

Partizipation als Gratwanderung Das »DenkmalnetzBayern« als Fallbeispiel

Der Titel dieses Beitrages beschreibt einen Balanceakt, der letztlich die Art und Weise einer »Partizipation« definiert: Diesen haben alle Beteiligten zu vollführen und zwar immer dann, wenn sich die Bürgerschaft in (Entscheidungs-)Prozesse einmischt, die ansonsten dem öffentlichen Dienst, das heißt einer Behörde beziehungsweise politischen Mandatsträger*innen übertragen sind. Die Gratwanderung beginnt wohlweislich bei einer Dialogkultur, die, selbstredend auch abhängig von den handelnden Personen, zwischen unverbindlichen Artigkeiten und unversöhnlichem Zank auszubalancieren ist. Auch wenn die Aussage einen Allgemeinplatz darstellt: Dialogkultur beeinflusst den Umfang bürgerschaftlicher Partizipation. Dies gilt unabhängig davon, ob gesetzlich festgelegt oder in den unterschiedlichen Definitionen, verbunden mit Schlagworten wie »Bürgernähe«, »Bürgerfreundlichkeit« oder »Bürgerbeteiligung« bis hin zur »Mitgestaltung«. Dies resultiert zumindest aus den Erfahrungen des DenkmalnetzBayern (DNB).

Das im Jahr 2012 gegründete DNB¹ versteht sich als unabhängig-überparteiliches Bündnis, derzeit wohlgebet ohne Vereinsstatus, das bürgerschaftliches Engagement zum Erhalt des baulichen Erbes miteinander vernetzt und unterstützt. Mitglieder sind, vornehmlich ehrenamtlich tätige, interessierte Einzelpersonen und lokal beziehungsweise regional aktive Bürgerinitiativen (BI). Ein Mitgliedsbeitrag wird vom DNB nicht erhoben, die finanzielle Ausstattung erfolgt zum einen über Spenden. Zum anderen findet das Bündnis beim – aus der Heimatschutz-Bewegung hervorgegangenen – Bayerischen Landesverein für Heimatpflege e. V. mit Sitz in München eine unabdingbare und wohlwollende, nicht nur organisatorische Unterstützung und Kontaktadresse. Als Beschlussgremium des DNB fungieren die offenen Mitgliederversammlungen, das sind ein sogenanntes Jahrestreffen und vier jährliche Arbeitskreis-Treffen. Beschlussvorlagen werden unter anderem von Arbeitsgruppen, die sich mit Bündnis-Strategien, denkmalpolitischen wie -theoretischen Themen, Einzelfallberatung oder Medienarbeit beschäftigen, erarbeitet. Bündnis-Vertreter*innen gegenüber der Öffentlichkeit, den Behörden oder den Medien sind die »Sprecher*innen«, welche die DNB-

Interessen einzeln oder in Grundsatzfragen gemeinsam wahrnehmen.²

Um das »Betriebssystem« des Bündnisses am Laufen zu halten, respektive zu steuern, bedarf es eines permanenten wie zeitintensiven Einsatzes einzelner Mitglieder. Zur Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, sind gleichzeitig spezielle Kenntnisse und Erfahrungen gefordert. Das breit gestreute Spektrum reicht dabei von bau- beziehungsweise denkmalfachlichen über juristische Kenntnisse bis hin zu einem technischen oder administrativen Knowhow. Die für die Serviceleistungen des DNB aktiven Mitglieder rekrutieren sich aus den unterschiedlichsten selbstständigen wie angestellten Berufen und auch des öffentlichen Dienstes. Die Altersstruktur – im Ehrenamt tendenziell dem Ruhestand zugeordnet – ist im DNB eher ausgeglichen. Darüber hinaus verlangt das Engagement im Bündnis ausgeprägtes Gespür für das Machbare, die Fähigkeit, im geeigneten Moment »loszulassen« und Sensibilität gegenüber jedweden Versuchen einer politischen oder behördlichen Vereinnahmung. In diesem Zusammenhang seien allein die Anstrengungen zur stetigen Aktualisierung des Internetauftrittes angesprochen oder die Pflege des, in dieser voluminösen Form singulären, Internetportals »Denkmalrecht«. Ebenfalls von einer überaus aktiven Arbeitsgruppe betreut wird die bündniseigene Facebook-Seite, deren Diskussionsforum, wegen der Annäherung an die Grenzen des Unerträglichem, eine intensive Beobachtung zu widmen ist.³

Natürlich gibt es im Rahmen der Aktivitäten des DNB auch Situationen, welche die eine oder andere Strategie hinterfragen beziehungsweise zum Nachdenken anregen. Dazu gehören auch bisweilen anhängige gruppenspezifische Prozesse, die sich in einem Bündnis möglicherweise häufiger ergeben als in einer starren Vereinsstruktur. Etwa dann, wenn einzelne Mitglieder oder Mitgliedergruppen Erwartungshaltungen hegen, die wegen der ehrenamtlichen Organisationsabläufe oder definierten Aufgaben nicht erfüllt werden können. Dies betrifft die Übernahme des bürgerschaftlichen Engagements vor Ort, etwa in der Aufbereitung von Anfragen. Zudem wird zuweilen davon ausgegangen, dass die Funktion der »Sprecher*innen« mit der



*1. Erfolgreiche
Bürgerinitiative
(Altstadtfreunde e. V.):
Nürnberg, Unschlitzplatz
8–12, Zustand vor der
Instandsetzung, 1976*

konzentrierten Erledigung von allfälligen Aufgaben, sozusagen auf Zuruf, verbunden sei und nicht, wie vorgesehen, auf mehrere Schultern zu verteilen ist. Dies gilt etwa für die inzwischen beantragte Erwirkung des Verbandsklagerechts durch das DNB beziehungsweise die, mit solchen Vorhaben zusammenhängenden, administrativen und finanziellen Konsequenzen. Für die Zukunft des Bündnisses wird deshalb ein Vereinsstatus zumindest zu erwägen sein. Und natürlich gibt es auch vonseiten des DNB abweichende Auffassungen zu den Zielen einzelner Bündnismitglieder. Beispielsweise verfolgt der traditionsreiche wie prominente Verein der Nürnberger »Altstadtfreunde« das Projekt, das dortige, als Kulturdenkmal der Wiederaufbauzeit ausgewiesene, Pellerhaus durch eine Rekonstruktion des kriegszerstörten Vorgängerbaus der Renaissancezeit zu ersetzen.⁴ Von der dazu vom Bündnis eingenommenen Gegenposition abgesehen, gelingt ansonsten mit dem Verein sehr wohl eine vertrauensvolle Kooperation (Abb. 1).

Soweit zum DNB. Betrachtet man die Rahmenbedingungen für ein bürgerschaftliches Engagement in Bayern, so sind dafür durchaus positive Ansätze vorhanden. Das Denkmalschutzgesetz regelt seit 1973 die unabhängigen bürgerschaftlichen Aufgaben der in der Heimatschutzbewegung wurzelnden Heimatpflege, die wiederum im bereits erwähnten heutigen Landesverein organisiert ist.⁵ In einer ersten Bilanz zur praktischen

Umsetzung des Gesetzes wies der damals amtierende Ressortminister auf die Bedeutung bürgerschaftlicher Teilhabe hin und sah im Ehrenamt einen »verlängerten Arm der staatlichen Denkmalpflege, Vermittler von historischem Wissen, Mitarbeiter bei denkmalpflegerischen Unternehmungen aller Art, Beobachter von Baustellen, Helfer in der Not.«⁶ Man ging also 1982 von einer tatsächlichen Partizipation der Heimatpflege aus und propagierte eine Dialogkultur zwischen bürgerschaftlichem Engagement und den amtlichen Stellen. Doch gerade dieser Aspekt stand bekanntlich unter anderem im Fokus der Denkmalschutzdebatte, die Anfang der frühen 2000er Jahre durch die »Hoffmann-Axthelm-Streitschrift« ausgelöst wurde.⁷ Dass eine Re-Lektüre dieser – als unveröhnlich in Erinnerung gebliebenen – Streitschrift nach zwei Jahrzehnten von Vorteil sein könnte, erschließt sich unter anderem aus den Ergebnissen einer Tagung der Politischen Akademie Tutzing »Denkmalschutz: Privatinitiative statt staatlicher Gängelung?« im Jahr 2002, bei der schließlich doch noch (oder schon) eine Dialogkultur praktiziert wurde. So konnte vor allem das Reizwort der »Entstaatlichung« relativiert werden. Es sei, wie es im Tagungsresümee formuliert ist, »missverständlich«. Deshalb wäre die Befürchtung der institutionellen wie bürgerschaftlichen Denkmalpflege, dahinter stehe »das Schreckensszenario eines von gesetzlichen Regelungen nicht mehr behinderten freien

Spiels der Marktkräfte [...] bei dem schützenswerte Gebäude in Privathand umstandslos der Abrissbirne zum Opfer fallen würden« nachvollziehbar. Zumal das vorgeschlagene »Gegenmodell« für eine »Entstaatlichung« wenig überzeugen könne. Schlussendlich gehe es »jenseits aller Polemik« um eine »Verbreiterung des Denkmalschutzgedankens in die Gesellschaft, um eine Stärkung bürgerschaftlichen Engagements jenseits der staatlichen Denkmalpflege.«⁸ Weil er bei diesem Anlass eben solche »Wandlungsprozesse innerhalb der staatlichen Denkmalpflege« signalisierte, erregte der damalige Leiter der bayerischen Denkmalfachbehörde, Egon Johannes Greipl, positive Aufmerksamkeit.⁹

Als Zeichen eines solchen Prozesses kann der Beschluss des Bayerischen Landtages gelten, zwischen 2007 und 2010 einen »Modellversuch zur Qualitätssicherung und Verfahrensbeschleunigung in der praktischen Denkmalpflege« (MVD) durchzuführen. Und zweifelsohne berücksichtigt der MVD-Abschlussbericht vom März 2011 wichtige Aspekte einer bürgerschaftlichen Partizipation an der denkmalfachlichen Qualitätssicherung. Nur ist Partizipation eben auch eine Gratwanderung des Möglichen, mithin des Gewollten, denn die in Auftrag gegebene praktische Umsetzung des MVD geht bislang nur zögerlich vorstatten.¹⁰ Einmal mehr gilt: Nach dem Konsens der Worte sollte auch der Konsens des Faktischen folgen.

Einige Anliegen des MVD-Abschlussberichtes von 2011 und damit auch der »Denkmalschutz-Debatte« von 2000/2001 finden sich in einem 2016 im Herbst vom DNB veröffentlichten, eben aus dem bürgerschaftlichen Engagement hervorgegangen Thesenpapier, den »15 Punkte(n) für eine bessere Denkmalpflege in Bayern«, wieder.¹¹ Unter den Hauptforderungen »Bildung stärken«, »Verbesserte Qualifikation und Ausstattung der Denkmalbehörden« und »[...] Information von Denkmaleigentümern und Behörden«, »Förderung gestalten« und »Denkmalrecht anpassen« sind 15 Einzelforderungen formuliert. Neben der fachlichen wie sozialen Qualifikation der Mitarbeiter*innen von Denkmalbehörden werden auch die Verbandsklage und eine erweiterte Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in den Landesdenkmalrat eingefordert.

Dieses Papier scheint symptomatisch für die Partizipationsmöglichkeiten einer NGO und die davon ausgehende »hoheitliche« Reaktion zu sein.¹² Tatsächlich war zwischenzeitlich eine Sprecherin des DNB in den Landesdenkmalrat berufen, jedoch nach einer Sitzungsperiode wieder entlassen worden. Auch wurden die »15 Punkte« in diesem Gremium erörtert, eine Ergebnismitteilung an das Bündnis hingegen steht, trotz

Nachfrage, weiterhin aus. Im Vorfeld gab es gleichwohl als erste Reaktion auf die DNB-Forderungen eine ministerielle Einladung zur Beteiligung an einem »Modellprojekt Ehrenamt und Baudenkmalpflege in Bayern« vom Herbst 2017. Als Ergebnis daraus resultiert das »Bürgerportal« beim Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege, das als »Angebot« der Denkmalfachbehörde für bürgerschaftliche Zusammenarbeit steht.¹³ Obgleich das DNB in engem Kontakt mit den dortigen Ansprechpartner*innen steht, sind aber auch auf diesem Weg nicht alle Fragen zu klären. Trotz des behördlich-bürgernahen Engagements der Bürgerportal-Mitarbeiter*innen »versendet« auch hier, aus welchen Gründen auch immer, die eine oder andere Anfrage.¹⁴

Es würde sicher zu weit gehen, wollte man annehmen oder gar unterstellen, bürgerschaftliche Partizipation am institutionellen Denkmalschutz der staatlichen Denkmalpflege sei unerwünscht. Als lästig wird bürgerschaftlicher Einsatz für das bauliche Erbe behördlicherseits zumindest fallweise allemal empfunden. In der Arbeit des DNB zeigt sich, dass An- und Nachfragen bei Institutionen, die hoheitliche Aufgaben erfüllen, nicht immer positiv aufgenommen werden. Bürgerschaftliches Engagement generiert sich bisweilen zum Reizthema und so werden behördliche Antworten verzögert, versuchsweise »ausgesessen« und auch verweigert. Gleiches gilt teilweise auch für das Engagement politischer Mandatsträger*innen. Auf wenig Beifall stößt vor allem eine von bürgerschaftlicher Seite eingebrachte Expertise, die der »hoheitlichen« widerspricht. Diese bezieht sich dezidiert auf die Definition von Denkmalwerten historischer Gebäude oder städtebaulicher Anlagen, verbunden mit der Diskussion um eine eventuelle Unterschutzstellung.¹⁵ Zugunsten eines zielgerichteten Engagements und zur Vermeidung von Reibungsverlusten ist im DNB, nebenbei bemerkt, inzwischen die Erkenntnis gereift, dass eine behördliche Eintragung in die Denkmalliste für die Erhaltung und Instandsetzung baulichen Erbes nicht zwingend der Weisheit letzter Schluss ist oder sein muss.

Als lästig wird der Wunsch nach bürgerschaftlicher Partizipation an Denkmalschutz und Denkmalpflege auch deshalb empfunden, weil es, wie gezeigt, von behördlicher Seite durchaus ernsthafte Anstrengungen zu einer »Bürgernähe« gibt. Sieht man davon ab, dass eine – im Dienst der Allgemeinheit stehende – Bürgerfreundlichkeit nicht selten mit – lobbyistischer – Antragstellerfreundlichkeit verwechselt wird, gewährleistet Bürgernähe nicht zwingend Partizipation. Bezeichnend dazu mag eine Broschüre zur Standortbestimmung der bayerischen Denkmalpflege sein, in der unter dem Motto »Stärkung des bürgerschaftlichen

Engagements« das Thema Partizipation – einzig – in Form »[...] einer dem National Trust in England vergleichbaren Einrichtung« abgehandelt und dabei wiederum auf eine bürgerschaftliche Anregung des Landesvereins für Heimatpflege zurückgegriffen wird.¹⁶ Partizipation im Sinn von bürgerschaftlicher Beteiligung an Erkenntnis- und Entscheidungsprozessen wird hier einmal mehr zu kurz gegriffen behandelt.

Nach den Erfahrungen des DNB kann man durchaus bilanzieren, dass NGO-Engagement für das bauliche Erbe sinnvoll und notwendig ist, ferner auch (mit-

unter) erfolgreich sein kann. Dabei erweist sich eine überregionale Vernetzung der einzelnen Initiativen als unentbehrlich. Nur der Erfahrungsaustausch, die Kenntnisnahme vergleichbarer Anstrengungen, von Erfolgen und Misserfolgen, von sinnfälligen Verfahrenswegen oder auch nur das Wissen um zuständige Ansprechpartner*innen sind geeignet, in den Bürgerinitiativen übermäßige Reibungsverluste zu vermeiden. Eine dazu notwendige Kommunikationsplattform, wie sie zu den Kernaufgaben des DNB gehört, stellt einen wesentlichen Beitrag zur Partizipation dar.

- 1 Vorbereitet wurde die Gründung im Rahmen zweier Tagungen der Evangelischen Akademie Tutzing am Starnberger See (»Bürgerinitiative Denkmalschutz. Formen des Engagements« im Dezember 2008 und »Bürgerinitiativen im Denkmalschutz« im Juni 2011), Initiatoren waren der Architekt Wolfgang Weise (Augsburg), Regierungsbaumeister Achim Schröer (damals München) und Heimatpfleger Alexander Mayer (Fürth).
- 2 Nach dem Stand Frühjahr 2020 wird das Bündnis von vier Sprecher*innen vertreten: Birgit Angerer (Regensburg), Meike Gerchow (Unterhaching bei München), Achim Schröer (Berlin), Dr. Bernd Vollmar (Hamburg), Ansprechpartnerin beim Landesverein ist Stephanie Heyl (München); zu den Mitgliedern gehören ca. 185 Bürgerinitiativen, ca. 320 Einzelpersonen und 25 sog. Unterstützer (Bezirke, berufsständische Organisationen usw.); zur Bündnis-Struktur, zum Statut etc. vgl. www.denkmalnetz-bayern.de (vom Verfasser, wie alle folgenden Angaben, abgerufen am 15.02.2020).
- 3 Vgl. www.denkmalrechtbayern.de und www.facebook.com/denkmalnetzbayern. Um etwa der Verunglimpfung einzelner im Bündnis vernetzter Bürgerinitiativen, übrigens auch von behördlicher Seite, entgegenzuwirken, sah sich das DNB vor Kurzem veranlasst, hier eine »Netiquette« einzustellen.
- 4 Vgl. www.denkmalnetzbayern.de, Aktuelles, Eintrag vom 26.11.2018.
- 5 Eberl, Wolfgang / Martin, Dieter J. / Spennemann, Jörg: *Bayerisches Denkmalschutzgesetz. Kommentar*, 7. Auflage. Stuttgart 2016, S. 287–292; zuletzt Martin, Dieter J.: *Bayerisches Denkmalschutzgesetz. Kommentar*. München 2019, S. 206–209.
- 6 Maier, Hans: *Denkmalpflege in Bayern – eine Bilanz 1972–1982*. München 1982 (Arbeitsheft des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege, Nr. 19), S. 7.
- 7 Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): *Dokumentation Entstaatlichung der Denkmalpflege*. Berlin 2000; Vollmer, Antje (Hrsg.): *Der Denkmalstreit. Eine Dokumentation*. Berlin 2001.
- 8 Dokumentation der Tagung (Kommunalpolitische Schriftenreihe Nr. 6/Februar 2002), Resümee S. 44–46, vgl. www.petrakellystiftung.de/fileadmin/user_upload/newsartikel/PDF_Dokus/Denkmalenschutz.pdf. Neben Dieter Hoffmann-Axthelm und dem damaligen bayerischen General-

konservator Egon Joh. Greipl nahmen auch Vertreter von Bürgerinitiativen Stellung. Das Tagungsresümee schließt sich im Wesentlichen dem vorausgehenden »Eckpunktepapier, Grüne Initiative zur Stärkung des Denkmalschutzes« vom Juli 2001 an, nach welchem der »Denkmalschutz als staatliche Aufgabe erhalten und demokratisch weiterentwickel(t)« werden soll. Der umstrittene, von Hoffmann-Axthelm eingebrachte Begriff der »Entstaatlichung« wurde somit nicht als politisches Ziel übernommen; vgl. Vollmer 2001 (wie Anm. 7), S. 136–144; vgl. auch die Debatten-Zusammenfassung des Vereins Badische Heimat e.V. (Bezirksgruppe Heidelberg). www.zum.de/Faecher/G/BW/Landeskunde/rhein/kultur/archiv/thesen2.htm. Zu Hoffmann-Axthelm vgl. zuletzt Scheurmann, Ingrid: *Konturen und Konjunkturen der Denkmalpflege*. Köln/Weimar/Wien 2018, S. 331–335; auf Vollmer 2001 (wie Anm. 7) und das Ergebnis der Tutzingener Tagung geht Scheurmann nicht ein (vgl. dort, S. 332, Anm. 1), zum Thema »Denkmalpflege und bürgerschaftliches Engagement« s. dort, S. 353–363.

- 9 Vgl. Dokumentation 2002 (wie Anm. 8), S. 44. Ein weiterer »Wandlungsprozess« war in der Folge eine Neuorganisation der bayerischen Denkmalfachbehörde, die durch die dann nachvollziehbaren Strukturen, eine bürgerschaftliche Partizipation zumindest erleichterte, vgl. Greipl, Egon Joh.: *Denkmalschutz und Denkmalpflege in Bayern von 1990–2005, Rückblick und Perspektiven*. In: *Die Denkmalpflege* 63 (2005), H. 1, S. 88–94.
- 10 Vgl. www.denkmalrechtbayern.de/wp-content/uploads/2016/09/5-1-BY-Aktuelles-MVD-Abschlussbericht-2011-20-S.pdf. Unter den hier formulierten Zielen harren u. a. die abschließende Evaluierung des Gesetzesvollzugs mitsamt der einheitlichen Qualifikation der ca. 140 Unteren Denkmalschutzbehörden den Landkreisen bzw. Städten, ferner bei den sieben Höheren Denkmalschutzbehörden bei den Bezirken; die Fortbildung der denkmalfachlichen Behördenvertreter*innen, namentlich in Bezug auf die Sozialkompetenz oder die Fortschreibung bewährter denkmalpflegerischer Methoden, etwa die Praxis der »Vorbereitenden Untersuchungen zu Erhaltungsmaßnahmen von historischem Baubestand«.
- 11 Download auf der DNB-Homepage.
- 12 Zum Thema Partizipation vgl. auch Gunzelmann, Thomas: *Das Kommunale Denkmalkonzept – Aufbau, Inhalt und Methodik*. In: Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege

- (Hrsg.): *Das Kommunale Denkmalkonzept* (Denkmalpflege Themen, Nr. 8). München 2017, S. 11–23, hier S. 21.
- 13 Vgl. www.blfd.bayern.de/ehrenamt-engagement/baudenkmalpflege/index.html.
- 14 Darüber hinaus ist zu ergänzen, dass die Einrichtung des Bürgerportals beim Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege, zumindest vonseiten des DNB, sich regelmäßig mit Fragen der Denkmaleigenschaft befasst. Dies spiegelt sich nun auch im Organigramm des Landesamtes wider (Stand 01.02.2020). Danach ist das Bürgerportal nicht mehr, wie bisher, der Abteilung »Praktische Bau- und Kunstdenkmalpflege«, sondern der der »Denkmalerfassung und -forschung« zugeordnet, vgl. www.blfd.bayern.de/mam/abteilungen_und_aufgaben/organigramm_blfd_01_02_2020.pdf.
- 15 Vgl. dazu die Diskussion um die Denkmalwerte der 1981 eröffneten Neuen Pinakothek in München. In: www.denkmalnetzbayern.de, Aktuelles, Eintrag vom 17.12.2018.
- 16 Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege (Hrsg.): *Denkmalschutz und Denkmalpflege in Bayern 2020. Bewahren durch Erklären und Unterstützen, Standortbestimmung und Maßnahmen* (Denkmalpflege Themen, Nr. 6). München 2017, S. 33. Mit der »Stiftung Kulturerbe Bayern« hat sich inzwischen eine weitere bürgerschaftlich initiierte Einrichtung konstituiert, vgl. www.kulturerbebayern.de.