

# Heilsbringer oder Sündenbock? Archäologische Denkmalpflege in der Wahrnehmung der Landespolitik

Stefan Winghart

**Zusammenfassung** – Thema ist der Stellenwert der Archäologischen Denkmalpflege in der Landespolitik, wobei darunter auch Kommunalpolitik subsumiert wird. Anders als es der hohe mediale Aufmerksamkeitsfaktor der Archäologie vermuten lässt, ist dieses Verhältnis noch immer von vielerlei Missverständnissen und Zielkonflikten geprägt. Dies ist in der Kommunalpolitik auf das Verursacherprinzip und ein zuweilen unzureichendes Verständnis der archäologischen wissenschaftlichen Erfordernisse und Arbeitsweisen bzw. eine defizitäre Kommunikation seitens der Denkmalpflege zurückzuführen. Landesministerien wiederum sind ebenso am Vollzug der Denkmalschutzgesetze wie am störungsfreien Ablauf des Verwaltungsganges interessiert und erwarten von der archäologischen Denkmalpflege auf diesem Felde Pragmatismus und Kompromissfähigkeit. Es ist die Aufgabe der Denkmalpflege, in diesem Spannungsfeld proaktiv mit der Landes- wie der Kommunalpolitik zu kommunizieren und als Wissenschaftsdisziplin wie als Administration ihre Interessen gegenüber allen Beteiligten deutlich zu machen und zu vertreten.

**Schlüsselwörter** – Archäologie; Denkmalpflege; Landespolitik; Kommunalpolitik; Kommunikation; Wahrnehmung; Problemfelder; Image; Verursacherprinzip; Niedersachsen

**Title** – Redeemer or Scapegoat – Archaeological Heritage Management in the regard of regional policy

**Abstract** – Subject of the lecture is the value of Archaeological Heritage Management (AHM) within regional policy, subsuming also communal policy. In spite of a high medial significance of archaeology, there are still a lot of misunderstandings and conflicts. In communal policy this is evoked mainly by the user pays principle and sometimes by a not sufficient comprehension of scientific-archaeological requirements and methods of operation. It also may be caused by defective communication of AHM. State Ministries are interested in an undisturbed process of administration and expect pragmatism and ability for compromises from AHM. It is the task of AHM to act proactively in the stressfield between regional and communal policy and represent its interests as a scientific discipline as well as institution to all participants.

**Key words** – archaeology; Heritage Management; state policy; regional policy; communal policy; communication; perception; stressfields; image; user pays principle; Lower Saxony

## Einleitung: notwendige Einschränkungen

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, bitte nehmen Sie meinen kurzen Vortrag als das was er ist: Eine Impression, ein Aperçu, ein zugespitztes Resümee persönlicher Erfahrung und Beobachtungen und erwarten Sie keine allgemeingültige Analyse des überaus vielschichtigen Themas *Archäologie und Landespolitik*. Abgesehen davon, dass es diese wahrscheinlich gar nicht geben kann, da die Verhältnisse von Land zu Land entsprechend den unterschiedlichen Regelungen unserer föderalen Grundordnung unterschiedlich sind und zudem ständigen, auch zeitbedingten und persönlichkeitsabhängigen Schwankungen unterliegen, könnte ich das auch nicht leisten, da mir dazu auch nach nahezu 40 Jahren einfach der vertiefte Einblick fehlt. Ich kenne aus eigener Erfahrung die – überaus unterschiedlichen – Länder Bayern, Thüringen und Niedersachsen, also drei von 16 Bundesländern, und allein dies mag die Beschränktheit meiner Expertise illustrieren. Wenn Sie also sagen „*bei uns ist das ganz anders, was erzählt der denn da*“ so haben Sie sicher Recht! *Dixi et salvavi animam meam*.

## Was ist Landespolitik?

Zunächst sollte ich eine Frage klären. Was verstehe ich unter Landespolitik? Ich bin als Leiter eines Denkmalamtes selbst Teil des Verwaltungsapparates und damit der Landespolitik. Genau genommen gehören zur Landespolitik die Gesamtheit derjenigen Personen und Institutionen, die an der Entwicklung und Gestaltung eines Landes beteiligt sind, also auch kulturelle Institutionen und nachgeordnete Behörden wie Denkmalpflege, Museen, Theater etc. Für mein Thema sind aber vornehmlich politische Institutionen wie die Volksvertretung, also der Landtag, die Regierung mit den Ministerien, sowie die kommunale Ebene, also die Landkreise, Städte, Landschaften und Kommunen von Relevanz. Nicht unter diesem Zusammenhang subsumieren will ich Organisationen wie Kirchen, Verbände oder Gewerkschaften, die zwar erheblichen Einfluss auf die Landespolitik haben können, aber keinen direkten Einfluss auf Archäologie und Baudenkmalpflege ausüben.

Eingereicht: 26. Juli 2016  
angenommen: 13. Okt. 2016  
online publiziert: 10. Nov. 2016

Archäologische Informationen 40, Early View

Fokus: Analysen einer Machtverschiebung

## Ein Blick in die jüngere Vergangenheit

Wenn wir über die heutige Wahrnehmung der archäologischen Denkmalpflege in der Landespolitik reden und gegebenenfalls über eine zu geringe oder schiefe Wahrnehmung klagen, dann lohnt es, zumindest einen kurzen Blick in die Vergangenheit zu werfen. Die Entwicklung der letzten 30 bis 40 Jahre, grosso modo seit Einführung der Denkmalschutzgesetze, war nämlich insgesamt eine überaus positive, und der Stellenwert, den die Archäologie in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung genießt, ist ungleich höher und positiver, als er dies noch in den 1970er oder 1980er-Jahren war. Als ich 1981 im Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege als Gebietsreferent anfang, war den meisten Unteren Denkmalschutzbehörden ein archäologischer Belang unbekannt, bestenfalls lästig; es existierte keinerlei Vorstellung von den Notwendigkeiten und Bedingungen einer Dokumentation und man hielt es schon für ein erhebliches Entgegenkommen, wenn man der archäologischen Denkmalpflege großzügig genügend Zeit einräumte, um eine Bergung auf eigene Kosten vorzunehmen. Mittelalter- und Stadtkernarchäologie waren außerhalb der Hansestädte unbekannte Begriffe. Das Verursacherprinzip war ebenso fremd wie die Idee vom Schutz und Erhalt archäologischer Denkmäler, politischen Entscheidungsträgern schien Archäologie außerhalb der Urlaubsländer am Mittelmeer größtenteils ein Kuriosum zu sein. In den Schulbüchern, auch den gymnasialen, folgten auf Ägypten die Griechen und dann die Römer, mit denen dann auch die heimische Geschichte begann. Vorher war nichts, und das umschreibt auch etwa die Ahnung von Landräten, Ministern und Abgeordneten von dem, was Archäologen da auf Staatskosten betrieben: grundsätzlich nebensächlich, vielleicht für Spezialisten interessant, insgesamt aber unwichtig.

## Mediale Aufmerksamkeit ist nicht alles

Das hat sich grundlegend geändert und ich denke, wir können es schon auch als Verdienst unseres Faches und unserer denkmalpflegerischen Institutionen verbuchen, wenn Ur- und Frühgeschichte fest in den Schulbüchern verankert ist, wenn Archäologie im Wissenschaftsteil der Zeitungen dargestellt wird und nicht nur unter *Vermischtes* im Lokalteil, wenn bei Pressekonferenzen zu wichtigen und/oder publikumswirksamen archäologischen Themen Ministerinnen, Staatssekretäre und Abgeordnete kommen und wenn

im Fernsehen Berichte und Magazinbeiträge zu archäologischen Themen zur besten Sendezeit laufen. Über fehlende Aufmerksamkeit bei archäologischen Sensationen und Events müssen wir uns spätestens seit der gemeinsamen Ausstellung der Landesarchäologen „*Menschen – Zeiten – Räume*“ (Berlin/Bonn 2002-2003) nicht beklagen, wenngleich mir scheint, dass der Zenit des medialen Hypes inzwischen überschritten ist.

## Wie sieht die Wirklichkeit aus?

### Bodendenkmalpflege und Kommunalpolitik

Dieses Interesse an der Archäologie beschreibt aber nicht die tägliche Wirklichkeit. Die Aufmerksamkeit gilt, man muss das nüchtern sehen, nur den Ergebnissen, nicht der Arbeit, die zu diesen Ergebnissen geführt hat. Wir wissen, dass eine Sensation erst vor dem Hintergrund der Normalität zu Sensation wird und dass die Erforschung der Normalität, der schlecht erhaltenen Siedlungen aus ur- oder frühgeschichtlicher Zeit und der überpflügten Brandgräberfelder den weitaus größten Teil der archäologischen Feldarbeit einnimmt. Die für den Schutz der Denkmale und die Vorbereitung und Durchführung von Ausgrabungen aufzuwendende Administration, die in meinen Augen exponentiell zunimmt, wird außerhalb der engeren Denkmalpflege ebenso wenig wahrgenommen wie die Mühen der Ebene, die die Aufbereitung und wissenschaftliche Bearbeitung der täglichen Funde und Befunde bereiten.

Es ist genau dieser Zwiespalt, der die Wahrnehmung der archäologischen Denkmalpflege in der Landespolitik beschreibt. Partner in der täglichen Arbeit von Landesarchäologen sind in der Regel die Unteren Denkmalschutzbehörden in den Landkreisen und kreisfreien Städten. Sie sind für den Vollzug der Denkmalschutzgesetze und damit für die Umsetzung der fachlichen Vorgaben der Fachämter verantwortlich. Sie unterstehen direkt kommunalen Wahlbeamten wie Bürgermeistern oder Landräten und sind im übertragenen Wirkungskreis den Oberen oder Obersten Dienstbehörden, also den Bezirksregierungen, Landesverwaltungsämtern oder Fachministerien nachgeordnet. Landräte und Bürgermeister werden gewählt und wollen im Allgemeinen auch wiedergewählt werden. Es ist deshalb durchaus verständlich, wenn sie versuchen, die Wünsche ihrer Wähler zu erfüllen, und diese Wünsche, insbesondere diejenigen nach preiswerten Bau-, Industrie- und Gewerbegebieten oder auch nach Umgehungsstraßen kollidieren nicht selten mit anderen öffentlichen Belangen wie

etwa dem Naturschutz oder eben der archäologischen Denkmalpflege.

Denkmalpfleger sind leider in der Regel nicht sehr beliebt. Die inzwischen fast überall in der Bundesrepublik vollzogene Einführung des Verursacherprinzips oder zumindest gleichwertiger Regelungen ist für uns ein gewaltiger Fortschritt, stellt es doch den der Denkmalpflege zugrundeliegenden Schutz- und Erhaltungsgedanken konsequent in den Vordergrund und entkoppelt den unseligen Zusammenhang zwischen der Notwendigkeit der Dokumentation und den dafür nie ausreichend ausgestatteten Ämtern. Für kommunale Entscheidungsträger war dagegen der Zustand der Achtziger- und Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts ein wesentlich bequemerer, bedeutete doch dieser keine zusätzlichen Kosten, die kommunale Bauvorhaben und die Erschließung von Bau- und Gewerbegrund verzögerten und verteuerten. Gemeinden mit erheblicher Dichte an Bodendenkmälern sehen sich so mit einem Standortnachteil für Industrie- und Gewerbeansiedlungen geschlagen, und gerade umworbene, da arbeitsplatzschaffende Unternehmen können hier durchaus Druck auf kommunale Funktionsträger ausüben.

Gegenüber solchen als ‚hart‘ empfundenen Belangen wird Archäologie im Allgemeinen als „weich“ eingestuft, als zwar durchaus interessant, aber im Zweifelsfall doch nachrangig. Das um die Jahreswende im niedersächsischen Landtag einstimmig verabschiedete, bis Ende 2019 befristete Niedersächsische Flüchtlingsunterbringungserleichterungsgesetz (NFUEG) beispielsweise illustriert das trefflich: Es setzt fest, dass Art. 6 Abs. 3 des NDSchG, der die Kostentragungspflicht von Dokumentationen durch den Verursacher regelt, nicht anzuwenden ist, soweit durch seine Anwendung die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften verzögert werden könnte; es weist damit archäologischen Belangen eindeutig eine weniger wichtige, nachrangige Bedeutung zu.

Da archäologische Befunde zudem im Allgemeinen aus Pfostenspuren, Gruben, Verfärbungen etc. bestehen, die Funde gerade bei Siedlungen eher spröde und unansehnlich sind und bei allen Grabungen vom Neolithikum bis ins Mittelalter für viele Laien ziemlich gleich aussehen, ist schnell die Auffassung da, das sei alles nichts Neues und Gleichartiges sei schon hundertmal gegraben worden und das bräuchte es hier nun wirklich nicht noch einmal. Die Erklärungen der Fachleute werden dabei als irrelevant beiseite gewischt und als Elfenbeinturmlogik empfunden. Sind die Kosten dann auch noch erheblich, was auf den ersten Blick auch stimmen mag, selbst wenn sie im Allgemeinen

nie mehr als maximal 5 % der Gesamtkosten ausmachen, wird der Unmut schnell sehr groß und nicht selten wird die Politik eingeschaltet, um die als unzumutbar empfundene Belastung aus der Welt zu schaffen. Dann sind wir eben die Sündenböcke.

Es sind diese Fälle, die das Bild, das die Landespolitik vielfach von der archäologischen Denkmalpflege hat, beeinflussen. Der Bürgermeister beschwert sich beim Landrat, der für ihn als Chef der Unteren Denkmalschutzbehörde derjenige ist, der die in seiner Sicht überbordenden Ansprüche der Facharchäologen beschneiden könne. Der Landrat sieht sich an das Denkmalschutzgesetz gebunden, wiewohl er häufig dem Bürgermeister eigentlich zustimmt und zieht die örtliche Abgeordnete/den örtlichen Abgeordneten hinzu. Diese versuchen zu vermitteln und wenden sich in seltenen Fällen an den Leiter des Fachamtes, in den meisten Fällen an die Oberste Dienstbehörde, das zuständige Fachministerium. Ist der/die Abgeordnete ein Parteifreund des Ministers oder der Ministerin, erfolgt die Anfrage häufig direkt. Vom Büro der Ministerin/ des Ministers wird die Anfrage weitergeleitet an die zuständige Abteilung bzw. das zuständige Referat, die wiederum eine Anfrage an das Fachamt stellt. Dessen Antwort geht dann den gleichen Weg zurück. Da diese Antwort die Petenten selten zufriedenstellen kann, da der archäologische Befund eben vorhanden und die Gesetzeslage eindeutig ist, bleibt eine Verärgerung, die dann an der archäologischen Denkmalpflege festgemacht wird. Es bleibt das Bild von engstirnigen Fachleuten, die ihre Belange ohne Rücksicht auf andere Interessen rücksichtslos auf anderer Leute Kosten durchsetzen. Die Politik nimmt zumeist von den problematischen und dissensuellen Fällen Kenntnis, die störungsfrei verlaufenden werden dagegen nicht registriert. Das ist leider nicht zu ändern: ‚Only bad news are good news.‘

### **Wie wird der Alltag der Bodendenkmalpflege im Fachministerium wahrgenommen?**

Das Ministerium als Oberste Denkmalschutzbehörde befindet sich dabei in einer ambivalenten Position. Es übt einerseits die Fach- und Rechtsaufsicht über das Fachamt als die ihm nachgeordnete Dienstbehörde aus, andererseits ist es im übertragenen Wirkungsbereich die der Unteren Denkmalschutzbehörde vorgesetzte Einrichtung. Nun agiert ein Ministerium nicht ausschließlich administrativ, es handelt vielmehr auch politisch im Sinne der Landesregierung und wird demzufolge versuchen, Streitfälle, so das möglich und opportun ist, zu

entschärfen. Der in vielen Fällen gesetzlich vorgesehene Weg der Anweisung an eine Untere Denkmalschutzbehörde wird dabei nach meinen Erfahrungen in der gesamten Bundesrepublik so gut wie nie beschritten, da eine Anweisung der Exekutive an einen kommunalen Wahlbeamten ein Tabu ist. Da der Draht zur eigenen Fachbehörde ein wesentlich kürzerer und auch direkterer ist, wird das zuständige Ministeriumsreferat im Allgemeinen versuchen, eine Bereinigung der strittigen Situation über das Fachamt zu erwirken. Hier liegt eine vorprogrammierte Bruchlinie, denn die Denkmalpflege ist vorrangig dem Denkmal, dessen Erhalt und Erforschung verpflichtet. Das sollte das Ministerium zwar grundsätzlich auch sein, es hat aber zudem im Interesse der Regierung für ein möglichst störungs- und verärgerungsfreies Zusammenwirken der verschiedenen politischen Ebenen im Lande zu sorgen. Da das Ministerium Oberste Dienstbehörde ist, stellt sich hier sehr schnell die Machtfrage, die man – wie in allen Lebenslagen – nur dann stellen sollte, wenn es gar nicht anders geht, zumal ein Landesamt als nachgeordnete Behörde hier von vornherein die schlechteren Karten hat. Es ist für Archäologen und Denkmalpfleger wichtig, diese Ambiguität zu kennen und zu verstehen. Für ein archäologisches Landesamt bedeutet dies vor allen Dingen Pragmatismus, da jegliche Art von Dogmatik aus der Situation des Ministeriums heraus verständlicherweise als kontraproduktiv angesehen wird. Gelingt es, den grundsätzlichen denkmalpflegerischen Anspruch beizubehalten und in der Umsetzung flexibel zu sein, also Kompromisse zu schmieden, bei denen alle Partner beizusteuern haben, wird die Wahrnehmung der archäologischen Denkmalpflege positiv sein. Völlig kontraproduktiv ist der Versuch, auf Positionen, die im Verlauf von ordnungsgemäßen Verfahren weggewogen wurden, zu beharren. Das Motto „*viel Feind, viel Ehr*“ mag in den Kriegen der Vergangenheit gegolten haben, bei der Wahrung von denkmalpflegerischen und fachwissenschaftlichen Interessen ist es nicht nur gegenüber der Obersten Dienstbehörde völlig ungeeignet.

### **Die Wahrnehmung der archäologischen Denkmalpflege als Wissenschaftsdisziplin**

Stark unterentwickelt ist nach meinem Dafürhalten die Wahrnehmung der wissenschaftlichen Thematik in der Landespolitik, also derjenigen Aufgaben der archäologischen Denkmalpflege, die den Bürger im Vollzug des Denkmalgesetzes kaum berühren und die in den meisten Gesetzen unter der

Formel zusammengefasst sind, es sei Aufgabe der Denkmalpflege „*Kulturdenkmale zu erfassen, zu erforschen, zu dokumentieren und die Ergebnisse zu veröffentlichen...*“ (NDSCHG § 21 Abs. 2). Wiewohl diese Formulierung, die in gleichartiger oder ähnlicher Diktion in allen Denkmalschutzgesetzen auftaucht, an Deutlichkeit eigentlich nichts zu wünschen übrig lässt, ist nach meiner Erfahrung die Kenntnis dieser Aufgabe in der Politik erstaunlich wenig präsent. Meines Erachtens liegt dies überwiegend daran, dass Denkmalpflege, so sie in den Kultur- und Wissenschaftsministerien ressortiert, zumeist bei der Kulturabteilung angesiedelt ist, während Forschung und Wissenschaft in den Universitätsabteilungen verankert sind. Die Tatsache, dass die meisten Denkmalpflegeämter als außeruniversitäre Forschungseinrichtungen eingestuft sind und dass der wissenschaftliche Ausstoß der Landes- und Kommunalarchäologie durchaus nennenswert ist, ist nach meiner Erfahrung in den Forschungsabteilungen weitgehend unbekannt und wird zudem häufig auch missbilligt. Nach deren zuweilen auch ziemlich unverblümt geäußelter Meinung sollte sich die Denkmalpflege um ihre administrativen Aufgaben kümmern und die Wissenschaft den dafür vorgesehenen Einrichtungen, also den Universitäten bzw. den Max-Planck- und Leibniz-Instituten überlassen, die wiederum gegen eine solche Haltung nichts einzuwenden haben, da dies ihre Ressourcen mehrt.

### **Wie stellt sich die archäologische Denkmalpflege selbst dar?**

Wir Denkmalpfleger sollten aber auch zugeben, dass wir in dieser Hinsicht teilweise nicht sichtbar genug sind und dass Form und Inhalt insbesondere der landesdenkmalpflegerischen Publikationen am Interesse der Öffentlichkeit zuweilen vorbeigehen. Das liegt natürlich auch daran, dass die Organisation der archäologischen Denkmalpflege seit vielen Jahren personell ausgedünnt und zunehmend zerfasert wird. Statt ständig neuer, kaum leistungs- und lebensfähiger kommunaler Einheiten hielte ich eine Stärkung der zentralen Institutionen wie Denkmalpflege und Landesmuseen für wünschenswert, welche u.a. die Ergebnisse landesarchäologischer Forschung bündeln und mit entsprechenden redaktionellen Apparaten aufbereiten könnten. Wir brauchen ganz explizit populäre Darstellungen für eine verbesserte Sichtbarkeit in der politischen Öffentlichkeit. Vermittlung, auch über Social Media, ist notwendig, um Netzwerke bilden zu können und



die Einbeziehung der Landtagsabgeordneten und der Kommunalpolitiker ebenso wie der Journalisten in solche Netzwerke halte ich für unerlässlich. Das gelingt nur über häufigen und auch persönlichen Kontakt, auch und besonders über die neuen Medien, die alle Politiker benützen, denn gelegentliche Pressetermine auf Grabungen oder bei Ausstellungseröffnungen reichen hier nicht aus. Diese Kontakte sind für die Presseresonanz von hoher Wichtigkeit, denn Journalisten und Politiker leben symbiotisch. Jeder von Ihnen kann bestätigen, dass eine Pressekonferenz, zu der ein wohlmeinender Minister, eine begeisterte Abgeordnete oder ein erfreuter Bürgermeister kommen, wesentlich besser besucht sein wird als eine, die wir als Fachbehörden allein veranstalten. Politiker kommen dorthin, wo sie Presseresonanz haben und Journalisten gehen zu Terminen, auf denen sie Politprominenz erwarten. Nur über diesen Zusammenhang kann es gelingen, unsere Belange so in der Öffentlichkeit zu verankern, dass eine positive Wahrnehmungsspirale entsteht, die dann auch hoffentlich auf die Landespolitik durchschlagen wird.

### **Was sollten wir verbessern?**

Dies alles ist zugegeben ein dickes Brett, das es nichtsdestoweniger zu bohren gilt. Dazu sollten wir in einigen Punkten anders agieren als wir dies bisher tun. Es ist nicht sinnvoll, über mangelnde Beachtung zu lamentieren, wenn man langweilig und rechthaberisch rüberkommt. Archäologie ist nur interessant, wenn sie als Story vermittelt und das Ergebnis in einen geschichtlichen Zusammenhang gestellt wird, dessen Bedeutung auch dem Laien verständlich wird. Wir sollten weiterhin einsehen, dass Politiker und Ministerialbeamte, die nicht genau so wollen wie wir, nicht immer nur böse und verstockt sind, sondern auch durchaus berechtigte Anliegen haben und Interessen vertreten, die wir zu verstehen versuchen sollten. Dasselbe gilt für Lokalpolitiker und Bauherren, deren Absichten nicht immer ausschließlich auf die Vernichtung von Bodendenkmälern abzielen und die durchaus dankbar reagieren, wenn man ihnen Verständnis für ihre Nöte entgegenbringt und mit ihnen nach gangbaren Wegen sucht. Wenn wir dann noch anfangen, auch und gerade auf regionaler Ebene so zu kommunizieren und publizieren, dass alle Beteiligten sich darin erfreut und stolz wiederfinden, dann kann einer positiveren Wahrnehmung der archäologischen Denkmalpflege eigentlich gar nichts mehr im Wege stehen.

### *Über den Autor*

Dr. Stefan Winghart, geb. 1952, Studium der Vor- und Frühgeschichte und Geschichte in Regensburg, München und Dublin, seit 1981 Denkmalpfleger in Bayern, Thüringen und Niedersachsen. Seit 2009 Präsident des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege. Honorarprofessor der Universität Osnabrück, Mitglied im Vorstand des Deutschen Nationalkomitees von ICOMOS.

*Prof. Dr. Stefan Winghart*

*Präsident*

*Niedersächsisches Landesamt für Denkmalpflege*

*Scharnhorststraße 1*

*30175 Hannover*