

HOMEPAGE

www.icomos.at

EMAIL

office@icomos.at

TELEFON

+43 (0) 670 605 60 94

ADRESSE

Karlsplatz 13, 1040 Vienna

Vorschläge zur Novellierung des Denkmal- schutzgesetzes

ICOMOS AUSTRIA
ARBEITSGRUPPE RECHT UND KULTURELLES ERBE

OKTOBER 2021



ICOMOS
AUSTRIA

Vorschläge zur Novellierung des Denkmalschutzgesetzes

OKTOBER 2021

Nicht ohne Grund wird seit einiger Zeit über die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des österreichischen Denkmalschutzrechts diskutiert. Die Erfahrungen mit dem Vollzug des Denkmalschutzgesetzes, eine umfangreiche dazu ergangene Judikatur, neue bahnbrechende Normierungen im Völkerrecht, wachsendes Interesse einer kritischen Öffentlichkeit sowie moderne Entwicklungstendenzen im Verwaltungsrecht und in der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen geben dieser Diskussion Impulse.

Sie lassen erkennen, dass es nicht nur um eine isolierte Novellierung des Denkmalschutzgesetzes geht, sondern um eine breitere und weitergehende Fortentwicklung der einschlägigen Rechtsbereiche.

Nachstehend werden daher – unvoreingehend einer legislatischen Konkretisierung in der Vorbereitung einer möglichen Denkmalschutzgesetz-Novelle – Vorschläge in einer Punktation aufgelistet und begründet, die sich angesichts der genannten Herausforderungen aus der Perspektive einer praktikablen, „angewandten Denkmalpflege“ auf internationalem Niveau ergeben.

1. EINE UMFASSENDERE SICHTWEISE IST NOTWENDIG

- Das Denkmalschutzgesetz und die Entscheidungspraxis der Behörden zielen primär auf punktuelle Maßnahmen ab. Es geht aber darum, den Schutz gesamthaft zu denken, alle relevanten Aspekte einzubeziehen und danach die Entscheidungen auszurichten.
- Das derzeitige Konzept des Denkmalschutzgesetzes hat die Verhinderung von Zerstörung und nicht autorisierter Veränderung und die Erhaltung von Funktion und Wertigkeit der zu schützenden Objekte zum Inhalt. Daher ist zu überlegen, die Teilunterschützstellung komplett aus dem Gesetz herauszunehmen, da ohnedies der Veränderungsbescheid festlegt, was im Falle des Umbaus und der Erweiterung nicht verändert werden darf.
- Statt punktueller prohibitiver Verbote soll somit konstruktiv die Festlegung eines angestrebten Zustandes ermöglicht werden, der auf verschiedene geeignete Weise erreichbar ist.
- Der Umgebungsschutz soll diesen auch wirklich regeln und nicht nur wie derzeit den Schutz des Erscheinungsbildes des Objektes im engeren Sinne. Dazu gehört der angemessene Schutz der umgebenden Grünflächen, Gärten und Parkanlagen, auch wenn sie nicht als Teil der Anlage oder des Ensembles geschützt werden können. Mit der Errichtung von Welterbestätten ergibt sich zudem die Notwendigkeit, Blickbeziehungen und Sichtachsen in den nationalen Denkmalschutz mit einzubeziehen. Angemessene Schutzbestimmungen können auch Servituten umfassen.

- Der Schutz historischer Gärten und Parkanlagen ist vollkommen neu zu regeln. Hier besteht keine Gleichwertigkeit zum Objektschutz, solange diese nur mit Zustimmung der Eigentümer unter Schutz gestellt werden können. Das gebietet schon das Gleichheitsgebot.
- In diesem Gesamtkontext scheint auch eine Regelung der Qualifikation jener Personen sinnvoll, denen die Konservierung und Restaurierung übertragen werden darf. Dasselbe gilt für die Personen, die über die Unterschutzstellung und Veränderungen am Denkmal/Kulturgut entscheiden.
- Das Denkmalschutzgesetz setzt primär auf Verbote und Ordnungsregelungen. Darüber hinaus ist es aber notwendig, im Sinn einer umfassenden wirtschaftlichen Betrachtungsweise – unter anderem durch steuerliche Anreize – denkmalschutzfördernde Investitionen Privater in ihre Gebäude zu stimulieren.
- Das Förderungsrecht des Bundes, der Länder und Gemeinden ist in die Reformüberlegungen einzubeziehen.
- Zum Ausgleich für die Eigentumsbeschränkung durch den Denkmalschutz sind begünstigte steuerliche Abschreibungen von einschlägigen Investitionen zu schaffen. Die bevorstehende Steuerreform sollte diesen Aspekt aufnehmen.
- Die Anwendung des sogenannten „Liebhabe-Paragrafen“ ist im Kontext von Investitionen in den Denkmalschutz auszuschließen.

- Basis für jede Unterschutzstellung ist die umfassende Dokumentation und Inventarisierung des nationalen Kulturgutes/Kulturerbes. Derzeit scheint das Bundesdenkmalamt damit überlastet. Die Dokumentation und Inventarisierung wären daher in Zusammenarbeit mit einschlägigen Forschungseinrichtungen wie Universitäten durchzuführen. Die Ergebnisse sind öffentlich zugänglich zu machen, um eine faire Diskussionsbasis für das öffentliche Interesse an privatem Eigentum zu erlangen.

2. DIE EINSCHLÄGIGEN VÖLKERRECHTLICHEN VORSCHRIFTEN SIND INS INNERSTAATLICHE RECHT UMZUSETZEN

- Die Haager Konvention wird zwar ansatzweise durch das Denkmalschutzgesetz umgesetzt, bei anderen völkerrechtlichen Normen – etwa zum Schutz des Weltkulturerbes – ist dies nicht der Fall. Der Kulturgüterschutz ist in das Gesetz aufgenommen, nicht aber in der Breite der Welterbe-Konvention. Hier ist eine Lücke zu schließen. Dies bedeutet nicht, dass die komplette Umsetzung einschlägigen Völkerrechts in das Denkmalschutzgesetz integriert wird – das wird schon deshalb nicht möglich sein, weil diese Verträge z.B. auch Naturschutzregeln enthalten – aber zumindest eine Zuständigkeitsnorm (als Verfassungsbestimmung) ähnlich dem derzeitigen § 1 Abs 12 in Bezug auf die Welterbekonvention ist wünschenswert. Dazu gibt es auch ein klares Bekenntnis der derzeitigen Bundesregierung im Regierungsprogramm. Hier kann die Einbeziehung des Welterbestatus im Umweltrecht als Vorbild dienen.

- Weiters soll die Verankerung der Zuständigkeit des Bundesdenkmalamtes auch für Maßnahmen aufgrund der Welterbekonvention klarstellen, dass (auch) diese Behörde als „local authority“ gemäß der Konvention für die Einleitung des Prozesses zur Namhaftmachung von präsumtiven Welterbestätten zuständig ist. Das Bundesdenkmalamt hat unverzüglich nach Ernennung zum Welterbe sicherzustellen, dass die sogenannten Attribute des Welterbes wirklich umfassend geschützt sind. Daraus ergibt sich eine Priorisierung von präsumtiven und errichteten Welterbestätten in der nationalen Unterschutzstellungstrategie.
- Der deklarative Hinweis auf Welterbestätten im Grundbuch sowie in den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen analog zu bestehenden Regelungen im Denkmalschutz ist eine weitere notwendige Verbesserung der Transparenz.
- Der Begriff der Kulturlandschaft (diese Kategorie umfasst einige Welterbestätten Österreichs wie Wachau und Neusiedlersee) ist in das Denkmalschutzgesetz einzuführen.
- Unabhängig von derartigen Änderungen im Denkmalschutzgesetz ist die Schaffung von Ergänzungen in einem Welterbeengesetz zu überlegen, das die Konvention insgesamt im innerstaatlichen Recht effektiviert.

3. **DIE BEGRIFFSBESTIMMUNGEN DES DENKMALSCHUTZGESETZES SIND GRÜNDLICH ZU ÜBERARBEITEN**

- Die Begriffsbestimmungen in § 1 Denkmalschutzgesetz sind in verwirrender Weise mit Zielbestimmungen und Kompetenzregeln vermischt. Hier ist eine redaktionelle Überarbeitung dringend geboten, bei der insbesondere bei den Definitionen die Weiterentwicklung der Realität aufzugreifen ist. Die ÖNORM EN 15898, Erhaltung des kulturellen Erbes – Allgemeine Begriffe, gibt hier eine gute Basis.
- Eine klare Definition des Begriffs der Anlage ist zu schaffen und gegen den Begriff des Ensembles abzugrenzen, denn in den internationalen Richtlinien und Empfehlungen wird der Begriff des Ensembles anders verstanden als im nationalen Recht und seiner Auslegung.
- „Erhaltung“ soll weiter gefasst werden als nur Schutz vor Zerstörung und Verfall; vielmehr muss schon im Vorfeld eine Degradierung des Zustandes und damit des Wertes verhindert werden. Der Begriff „Erhaltung nach Bestand und Wertigkeit“ bietet sich an.

4. **PARTEIEN- UND ANTRAGSRECHTE SIND AUSZUBAUEN**

- Eine Parteistellung des Bundesdenkmalamtes in Bauverfahren betreffend denkmalgeschützte Objekte ist in geeigneter Weise bundesweit – und daher im Denkmalschutzgesetz – einheitlich zu verankern bzw. wiederherzustellen (auch in der Bauordnung für Wien, wo sie vor Jahren im Zuge einer Novelle gestrichen worden ist).

- Bei der Einbeziehung des Bundesdenkmalamt in Bauverfahren ist dafür Sorge zu tragen, dass diese Regelung auch effektiv angewendet wird.
- Fachlich ausgewiesene NGOs und Einzelpersonen sollen im Denkmalschutzverfahren Parteistellung insbesondere dort eingeräumt erhalten, wo es keine anderen Antragsteller und direkt Betroffene gibt. Über begründete Anträge ist jedenfalls bescheidmäßig abzusprechen.
- Den Parteien ist nachweislich zu erklären, welche Pflichten und echte sich aus dem öffentlichen Interesse ergeben, sowie die Konsequenzen aus Unterschutzstellungsverfahren und Veränderungsverfahren.

5. DIE NOTWENDIGEN VERFAHRENSKONZENTRATIONEN SIND ZU ERMÖGLICHEN BZW. HERBEIZUFÜHREN

- Die Schnittstellen des Denkmalschutzrechts zum Baurecht sind präzise zu regeln. Dasselbe gilt für Ortsbildschutz, Altstadterhaltungsschutz und bei Kulturlandschaften das Naturschutzrecht.
- Die Konflikte zwischen Baurecht und Denkmalschutz sind nicht so zu lösen, dass jedem baubehördlichen Abbruchbescheid – auch dem vom Eigentümer beantragten – im Ergebnis das höhere Gewicht gemessen wird. Hier ist eine Abstimmung der verschiedenen Behörden, insbesondere des Bundesdenkmalamtes und der Baubehörde notwendig. Zudem ist die wissenschaftlich-technische Basis (Gutachtensermittlung) für die Ermächtigung zum Abbruch anders

zu regeln. Historische Bauwerke können nicht in derselben Art und Weise berechnet werden wie ein Neubau. Hier ist der empirische Erfahrungsfaktor zu berücksichtigen, dass z.B. das Gebäude seit langem sicher bestanden hat.

- Eine sinnvolle Verfahrenskonzentration ist einer der wesentlichsten Punkte, die neu zu regeln sind. Dies bedeutet insbesondere konzentrierte Bauverfahren unter Einbeziehung des denkmalrechtlichen Bewilligungsverfahrens, und darüber hinaus
 - gegenseitige Informationsrechte der Behörden in allen Verfahren, die sich auf denkmalgeschützte Gebäude beziehen bzw. direkt oder indirekt auf den Kulturgüterschutz Einfluss haben (Bauverfahren, Flächenwidmung, Gewerbeverfahren, Betriebsanlagenehmigungen, Arbeitnehmerschutz, diverse Umweltschutzverfahren ...).
 - Einbau von einschlägigen Regelungen, wie sie im UVP-Verfahren bzw. insgesamt im Umweltrecht entwickelt und erfolgreich umgesetzt wurden. Insbesondere muss das internationale Heritage Impact Assessments (HIA) als Pendant zur UVP geregelt werden.
 - Administration und Bewilligungserfordernis für Bauverfahren in Welterbestätten analog zu Bewilligungen nach § 5 Denkmalschutzgesetz.
- Stärkung des Bundesdenkmalamtes bei Maßnahmen der Exekution durch die Bezirksverwaltungsbehörde. Überhaupt sind Verbesserungen der Regelungen dort notwendig, wo sie sich in der Praxis als

„zahnlos“ erwiesen haben – z.B. bei der Beseitigung jeglichen Denkmalschutzes durch Verfallenlassen eines Gebäudes. Ein Ausgleich über ein gerechtes Fördersystem, um diesem entgegenzuwirken, ist zu entwickeln, aber auch ein spürbares Strafausmaß bzw. die Möglichkeit der Ersatzvornahme von zwingenden Erhaltungsmaßnahmen ist notwendig.

6. ORGANISATION UND ARBEITSWEISE DES BUNDESDENKMALAMTES SIND PRÄZISER ZU REGELN

- Eine größere Stringenz und Homogenität der Entscheidungspraxis des Bundesdenkmalamtes ist sicherzustellen. Befund und Gutachten sollten bei den Landesabteilungen liegen, Subsumtion und Spruch bei einer zentralen Abteilung.
- Regelungen scheinen unklar/dehnbar: es ist möglich, sie durch baupolizeiliche Vorgaben zu überspringen. Es werden zu oft vom Bundesdenkmalamt Ausnahmen von eigenen Anforderungen und Leitsätzen gemacht. Die eigenen Standards sind im Bundesdenkmalamt öffentlich zugänglich zu machen
- Richtlinienkompetenz für die Position des Fachdirektors und Kompetenz zur Verfahrensevaluierung (Möglichkeit, einzelne Verfahren zur Bearbeitung an die Zentralstelle zu ziehen), dazu personelle Stärkung.
- Einrichtung eines Referats für Welterbeangelegenheiten in Unterschutzstellungs- wie Veränderungsverfahren.

- Eine Präzisierung der rechtlichen Bedeutung der „Standards der Baudenkmalpflege“ des Bundesdenkmalamtes ist dringend anzuraten. Man kann sich am Vorbild von Baunormen oder ÖNORMEN orientieren, eine Verbindlicherklärung oder Gesetzeskraft sollen diese Standards nicht erhalten. Sie sollen auch nicht ins Gesetz aufgenommen werden, da sie flexibel bleiben müssen, und da sie Empfehlungen bzw. Richtlinien bleiben sollen.
- Demokratisierung des Verfahrens zur Erstellung / Änderung von Standards des Bundesdenkmalamtes durch Prozesstransparenz, Begutachtung und Evaluierung durch ein externes Expertengremium.

7. BEI DEN REGELUNGEN BETREFFEND SACHVERSTÄNDIGE UND DENKMALBEIRAT IST RECHTSSTAATLICHE KLARHEIT ZU SCHAFFEN

- Notwendig ist die Auflösung der Konfliktsituation der Position des Amtssachverständigen, die durch die Doppelrolle des Bundesdenkmalamtes entsteht. Die faktische Monopolposition des Bundesdenkmalamtes als Amtssachverständiger soll nicht beibehalten werden.
- Die Position des Sachverständigen verlangt eine Neubewertung: Privatsachverständige aus einer fachlich fundierten „Sachverständigenliste“ sollen eine klare Rolle erhalten. Amts- wie Privatsachverständige müssen ihre qualifizierte Ausbildung sowie die permanente Weiterbildung in bestimmten Zeitabständen bei einer unabhängigen Zertifizierungsstelle nachweisen.
- Die Sinnhaftigkeit und Aufgabe des Denkmalbeirates sind zu überprüfen. Falls dieser beibehalten wird, sind die Bestimmungen über die

- Ernennung seiner Mitglieder und deren Qualifikationsvoraussetzungen zu definieren und die Ernennungen transparent zu machen.

8. ÜBERPRÜFUNG DER STRAFBESTIMMUNGEN

- In einigen Bereichen scheinen die Strafbestimmungen des DSG zahllos und nicht mehr zeitgemäß. Hier ist die Stärkung von Strafsanktionen und die Schaffung von Wiederherstellungsbestimmungen nach den internationalen Standards der Denkmalpflege erforderlich, sodass ein Substanzverlust durch bewusst in Kauf genommenen Abriss und nachfolgende Rekonstruktion verhindert wird.

9. DAS BEWUSSTSEIN FÜR DIE BEDEUTUNG DES DENKMALSCHUTZES IST ZU ERWEITERN

- Die Klimakrise bewirkt eine Neuausrichtung politischer Zielsetzungen. Diese Dynamik kann für Anliegen des Denkmalschutzes genutzt werden. Nachhaltigkeit, Regionalität, Ressourcenschonung, Graue Energie, Sanfter Tourismus und andere sind eng mit den Anliegen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege verknüpft und können dazu dienen, das Verständnis der politischen Akteure in der Sache zu gewinnen.
- So wie seinerzeit im Umweltschutz, ist daran zu arbeiten, dass die Bevölkerung Denkmalschutz als wichtig und erstrebenswert empfindet. Das ist primär eine Aufgabe der staatlichen Kommunikation, diese kann und soll aber auch durch entsprechende Verankerun-

gen im Gesetz gepusht werden. Die internationalen Richtlinien und Empfehlungen zu Denkmalschutz und Denkmalpflege können da als Modell dienen.

- Das Verständnis für Denkmalschutzrecht als „funktionelles“ Raumordnungsrecht ist zu schaffen und hierfür auch in den Verfahrensregelungen zu verankern.
- Es ist wichtig, klarzumachen, dass weder der Denkmalschutz noch die Errichtung von Welterbezonen eine dynamische Entwicklung verhindern, sondern vielmehr eine nachhaltige und qualitätsvolle Entwicklung sicherstellen.

10. DIE AKADEMISCHE AUSBILDUNG AUF DEM GEBIET DES DENKMALSCHUTZES, DER DENKMALPFLEGE UND DES WELTERBES IST SICHERZUSTELLEN

- Derzeit gibt es keine Möglichkeit, auf einer öffentlichen österreichischen Universität ein spezielles Studium der Denkmalpflege auf Bachelor- oder Masterniveau zu absolvieren. International üblich ist mittlerweile ein Masterstudium der Denkmalpflege und der städtebaulichen Denkmalpflege so wie die Ausbildung zum „Conservation Architect“ oder zum „Heritage Manager“ für die Welterbestätten. Der Staat stellt damit sicher, dass er qualifiziertes Personal für seine „local authorities“ zur Verfügung hat. Diese Qualifikation setzt eine Auseinandersetzung mit den Spezifika des nationalen Kulturgutes voraus, weshalb die Ausbildung nicht ausschließlich im Ausland stattfinden kann, wie es derzeit gezwungenermaßen der Fall ist. Diese Masterstudien können auf vielfältige Bachelorstudien aufsetzen, es ist also kein Denkmalpflegestudium auf Bachelor-Niveau notwendig.