. Notwendig ist daher auch eine Fortschreibung der Aufgabenkritik und gegebenenfalls der Zuständigkeiten. Siehe hierzu Problemkreis C.

Vorrangig sollte darauf Bedacht genommen werden, dass das Ministerium jederzeit auch seiner **Funktion als Fachressort** für Denkmalschutz und Denkmalpflege im Rahmen der Landesregierung nachkommt. Hieraus ergeben sich die Aufgaben des Ministeriums bei der Formulierung von fachlichen und politischen **Zielvorgaben** für die übrige Denkmalverwaltung. Die Interviews haben ergeben, dass die Befragten außer dem Denkmalschutzgesetz und der Charta von Venedig keine Ziele ihrer Tätigkeit nennen konnten. Das Ministerium sollte deshalb einen Zielfindungsprozess für Denkmalschutz und Denkmalpflege in Brandenburg einleiten und anschließend Zielvorgaben auch für das BLDAM erarbeiten.

Schließlich sollte das Ministerium seiner Aufgabe als Fachressort durch die Weiterführung seiner erfolgreich begonnen Arbeit an Regelwerken (z.B. Zuschussrichtlinien, Verfahrensrichtlinien zu einigen der im Gutachten

angesprochenen Punkte) nachkommen, welche für das interne und externe Verfahren des BLDAM von hoher Wichtigkeit sind.

### 3.5. Hauptpartner Gemeinden

Anders als vielen Unteren Denkmalschutzbehörden fehlt den **Gemeinden** meist die eigene Fachkompetenz auf den Gebieten der Denkmalpflege. Hinsichtlich der Berührungspunkte des BLDAM mit den Gemeinden gelten im Grundsatz die Ausführungen zu 3.3 und 3.6, allerdings mit gewissen Ergänzungen:

Im **Bauleitplanverfahren** wird das BLDAM als Träger öffentlicher Belange beteiligt. Das BauGB hat das Verfahren stark formalisiert. Für die regelmäßig erforderliche schriftliche Stellungnahme nach § 4 BauGB gilt verstärkt das Gebot des einheitlichen Standpunkts und der einheitlichen Stellungnahme, wie es auch in § 4 Satz 3 GeschO zum Ausdruck kommt. Abweichungen hiervon verbieten sich oft, da das Verfahren anders als das Erlaubnisverfahren der Unteren Denkmalschutzbehörden nicht an Sprechtagen abzuwickeln ist und die Gemeinden eindeutige und abschließende Aussagen für ihre Abwägung nach § 4 Abs. 3 BauGB benötigen.

Wenn Gemeinden eine **Denkmalbereichssatzung** erlassen möchten, haben sie sich die entsprechenden textlichen Vorgaben bisher in der Regel vom BLDAM erarbeiten lassen. Es ist selbstverständlich, dass das BLDAM zu Denkmalbereichen nur eine einheitliche Vorgabe liefern kann.

Bereitet eine Gemeinde **öffentliche Planungen oder Maßnahmen** vor, so hat sie nach dem in der Praxis nicht ausreichend beachteten § 1 Abs. 3 Satz 2 DSchG das BLDAM anzuhören. Für die Stellungnahme gilt wieder das Gebot der einheitlichen Stellungnahme, sofern nicht im Einzelfall die Gemeinde im Rahmen ihrer Vorüberlegungen zunächst nur spezielle Aussagen etwa zum Vorhandensein von Bodendenkmalen benötigt, während z.B. die Fragen der Auswirkungen eines späteren Baus auf Baudenkmale in der Umgebung zunächst nicht gestellt werden.

Ähnliches gilt bei der Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen in **Sanierungsgebieten**. Die hier eingeführten „Sanierungsrunden“ können gegebenenfalls unter Einbeziehung der Gebietsreferenten des BLDAM den aktuellen Informationsbedarf konkretisieren und entweder spezielle oder umfassende Stellungnahmen des BLDAM anfordern.

### 3.6 Andere Behörden

Der externe Verkehr mit anderen Behörden als den Unteren Denkmalschutz- und Bauaufsichtsbehörden kann nicht in gleicher Weise unbürokratisch abgewickelt werden. Die unterschiedlichen Fachgesetze und das Verwaltungsverfahrensgesetz haben insbesondere die Planfeststellungsverfahren zum Teil stark formalisiert. Die vergleichsweise geringe Zahl dieser Verfahren rechtfertigt nicht die Einführung gesonderter periodischer Sprechtage.

In Kenntnis der unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb des BLDAM werden von den Planungs- und Planfeststellungsbehörden häufig getrennt z.B. zwei Stellungnahmen von der Baudenkmalpflege und von der Bodendenkmalpflege nachgesucht. Geschieht dies nicht, muss eine einheitliche Stellungnahme des BLDAM abgegeben werden. Hierauf ist künftig verstärkt zu achten.

Entbehrlich ist die Einheitlichkeit, wenn bereits im Vorfeld von Planungen informelle Abstimmungen mit den Gebietsreferenten über spezielle Fragen stattgefunden haben und z.B. die Probleme der Bodendenkmale vorab geklärt wurden. Solche Konstellationen ergeben sich häufig auch im Verhältnis der Baudenkmalpflege zu anderen Fachreferaten. Vielfach entwickeln sich Fragestellungen (z.B. der Restaurierung) erst aus der Begutachtung eines anderen Referats (z.B. Bauforschung) heraus oder setzen die Klärung anderer Fragen (z.B. Vorhandensein von Bodendenkmalen) voraus, von welchen die endgültige Begutachtung (z.B. der Bebaubarkeit eines Grundstücks) abhängig ist.

Insgesamt sollte als auf die Abgabe einer einheitlichen Stellungnahme hingewirkt werden, wenn nicht besondere Umstände des Falls oder des Verfahrens ein Abweichen rechtfertigen.

## **F III Alternativen und Bewertung**

Alternativen zu den bisherigen Handhabungen bestehen kaum, weil sich diese aus der Praxis heraus insbesondere im Verhältnis zu den unteren Behörden zu einem unbürokratischen, schnellen und pragmatischen Verfahren entwickelt haben.

### **1. Rechtsordnung**

Das DSchG ist die entscheidende Rechtsgrundlage für die externe Tätigkeit aller Denkmalbehörden beim Verwaltungsvollzug. Das BLDAM ist in alle den Denkmalschutz und die Denkmalpflege betreffenden Verfahren als Fachbehörde und Träger öffentlicher Belange eingebunden. Der Ausgestaltung dieser Beteiligung und den externen Abläufen kommt daher eine hohe Bedeutung zu. Die Rechtsordnung verlangt eindeutige und klare Stellungnahmen der Fachbehörden, welche Rechtsklarheit und Rechtssicherheit erzeugen können.

Alternativen zu dieser Rechtslage mit einem Verzicht auf die Begutachtung durch die Fachbehörde oder mit der Einschränkung der Prüfung auf einzelne Belange unter Ausschluss der anderen Belange scheiden deshalb aus, solange ein BLDAM mit umfassender Aufgabenstellung besteht.

### **2. Weitere Alternativen für die externen Abläufe**

Die Beteiligung des BLDAM in den Verfahren der verschiedenen Behörden ist bereits bisher nach stillschweigender Übereinkunft der beteiligten Verwaltungsebenen weitgehend entbürokratisiert worden, soweit dem keine Rechtsvorschriften entgegenstehen (z.B. § 4 BauGB). Zur zusätzlichen Beschleunigung von Einzelfällen wären Verfahren im Anschluss an das sog. Projektmanagement in Sachsen zu erproben (siehe Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Kennzahlen 19.00 und 19.01). Verschiedentlich sind sog. Turbogruppen bei Verwaltungsbehörden eingerichtet worden, deren Möglichkeiten aber im denkmalrechtlichen Verfahren begrenzt sind.

Ohnehin werden bereits jetzt im traditionellen schriftlichen Verfahren regelmäßig nur noch Vorgänge bearbeitet, bei denen dies wegen der Umstände unumgänglich ist.

Verstärkt gesetzt werden kann nach Schaffung der notwendigen Voraussetzungen beim BLDAM auf das sogenannte eGovernment (siehe oben II Nr. 2.6).

## **F IV Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis F**

### **Externe Abläufe**

#### **Bürgerfreundlichkeit:**

- Bauherrn und Eigentümer kommen nicht nach dem abgelegenen Wünsdorf. Die Service- und Dienstleistungsfunktionen kann das BLDAM deshalb nur dadurch erfüllen, dass es den Außendienst seiner Gebietsreferenten am Standort der Denkmale oder bei den Unteren Denkmalschutzbehörde anbietet.
- Die Einrichtung der Sprechtage hat sich bewährt und sollte in einer Vollzugsvorschrift festgeschrieben werden.
- Denkmalverträglichkeit und Genehmigungsfähigkeit von Vorhaben sollten zumindest in Zweifelsfällen von den Behörden bereits vor Stellung des Antrags geklärt werden.
- Die Einrichtung einer Servicestelle als Anlauf-, Auskunft- und Koordinierungsstelle wird empfohlen.
- Nach dem Aufbau entsprechender Strukturen sollten geeignete externe Leistungen über Internet angeboten werden.

#### **Öffentlichkeitsarbeit:**

- Dem BLDAM sollte eine aktive Öffentlichkeitsarbeit aufgetragen werden.
- Zu diesem Zweck muss eine Pressestelle ausgestattet werden.

#### **Einheitliche Stellungnahme in Verwaltungsverfahren**

- In allen geeigneten Fällen muss auf die Abgabe einer einheitlichen Stellungnahme des BLDAM gedrängt werden.

- Hierauf kann nur verzichtet werden, wenn nach Sachlage Einzelstellungennahmen ausreichen, wenn Einzelstellungennahmen angefordert wurden oder wenn die Stellungnahmen in Sanierungsrunden oder an Sprechtagen einzelner Referenten abgegeben werden.

## Problemkreis G Haushalt

### Gliederung

- XIII. Bestandsaufnahme
- XIV. Auftragsbezogene Analyse
- XV. Alternativen und Bewertung
- XVI. Zusammenfassung und Empfehlungen zum Problemkreis G

### 1. Vorbemerkungen

Die Umsetzung einzelner Empfehlungen dieses Gutachtens würde – wie die Ideen des Reformkonzepts der Landesregierung insgesamt – unvermeidbare **Kosten** erzeugen und hat deshalb notwendig Auswirkungen auf den Haushalt des Landes aber auch auf die Haushalte anderer Träger. Einzelne Empfehlungen könnten die Kreise und die Gemeinden entlasten oder sie belasten, wenn sie Aufgaben abgeben könnten oder zusätzliches qualifiziertes Personal einstellen müssten.

Die **Privatisierung einzelner Leistungen** kann zwar im zu analysierenden Einzelbereich eine Entlastung des Staatshaushalts bedeuten, gleichzeitig aber auch Belastungen anderer Träger mit sich bringen. Die Privatisierung führt erfahrungsgemäß häufig zur bloßen Verlagerung vom Personal- auf den Sachhaushalt bei unvermeidbarem gleichzeitigen Qualitätsverlust.

Die durchgängige Beachtung und Durchsetzung von **Kostentragungsprinzipien** für alle Bereiche der Denkmalpflege (Veranlasserprinzip) kann die gegenwärtige Verteilung der Lasten beeinflussen. Siehe hierzu G II.

## 2. Methodik

Der für andere Problemkreise dieses Gutachtens angezeigte **Vergleich** mit anderen Bundesländern ist für den Bereich des Haushalts nur eingeschränkt geeignet. Grund hierfür sind neben den unterschiedlichen Größenverhältnissen der Länder und der Landesämter die unterschiedlichen Aufgabenstellungen. So weist letztlich kein Landesamt eines anderen Bundeslandes identische Voraussetzungen hinsichtlich des gesamten Problemkreises Haushalt auf.

Vergleichbar wären - wenn auch mit Einschränkungen Besoldung und Eingruppierung, die Ausstattung einzelner Abteilungen und anderer Organisationseinheiten oder die Ausstattung mit Zuschussmitteln je Denkmal. Allerdings ist es oft nicht möglich, entsprechende Vergleichszahlen der anderen Bundesländer zu erhalten. So sind z.B. Angaben zur Besoldung einzelner Dienstposten nur „unter der Hand“ zu erfahren. Vorliegende Übersichten über die Ausstattung der Bundesländer mit Zuschussmitteln sind in Wirklichkeit nicht aussagekräftig, weil in der Praxis keine zwei Landesämter die jeweils im Haushalt ausgewiesenen Mittel für die gleichen Kostengruppen einsetzen können; Unterschiede bestehen z.B. hinsichtlich der Förderfähigkeit von öffentlichen, privaten oder kirchlichen Maßnahmen, hinsichtlich der Bezugnahme auf verschiedene Kostengruppen, hinsichtlich der Möglichkeit von Mischfinanzierungen, hinsichtlich des Einsatzes als Komplementärmittel bei der Gewährung von Bundesmitteln usw. usw.

Unter diesen Umständen können alle Vergleiche nur bedingt aussagefähig sein. Die partielle Kenntnis des Gutachters der Verhältnisse in anderen Bundesländern und deren Erfahrungen bildet trotzdem eine der Grundlagen der Argumentation des Gutachtens.

Auch zum Problemkreis Haushalt sind Grundlage der Analysen ferner die Rechtslage insbesondere des **Tarif- und Beamtenrechts**, die vom Bundesverfassungsgericht ausgelöste Diskussion um **Ausgleichsansprüche** Betroffener und insbesondere das **Deckungsgebot** von Aufgaben einer Behörde und bereitzustellenden Ressourcen.

## G I Bestandsaufnahme zum Problemkreis Haushalt

**Grundlagen** der Bestandsaufnahme sind:

- Einzelne Angaben zum Haushalt des BLDAM,
- Einzelne Angaben zum Stellenplan mit Stellenzuordnung zu den einzelnen Organisationseinheiten des BLDAM,
- der Geschäftsverteilungsplan des BLDAM (Stand 26.8.1999).

### 1. Haushalt, Zuwendungen

Das Gutachten muss darauf verzichten, eine Bestandsaufnahme des Haushalts des BLDAM zu erstellen. Eine detaillierte Analyse wäre interessant, weil sich aus einem Vergleich mit den anderen Bundesländern vermutlich nicht unbeträchtliche Defizite ergeben würden. So dürfte sich insbesondere zeigen, dass die **Zuwendungen** des Landes Brandenburg einem Vergleich mit den Leistungen der anderen, auch der finanzschwachen Bundesländer bei weitem nicht standhalten können. Ohne hier den im Hinblick auf die Haushaltslage Brandenburgs ohnehin nicht erreichbaren Haushaltsansatz Bayerns (siehe hierzu die Zahlen in der Antwort der Staatsregierung auf eine Interpellation der CSU vom 13.7.2001, Landtagsdrucksache 14/7308) zu nennen, ergibt ein Vergleich der Zahlen der Bewilligungen mit der Zahl der Baudenkmale im Land ein bedenkliches Bild:

Land	Zahl der Baudenkmale	Förderfälle 2000	In % der Baudenkmale
Bayern	110.000	2.100	Ca. 2 %
Brandenburg	30.000	56	Ca. 0,2 %

Auf die Dauer wird sich der Öffentlichkeit und den Denkmaleigentümern die Verteilung von Bundesmitteln und der Einsatz von Stiftungen (siehe hierzu die stolze Bilanz in Wipprecht, Denkmalförderung im Land Brandenburg, in Denkmalpflege in Brandenburg 1990 – 2000, S. 385 ff., 397 und 398) nicht als Denkmalförderung des Landes darstellen lassen. Die Investitionen in staatseigene Gebäude oder für staatliche Vorhaben wie das im wesentlichen von anderen Geldgebern zu finanzierende St. Pauli-Kloster zu Brandenburg sind keine Förderung privaten Engagements zum Ausgleich unzumutbarer Belastungen. Mittel für Ausgleichsleistungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind in den Haushalt

bisher nicht eingestellt. Die angestrebte Gründung eines Denkmalfonds nach bayerischem Vorbild erscheint zwar sehr begrüßenswert; die Dotierung des Fonds setzt aber ebenfalls die Bereitstellung von Mitteln voraus.

Weit unter dem objektiv feststellbaren, in den anderen Ländern großzügig berücksichtigten und durch die Anforderungen des Gesetzesvollzugs bedingten Bedarf befinden sich Haushaltsansätze z.B. für vorbereitende Untersuchungen, Grabungen und die Vergabe von Leistungen außer Haus (Ziel der Landesregierung in RK BB). Die Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** zum Ausgleich unzumutbarer Belastungen des Denkmalschutzes wird damit schlechthin **nicht zur Kenntnis genommen**. Das Land verstößt gleichzeitig gegen die selbst auferlegte **gesetzliche Verpflichtung des § 12 Abs. 4 DSchG**, weil es keine oder nur höchst unzureichende Mittel im Haushalt bereitstellt und damit den Willen des Gesetzgebers unterläuft.

## 2. Stellenplan

Eine Übersicht über die Stellenzuordnung zu den einzelnen Organisationseinheiten bei Kapitel 06730 nach dem Stand vom 30.9.2001 zeigt eine Gesamtzahl von 120 besetzten Stellen. Erreicht ist damit eine Personalausstattung von rund 50 bis 60 Prozent des 1991 in Studien errechneten Bedarfs, welche seinerzeit die Kostenfaktoren des Rahmenkonzepts der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung noch nicht berücksichtigen konnten.

## G II Auftragsbezogene Analyse

### 1. Realistische Einschätzung der Ausgangslage durch alle Beteiligte

Der Gutachter hat im November 2001 verschiedene Gespräche und Interviews im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur und mit Unteren Denkmalschutzbehörden geführt. Verstärkt hat sich dabei der Eindruck, dass sich alle Beteiligten keinen Illusionen hinsichtlich Finanzlage des Landes Brandenburg hingeben. Bestätigt werden kann das **Kostenbewusstsein** sämtlicher Befragter. Allenfalls wird mit der Beibehaltung der gegenwärtigen Finanzausstattung des BLDAM

gerechnet; gesehen wird allerseits die offensichtliche Tendenz zu weiteren Einsparungen.

Die Einsparungen treffen das BLDAM besonders hart, weil es in der Zeit von 1990 bis 2001 nur gelungen ist, etwas mehr als die Hälfte der für die Erfüllung der komplexen Aufgaben der Fachbehörde als notwendig ermittelten Personalausstattung aufzubauen. Die Einsparphase überrollt die Aufbauphase.

## **2. Erschließbarkeit weiterer Finanzquellen?**

Im Zusammenhang mit dem Haushalt des BLDAM ist an die Erschließung neuer Finanzquellen zu denken. Siehe hierzu unter III 2.

## **3. Einschätzung der Kostenfaktoren**

Die Kostenfaktoren von Denkmalschutz und Denkmalpflege sind vielfältig. Außer Diskussion steht, dass der Denkmalschutz wie alle anderen kulturellen Aufgaben der öffentlichen Hand nur in einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung positiv abschneidet. Beeindruckende Zahlen haben insbesondere die Studie des Deutschen Zentrums für Handwerk und Denkmalpflege „Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Denkmalpflege“, 1997, und mehrere Untersuchungen aus dem Bereich der Stadtanierung vorgelegt (siehe neuerdings „Denkmalpflege und Beschäftigung“, und „Stadtentwicklung als Deal“, Bände 62 und 64 der Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, 2000 und 2001).

Für den Haushalt des Landes und der Kommunen wirken sich Behördenaufbau und Vollzug des Denkmalschutzgesetzes dagegen ausschließlich als Kostenfaktoren für „Ausgaben“ aus.

Unabweisbare Kostenfaktoren im Bereich der Organisation, der Aufgaben und der internen und externen Abläufe der Denkmalverwaltung sind:

- die Umsetzung des Rahmenkonzepts der Landesregierung für die Verwaltungsmodernisierung (3.1) und – diesem Rahmenkonzept folgend (!)
- einzelne der Empfehlungen dieses Gutachtens (3.2).

Nicht zu vergessen ist der zusätzlich erforderlich werdende Aufbau einer Personalstruktur für das Archäologische Landesmuseum, der vom Gutachter nicht zu beeinflussen ist. Siehe hierzu das Betreiberkonzept des BLDAM vom 13. März 2001.

### **3.1 Umsetzung des Rahmenkonzeptes der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung**

Beträchtliche Kosten wird die Umsetzung des Rahmenkonzeptes der Landesregierung für die Verwaltungsmodernisierung auslösen; es ist nicht „zum Nulltarif“ zu verwirklichen. Kostenfaktoren sind z.B. jeweils im Sach- und Personalbereich

- Neues Steuerungsmodell,
- Qualitätsmanagement,
- Controlling,
- eGovernment und
- Informationstechnik.

### **3.2 Umsetzung der Empfehlungen dieses Gutachtens**

Die Umsetzung der vorsichtigen Empfehlungen dieses Gutachtens, das erste Schritte auf dem Weg der Verwaltungsmodernisierung im Sinne des Rahmenkonzeptes der Landesregierung vorschlägt, ist weitgehend kostenneutral und kann mit den wenigen Ausnahmen für die Brennpunkte Fahrer, Schnellerfassung und IT-Bereich zumindest in der ersten Stufe mit der gegenwärtigen Personal- und Sachausstattung geleistet werden.

Mittelfristig dürften sich zum Teil bedeutende Synergieeffekte auswirken. Dies gilt für:

- Die Umorganisation der Abteilungen ohne die Schaffung zusätzlicher Stellen; zumindest mittelfristig werden sich Synergieeffekte einstellen.
  
- Die aktive Öffentlichkeitsarbeit; nötig ist zwar eine Stelle für einen Journalisten (Eingruppierung wohl BAT IV b); geprüft werden sollte die Umsetzung der vorhandenen Journalistin.

- Die Schnellerfassung aller Denkmale; notwendig sind etwa 5 Zeitverträge BAT II a.

- Die Servicestelle; sie wäre zu besetzen mit einem oder zwei halben Wissenschaftlern aus dem bisherigen Bestand (je einer speziell sachverständig für Bau- und Bodendenkmale; darunter eine Führungskraft).

### **3.3 Tarif- und arbeitsrechtliche Auswirkungen**

Die Empfehlungen zur Umorganisation der Abteilungen, zur Ausgliederung des Museums und zur Einrichtung einer Servicestelle haben keine unmittelbaren tarif- und besoldungsrechtlichen Auswirkungen, sofern die Mitarbeiter bereits bisher richtig eingruppiert waren. Sämtliche Abteilungs- und Referatsleiter können auch künftig entsprechend ihre gegenwärtigen Eingruppierung eingesetzt werden. Kündigungen oder Änderungskündigungen werden nicht erforderlich. Im Wesentlichen werden durch die Empfehlungen Wissenschaftler des BLDAM betroffen, welchen im Grundsatz keine höherwertigen Tätigkeiten über den Rahmen des bisherigen Stellenplans hinaus zugewiesen würden.

Voraussetzung einer optimierten und gerechten tarifrechtlichen Eingruppierung und einer funktionsgerechten Besoldung der Mitarbeiter ist im übrigen eine durchgängige Stellenbewertung, welche die Tätigkeiten jeweils einer bestimmten Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe zuordnet. Der Gutachter bevorzugt für die Stellenbewertung analytische Verfahren (siehe hierzu mehrerer Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, z.B. Stellenplan-Stellenbewertung, versch. Auflagen, Siepmann, Arbeits- und Stellenbewertung im öffentlichen Dienst, 1984); dies schließt aber die Zulässigkeit anderer, weniger aufwendiger Verfahren nicht aus.

Bei der Stellenbewertung des BLDAM in früheren Jahren wurde nach den Ermittlungen des Gutachters nicht systematisch vorgegangen. Die sich hieraus ergebenden Defizite und die nicht auszuschließenden Risiken bei arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen sollten dazu veranlassen, zumindest mittelfristig sämtliche Dienstposten systematisch zu beschreiben, sie analytisch zu bewerten und die Tätigkeitsmerkmale der Mitarbeiter zu überprüfen.

#### 4. Weitere Kriterien für die Analyse des Problemkreises Haushalt

Zusätzliche Kriterien für die Analyse des Haushalts und von Kostenfaktoren stellen unterschiedliche Zweige der Verwaltungswissenschaften und der Betriebswirtschaft heraus; einzelne sind vom Rahmenkonzept der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung aufgegriffen worden.

Übergeordnete Kriterien sind im Rechtsstaat die Systemgerechtigkeit, das allgemeine Deckungsgebot von Zielen, Aufgaben und Ressourcen und die Grundsätze des Haushaltsrechts.

Zum allgemeinen **Deckungsgebot von Aufgaben und Ressourcen**: Von den Funktionen und der Aufgabenstruktur hängen die Kosten und in der Folge der Haushalt einer Behörde wesentlich ab. Nach dem allgemeinen Deckungsgebot müssen Ziele, Aufgaben und Ressourcen, zu denen auch die Finanzausstattung gehört, einander entsprechen. Die Aufgaben des Denkmalschutzes und ihre Zuordnung werden ausführlich im Problemkreis C behandelt; sie sind gleichzeitig wesentliche Faktoren für die Ausstattung des Haushalts des BLDAM.

### G III Alternativen

#### 1. Situation

Angesichts der nicht zu verkennenden Haushaltslage des Landes Brandenburg müsste wohl an einen

- generellen Verzicht auf die Umsetzung des Rahmenkonzepts der Landesregierung und einen
- partiellen Verzicht auf die Umsetzung der Empfehlungen dieses Gutachtens gedacht werden. Folge wäre die weitgehende Beibehaltung des bisherigen Zustands: Kein vollzugsfähiges Denkmalverzeichnis, keine aktive Öffentlichkeitsarbeit, kein einheitlicher Vollzug der Steuerbescheinigungen, Überalterung und Degradation der Informationstechnik.

Dies sind keine Alternativen, welche sich ein Rechts- und Kulturstaat leisten kann. Deshalb sollte alles daran gesetzt werden, die Empfehlungen zumindest schrittweise umzusetzen. Dies erfordert die Setzung von Prioritäten (siehe hierzu unten IV).

## **2. Finanzielle Ressourcen**

Versucht werden muss die Erweiterung der finanziellen Basis des BLDAM:

### **2.1 Erschließung weiterer Fördermittel**

Der vom Gutachten Baden-Württemberg vorgeschlagene Weg, im Landesamt für Denkmalpflege eine Stelle des gehobenen Dienstes zur Erschließung neuer Fördermittel zu schaffen (Teil II Seite 194), ist in der Situation Brandenburgs unrealistisch. Das BLDAM hat keine Möglichkeit, seinerseits neue Förderquellen zu erschließen, es kann allenfalls die Ausschöpfung der bestehenden Quellen optimieren. Eine Entlastung des Haushalts des BLDAM wäre damit nicht verbunden.

### **2.2 Sponsoren**

Die ebenfalls vielfach, auch von dem Gutachten Baden-Württemberg, als Allheilmittel zur Linderung der Finanznöte der öffentlichen Kulturhaushalte empfohlene Erschließung von Sponsoren könnte aller Erfahrung nach vielleicht zur Bereitstellung von Mitteln für konkrete und möglichst spektakuläre denkmalpflegerische Maßnahmen führen. Kein Sponsor ist aber bereit, zur Entlastung des Haushalts einer Behörde oder für die Maßnahmen mittelloser Denkmaleigentümer seine privaten Mittel einzusetzen.

### **2.3 Gebühren**

Ebenfalls vom Gutachten Baden-Württemberg wird empfohlen, zur Finanzierung des Landesamtes für Denkmalpflege Gebühren zu erheben (Band II, Seite 194 ff.). Nach § 28 Abs. 1 des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes werden für Amtshandlung nach dem Gesetz Gebühren nicht erhoben, dies gilt im Grundsatz auch für die beratende Tätigkeit des BLDAM mit Ausnahme des Messbildarchivs.

Motiv des Gesetzgebers ist die Entlastung der Eigentümer. Eine Änderung des Gesetzes in dieser Frage erscheint nicht opportun, weil sich die Bürger bei Einführung einer Gebührenpflicht nicht mehr vom BLDAM beraten lassen würden.

Nicht vom Gesetz ausgeschlossen und deshalb rechtlich möglich ist aber das Verlangen nach Erstattung der Kosten des BLDAM im Rahmen der Durchsetzung des Veranlasserprinzips z.B. für Untersuchungen, Dokumentationen, Grabungen, Bergungen usw. (siehe unten).

Rechtlich möglich ist auch ohne Änderung des § 28 Abs. 1 DSchG die Einführung der Gebührenpflicht von Bescheinigungen für steuerliche Zwecke (siehe hierzu Schneider u.a., a.a.O. Erl. 2 zu § 28 BbgDSchG). Derartige Einnahmen werden in anderen Bundesländern nach finanzwirtschaftlicher Betrachtungsweise neben den zu erwartenden zusätzlichen Steuereinnahmen des Landes zur Abdeckung der Kosten des Sachbearbeiters in der Denkmalfachbehörde eingesetzt.

## **2.4 Veranlasserprinzip**

Nicht ausgeschöpft werden in der Praxis Brandenburgs die – unpopulären - Einnahmemöglichkeiten, welche sich aus einer rechtlich eröffneten konsequenten Durchsetzung des Veranlasserprinzips z.B. für die dem BLDAM entstehenden Kosten für Untersuchungen, Dokumentationen, Grabungen, Bergungen, Restaurierungen usw. ergeben. Dies gilt auch für Maßnahmen öffentlicher Träger wie des Straßenbaus (der Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Abteilung 5, Nr. 17/2001 vom 11. September 2001 ist nur ein bescheidener, der Rechtslage keineswegs gerecht werdender Ansatz, welcher für Teilleistungen das Veranlasserprinzip im Straßenbau einführt). Mittels Nebenbestimmungen zu den Baugenehmigungen, denkmalrechtlichen Erlaubnissen, Planfeststellungen und Genehmigungen nach einer Vielzahl anderer Gesetze, aber auch in Bauleitplanverfahren und im Rahmen von Erschließungsverträgen usw., lassen sich in weitem, aber angemessenem Umfang Kostentragungspflichten der Veranlasser für bisher durch die Fachbehörden vielfach unentgeltlich erbrachte Leistungen begründen (siehe Martin/Viebrock/Bielfeldt, Handbuch, Kennzahl 40.10). Das BLDAM müsste in seinen Stellungnahmen die zuständigen Behörden jeweils auffordern, entsprechende Bedingungen in ihre Entscheidungen aufzunehmen. Das MWFK sollte das BLDAM dabei insbesondere gegenüber den anderen Ressorts tatkräftig unterstützen.

Auf eine verstärkte und bei den Bauherrn sicher unpopuläre Durchsetzung des Veranlasserprinzips könnte nur verzichtet werden, wenn sich das Land zu einer entsprechenden Aufstockung der Haushalts- und Zuschussmittel entschließt (oben G I Nr. 1).

## **2.5 Empfehlungen zu den finanziellen Ressourcen**

Empfohlen werden können folgende kostenneutrale Maßnahmen

- Konzentration der Erteilung der Steuerbescheinigungen beim BLDAM unter Schaffung einer Stelle für einen Sachbearbeiter (den Ausgaben stehen das Aufkommen an Gebühren und bei der Einkommensteuer gegenüber);
- Einführung der Gebührenpflicht für die Erteilung von Steuerbescheinigungen;
- Verstärkte Durchsetzung des Veranlasserprinzips nicht nur in der Bodendenkmalpflege.

## **G IV Empfehlungen des Gutachters, Auswirkungen auf den Haushalt, Prioritäten**

Unter den Zwängen des Haushalts aber gleichzeitigen unaufschiebbaren Zwängen insbesondere für die Bereiche

- Erstellung des Denkmalverzeichnisses,
- Informationstechnik,
- aktive Öffentlichkeitsarbeit und
- Service

kann nur eine **schrittweise Umsetzung** der Empfehlungen in Frage kommen; dies erfordert die Setzung von Prioritäten innerhalb von mindestens 2 Stufen:

### **Stufe 1: Sofortmaßnahmen**

Sofort eingeleitet werden könnten bei den angegebenen Auswirkungen auf die Kosten:

1. Kostenneutral: Eine Ausgliederung des Museums würde den Haushalt und insbesondere den Personalhaushalt des BLDAM entlasten; die Belastung für das Land bleibt bestehen.

2. Kostenneutral: Umgliederung der Abteilungen und Referate (mit zu begründenden Ausnahmen) in einer 1. Stufe nach Sachzusammenhängen:

- Zusammenlegung aller Inventarisatoren Bau-, Boden-, Garten-, technische Denkmale und Gedenkstätten (ergibt zusätzliche Kapazitäten für die Denkmalverzeichnisse; siehe Nr. 4 und 5);
- Zusammenlegung aller Gebietsreferenten Gärten, Gedenkstätten, technische Denkmale, möglichst auch der Bodendenkmalpflege (letztere unter Umständen erst in der Stufe –siehe unten-); hausinterne Umschulung bzw. Fortbildung für neue Aufgaben;
- Zusammenlegung aller Restauratoren;
- Zusammenlegung des Messbildarchivs und aller Fotoleistungen.

3. Kostenneutral: Neue Führungsstruktur der Leitung.

4. Kostenneutral: Umstellung der Denkmalverzeichnisse auf das nachrichtliche System.

5. Kostenneutral: Reduzierung der Anforderungen an das Denkmalverzeichnis nach dem Standard „Telefonbuch“ (sogar letztlich mit erheblichen Einsparungseffekten).

6. Einsparung: Zurückstellung der Denkmaltopographien bis zum Abschluss des Denkmalverzeichnisses.

7. Kostenneutral: Neue Zuständigkeit des BLDAM für Denkmalbereiche (Einsparung bei Reduzierung der Anforderungen) und Grabungsschutzgebiete.

8. Kostenneutral: Dienstanweisung zum Prinzip der einheitlichen Stellungnahmen.

9. Kostenneutral: Einrichtung einer Servicestelle.

10. Kostenneutral: Konzentration der Steuerbescheinigungen beim BLDAM (Kosten für einen Sachbearbeiter bei direkten Einnahmen über Gebühren und zusätzlichen Einnahmen des Landes aus der Einkommensteuer).

11. Kostenneutral: Verstärkte Durchsetzung des Veranlasserprinzips in der gesamten Denkmalpflege.

**Kostenträchtig aber unaufschiebbar sind:**

12. Aufwändig: Laufende Modernisierung der gesamten Informationstechnik und Einstellung zusätzlicher Administratoren bzw. Operatoren; Vorbereitung des eGovernments.

13. Aufwändig: Einstellung eines Journalisten für die Öffentlichkeitsarbeit, wenn die im BLDAM vorhandene Journalistin nicht hierfür eingesetzt werden kann.

14. Aufwändig: Befristete Einstellung von 5 Inventarisatoren für die Schnellerfassung.

15. Einstellung zusätzlicher Fahrer.

16. Bereitstellung angemessener Mittel für Grabungen, Bergung, Untersuchung und Dokumentation von Denkmälern aller Art, Erstellung des Denkmalverzeichnisses.

## **Stufe 2: Mittelfristige Maßnahmen**

1. Kostenneutral: Umbau der Abteilungsstruktur; Reduzierung auf drei Abteilungen:

Abteilung Praktische Denkmalpflege

Abteilung Wissenschaftliche Dienste

Abteilung Zentrale Aufgaben.

2. Kostenneutral: Gleichzeitig nach Verfügbarkeit räumliche Zuordnung von jeweils einem oder zwei Gebietsreferenten des BLDAM zu jeder Unteren Denkmalschutzbehörde (gegebenenfalls mit Ausnahme der Stiftung Preußischer Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg) unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zum BLDAM.

3. Einführung des Neuen Steuerungsmodells nach den Vorgaben der Landesregierung (mit Leitbildern, Zielvorgaben, Budgetierung und Controlling).

4. Dienstpostenbewertung: Im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells der Landesregierung sollten sämtliche Dienstposten systematisch beschrieben, analytisch bewertet und die Tätigkeitsmerkmale der Mitarbeiter überprüft werden.

5. Wiederaufnahme der Denkmaltopographien.

# Zusammenfassung und Empfehlungen

## Gliederung

1. Zusammenfassung und Empfehlungen für Ziele, Aufgaben und Ressourcen
2. Zusammenfassung und Empfehlungen für die Organisationsstruktur (Problemkreis D)
3. Zusammenfassung und Empfehlungen für die internen Abläufe (Problemkreis E)
4. Zusammenfassung und Empfehlungen für die externen Abläufe (Problemkreis F)
5. Zusammenfassung zu Kosten und Haushalt (Problemkreis G)
6. Zusammenfassung zum Denkmalschutzgesetz (Problemkreis A)

### 1. Zusammenfassung und Empfehlungen für Ziele, Aufgaben und Ressourcen

#### 1.1. Grundsätzlich gilt das Deckungsgebot

Die festgelegten Ziele des Denkmalschutzes und die hierfür zu entwickelnden Vorgaben, die im Einzelnen der Verwaltung zu stellenden Aufgaben und die hierfür zu ermittelnden notwendigen Ressourcen müssen einander entsprechen, sie müssen deckungsgleich sein. Wird ein umfassender Denkmalschutz durch den Gesetzgeber als Ziel festgelegt, so müssen erstens der Verwaltung im Rechtsstaat entsprechende Aufgaben und rechtliche Befugnisse zugewiesen werden und müssen zweitens entsprechende Verwaltungsbehörden eingerichtet und mit den Aufgaben entsprechenden personellen und sachlichen Ressourcen ausgestattet werden. Zwischen Zielen und Ressourcen besteht ein untrennbarer Zusammenhang mit einer am Gegenstromprinzip orientierten Abhängigkeit. Dies bedeutet, dass die Ausstattung der Verwaltung den Ansprüchen an einen qualitätvollen Gesetzesvollzug entsprechen muss; es gilt das **Deckungsgebot**. Werden z.B. die Ansprüche an die Schnelligkeit der Entscheidungsprozesse durch die Vorgabe enger Fristen erhöht, muss die Ausstattung angepasst werden. Dasselbe gilt bei einer wesentlichen Erhöhung der Zahl der in die Verfahrenspflicht einbezogenen Denkmale. Zielt dagegen die Vorgabe auf „Einsparung“, müssen die Ansprüche an den Gesetzesvollzug verringert werden. Es macht keinen Sinn, sich lediglich „in die

eigene Tasche zu lügen“. Mit anderen Worten: Eine qualitätvolle, effektive Denkmalverwaltung ist ebenso wie der übrige Bereich der Kultur nur unter Einsatz eines Mindestmaßes an personellen und sachlichen Ressourcen zu gewährleisten. Dies gilt erst recht unter den Vorgaben des Rahmenkonzepts zur Verwaltungsmodernisierung.

## 1.2. Ziele und Vorgaben

Die Ziele und die Vorgaben für jede Verwaltungstätigkeit kommen nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes in jeder parlamentarischen Demokratie von der **Legislative**. Dementsprechend sind die Ziele des Landes Brandenburg für den Bereich der Erhaltung der Denkmale und ihre Einbeziehung in administrative Abläufe in erster Linie vom Landtag im Denkmalschutzgesetz formuliert worden. Ergänzt werden die höchst abstrakten fachlichen Direktiven des Gesetzgebers mit seinem Oberziel der Erhaltung der Denkmale durch die Einrichtung der Behörden und die Regelung ihres Geschäftsgangs; diese Begleitmaßnahmen sind nur zum Teil durch das DSchG vorgegeben, zum Teil folgen sie aus dem bestehenden Behördenaufbau und traditionellen Abläufen in den Behörden aller Stufen.

Die Vorgabe von Zielen für die Tätigkeit des Staates ist allerdings kein statisches Ereignis. Sie darf keinesfalls als mit dem Erlass des Denkmalschutzgesetzes abgeschlossen angesehen werden. Vielmehr muss sie als **fortdauernder Prozess** verstanden werden. Die in den letzten Jahren aufkommenden und bundesweit zu beobachtenden Diskussionen von **Leitbildern** für den Denkmalschutz zeigen, dass nach zeitlich nicht genau festlegbaren Intervallen die öffentliche Aufgabe Denkmalschutz hinterfragt werden muss. Dieses Hinterfragen kann von der Fachöffentlichkeit, von Betroffenen und von der Politik geleistet werden. Dabei ist von der Fachöffentlichkeit, also der Verwaltung und insbesondere dem BLDAM, eher eine gewisse Statik in der Denkweise zu erwarten; diese Haltung haben die Interviews lediglich bestätigt. Von Betroffenen, den Behörden und Gemeinden kommen zahlreiche Beiträge zu Details; das Ganze des Denkmalschutzes wird dabei weder in Frage gestellt noch werden grundsätzliche Vorschläge gemacht. Gefordert ist in der Diskussion deshalb vorrangig der politische Raum, zu dem neben dem Landtag als gesetzgebendes Organ vor allem auch das **Fachressort**, also das zuständige Ministerium zu rechnen ist. Die grundsätzlichen Ziele des Denkmalschutzes wurden im politischen Raum aber weder in einer nach außen spürbaren Weise hinterfragt noch nach außen wirksam fortgeschrieben. Auch hier fehlt die Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür reichen kurze Debatten im Landtag zu einzelnen Fällen nicht aus.

Festzustellen sind also offensichtliche **Defizite an Vorgaben** aus dem umschriebenen „politischen Raum“. Von diesen Seiten sind im Lauf des Jahrzehnts seit Erlass des Gesetzes keine grundsätzlichen Initiativen für den Denkmalschutz ausgegangen. Diskussionen haben sich lediglich an Einzelfällen und an Details entzündet. Das Ministerium bereitet erst jetzt eine Vorlage zur Änderung einzelner Paragraphen des Denkmalschutzgesetzes vor, mit denen auf einzelne erkannte Probleme reagiert wird. Auch das Ministerium hat dem BLDAM weder über die abstrakten Formulierungen des Gesetzes hinausgehende weitere Ziele vorgegeben, noch hat es das Amt entsprechend seiner gesetzlichen Aufgabe als vorgesetzte Behörde geführt. Tatsächlich fehlen z.B. zehn Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes die in anderen Bundesländern längst eingeführten Ausführungs- und Verwaltungsvorschriften für den Vollzug des Gesetzes (vorbildliches Beispiel Sachsen-Anhalt) und das Förderwesen (alle Länder); derartige Normen sind durch Verwaltungsanweisungen für einzelne Problemkreise oder sogar Anordnungen im Einzelfall nicht zu ersetzen.

#### **Empfehlungen für die Erweiterung der Vorgaben:**

- Gezielte Einleitung einer öffentlichen Grundsatzdiskussion zur Lage des Denkmalschutzes im Land Brandenburg, welche intensiver Vorbereitungen auf unterschiedlichen Ebenen bedarf. Die bisherigen verwaltungsinternen Abstimmungen entsprechen nach dem Umfrageergebnis weder den objektiven Bedürfnissen noch den subjektiven Erwartungen der Beteiligten.
  
- Eine baldige Fortschreibung und Ergänzung der Vorgaben durch weitere Regelwerke z.B. für das Verwaltungsverfahren und das Zuschusswesen.
  
- Die Aufnahme einer fortlaufenden Diskussion zwischen den beteiligten Behörden und den Dienststellen einzelner betroffener Behörden zur Sicherstellung des Informationsflusses, der laufenden Abstimmung in Grundsatzfragen wie in Einzelfällen, des Controlling und der Fortschreibung sowie Umsetzung der Vorgaben insbesondere aus dem „politischen Raum“.

- Die vorsichtige Änderung des Gesetzes (nur) in einigen entscheidenden Punkten, sofern und soweit dies nicht bereits im Vorfeld durch Verwaltungsvorschriften möglich ist. (Siehe hierzu auch unten Nr. 6).

- Dem Land Brandenburg fehlt eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, welche für das Staatsziel Denkmalschutz wirbt. Breit angelegte Kampagnen wie für Umwelt- und Naturschutz unter entsprechendem Einsatz von Medien sowie eine Fortsetzung in journalistischer Kleinarbeit sind unerlässlich, soll das Feld nicht weiterhin bloß den nicht wenigen Kritikern und dem Staatsziel gegenläufigen Tendenzen überlassen bleiben.

### 1.3. Aufgaben und Zuständigkeiten (Problemkreis C):

Konsequenz aus den gefundenen oder zu findenden bzw. fortzuschreibenden Zielen und Vorgaben muss die **Umsetzung** in die Verwaltungswirklichkeit sein. Erster Schritt hierzu ist die Formulierung der einzelnen Aufgaben der Verwaltung in Normen. Berufen hierzu sind neben dem Gesetzgeber die im Geschäftsgang der Verwaltung vorgesetzten Behörden.

Eindringlich zu warnen ist vor – aus den Leitlinien des Landtags zur Verwaltungsreform und dem Gutachtensauftrag aber erkennbaren - voreiligen Festlegungen insbesondere im Hinblick auf eine **vermeintlich erreichbare Wirtschaftlichkeit** der Denkmalverwaltung bei gleichzeitiger Steigerung der Qualität. Sollte die Vorgabe erteilt sein, dass „koste es was es wolle“ Einsparungen vorzunehmen seien, kann nach dem oben genannten Deckungsgebot von Zielen, Aufgaben und Ressourcen die Konsequenz nur im **Zurückstecken von Zielen** und im Abbau von Aufgaben bestehen, sofern nicht bisher unerkannte Ressourcen erschlossen werden könnten. Nach der Vorgeschichte des Verwaltungsaufbaus in Brandenburg ist die Entdeckung bisher ungenutzter personeller oder sachlicher Mittel auszuschließen; denn die Denkmalverwaltung befand und befindet sich **noch im Aufbau**, welcher durch einen bloßen **Umbau** nicht zu ersetzen ist.

Welche Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im Zug einer Funktionalreform gänzlich oder zum Teil abgebaut werden könnten (Deregulierung) und welche vielleicht erst begründet oder ausgebaut werden können oder müssen, ist wiederum eine Entscheidung im „politischen Raum“. Landtag und Ministerium

dürfen sich Entscheidungen über die Konsequenzen nicht entziehen. Das Gutachten kann hierzu nur Entscheidungshilfen anbieten.

Dasselbe gilt für die Verteilung der **Zuständigkeiten**, also insbesondere eine Verlagerung von Aufgaben auf andere Verwaltungsträger oder Instanzen (Dezentralisation). Zielt die Vorgabe auf **hohe fachliche Standards**, so muss gewährleistet sein, dass ein hoher Sachverstand eingebracht werden kann und im Verwaltungsverfahren durchgesetzt wird. Dies hat unabweisbare Konsequenzen für die Ausstattung der Behörden mit sachverständigem Personal und die Bindung der das Verfahren mit der Erlaubnis abschließenden Denkmalschutzbehörde an diesen Sachverstand. Zielt die Vorgabe dagegen auf Dezentralisierung der Verwaltung und Deregulierung verwaltungsinterner Bindungen, so müssen entsprechende Verluste an Qualität und Denkmalen in Kauf genommen werden.

Auch hinsichtlich der einzelnen Aufgaben ist im Übrigen wie bei den Zielen eine neue, aufwendige und intensive Diskussion der Beteiligten (sog. permanente Aufgabenkritik) erforderlich. Erst nach dieser Meinungsbildung kann verantwortlich über den Abbau von Aufgaben und Zuständigkeiten oder eine Neuverteilung entschieden werden.

Generell festzustellende **grundsätzliche Kritikpunkte** bei den Aufgaben und Zuständigkeiten sind insbesondere:

- Das Fehlen einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit; sie wäre allen beteiligten Behörden aufzuerlegen, soll nicht auf Dauer das Staatsziel konterkariert werden.
- Doppelgleisige und mehrfach untergliederte Zuständigkeiten für Bau- Garten- und Bodendenkmale im BLDAM.
- Systemwidrige Zuständigkeiten des Ministeriums und der Gemeinden bei Denkmalbereichen und Grabungsschutzgebieten.
- Aufwändige Zersplitterung der Zuständigkeiten im Vollzug des Einkommensteuerrechts.

### **Empfehlungen für die Aufgaben und Zuständigkeiten (Auswahl):**

- Dem Ministerium obliegen instanzfremde Vollzugsaufgaben, welche delegiert werden können; stattdessen sollten die Aufgaben des Ministeriums im Bereich der Leitbilder, Vorgaben und Richtlinien verstärkt werden.
- Auf die Unteren Denkmalschutzbehörden sollte übertragen werden die Zuständigkeit für die Zerstörungsgenehmigung nach § 15 Abs. 2 DSchG.
- Auf das BLDAM sollte übertragen werden die Festsetzung von Grabungsschutzgebieten nach § 17 Abs. 1 DSchG.
- Auf das BLDAM sollte übertragen werden die Zuständigkeit für die Steuerbescheinigungen nach § 28 Abs. 2 DSchG.

### **Bereich Denkmalverzeichnis und Inventarisierung:**

- Die Rechtslage innerhalb des Denkmalschutzgesetzes sollte durch den generellen Übergang zum nachrichtlichen System harmonisiert werden.
- Zur einheitlichen Handhabung sollte die Führung sämtlicher Teile des Denkmalverzeichnisses einschließlich der Denkmalsbereiche einheitlich dem BLDAM übertragen werden. Dies gilt auch bei Beibehaltung des konstitutiven Systems.
- Um den beschleunigten Abschluss eines vollzugsfähigen Denkmalverzeichnisses zu erreichen, sind die Anforderungen an den Text der Eintragung auf ein Mindestmaß zu reduzieren.
- Nach dem Vorbild anderer Länder sollte ohne zeitlichen Verzug in einer zeitlich befristeten Aktion eine sog. Schnellerfassung aller Denkmale mit dem Ziel eines „Telefonbuchs“ durchgeführt werden.

- Die zersplitterten Zuständigkeiten innerhalb des BLDAM für die Inventarisierung der Bau-, Boden-, beweglichen -, technischen - und Gartendenkmale sowie Gedenkstätten sollten umgehend in einer einzigen Abteilung bei jeweils für alle Denkmalarten zuständigen Bearbeitern zusammengeführt werden.

- Die Unteren Denkmalschutzbehörden sollten bei der Ermittlung der Grundstücksdaten und der Verständigung der Eigentümer Amtshilfe leisten.

- Das Denkmalverzeichnis sollte zur Vermeidung von Missverständnissen erst nach weitgehend erreichter Vollständigkeit veröffentlicht und auch in das Internet gestellt werden. Bei den Bodendenkmalen wäre darauf zu achten, dass keine Anreize für Raubgräber geschaffen werden.

- Die Topographien für Landkreise und Städte sollten bis zum Abschluss des Denkmalverzeichnisses nicht mehr vom BLDAM erarbeitet werden. Sie sollten möglichst von den Kommunen an freie Wissenschaftler vergeben werden. Die notwendige fachliche Betreuung wäre durch das BLDAM zu gewährleisten.

#### **Bereich Öffentlichkeitsarbeit:**

- Dem BLDAM sollte eine aktive Öffentlichkeitsarbeit für Denkmalschutz und Denkmalpflege zur Aufgabe gemacht werden.

- Die Aufgabe sollte bei der Servicestelle angesiedelt werden (siehe dort).

#### **Bereich Dienstleistungs- und Servicefunktion:**

- Das BLDAM sollte ein Leitbild erhalten. Seine Aufgaben sollte in Richtung auf die Dienstleistungs- und Servicefunktion umstrukturiert werden.

- Beim BLDAM sollte eine Servicestelle eingerichtet werden.

### **Bereich Werkstätten:**

- Die Aufgabenstellung sollte nicht verändert werden. Zu den Fragen der Organisation siehe Problemkreis D.

### **Bereich Museum:**

- Das Museum ist mit seinen Ausstellungen das Schaufenster des BLDAM: Seine Aufgabenstellung sollte nicht verändert werden, solange keine neue Trägerschaft begründet wird. Zur Organisation siehe Problemkreis D.

### **Messbildarchiv:**

- Das Messbildarchiv trägt wesentlich zum internationalen Ansehen des BLDAM bei. Die Zugehörigkeit dieser wichtigen und einmaligen Aufgabe und Einrichtung zum BLDAM sollte also nicht in Frage gestellt werden.

## **2. Zusammenfassung und Empfehlungen für die Organisationsstruktur (Problemkreis D)**

Die Organisationsstruktur des BLDAM muss zukunftsfähig gemacht werden. Ihre Analyse anhand der Vorgaben der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung zeigt Schwächen hinsichtlich der Dienstleistungsfunktion, der Einheit der Verwaltung, der Verwaltungsökonomie und weiterer Ziele der Landesregierung.

Der vielbeklagte Stellenmangel muss zu innovativen Schritten hin zu einem neuen Zuschnitt der Aufgabengliederung führen.

Auftragsgemäß hat das Gutachten neben diesen grundsätzlichen Fragen einige spezielle Themen wie die Organisation der Werkstätten, der Fahrbereitschaft, aber auch der Öffentlichkeitsarbeit, der Servicestelle und des Landesmuseums vertieft.

### **Struktur des BLDAM:**

- Empfohlen wird die konsequente Zusammenführung der Aufgabenbereiche Denkmalpflege und Bodendenkmalpflege mit Folgerungen hinsichtlich der Führungsstruktur, der Aufgabengliederung und der Verwaltungsgliederung.

### **Aufgabengliederung: Abteilungen**

- Vorgeschlagen wird eine neue Aufgabengliederung mit Aufteilung des BLDAM auf drei Abteilungen:

Praktische Denkmalpflege

Wissenschaftliche Dienste

Zentralabteilung

### **Aufgabengliederung: Umstrukturierung der Abteilungen**

- Vorgeschlagen wird die Zuweisung der Referate zu den beiden (neuen) Fachabteilungen nach sachlichen Gesichtspunkten:

#### Abteilung Praktische Denkmalpflege

- Zugeordnet werden alle Gebietsreferate (ohne Inventarisationsreferate); Zusammenfassung nach regionalen Gesichtspunkten. Ziel: „Universalreferate“ und „Universalreferenten“.
- Zugeordnet werden könnte das vereinigte Referat Restaurierung.

#### Abteilung Wissenschaftliche Dienste

- Zugeordnet werden alle Abteilungen und Referate, die nicht der Abteilung Praktische Denkmalpflege zugeordnet werden.

#### Abteilung Zentrale Dienste wie bisher.

## **Aufgabengliederung: Umstrukturierung der Referate**

- Vorgeschlagen wird die Zusammenfassung sämtlicher Gebietsreferenten in einer (neuen) Abteilung Praktische Denkmalpflege“.

- Die Neuverteilung der Dienstaufgaben sollte in zwei Stufen vorgenommen werden:

Stufe 1: Die Gebietsreferate und Gebietsreferenten werden in der neuen Abteilung Praktische Denkmalpflege zusammengefasst, behalten aber ihre Zuständigkeit nach Denkmalarten weiter.

Stufe 2: Sämtliche Gebietsreferenten werden zu „Universalreferenten“ mit umfassender Zuständigkeit für Denkmale aller Art. Sie sind die Vertreter des Amtes in allen Verhandlungen mit Eigentümern und Behörden.

## **Einrichtung einer Servicestelle:**

- Eine Servicestelle sollte als Stabsstelle bei der Leitung des BLDAM eingerichtet werden.

- Ihr sollten verantwortungsvolle Aufgaben übertragen werden:

- Kundenbetreuung
- Koordinierung der Dienststellen des BLDAM
- fachliches Qualitätsmanagement
- Management bei absehbaren Schwierigkeiten
- sonstiges Controlling nach innen und außen
- gegebenenfalls: Die Öffentlichkeitsarbeit

- Wegen der anspruchsvollen Aufgabenstellung ist die Servicestelle hochrangig aus dem Personalbestand des BLDAM zu besetzen.

### **Organisation der Öffentlichkeitsarbeit:**

- Die Öffentlichkeitsarbeit sollte künftig als Stabsstelle beim Direktor geführt werden; sie könnte auch der Servicestelle zugeordnet werden.

### **Werkstätten, Labors und Fotoleistungen:**

- Die Werkstätten und die Labors sollten für alle Denkmalarten in einem Referat zusammengeführt werden.
- Die Fotoleistungen sollten in einem Referat zusammengeführt werden.

### **Archäologisches Landesmuseum:**

- Das Archäologische Landesmuseum sollte aus der Rolle des Bauherrn beim Bau des Museums herausgehalten werden.
- Die Alternativen für eine neue Organisation z.B. durch Vereinigung mit anderen Institutionen oder die Schaffung von denkbaren Verbundlösungen sollten durch Sachverständige ermittelt und begutachtet werden.

### **Fahrbereitschaft:**

- Aufstockung des Fuhrparks um 25 % auf 24 Fahrzeuge, welche im Rahmen einer Poollösung auch aus dem Bestand anderer Behörden abgedeckt werden könnten. Verzicht auf die Poollösung, wenn hierdurch die o.g. Voraussetzungen nicht erreicht werden können.
- Einstellung von mindestens 4 weiteren Fahrern.

- Ausstattung sämtlicher staatlicher und privater, für Dienstfahrten einzusetzender Fahrzeuge mit Freisprechanlagen für Mobiltelefone durch den Dienstherrn.

- Abschluss einer Rabattausfallversicherung durch das Land oder Erstattung entsprechender Kosten bei privatem Abschluss.

### **Neue Medien, IT-Bereich, eGovernment:**

- Aufstockung des IT-Personals um 4 neue Stellen für Administratoren und Operatoren nach den Vorgaben des Ministeriums des Innern.

- Aufstockung der Sach- und Fortbildungsmittel.

- Präsentation des BLDAM im Internet.

### **3. Zusammenfassung und Empfehlungen für die internen Abläufe (Problemkreis E); insbesondere zur einheitlichen Stellungnahme**

Viele der angesprochenen Probleme hinsichtlich der internen Abläufe ließen sich glätten durch eine neue Einteilung der Abteilungen und die Einrichtung einer Koordinierungsstelle (möglichst in der Servicestelle).

Die Analyse der internen Abläufe hat Defizite an Leitbildern, Leitungsstrukturen, Delegation und Führungsverhalten ergeben. Angesichts der klaren Vorgaben im Rahmenkonzept der Landesregierung für die Verwaltungsmodernisierung, die uneingeschränkt auch für das BLDAM anzuwenden sind, kann sich der Gutachter kurz fassen und seine Empfehlungen grundsätzlich an diesen Vorgaben orientieren.

### **Empfehlungen zur Organisation:**

- Siehe Problemkreis D Organisation, D IV.

### **Empfehlungen zu den Abläufen innerhalb der Linienorganisation:**

- Systematische Vorbereitung der Einführung des Neuen Steuerungsmodells durch die Formulierung von Leitbildern, Klärung der Leitungsstrukturen, weitgehende Delegation von Verantwortung und entsprechende Zielvereinbarungen.

### **Empfehlungen zu den Abläufen außerhalb der Linienorganisation:**

- Die Vorkehrungen der Geschäftsordnung gegen divergierende Stellungnahmen und die Mechanismen für die Koordinierung sind strikt zu vollziehen.

### **Empfehlungen zur Geschäftsordnung:**

- Die Vorgaben der Landesregierung zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells, des Controlling, der Delegation von Verantwortung, einer modernen Führung und des Benchmarking müssen in die Geschäftsordnung umgesetzt werden.

### **Empfehlungen zur internen Abstimmung:**

- Erlass einer Dienstanweisung zur internen Abstimmung von Stellungnahmen.
- Bis zur Einrichtung einer Servicestelle wird durch Dienstanweisung eine Führungskraft (mindestens Abteilungsleiter) bestimmt, welche die Beachtung der Geschäftsordnung zu kontrollieren und die Koordinierungsfunktion wahrzunehmen hat.

- Übertragung der Koordinierungsfunktion für die referatsübergreifende interne Abstimmung auf die zu schaffende Servicestelle. Sie hat bei Bedarf festzulegen, ob eine gemeinsame Stellungnahme abzugeben ist oder ob auf sie verzichtet werden kann. Sie legt gegebenenfalls die Federführung durch eine Stelle fest, überwacht Fristen und Ausführung und sorgt für die Abgabe der einheitlichen Stellungnahme nach außen.

#### **Empfehlungen zum Projektmanagement:**

- Die Ansätze innerhalb des Referats Großprojekte sollten systematisch analysiert und daraufhin überprüft werden, ob sie auch in anderen Bereichen des BLDAM eingesetzt werden können.

#### **Empfehlungen zur Mitarbeitermotivation:**

- Notwendig sind weitgreifende Ansätze bei der Formulierung von Leitbildern und der Einführung moderner Führungsmodelle.

#### **Empfehlungen zur Fortbildung:**

- Entwicklung eines auf die beabsichtigte Verwaltungsmodernisierung des BLDAM abgestimmten Schulungs- und Fortbildungskonzepts unter Bereitstellung der notwendigen personellen und sachlichen Mittel.

### **4. Zusammenfassung und Empfehlungen für die externen Abläufe (Problemkreis F)**

#### **Bürgerfreundlichkeit:**

- Bauherren und Eigentümer kommen nicht nach dem abgelegenen Wünsdorf. Die Service- und Dienstleistungsfunktionen kann das BLDAM deshalb nur dadurch erfüllen, dass es den Außendienst seiner Gebietsreferenten am Standort der Denkmale oder bei den Unteren Denkmalschutzbehörde anbietet.

- Die Einrichtung einer Servicestelle als Anlauf-, Auskunft- und Koordinierungsstelle wird empfohlen.

- Nach dem Aufbau entsprechender Strukturen sollten geeignete externe Leistungen über Internet angeboten werden.

### **Öffentlichkeitsarbeit:**

- Dem BLDAM sollte eine aktive Öffentlichkeitsarbeit aufgetragen werden.

- Zu diesem Zweck muss eine Pressestelle ausgestattet werden.

### **Einheitliche Stellungnahme in Verwaltungsverfahren nach außen:**

- In allen geeigneten Fällen muss auf die Abgabe einer einheitlichen Stellungnahme des BLDAM gedrängt werden.

- Hierauf kann nur verzichtet werden, wenn nach Sachlage Einzelstellungen ausreichen, wenn Einzelstellungen angefordert wurden oder wenn die Stellungnahmen in Sanierungsrunden oder an Sprechtagen einzelner Referenten abgegeben werden.

## **5. Zusammenfassung und Empfehlungen zu Kosten und Haushalt (Problemkreis G)**

Hinweis: Einzelne der folgenden Empfehlungen sind bereits zu den anderen Problemkreisen gegeben. Sie werden hier in ihrem Bezug zum Haushalt nochmals zusammengefasst:

Nach dem Deckungsgebot müssen sich Ziele, Aufgaben und Ressourcen decken. Es gilt das Gegenstromprinzip, d.h. dass die bereitzustellenden Personal- und

Haushaltsmittel den Aufgaben zu entsprechen haben. Nur bei einer **Reduzierung** der Ziele und einem Abbau von Aufgaben können auch die Ressourcen zurückgefahren werden. Dagegen müssen bei einer **Ausweitung** der Aufgaben durch Vorgabe zusätzlicher kostenträchtiger Ziele und Aufgaben oder die Erhöhung der Zahl der geschützten und in die Verfahren einzubeziehenden Denkmale zusätzliche Ressourcen bereitgestellt oder an anderer Stelle eingespart werden. Dies gilt auch für die zusätzlichen qualitativen Anforderungen des **Rahmenkonzepts der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung** z.B. an die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, das Koordinieren bisher nicht abgestimmter Stellen, an die Bürgerfreundlichkeit durch persönliche Beratung, an die Öffentlichkeitsarbeit, an Neues Steuerungsmodell, Controlling, Benchmarking, Budgetierung, eGovernment oder an die im wohlverstandenen Interesse des Landes liegende Anhebung der fachlichen und rechtlichen Qualität von Steuerbescheinigungen usw. Alle diese Ziele sind **nicht zum „Nulltarif“** zu erhalten, sie sind zeit- und kostenaufwendig.

Diese Zusammenhänge haben zwingende **Konsequenzen**:

Mehr Bürgerfreundlichkeit ist also z.B. nicht zu erreichen ohne die Gewährleistung von ausreichendem Sachverstand (Kapazität der Referenten des BLDAM) und deren Präsenz vor Ort (zusätzliche Ortstermine, Transportkapazität). Öffentlichkeitsarbeit für das Staatsziel „Denkmalschutz“ ist nicht zu erreichen, solange hierfür keine personelle Kapazität geschaffen wird. Ein einheitlicher Vollzug des Einkommensteuerrechts mit den entsprechenden einschneidenden Folgen für die öffentlichen Haushalte ist nicht zu erreichen, solange hierfür keine zentrale Stelle mit entsprechenden Ressourcen eingerichtet wird.

**Empfehlungen zum Bereich der Ressourcen (Auswahl):**

### **Stufe 1: Sofortmaßnahmen**

1. Kostenneutral: Eine Ausgliederung des Museums würde den Haushalt und insbesondere den Personalhaushalt des BLDAM entlasten; die Belastung für das Land bleibt bestehen.

2. Kostenneutral: Umgliederung der Abteilungen und Referate (mit zu begründenden Ausnahmen) in einer 1. Stufe nach Sachzusammenhängen.

3. Kostenneutral: Neue Führungsstruktur der Leitung.
4. Kostenneutral: Umstellung der Denkmalverzeichnisse auf das nachrichtliche System.
5. Kostenneutral: Reduzierung der Anforderungen an das Denkmalverzeichnis nach dem Standard „Telefonbuch“.
6. Einsparung: Zurückstellung der Denkmaltopographien bis zum Abschluss des Denkmalverzeichnisses.
7. Kostenneutral: Zuständigkeit des BLDAM für Denkmalbereiche und Grabungsschutzgebiete.
8. Kostenneutral: Dienstanweisung zum Prinzip der einheitlichen Stellungnahmen.
9. Kostenneutral: Einrichtung einer Servicestelle.
10. Kostenneutral: Konzentration der Steuerbescheinigungen beim BLDAM.
11. Kostenneutral: Verstärkte Durchsetzung des Veranlasserprinzips in der gesamten Denkmalpflege.

**Kostenträchtig aber unaufschiebbar** sind:

12. Aufwändig: Laufende Modernisierung der gesamten Informationstechnik und Einstellung zusätzlicher Administratoren bzw. Operatoren; Vorbereitung des eGovernments.

13. Aufwändig: Einstellung eines Journalisten für die Öffentlichkeitsarbeit, wenn die im BLDAM vorhandene Journalistin nicht hierfür eingesetzt werden kann.

14. Aufwändig: Befristete Einstellung von 5 Inventarisatoren für die Schnellerfassung.

15. Einstellung zusätzlicher Fahrer.

16. Bereitstellung angemessener Mittel für Grabungen, Bergung, Untersuchung und Dokumentation von Denkmälern aller Art, Erstellung des Denkmalverzeichnisses.

## **6. Zusammenfassung zum Denkmalschutzgesetz (Problemkreis A)**

Die Landtage aller deutschen Bundesländer befassen sich gerne mit den Denkmalschutzgesetzen. Die zahllosen Änderungen von Denkmalschutzgesetzen haben gemeinsam, dass sie unsystematisch einzelne Bestimmungen novelliert haben. Die erreichten Ergebnisse entsprechen selten den ursprünglichen Absichten zu Verbesserungen; dies wäre mit vielen Beispielen zu belegen.

Die Erkenntnis dieses Phänomens lässt allgemein zur Zurückhaltung bei Änderungen des Denkmalschutzgesetzes raten.

Allerdings sind einige Empfehlungen dieses Gutachtens (siehe hierzu die Empfehlungen zu den einzelnen Problemkreisen) ohne förmliche Änderung des Denkmalschutzgesetzes nicht umzusetzen. Dies gilt neben einigen kleineren Änderungen insbesondere

- für die Änderung einiger Zuständigkeiten und

- für den Übergang vom konstitutiven zum nachrichtlichen Denkmalverzeichnis.

Bamberg, den 14. Dezember 2001

(Dr. Dieter Martin)

## Anlagen