

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 9

Organisation des Landesamts für
Denkmalpflege



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 03: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration

Organisation des Landesamts für Denkmalpflege (Kapitel 0304)

Das Landesamt für Denkmalpflege sollte von Standardfällen entlastet werden und für seinen Personaleinsatz systematisch und an fachlichen Kriterien orientierte Aufgabenschwerpunkte bilden. Beides könnte zu effizienteren Geschäftsprozessen und so auch zu kürzeren Verfahrensdauern führen. Daneben sollte das Land die unteren Denkmalschutzbehörden stärker als bisher bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen. Mit dem Einsatz des IT-Verfahrens FÖBIS für die Denkmalförderung könnten Arbeitsabläufe und das Controlling von Fördermitteln verbessert werden.

1 Ausgangslage

Baden-Württemberg verfügt über einen reichen Bestand an Denkmälern. Insgesamt waren beim Landesamt für Denkmalpflege (LAD) zum Prüfungszeitpunkt rund 116.000 Denkmale erfasst. Davon waren 90.000 Baudenkmale und 26.000 archäologische Denkmale.

1.1 Aufbau der Denkmalverwaltung

Die Denkmalverwaltung in Baden-Württemberg ist dreistufig aufgebaut und nimmt Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege wahr. Zum Denkmalschutz gehören die rechtlichen Maßnahmen zum Erhalt von Kulturdenkmälern. Die Denkmalpflege umfasst die handwerklichen, technischen oder künstlerischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um Denkmale zu unterhalten und zu bewahren.

Oberste Denkmalschutzbehörde des Landes war zum Prüfungszeitpunkt das Wirtschaftsministerium.¹ Es entscheidet über alle grundsätzlichen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, insbesondere über die Aufstellung des Denkmalförderprogramms.

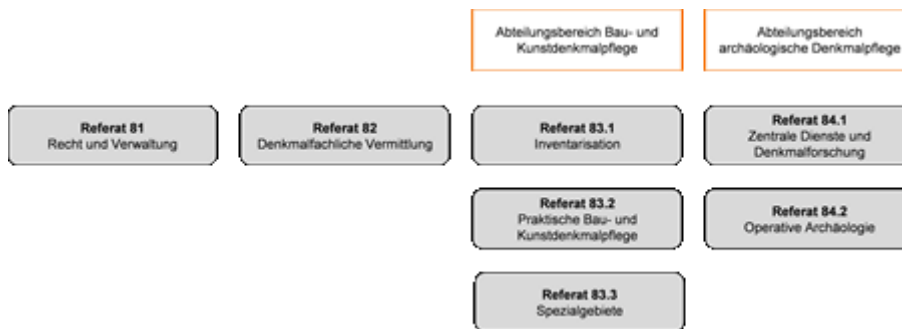
Bei den Regierungspräsidien sind die höheren Denkmalschutzbehörden angesiedelt. Sie sind insbesondere zuständig für Widerspruchsverfahren, die Führung des Denkmalsbuchs sowie bei Entscheidungen, die sich auf Denkmale im Eigentum von Städten und Gemeinden beziehen.

¹ Künftig werden die Aufgaben der obersten Denkmalschutzbehörde vom Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen wahrgenommen.

Die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden (UDB) nehmen 207 Stadt- und Landkreise, Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften als untere Baurechtsbehörden wahr.

Das LAD ist als Abteilung 8 in das Regierungspräsidium Stuttgart eingegliedert und die landesweit zuständige Behörde für die fachliche Denkmalpflege. Es erarbeitet insbesondere die fachlichen Grundlagen und Leitlinien für die Methodik und Praxis der Denkmalpflege, bereitet das Denkmalförderprogramm vor und wickelt dieses ab. Daneben erfasst, dokumentiert und erforscht das LAD Kulturdenkmale. Organisatorisch gliedert sich das LAD in die Bereiche Archäologie, Bau- und Kunstdenkmalpflege, Recht und Verwaltung sowie denkmalfachliche Vermittlung. Die folgende Abbildung zeigt die organisatorische Gliederung des LAD.

Abbildung: Organisation des Landesamts für Denkmalpflege (Abteilung 8 des Regierungspräsidiums Stuttgart)



1.2 Prüfungsmethodik

Der Rechnungshof hat die Organisation und die Aufgaben des LAD sowie ausgewählte Geschäftsprozesse geprüft. Ergänzend hat er die UDB in die Prüfung einbezogen. Diese hatten Gelegenheit, sich in einer Online-Umfrage zur Zusammenarbeit mit dem LAD und zur Anwendung des Denkmalschutzrechts zu äußern. An der Umfrage haben 74 Prozent der UDB teilgenommen. Als kommunale Organisationseinheiten waren die UDB selbst nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personaleinsatz und Aufgabenwahrnehmung im Landesamt für Denkmalpflege

Beim LAD waren zum Prüfungszeitpunkt 311 Vollzeitäquivalente (VZÄ) tätig. Davon setzte das LAD mit 246 VZÄ rund 80 Prozent seiner Personalkapazitäten für Fachaufgaben ein. Dazu gehören in der Bau- und Kunstdenkmalpflege unter anderem die konservatorische und restauratorische Beratung, die Feststellung der Denkmaleigenschaft und die Gewährung von Zuwendungen. Im Aufgabenbereich Archäologie werden die Personalressourcen

überwiegend für Ausgrabungen sowie für die Erkundung und Erfassung von Verdachtsflächen eingesetzt. Auf die Erstellung von Publikationen entfallen insgesamt 19 VZÄ. In die Vermittlung denkmalfachlicher Themen, insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit, investierte das LAD mit 12 VZÄ ebenso viele Ressourcen wie in die Bearbeitung von Zuwendungen des Denkmalförderprogramms. Für das Erarbeiten von landesweiten Standards, Leitlinien und Konzepten waren - nach den Erhebungen des Rechnungshofs - dagegen nur 3 VZÄ tätig.

Für Querschnittsaufgaben setzte das LAD 20 Prozent der Personalressourcen ein. Zu den Querschnittsaufgaben zählen beispielsweise Unterstützungsleistungen wie Posteingang und -ausgang sowie das Terminmanagement. Dabei übten auch 6 VZÄ des höheren und gehobenen Dienstes Unterstützungsleistungen aus. Diese Personalkapazitäten standen nicht für fachliche Kernaufgaben des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege zur Verfügung.

Die Zahl der Kulturdenkmale steigt tendenziell an. Dies ist für die Bau- und Kunstdenkmalpflege u. a. darin begründet, dass Bauwerke aus neuerer Zeit zusätzlich zum vorhandenen Bestand als Denkmale eingeordnet werden. Bei der archäologischen Denkmalpflege führen insbesondere neuere technische Möglichkeiten dazu, dass vermehrt Verdachtsflächen auf archäologisch bedeutende Sachverhalte hin untersucht werden können.

Der Rechnungshof geht mit Blick auf die finanzpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre davon aus, dass das LAD auch künftig mit einer allenfalls gleichbleibenden Personalausstattung eine steigende Anzahl von Denkmalen zu betreuen haben wird. Gleichzeitig geben einige UDB an, mehr Unterstützung für ihre Aufgabenerfüllung zu benötigen. Schon heute beklagt das LAD eine hohe Arbeitsbelastung und fehlende Ressourcen. Die absehbare Aufgabenentwicklung erfordert daher eine Anpassung der bisherigen Aufgaben- und Personalsteuerung.

Eine an fachlichen Kriterien orientierte Schwerpunktsetzung für die Fachaufgaben und objektive Standards für die Bearbeitung gleichgelagerter Fälle gibt es bislang nicht. Bereits das Denkmalschutzgesetz (DSchG) liefert Ansatzpunkte für eine Schwerpunktsetzung, indem es zwischen Denkmalen nach § 2 DSchG und Denkmalen von besonderer Bedeutung nach § 12 DSchG unterscheidet. Auch innerhalb dieser Kategorien hält der Rechnungshof eine Priorisierung bei der Aufgabenwahrnehmung für möglich.

Eine verstärkte Standardisierung der Aufgabenabwicklung wurde sowohl von den UDB als auch von den Beschäftigten des LAD als hilfreich angesehen. Einige UDB führten gegenüber dem Rechnungshof aus, dass die denkmalfachlichen Anforderungen bzw. Auflagen des LAD zwischen den jeweiligen Regierungsbezirken unterschiedlich gelebt würden. Sie führen als Lösungsmöglichkeit hierfür einheitliche Leitlinien und Vorgaben für die Rechtsanwendung bei einzelnen Themen an. Einige Beschäftigte des LAD äußerten in einer Online-Befragung den Vorschlag, Standards für die Zusammenarbeit mit den UDB zu formulieren und würden eine solche Verfahrensweise auch für die Arbeit innerhalb des LAD als vorteilhaft ansehen.

Mit Standards könnten die Aufgabenwahrnehmung und Prozesse vereinheitlicht werden und Abstimmungsaufwand im Einzelfall entfallen. Beides kann zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen.

2.2 Bearbeitung von Standardfällen beim Landesamt für Denkmalpflege

Das DSchG sieht bei Entscheidungen der UDB eine Anhörung des LAD vor. Das LAD hat mit zwei Initiativen versucht, diesen Geschäftsprozess zu verschlanken und damit die Verfahrensdauer insgesamt zu beschleunigen. So hat das LAD bereits 2006 im Regierungsbezirk Freiburg gemeinsam mit den UDB zwölf Fallgruppen festgelegt, bei denen es auf eine Anhörung verzichtet („vorweggenommene Anhörung“). Diese Verfahrenserleichterung wird dort bis heute erfolgreich praktiziert. Um das Verfahren auch landesweit anzuwenden, führte das LAD 2015 mit 41 UDB ein auf zwei Jahre befristetes Pilotprojekt durch, konnte es allerdings mangels Kennzahlen nicht evaluieren. Eine landesweite Einführung des Verfahrens blieb nach Abschluss dieses Projekts aus.

Nach der Online-Umfrage konnten sich die UDB mehrheitlich vorstellen, die Verfahrenserleichterung der „vorweggenommenen Anhörung“ zu nutzen. Eine Voraussetzung sei jedoch, dass sie in Zweifelsfällen weiterhin das LAD einbinden könnten und die Standardfälle klar definiert seien. Diese Bedingungen hatte das LAD in seinen Initiativen bereits formuliert.

2.3 Schnittstellen zu den unteren Denkmalschutzbehörden

Das LAD und die UDB schätzen die gegenseitige Zusammenarbeit als weitgehend positiv ein. Verbesserungspotenzial sehen die UDB bei der Erreichbarkeit von regionalen Ansprechpartnern des LAD, bei der Dauer der Antragsbearbeitung und bei der Häufigkeit von Vor-Ort-Terminen.

Die Beschäftigten des LAD sahen insbesondere fachliche Fortbildungen bei den UDB als Ansatzpunkt, um die Zusammenarbeit zu verbessern. Dies entspricht auch der Einschätzung der UDB. So regten rund 80 Prozent der UDB Fachfortbildungen, beispielsweise durch das LAD, an. Mehr Unterstützung, um den Beurteilungs- und Handlungsspielraum besser ausfüllen zu können, wünschten sich rund 70 Prozent der UDB.

Dies korrespondiert mit dem Umfrageergebnis, wonach sich lediglich 35 Prozent der UDB mit ausreichenden Ressourcen in Form von Personal und Fachwissen ausgestattet sehen, um Aufgaben des Denkmalschutzes gut ausführen zu können. Inwieweit diese kritische Selbsteinschätzung auch mit der großen Zahl an UDB und einem erschwerten Aufbau von Fachwissen bei geringen Fallzahlen für kleinere UDB zusammenhängt, lässt sich aus der Umfrage nicht ableiten. Es ist aber zumindest denkbar, dass durch eine stärkere regionale Bündelung die Aufgabenwahrnehmung vor Ort fachlich verbessert werden könnte. Auch für das Betreuungsverhältnis des LAD und der Regierungspräsidien zu den UDB könnte eine konzentriertere Struktur Erleichterung bringen.

Deutliche Mängel bei der Zusammenarbeit zeigten sich beim Verfahren für die Ausstellung von Steuerbescheinigungen. Die Erhaltung von Bau- und Kulturdenkmälern ist steuerlich begünstigt. Die UDB stellen Bescheinigungen aus, die gegenüber der Finanzverwaltung die Denkmaleigenschaft und die

Erforderlichkeit der Aufwendungen nachweisen. Nur 7 Prozent der UDB gaben an, die nach dem DSchG erforderliche Beteiligung des LAD vor Erteilung der Steuerbescheinigung regelmäßig durchzuführen.

2.4 Geschäftsprozesse bei Zuwendungen und IT-Einsatz

Das LAD bereitet das jährliche Denkmalförderprogramm vor und wickelt die Programmanschläge ab. Von 2014 bis 2018 wurden Zuwendungen in Höhe von insgesamt rund 82,7 Mio. Euro bewilligt. Zur Vorbereitung des Denkmalförderprogramms übermittelt das LAD dem Ministerium eine Aufstellung der vorliegenden Förderanträge. Diese wurden bereits hinsichtlich ihrer denkmalpflegerischen Wertigkeit geprüft und bewertet. Zusätzlich gibt das LAD eine erste Einschätzung zum Mittelbedarf für das kommende Förderjahr ab. Das Ministerium legt daraufhin die Rahmenbedingungen für das weitere Verfahren fest.

Ein Förderjahr wird in zwei bis drei Tranchen eingeteilt. Für jede Tranche legt das LAD dem Ministerium einen Programmanschlag mit einer Übersicht über bewilligungsreife Fördermaßnahmen und einer Schätzung des Mittelbedarfs für weitere Anträge vor. Das Ministerium erteilt für jede Tranche die Genehmigung, die eingereichten Förderanträge zu bewilligen. Die derzeitigen Geschäftsprozesse führen zu einem hohen Abstimmungsaufwand zwischen dem Ministerium und dem LAD.

Das LAD kann seit 2020 Zuwendungen bis zu 20.000 Euro im Einzelfall ohne vorherige Zustimmung des Ministeriums bewilligen. Dieses sogenannte „vereinfachte Verfahren“ wird bei rund 30 Prozent aller Förderungen praktiziert und umfasst etwa 10 Prozent des jährlichen Bewilligungsvolumens. Förderanträge mit einem Bewilligungsbetrag von über 20.000 Euro werden wie bisher behandelt.

Zur Abwicklung des Denkmalförderprogramms setzt das LAD verschiedene Softwareanwendungen ein. Kennzahlen für Controlling und Steuerungszwecke können damit nur manuell und zeitaufwendig gewonnen werden. Zudem ist diese Verfahrensweise fehleranfällig. Mit dem Einsatz eines leistungsfähigen IT-Fachverfahrens könnte die Antragstellung verbessert und der Bearbeitungsaufwand verringert werden. Daneben könnten damit auch fundierte Daten für die Steuerung der Programmabwicklung effizient und in hoher Qualität bereitgestellt werden. Hierfür bietet sich das auch im Regierungspräsidium Stuttgart bereits für andere Förderprogramme genutzte Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem FöBIS an. Dieses IT-Fachverfahren wurde vom Land entwickelt und steht allen Landesdienststellen zur Verfügung.

2.5 Steuerung mittels Kennzahlen

Weder das Ministerium noch das LAD nutzen ein datengestütztes Controlling für die jeweiligen Steuerungsaufgaben. So steuert das Ministerium das LAD weitgehend über regelmäßige Gesprächsrunden und setzt darüber hinaus keine Kennzahlen zur Aufgabensteuerung ein.

Das LAD verfügt über Kennzahlen im Haushaltsbereich und zu Forschungsprojekten. Daneben gibt es aber nur wenige weitere steuerungsrelevante Daten für andere Aufgaben. So fehlen beispielsweise Kennzahlen zu fachlichen Stellungnahmen oder Genehmigungsverfahren.

3 Empfehlungen

3.1 Aufgabenschwerpunkte und Standards setzen

Das Ministerium und das LAD sollten für die Denkmalpflege und den Denkmalschutz systematisch Aufgabenschwerpunkte bilden und den Personaleinsatz danach ausrichten. Um Aufgabenschwerpunkte festzulegen, können fachliche Kriterien für Aufgabengebiete oder auch normierte Sachverhalte, wie z. B. die unterschiedliche Bedeutung von einfachen Denkmälern und Kulturdenkmälern von besonderer Bedeutung herangezogen werden.

Für regelmäßig wiederkehrende Fragestellungen sollten Standards festgelegt werden, um eine effiziente und landesweit einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten.

3.2 Landesamt für Denkmalpflege von Standardfällen entlasten

Der Rechnungshof empfiehlt, die in zwei Initiativen erprobte „vorweggenommene Anhörung“ landesweit einzuführen. Der Ausnahmenkatalog sollte regelmäßig angepasst werden.

3.3 Untere Denkmalschutzbehörden bei Aufgabenwahrnehmung stärker unterstützen

Die UDB sollten durch das LAD stärker als bisher fachlich unterstützt werden. Dies kann über bedarfsgerechte Fortbildungen, praxisorientierte Fachinformationen und Richtlinien zur Aufgabenwahrnehmung erfolgen. Die dafür notwendigen Informationen und Unterlagen könnten beispielsweise über die Homepage des LAD elektronisch bereitgestellt werden.

Die Verfahren zur Ausstellung von Steuerbescheinigungen müssen denkmalschutz- und steuerrechtskonform erfolgen. Ministerium und LAD sollten prüfen, ob hierzu zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Das Ministerium sollte im Dialog mit den Kommunalen Landesverbänden prüfen, ob eine regionale Bündelung von Fachkompetenzen zu einer optimierten Aufgabenwahrnehmung führen könnte.

3.4 Vereinfachtes Verfahren bei Zuwendungen verstärkt nutzen, IT-Einsatz verbessern

Der Rechnungshof empfiehlt, interne Geschäftsprozesse zu straffen und den IT-Einsatz zu optimieren. So sollte das vereinfachte Verfahren im Zuge des Denkmalförderprogramms verstetigt und ausgeweitet werden.

Für die Bearbeitung der Zuwendungen sollte künftig das IT-Fachverfahren FöBIS eingesetzt werden. Damit könnten das Denkmalförderprogramm effizienter abgewickelt und Kennzahlen zur Steuerung des Programms einheitlich bereitgestellt werden.

3.5 Kennzahlen zur Steuerung einsetzen

Das Ministerium und das LAD sollten Kennzahlen festlegen, die als Indikatoren für die Aufgabenwahrnehmung und -entwicklung beim LAD herangezogen werden können. Hierzu bieten sich beispielsweise Daten zur Verfahrensdauer bei Stellungnahmen oder zur Entwicklung des Denkmalbestands an. Diese Kennzahlen sollten vom Ministerium für eine stärkere strategische Steuerung eingesetzt, aber auch vom LAD behördenintern genutzt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Personaleinsatz und Aufgabenwahrnehmung

Zur Schwerpunktsetzung beim Personaleinsatz und bei der Aufgabenwahrnehmung verweist das Wirtschaftsministerium insbesondere auf die bestehenden gesetzlichen Vorgaben, Verwaltungsvorschriften und sonstigen Regelungen. Diese dienen der systematischen Schwerpunktsetzung. Daneben würden in Strategiegesprächen, Klausuren und Arbeitsgruppen Schwerpunkte und Zielsetzungen identifiziert. Ferner sei im LAD ein Projekt zur Priorisierung interner Prozesse angestoßen worden. Dieses beinhaltet eine durch einen externen Coach begleitete Prozess- und Potenzialanalyse und habe zum Ziel, mit Standards und organisatorischen Verbesserungen auch bei hoher Bautätigkeit das Arbeitsvolumen auf die zur Verfügung stehende Arbeitskraft abzustimmen. Die von Beschäftigten des LAD angeregten Standards zur Zusammenarbeit mit den UDB seien als Workflow/Leitfaden in einer Handreichung festgehalten worden. Ein Entwurf hierzu sei diskutiert worden.

Bearbeitung von Standardfällen und Schnittstellen mit den UDB

Die landesweite Einführung eines Fallkatalogs für eine „vorweggenommene Anhörung“ sei von den Denkmalschutzbehörden vorbereitet worden und werde zeitnah erlassen. Im Sinne einer systematischen Schwerpunktsetzung spricht sich das Wirtschaftsministerium dafür aus, dieses Instrument auch bei der Erteilung von Steuerbescheinigungen einzusetzen. Wegen der Ausgestaltung der Beteiligung des LAD sei das Ministerium im Austausch mit der Finanzverwaltung; vor dem Hintergrund der steuerlichen Bindungswirkung gehe es um die Qualitätssicherung der Bescheinigung.

Die zur Unterstützung der UDB notwendigen Informationsmaterialien seien bereits vorhanden. Es solle jedoch der Zugriff darauf erleichtert und diese gesammelt bereitgestellt werden.

Die Anregung, mit den Kommunalen Landesverbänden den Dialog über Potenziale einer regionalen Bündelung von Fachkompetenzen aufzunehmen, werde aufgegriffen.

Geschäftsprozesse bei Zuwendungen und IT-Einsatz

Wirtschaftsministerium und LAD hätten sich über FöBIS informiert, um die technischen, finanziellen und denkmalfachlichen Verbesserungspotenziale durch einen Umstieg zu prüfen. In diese Prüfung seien eine Kosten-Nutzen-Analyse und laufende technische Umstellungsprozesse einzubeziehen.

Zur empfohlenen Ausweitung des sogenannten vereinfachten Verfahrens verweist das Ministerium auf die bislang kurze Laufzeit und noch nicht ausreichende Erfahrungswerte. Es sagt zu, das neue Verfahrensinstrument gemeinsam mit dem LAD zu evaluieren und auf dieser Grundlage über Entwicklungsmöglichkeiten zu entscheiden.

Steuerung mittels Kennzahlen

Das Wirtschaftsministerium teile die Auffassung des Rechnungshofs zur Bedeutung von Kennzahlen bei der Steuerung. Soweit geeignet und erforderlich, verwende es diese bereits. Als Beispiele dafür nannte das Ministerium den Personal- und Haushaltsbereich, den Mittelabfluss und das Fördercontrolling. Daneben würden je nach thematischem Schwerpunkt weitere Daten erhoben und analysiert. Gleiches gelte für das LAD.